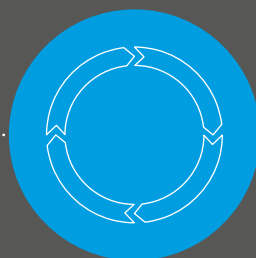
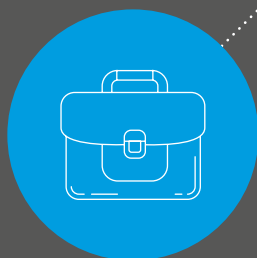


HANDBOEK OPLOSSINGSGERICHT WERKEN BIJ BEZWAAR



Arnt Mein & Sanne Marx (red.)

Boomjuridisch

Oplossingsgericht werken bij bezwaar is gemakkelijker gezegd dan gedaan. De kansen en mogelijkheden van oplossingsgericht werken bij bezwaar worden niet optimaal benut. Dat is jammer, want het kan bijdragen aan meer tevreden bezwaarmakers en beter aanvaardbare besluiten. In dit handboek bieden de auteurs aanknopingspunten om meer te halen uit oplossingsgericht werken in de bezwaarpraktijk. Wat gaat goed en wat kan beter? Waar zijn bezwaarbehandelaars en hun leidinggevendenden mee geholpen?

Het boek is gebaseerd op onderzoek van het lectoraat Legal Management van de Hogeschool van Amsterdam naar de bezwaarpraktijk in vijf gemeenten in Noord-Holland. Het onderzoek maakt duidelijk dat de beroepshouding van de bezwaarjurist en de organisatiecultuur waarin die werkzaam is doorslaggevende factoren zijn. Hoe meer responsief, hoe gemakkelijker het oplossingsgericht werken.

De lessen die uit het onderzoek zijn te trekken, worden verrijkt met ander onderzoek naar de bezwaarpraktijk en aangevuld met praktische adviezen om oplossingsgericht te werk te gaan. De hoofdstukken worden afgewisseld met interviews met experts uit de wetenschap en beroepspraktijk.

Het handboek is bedoeld voor bezwaarjuristen en hun leidinggevendenden, maar kan ook worden gebruikt in het juridisch beroepsonderwijs.

Arnt Mein is als lector Legal Management verbonden aan de Hogeschool van Amsterdam, bij de faculteit Maatschappij en Recht. Zijn onderzoek richt zich onder meer op de juridische functie bij de overheid en de beroepshouding van juristen, in het bijzonder bij het vergroten van het probleemoplossend vermogen van de rechtspleging. Arnt Mein is opgeleid als jurist aan de Universiteit Utrecht. In het verleden vervulde hij juridische advies- en managementfuncties bij de overheid.

Sanne Marx is zelfstandig bezwaarjurist. Zij heeft grote affiniteit met de informele aanpak en het verbeteren van bezwaarprocessen. Sanne Marx helpt overheden met het effectief en efficiënt inrichten van hun bezwaarproces, waardoor zij maatwerk kunnen leveren in ieder bezwaardossier. Een belangrijk onderdeel hierin is het implementeren en borgen van oplossingsgericht werken.

ISBN 978-94-6290-877-2



9 789462 908772 >

Boomjuridisch

Handboek oplossingsgericht werken bij bezwaar

HANDBOEK OPLOSSINGS- GERICHT WERKEN BIJ BEZWAAR

Arnt Mein & Sanne Marx (red.)

Lectoraat Legal Management
Hogeschool van Amsterdam

Boom juridisch
Den Haag
2021

Opmaak binnenwerk en omslagontwerp: Textcetera, Den Haag

© 2021 A.G. Mein & S.L.D. Marx (red.) | Boom juridisch

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet of de reproductieregeling van Stichting Reprerecht dient daarvoor een billijke vergoeding te worden voldaan aan Stichting Reprerecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprerecht.nl). Voor het verveelvoudigen en openbaar maken van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave als toelichting bij het onderwijs, bijvoorbeeld in een (digitale) leeromgeving of een reader (art. 16 Auteurswet), dient een regeling te worden getroffen met Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-uvo.nl).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-94-6290-877-2

ISBN 978-90-8974-484-5 (e-book)

NUR 820

www.boomjuridisch.nl

VOORWOORD

Burgers moeten voor veel zaken aankloppen bij hun gemeente, zoals een bouwvergunning, een uitkering of 'passende ondersteuning' in het kader van de Wmo. Burgers die regels overtreden, kunnen de gemeente ook tegenkomen in een handhavende rol. Vaak gaan deze contacten goed, maar onvermijdelijk gaat het ook weleens mis. Burgers kunnen dan een bezwaarschrift indienen.

Inmiddels vindt praktisch iedereen dat de afdoening van bezwaren ook een echte oplossing voor het probleem in kwestie moet vormen en op een zodanige wijze verloopt dat het vertrouwen van burgers in de overheid erdoor wordt hersteld. Dat vergt nogal wat, zoals een laagdrempelige en rechtvaardige procedure, respectvolle bejegening en communicatie, maatwerk, het zich verdiepen in de belangen van betrokkenen en een uitkomst in overeenstemming met rechtsstatelijke beginselen, zoals gelijkheid en rechtszekerheid.

In de praktijk blijkt er genoeg ruimte voor verbetering. Hoewel veel gemeenten zeggen een informele werkwijze te hanteren, zijn regelmatig voorbeelden van het tegendeel aan te treffen: geen contact zoeken als een bezwaarschrift binnenkomt, strakke omgang met termijnen richting burger maar zelf herhaaldelijk uitstel organiseren, op de hoorzitting het besluit fel verdedigen in plaats van naar oplossingen te zoeken, afdoening die vooral indekken bij de bestuursrechter verraadt, et cetera.

Dit boek bevat de resultaten van een onderzoek naar hoe de bezwaarbehandeling in de gemeentelijke praktijk gestalte krijgt. Het is ingegeven door de gedachte dat die praktijk gebaat is bij het leren van ervaringen elders. Daartoe bevat het boek tal van tips en aanbevelingen. Ik ben ervan overtuigd dat dit boek een rijke bron van inspiratie vormt



voor allen die gemotiveerd zijn om in bezwaarprocedures de burger en zijn belangen recht te doen. Dit boek levert daarmee een belangrijke bijdrage aan de kerntaak van de overheid: het dienen van de belangen van haar burgers.

Bert Niemeijer, voorzitter begeleidingscommissie

INHOUD

1	INLEIDING	11
	Arnt Mein & Sanne Marx	
	<u>Interview Nick Steenhagen</u>	14
2	MEER HALEN UIT OPLOSSINGSGERICHT WERKEN BIJ BEZWAAR	23
	Arnt Mein	
2.1	Inleiding	23
2.2	Aanleiding en opzet onderzoek	23
2.3	De belangrijkste bevindingen	27
2.4	Analyse	35
2.5	Conclusies en aanbevelingen	38
	Literatuur	41
	Bijlage: Overzicht onderzoeksactiviteiten	44
	<u>Interview Stijn van Rooij</u>	46
3	KWALITEIT VAN BESTUURSRECHTELIJKE BEZWAARPROCEDURES	57
	Marc Weber	
3.1	Inleiding	57
3.2	Onderzoek naar functioneren bezwaarprocedure in de praktijk	59
3.3	Variatie in de inrichting van de bezwaarprocedure	61
3.4	Invulling kwaliteit van bezwaarbehandeling en hypothesen	64
3.5	De ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling	67



3.6	Handvatten om de kwaliteit van bezwaarbehandeling te vergroten	71
3.7	Conclusie	78
	Literatuur	78
	<u>Interview Rob Wertheim</u>	80
4	HET IMPLEMENTEREN EN BORGEN VAN OPLOSSINGSGERICHT WERKEN BIJ DE BEHANDELING VAN BEZWAARSCHRIFTEN	87
	<i>Sanne Marx</i>	
4.1	Implementeren en borgen van 'bellen bij bezwaar'	88
4.2	Implementeren van oplossingsgericht werken rondom de hoorzitting	103
4.3	Tot besluit	109
	Literatuur	109
	<u>Interview Jaap de Wildt</u>	110
5	OPLOSSINGSGERICHT WERKEN IN DE PRAKTIJK GEBRACHT	117
	<i>Caroline Koetsenruijter</i>	
5.1	Informele interventies in de praktijk	117
5.2	Wat vraagt dit alles van de bezwaarbehandelaar?	124
5.3	Korte lontjes en lange tenen	128
5.4	De persoonlijke norm regeert?	131
	Literatuur	133
	<u>Interview Michiel Scheltema</u>	134

6 OPLOSSINGSGERICHT WERKEN BIJ BEZWAAR IN HET HBO-ONDERWIJS	143
<i>Jeanine Reuver</i>	
6.1 Naar een andere beroepsopvatting van de bezwaarjurist	144
6.2 De beroepsopvatting als leerdoel	145
6.3 Ter voorbereiding op de lessen	146
6.4 Aan de slag	150
6.5 Oefenmateriaal	158
Literatuur	158
Bijlage: Oefenmateriaal	159
<u>Interview Lukas van den Berge</u>	163
OVER DE AUTEURS	171



INLEIDING

Arnt Mein & Sanne Marx

Oplossingsgericht werken bij bezwaar, daar is meer uit te halen. In onze onderzoek- en adviespraktijk stellen wij vast dat de kansen en mogelijkheden van oplossingsgericht werken bij bezwaar niet optimaal worden benut.¹ Dat is jammer, want het kan bijdragen aan meer tevreden bezwaarmakers en beter aanvaardbare besluiten. Ondanks de goede wil van veel bezwaarbehandelaars is deze aanpak verzand.

Deze vaststelling vormde aanleiding voor het lectoraat Legal Management van de Hogeschool van Amsterdam en vijf Noord-Hollandse gemeenten om een onderzoek te doen naar de bezwaarpraktijk in die gemeenten. Wat gaat goed en wat kan beter? Welke factoren en condities spelen daarbij een rol? Waar zijn bezwaarbehandelaars (en hun leidinggevenden) mee geholpen? Met behulp van dit onderzoek willen wij een doorbraak realiseren in die weerbarstige bezwaarpraktijk. Dit handboek is een van de opbrengsten van het onderzoek.²

De responsieve rechtsstaat

Oplossingsgericht werken bij bezwaar is in een nieuw daglicht komen te staan als gevolg van het debat over het (geringe) probleemoplossend vermogen van het recht.³ In dat debat wordt de wijze waarop en de

1] Ook wel bekend onder de naam 'Informeel aanpak' of 'Prettig contact met de overheid'.

2] Zie www.hva.nl/legalmanagement voor de rapportages naar aanleiding van het onderzoek. Verder wordt een spel ontwikkeld voor bezwaarbehandelaars om oplossingsgericht werken bij bezwaar te stimuleren.

3] Vgl. Akkermans 2020.

mate waarin juridische procedures bijdragen aan het oplossen van een geschil, ter discussie gesteld. Meer in het algemeen: zijn ons recht en onze rechtsstaat voldoende responsief richting de burger? In de rechtspraak wordt momenteel gezocht naar en geëxperimenteerd met alternatieven. Oplossingsgericht werken bij bezwaar is zo'n alternatief. Het wordt immers gekenmerkt door een persoons- en vraaggerichte benadering en een werkwijze die als rechtvaardig wordt ervaren.

De beroepspraktijk

Dit boek is in de eerste plaats bedoeld voor bezwaarbehandelaars, als naslagwerk en als bron van inspiratie. Het biedt aanknopingspunten om de eigen bezwaarpraktijk een nieuwe impuls te geven. Zo zet Arnt Mein in het tweede hoofdstuk de belangrijkste bevindingen van eerdergenoemd onderzoek op een rij en de aanbevelingen die daaruit voortvloeien. Oplossingsgericht werken bij bezwaar vergt een integrale omslag binnen de organisatie in het denken en werken in relatie tot de burger. Cruciaal daarbij is het ontwikkelen van een responsieve beroepshouding en organisatiecultuur. In het derde hoofdstuk wordt de bezwaarpraktijk in een breder kader geplaatst. Daarin schetst Marc Wever een beeld van de wijze waarop de kwaliteit van de bezwaarbehandeling wordt ervaren door professionele rechtshulpverleners. In dit verband gaat hij ook in op de rol die oplossingsgericht werken bij bezwaar hierbij speelt. Uit zijn onderzoek komt naar voren dat de gespreksvaardigheid en (oplossingsgerichte) opstelling van de bezwaarbehandelaar, naast zijn juridische vakbekwaamheid, van belang zijn voor de kwaliteit van de bezwaarbehandeling. Na deze twee op onderzoek gebaseerde hoofdstukken volgen twee hoofdstukken die zijn ontleend aan ervaringen uit de adviespraktijk. In hoofdstuk 4 doet Sanne Marx praktische suggesties om oplossingsgericht werken bij bezwaar in de praktijk te brengen en duurzaam te borgen. Zij neemt de lezer stapsgewijs bij de hand op basis van inzichten uit het project- en verandermanagement. Caroline Koetsenruijter gaat vervolgens in hoofdstuk 5 in op wat er bij komt kijken om als bezwaarbehandelaar werkelijk oplossingsgericht te werken in de dagelijkse praktijk. Zij doet praktische suggesties om aan de slag te gaan en je staande te houden in deze veeleisende praktijk. Ook als je weerstand ontmoet.

Het beroepsonderwijs

Het boek is ook bedoeld voor docenten en studenten in het hoger beroepsonderwijs. Het rechtenonderwijs is immers de plaats bij uitstek om studenten, als de bezwaarbehandelaars van de toekomst, vertrouwd te maken met een oplossingsgerichte manier van werken, naast de traditionele werkwijze. Zo kunnen zij zich een responsieve beroepshouding eigen maken. Die zal hen van pas komen in hun beroepspraktijk, waarin in toenemende mate een beroep zal worden gedaan op hun vermogen om maatwerk te leveren.⁴ In hoofdstuk 6 doet Jeanine Reuver concrete suggesties om in het onderwijs aan de slag te gaan met oplossingsgericht werken.

De hoofdstukken worden afgewisseld met vraaggesprekken met professionals uit de rechtspraktijk en de wetenschap. Bezwaarbehandelaar Nick Steenhagen en afdelingshoofd juridische zaken Stijn van Rooij, advocaat Rob Wertheim en rechter Jaap de Wildt en wetenschappers Michiel Scheltema en Lukas van den Berge geven hun visie op de bezwaarpraktijk. Zij delen hun ervaringen met oplossingsgericht werken, schetsen kansen en mogelijkheden en waarschuwen voor valkuilen. De vraaggesprekken zijn gevoerd en uitgewerkt door Lex van Almelo en Michel Knapen.

Wij wensen je veel leesplezier.

Literatuur

- A. Akkermans, 'Het geheel is meer dan de som der delen. Een algehele transformatie van de conflictoplossende functie van het rechtssysteem', in: A. Akkermans, G. de Groot & A.T. Marseille (red.), *Het probleemoplossend vermogen van het rechtssysteem. Inleidingen op de lustrumconferentie van het NILG, Amsterdam, november 2019*, Den Haag: Boom Juridisch 2020, p. 11-25.
- I. Timmer & A.G. Mein, *Arbeidsmarktonderzoek SJD 2020*, Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam, AKMI 2020.

⁴] Timmer & Mein 2020.

‘EERST LUISTEREN NAAR HET VERHAAL ACHTER HET BEZWAAR’

In Purmerend proberen ambtenaren bij vragen van burgers niet vanuit hun eigen logica te denken, maar na te gaan wat de burger echt nodig heeft. Bij een bezwaarschrift gaan de juristen met vakambtenaren en mensen uit hun netwerk op zoek naar een passende oplossing. Daarvoor geeft het management hun de vrije hand. ‘In veel gemeenten is de bezwaarprocedure een feestje van de jurist, maar je kunt je dan afvragen of de organisatie er ook echt iets van leert.’

Rinus Koster – niet zijn echte naam – heeft hartproblemen en is slecht ter been. Hij is enige tijd geleden van Diemen naar Purmerend verhuisd, maar speelt nog twee keer per week een vriendschappelijke biljartwedstrijd in zijn oude woonplaats. Daar rijdt hij door weer en wind heen in zijn Canta-brommobiel. Biljarten is zijn lust en zijn leven en bij de biljartclub treft hij zijn vrienden. Dus als zijn Canta het definitief begeeft, vraagt hij de gemeente om een financiële tegemoetkoming voor de aanschaf van een tweedehands Canta. De gemeente stuurt hem echter een brief waarin staat dat hij recht heeft op een pas voor het Algemeen Ouderen Vervoer (AOV). Hij kan dus met een busje naar Diemen en terug. Koster is daar niet tevreden mee en maakt bezwaar. De behandelaar van het bezwaarschrift gaat samen met een collega van het Wmo-team bij hem langs. Daar wordt duidelijk dat de AOV-pas geen passende oplossing is. De wedstrijden zijn namelijk pas afgelopen als het busje niet meer rijdt. Koster's vrouw is overleden en zonder Canta zal hij al zijn sociale contacten verliezen. De behandelaars stellen voor dat

Koster zijn pas inlevert in ruil voor een tegemoetkoming in de kosten van een tweedehands Canta. Koster is zeer tevreden met de oplossing en trekt zijn bezwaarschrift in. Twee weken later rijdt hij in zijn nieuwe aanschaf naar zijn biljartclub om meteen de eerste wedstrijd te winnen. Dit voorbeeld van een passende oplossing na een niet-passend besluit is ontleend aan de *Rapportage Bezwaarschriften 2018* van het Purmerendse team Juridische en Veiligheidszaken, waarvan Nick Steenhagen deel uitmaakt.

Probeert u altijd een passende oplossing te vinden?

‘Ja. Onze organisatie is de afgelopen jaren anders gaan denken en werken: van buiten naar binnen. Dat betekent dat wij de wensen, vragen en problemen van de burgers als uitgangspunt nemen. Die wil gehoord, gezien en behandeld worden als individu. Purmerend wil als gemeentelijke dienstverlener voldoen aan deze verwachtingen en heeft de organisatie daarvoor “platter” gemaakt en de medewerkers hiervoor opgeleid.’

Voldoen de bezwaar- en beroepsjuristen ook aan die verwachtingen?

‘Ja, de inzet is om alle bezwaren informeel af te handelen. Het team Juridische en Veiligheidszaken behandelt alle bezwaarzaken, behalve belastingzaken. Sinds januari 2020 coördineren wij ook alle klachten én complimenten. Het team bestaat uit vijf bezwaarbehandelaars, van wie twee ook mediator zijn. In principe zouden wij alle soorten zaken moeten kunnen behandelen.’

Hanteert u stevast de informele aanpak?

‘Wij spreken liever van passende aanpak. De term “informele aanpak” heeft er het afgelopen decennium zeker voor gezorgd dat gemeenten de noodzaak van een toegankelijke overheid en een laagdrempelige bezwaarprocedure hebben ingezien. Maar zij kan er ook toe leiden dat sommige ambtenaren al in een vroeg stadium gaan bepalen welke zaak informeel kan worden afgedaan en welke niet. Dan wordt het een soort systeem met het risico van het krijgen van een kokervisie. Als je eenmaal kiest voor een formele aanpak, volgt in principe altijd een besluit op bezwaar en wordt een bezwaaradviescommissie ingeschakeld. Dan kun je moeilijk terug, terwijl wij juist vinden dat je

die keuze niet direct zou moeten maken op basis van een bezwaarschrift op papier. Je moet dat oordeel zolang mogelijk uitstellen, omdat later in een gesprek met de burger kan blijken dat er iets heel anders schuilgaat achter de bezwaren die aanvankelijk heel formeel lijken. Dan moet je daar als ambtenaar direct op kunnen inspelen. Bovendien vinden wij dat iedereen een laagdrempelige procedure verdient, los van de vraag of er uiteindelijk een informele oplossing wordt gevonden. Wij proberen daarom echt naar de burger te luisteren en ons oordeel zo lang mogelijk uit te stellen.'

Ook bij besluiten over bijstandsfraude?

'Ja, dan kun je misschien minder snel een informele oplossing bedenken, maar nog wel een normaal gesprek voeren met die burger. Bij de passende aanpak geven wij de burger dus niet altijd gelijk.'

Hoe ziet de bezwaarprocedure in Purmerend eruit?

'De meeste bezwaarschriften worden online ingediend en daarbij moeten burgers een telefoonnummer invullen waarop zij bereikbaar zijn. Als behandelaars bespreken wij twee keer per week de verdeling van de zaken. Daarbij proberen wij zo goed mogelijk in te schatten wat voor soort besluit het is, bij wie de zaak het best past en welk soort beweegreden er achter het bezwaar kan zitten. We nemen dan het liefst dezelfde dag nog telefonisch contact op met de burger om te horen wat het verhaal achter het bezwaar is. Dat kun je lang niet altijd opmaken uit het bezwaarschrift. Voor het eerste gesprek hoef je niet het hele dossier te kennen en soms zelfs niet eens het bezwaarschrift te hebben gelezen. Je moet open vragen stellen. Wat is er aan de hand? Waar zit u mee? Wat zou u de beste behandeling vinden? Na het telefoongesprek sturen wij een ontvangstbevestiging en een folder waarin helder wordt uitgelegd wat er allemaal precies kan gebeuren.'

U zei: inschatten van de beweegredenen. Waarom maken mensen bezwaar?

'Twee van de drie zaken gaan over de Participatiewet, het omgevingsrecht of de Wmo. Achter drie van de vier zaken schuilt een principieel verschil van mening of een behoefte aan informatie. Bij één op de zes bezwaren is het gemeentebesluit niet passend genoeg. En soms

gaat het om een bejegeningsskwestie, een administratieve fout of is er een andere reden. Hoewel verschillende factoren de uitkomst van een bezwaarprocedure bepalen, geven de beweegredenen vaak een indicatie voor het verdere verloop van de procedure. De niet-principiële beweegredenen lenen zich beter voor een informele oplossing. Eigenlijk zouden alleen principekwesties behandeld moeten worden in een laagdrempelige bezwaarprocedure en alleen als dat nodig is.'

Wat is bijvoorbeeld een principekwestie?

'De sluiting van een drugspand op grond van de Opiumwet. Dan kun je vaak geen juridische oplossing vinden, maar wel een goed gesprek met elkaar aangaan en de regels uitleggen. Soms kun je iemand nog even onder begeleiding toegang geven tot het pand, zodat die nog wat spulletjes kan meenemen. Maar het besluit blijft in principe onveranderbaar.'

Hoe vindt u een oplossing in niet-principiële gevallen?

'Soms kunnen we het aangevochten besluit snel aanpassen, soms is er een nader gesprek voor nodig. Dat noemen wij in principe geen hoorzitting. Veel gemeenten gebruiken die term wel, terwijl die niet eens voorkomt in de Algemene wet bestuursrecht. "Hoorzitting" geeft het gesprek meteen een bepaalde lading. Wij houden het gesprek op het stadhuis, maar steeds vaker ook bij de burger thuis, in de eigen omgeving. Dat waardeert de burger zeer. De adviescommissie gebruiken wij eigenlijk alleen nog bij politiek-gevoelige kwesties of als er heel veel belanghebbenden zijn. In de regel wordt het bezwaar dus behandeld door een medewerker van juridische zaken en een vakinhoudelijk ambtenaar die in de meeste gevallen niet betrokken is geweest bij het besluit. We hebben de afgelopen jaren geïnvesteerd in een goede relatie met collega's van de vakafdelingen. Die willen graag vanaf het begin betrokken worden bij het zoeken naar een oplossing en meedenken over het vervolg van de procedure. En dat gebeurt ook. De collega's die de behandelaar erbij betreft, hebben vaak een senior positie in het team, mogen beslissingen nemen en zijn communicatief vaardig. Zij gaan ook niet het aangevochten besluit verdedigen. In veel gemeenten is de bezwaarprocedure een feestje van de jurist, maar je kunt je afvragen of de organisatie er dan ook echt iets van leert.'

Hoe kan de organisatie leren van bezwaar?

‘Als het besluit niet passend blijkt, laten wij de vakambtenaar dat besluit zelf aanpassen, zonder dat er een besluit wordt genomen over het bezwaar. Juristen maken tegenwoordig samen met de vakambtenaar een nieuw passend besluit in plaats van het oorspronkelijke besluit met een pennetje te corrigeren. Op die manier leren vakambtenaren om ook andere burgers in de toekomst passende oplossingen te bieden. De bezwaarbehandelaar wordt daardoor adviseur aan de voorkant in plaats van controleur achteraf en de kwaliteit van de besluiten neemt toe. Een ander voorbeeld is het verlenen van gehandicaptenparkeerkaarten. Wij kregen meerdere bejegeningssklachten over keuringsartsen. De bezwaarbehandelaars zijn toen samen met het team Wonen en Wmo en de betrokken artsen om de tafel gaan zitten om herhaling zoveel mogelijk te voorkomen.’

Stel: mijn moeder heeft multiple sclerose, maar de gemeente wijst de aanvraag voor haar scootmobiel af. Wat doet u?

‘Die lastige situatie hebben wij weleens meegemaakt. Wij stuurden de aanvrager naar een onafhankelijke arts, dus niet haar huisarts. Die zei dat het bij deze ziekte belangrijk is om te blijven bewegen. Dan is een scootmobiel dus geen passende oplossing, maar een driewielers wel. Het gaat ons niet zozeer om de kosten als wel om de beste medische oplossing.’

Wat doet u als er meerdere mensen bezwaar maken over hetzelfde besluit?

‘Ook dan zoeken we naar de passende aanpak, maar met meer mensen wordt een oplossing vinden wel moeilijker. Wij kregen eens een vergunningaanvraag voor parkeerplaatsen bij twee opblaaspalen. Het was best een drukke straat; sommige mensen hadden wel twee of drie auto's. Omdat voor hen twee parkeerplaatsen dreigden te verdwijnen, maakten enkelen bezwaar. Wij hebben toen een afspraak gemaakt met de bezwaarmakers. We zijn er samen met een vakambtenaar naartoe gegaan. We zagen dat aan de binnenkant van een bocht in de straat een groot bosschage groeide dat het zicht op het verkeer ontnam. De bewoners vonden dat gevaarlijk. Toen hebben wij besloten die bosschage weg te halen en daar twee extra parkeerplaatsen aan te leggen.’

Gebeurt het weleens dat niet de bezwaarmaker maar de gemeente een principiële uitspraak wil in plaats van een passende oplossing?

‘Dat kan natuurlijk voorkomen. Maar dan hebben we in principe al wel geprobeerd om samen met de burger naar andere oplossingen te zoeken. Zo had ik vorig jaar een zaak van een man met psychische problemen en problematische schulden. Hij besteedde zijn geld niet aan dagelijkse levensbehoeften, maar aan wiet en zijn hond. Hij had moeite om hulp te accepteren. De collega’s van Wmo en Werk & Inkomen hebben hem toen anderhalf jaar lang 250 euro aan bijzondere bijstand gegeven, zodat hij cannabis kon kopen. Wel onder de voorwaarde dat hij samen met professionals zou gaan werken aan zijn problematiek en daarna zou proberen af te kicken. Helaas lukte dat niet en wilde hij steeds meer geld voor cannabis. Dan moet je op een gegeven moment de principiële keuze maken om hem op een andere manier te helpen. De man heeft toen bezwaar gemaakt. De gesprekken in de bezwaarprocedure leverden niets op. Uiteindelijk is de zaak voorgelegd aan de hoogste bestuursrechter. Die vindt dat wij hem geen geld voor cannabis meer hoeven te betalen.¹ Na ruim een jaar en veel begeleiding gaat het inmiddels wel beter met die man.’

Heeft u als bezwaar- en beroepsjurist voldoende vrijheid om een oplossing te zoeken?

‘Ja. De behandelaar heeft alle vrijheid om te kiezen hoe en met welke collega hij met de burger gaat praten. De enige norm is zo spoedig mogelijk contact opnemen met de burger en zoveel mogelijk “van buiten naar binnen werken”. Wij hebben geen productienormen en het functioneringsgesprek gaat over de resultaten en niet over de cijfers. Maar er zijn ook gemeenten waar je vijf zaken per week moet aannemen en vijf zaken per week moet afdoen. Die norm zorgt er wellicht voor dat bezwaarzaken relatief snel worden afgehandeld. Maar is de burger daar nu echt mee geholpen?’

1] CRvB 4 april 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:1278.

Van 2015 tot 2017 liep het aantal ontvangen bezwaarschriften terug van 442 tot 200 en liep het percentage van zaken waarin werd gebeld met de bezwaarmakers op tot 86. Het aantal ingetrokken bezwaarschriften bleef stabiel rond de 40 procent. Hoe zien de cijfers er sindsdien uit?

‘In 2018 hebben we 200 bezwaarschriften afgehandeld en in 2019 183. Er worden jaarlijks ongeveer twintig beroepschriften ingediend en zo’n tien procedures gevoerd bij de rechtbank. Kwantificeren vinden wij niet zo belangrijk. Cijfers zeggen namelijk niet alles. Als je een paar grote projecten hebt – zoals de vestiging van een islamitische basisschool of een bierbrouwerij – dan zie je ineens veel meer bezwaarschriften. Het gaat ons om wat erachter ligt. Sinds wij “van buiten naar binnen” werken en de “passende aanpak” hanteren, is het aantal bezwaarschriften enorm gedaald. Of er een oorzakelijk verband is, weten wij niet zeker; wij vermoeden van wel.’

In veel gemeenten wil het niet zo vlotten met de informele aanpak; waarom lukt dit in Purmerend wel?

‘In Purmerend hebben wij aandacht voor de leefwereld van de burger. In sommige organisaties heeft het management de neiging procedures toe te voegen en allerlei *controls* in te bouwen. In een systeemwereld kun je bijna alles standaardiseren, omdat je geen rekening hoeft te houden met het bijzondere van het moment of het individu. Maar voor een passende aanpak moet je meer durven denken in termen van variatie, omdat burgers allemaal anders zijn. En ambtenaren ook. In Purmerend hebben ambtenaren uit verschillende teams in zogeheten “taalklassen” besproken welke interventies er bij bepaalde situaties horen. Dat deden zij aan de hand van de dilemma’s die zij tegenkomen in hun werk. Ook bekeken zij elkaars brieven en manier van werken. Verder helpt het dat Purmerend groot genoeg is om ervaring te hebben met allerlei soorten zaken en klein genoeg is om bijna alle collega’s te kennen. De organisatie is heel plat; het management en het gemeentebestuur zijn zeer toegankelijk. En daar mag je ook eerlijk tegen zijn.’

Wat moeten gemeenten doen om oplossingsgericht werken bij bezwaar tot een succes te maken?

'Begin niet met het bezwaarschrift en het dossier lezen, maar met contact zoeken en het gesprek open aangaan. Plan niet zomaar een gesprek of hoorzitting buiten de bezwaarmaker om. Ga eens bij de mensen thuis langs.'

Nick Steenhagen is jurist bezwaar en beroep bij de gemeente Purmerend. De gemeente heeft 80.000 inwoners en tussen de 750 en 800 ambtenaren. Het team Juridische en Veiligheidszaken telt vijf juristen die bezwaren en beroepen afhandelen, onder wie twee mediators.



MEER HALEN UIT OPLOSSINGSGERICHT WERKEN BIJ BEZWAAR

Arnt Mein

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk doe ik verslag van ons onderzoek naar oplossingsgericht werken bij bezwaar in vijf Noord-Hollandse gemeenten.¹ Dit praktijk-gerichte onderzoek beoogt een burgervriendelijke en oplossingsgerichte werkwijze bij bezwaar dichterbij te brengen. Die aanpak kan immers wel een nieuwe impuls gebruiken. Achtereenvolgens ga ik in op de aanleiding, doelstelling en opzet van het onderzoek, om vervolgens de belangrijkste bevindingen weer te geven, conclusies te trekken en aanbevelingen te doen.

2.2 Aanleiding en opzet onderzoek

De informele aanpak

Uitgangspunt voor het onderzoek is de gemeentelijke bezwaarpraktijk. Veel gemeenten propageren in dit kader de zogenoemde informele aanpak. Dat wil zeggen dat de bezwaarbehandelaar zo snel mogelijk

1] Dit hoofdstuk is gebaseerd op het eindverslag van het onderzoek: A.G. Mein & A.T. Marseille, *Onderzoek 'informele aanpak' bij bezwaar. Werkpakket 5: Afsluitende rapportage*, Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam, AKMI 2020.

na ontvangst van het bezwaarschrift telefonisch contact zoekt met de bezwaarmaker, om na te gaan wat het probleem is en op welke wijze het bezwaarschrift het best zou kunnen worden behandeld. De werkwijze kenmerkt zich door een informele en oplossingsgerichte werkwijze en de toepassing van aan mediation ontleende vaardigheden.² Doel is een passende behandeling van het bezwaarschrift, mede gelet op de aanleiding tot het indienen van het bezwaarschrift. Soms volstaat het telefoongesprek, soms wordt in een nader gesprek met de bezwaarmaker naar een oplossing gezocht, soms wordt (daarnaast) een formele hoorzitting gehouden. Hoewel geen doel op zichzelf kan het gesprek ertoe leiden dat het bezwaarschrift wordt ingetrokken, hetzij omdat het bestuursorgaan de bezwaarmaker alsnog tegemoetkomt en het oorspronkelijke besluit wijzigt, hetzij omdat de bezwaarmaker het oorspronkelijke besluit alsnog accepteert.

Aanleiding tot de invoering van deze werkwijze was een grote ontevredenheid onder bezwaarmakers over de behandeling van hun bezwaarschrift.³ Waar de bezwaarschriftprocedure door de wetgever aanvankelijk was bedoeld als laagdrempelig en betrekkelijk eenvoudig, bleken bestuursorganen deze formeel-juridisch te hebben ingericht.⁴ Deze onvrede heeft geleid tot het ontwikkelen, door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van een alternatieve methodiek voor het behandelen van bezwaarschriften, ook wel bekend onder de naam 'de informele aanpak'.⁵

Meer in het algemeen zou de informele aanpak van bezwaarschriften moeten leiden tot een verbetering van de tevredenheid van de bezwaarmaker, als gevolg van de wijze waarop die is bejegend en omdat een blijvende oplossing is gezocht voor het onderliggende conflict. Daarnaast zou de informele aanpak moeten bijdragen aan de legitimiteit

2] Ministerie van BZK 2014.

3] De Waard e.a. 2011; Marseille 2017.

4] Schwartz 2010; De Waard e.a. 2011; Allewijn 2015; Wever 2016.

5] Zie de website prettigcontactmetdeoverheid.nl.

en aanvaardbaarheid van het uiteindelijk te nemen besluit en het vertrouwen in de overheid.⁶

Gemakkelijker gezegd, dan gedaan

Uit recent onderzoek blijkt echter dat de informele aanpak bij bezwaar in de praktijk maar niet tot bloei komt.⁷ Deze werkwijze kan zich, afgaande op het op schrift gestelde beleid van gemeenten, in een grote mate van populariteit verheugen. Dit neemt echter niet weg dat bij een meerderheid van de gemeenten nog steeds een tamelijk formele en gejuridiseerde werkwijze wordt aangehouden. Kennelijk slagen overheidsorganisaties er, ondanks hun goede bedoelingen, onvoldoende in om de informele en oplossingsgerichte werkwijze in de praktijk te brengen. Eerdergenoemd potentieel van de informele aanpak komt zo onvoldoende tot zijn recht. De binnen gemeenten levende wens om op dit punt een doorbraak te realiseren vormde de aanleiding tot dit onderzoek.

Doelstelling en centrale vraag

In dit licht moest het onderzoek dan ook duidelijk maken welke factoren en condities behulpzaam zijn bij het toepassen van de oplossingsgerichte werkwijze bij de behandeling van bezwaarschriften. In het verlengde daarvan moet het gemeentelijke professionals in staat stellen bezwaarschriften meer burgervriendelijk en oplossingsgericht af te handelen. De centrale vraagstelling van het onderzoek luidde dan ook: *Welke factoren en condities zijn behulpzaam bij het toepassen van de oplossingsgerichte werkwijze bij de behandeling van bezwaarschriften?*

Het onderzoek omvatte een analyse van de bezwaarpraktijk in vijf gemeenten in Noord-Holland.⁸ De gemeenten zijn geselecteerd op basis van hun verschillen in omvang en organisatie van de behandeling van bezwaarschriften. Het onderzoek is begin 2018 gestart en kende een

6] Van den Bos & Van der Velden 2013; Marseille, Tolsma & De Graaf 2013. Zie voor kritiek hierop: Van den Berge 2020.

7] Van der Vlugt & Versteeg 2017; Marseille, De Waard & Wever 2017; Mein 2017.

8] Alkmaar, Amstelveen-Aalsmeer, Amsterdam, stadsdeel Centrum, Purmerend en Zaanstad.

looptijd van twee jaar. Het is uitgevoerd door onderzoekers (3) van het lectoraat Legal Management, samen met docenten (3) van de opleiding HBO-Rechten en Sociaaljuridische dienstverlening van de Hogeschool van Amsterdam.⁹ Zij werden daarbij ondersteund door een wisselende groep studenten (21) van die opleidingen. Het onderzoek vond plaats op basis van een subsidieregeling (Raak-publiek) van regieorgaan SIA voor praktijkgericht onderzoek.

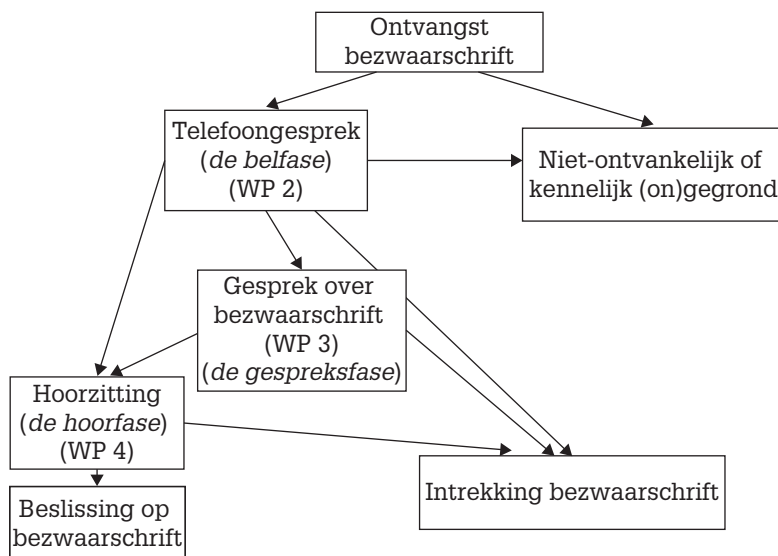
Uitvoering onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd in vier fasen: als eerste is het beleid ten aanzien van de behandeling van bezwaarschriften geïnventariseerd en getracht een kwantitatief beeld te schetsen van de bezwaarpraktijk (werkpakket 1),¹⁰ vervolgens is de fase van het bellen met de bezwaarmaker in kaart gebracht (werkpakket 2),¹¹ de fase waarin een vervolgesprek wordt gevoerd met de bezwaarmaker en waarin wordt gezocht naar een passende oplossing (werkpakket 3),¹² en tot slot de fase van het (formele) horen van de bezwaarmaker (werkpakket 4).¹³ In figuur 2.1 is deze onderzoeksfasering weergegeven.

In de bijlage is een overzicht opgenomen van de precieze onderzoeksactiviteiten.

- 9] Jeanine Reuver, Paulan Korenhof en Andrea Zwart-Hink resp. Anne Elburg, Sara Peeters en Fatima Aslimani. Bert Marseille (Rijksuniversiteit Groningen) was als expert aan het onderzoeksteam verbonden.
- 10] A.G. Mein, *Informeel aanpak bij bezwaar: rapportage werkpakket 1, organisatie en beleid*, Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam, AKMI 2018.
- 11] A.G. Mein & A.T. Marseille, *Informeel aanpak bij bezwaar, rapportage werkpakket 2: de belfase*, Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam, AKMI 2019a.
- 12] A.G. Mein, *Informeel aanpak bij bezwaar: rapportage werkpakket 3, de gespreksfase*, Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam, AKMI 2020.
- 13] A.G. Mein & A.T. Marseille, *Informeel aanpak bij bezwaar, rapportage werkpakket 4: de hoorfase*, Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam, AKMI 2019b.

Figuur 2.1 Fasering onderzoek in relatie tot het verloop van de bezwaarschriftprocedure



2.3 De belangrijkste bevindingen

In dit hoofdstuk geef ik kort de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek weer, per fase van de bezwaarschriftprocedure (vgl. bijlage 1). Voor meer gedetailleerde informatie zij verwezen naar de deelrapporten (werkpakket 2-4).

2.3.1 Het bellen met de bezwaarmaker

In de eerste fase, waarin de bezwaarmaker wordt gebeld naar aanleiding van zijn bezwaarschrift, tekenen zich grosso modo twee werkwijzen af. Twee varianten of typen, die zich op vier aspecten van elkaar onderscheiden: de aard en het doel van het telefonisch contact, de organisatorische condities waaronder wordt gebeld, en het resultaat daarvan. Deze varianten zijn schematisch weergegeven in tabel 2.1.

Tabel 2.1 Variaties in werkwijze belfase

	Variant 1	Variant 2
Aard telefoongesprek	Pragmatisch en terughoudend	Intensief en welwillend
Doel telefoongesprek	Gericht op informatie-uitwisseling	Gericht op passende afdoening
Organisatorische context	Weerstand binnen organisatie Onzekerheid over professionele speelruimte	Ruimte en steun binnen organisatie
Resultaat telefoongesprek	Minder vaak passende afdoening	Vaker passende afdoening (intrekking bezwaarschrift)

Aard contact

Om te beginnen wordt in de eerste variant relatief minder vaak gebeld met de bezwaarmaker, dan in de tweede. In het verlengde daarvan komt men in de eerste variant ook minder vaak tot een vorm van overeenstemming, waardoor de bezwaarschriften worden ingetrokken.

Waar de bezwaarbehandelaar in de eerste variant zich in zijn belgedrag sterk laat leiden door de werkdruk en het type *zaak*, is deze in de tweede variant vooral geïnteresseerd in het type *bezwaarmaker*. Volgens de bezwaarbehandelaar van het eerste type heeft bellen weinig zin in complexe zaken waarbij veel belanghebbenden zijn betrokken en grote financiële belangen op het spel staan. Als voorbeeld worden zaken in de sfeer van het omgevingsrecht genoemd. Volgens deze bezwaarbehandelaars heeft het evenmin weinig zin om te bellen als de bezwaarmaker een advocaat heeft ingeschakeld; die wil immers het onderste uit de kan en stuurt altijd aan op een hoorzitting. Onderstaand citaat illustreert deze benadering.

‘De bedoeling is altijd eerst bellen. Of dat lukt, hangt af van heel veel factoren. Bijvoorbeeld als de termijn snel gehaald moet worden of als het te druk is, dan wordt het bellen achterwege gelaten. Ook het type zaak is belangrijk en of er een advocaat bij betrokken is. Als de behandelaar er niet aan toekomt, dan is dat helaas zo.’

Ook in zaken waarin bezwaar wordt gemaakt tegen een punitief besluit, wordt bellen weinig zinvol geacht. Vaak wordt dan als voorbeeld genoemd de sluiting van een woning op basis van de Opiumwet. Er wordt dan verwezen naar de burgemeester, die zou hebben aangegeven dat in dit type zaken geen ruimte moet worden geboden voor overleg. Bezwaarbehandelaars van het tweede type daarentegen laten zich minder gelegen liggen aan de werkdruk en het type zaak. Zij zijn intrinsiek gemotiveerd en hanteren als uitgangspunt dat bellen in elke zaak de moeite waard is en wat kan opleveren.

Doel contact

Een en ander heeft tot gevolg dat als de bezwaarbehandelaar van het eerste type belt, het telefoongesprek vooral informatief is en zich beperkt tot een uitleg van het beleid, het wettelijk kader en de procedure. Hij heeft de bezwaarmaker immers weinig te bieden en stelt zich daarom terughoudend op. Daarnaast wordt het gesprek gebruikt om zaken die snel kunnen worden afgedaan uit te filteren, dat wil zeggen zaken waarin het bezwaar geen kans van slagen heeft of waarin betrekkelijk eenvoudig een nieuw, beter passend besluit kan worden genomen. Het telefoongesprek dat de bezwaarbehandelaar van het tweede type voert, is doorgaans meer open en gericht op het vinden van een passende afdoening. Deze bezwaarbehandelaar vraagt door naar de redenen van het indienen van het bezwaarschrift, wat de bezwaarmaker daarmee wil bereiken en wat in dat verband een passende behandelwijze is (waarbij het eerdergenoemde type zaken eveneens wordt uitgefilterd). Deze werkwijze komt tot uitdrukking in het volgende citaat.

‘De intentie, het doel van het gesprek, is om een vertrouwensband te creëren met de bezwaarmaker. Hij moet het gevoel krijgen dat hij gehoord wordt en serieus genomen wordt. Het gaat om informatie geven en krijgen. Dat is eigenlijk ook het moment waarop gepolst kan worden of een informele aanpak wel mogelijk is. Mensen staan daarvoor open en vinden het prettig.’

Organisatorische context

Waar de bezwaarbehandelaar in de eerste variant nog weleens bot vangt bij de vakafdeling als hij wil overleggen over het bezwaarschrift, heeft die in de tweede variant die vakafdeling vaak al vooraf gepolst en hebben zij samen de mogelijkheden verkend voor een alternatieve

afdoening. In de eerste variant stelt de vakafdeling zich vaak terughoudend op; men beschouwt de zaak immers als (voor hen) afgedaan. Een bezwaarbehandelaar vertelt daarover het volgende.

'Op het moment dat er een bezwaarschrift wordt ingediend, zie ik soms dingen in de vergunning waarvan ik me afvraag: is het dan wel helemaal goed gegaan, is er wel goed aan het beleid getoetst? En dan ga je dat aan degene die de vergunning verleend heeft vragen. En die voelen zich heel snel aangesproken. Die beginnen dan hun werk te verdedigen in plaats van met ons mee te denken over en oplossing. En dat is vaak best moeilijk. Je moet soms heel voorzichtig zijn met hoe je de boodschap gaat brengen. Onze bedoeling is echt niet om te oordelen. We zijn samen een gemeente. (...) En dus moeten wij uiteindelijk tot een goed antwoord komen.'

Wat verder opvalt, is dat bezwaarbehandelaar van het eerste type zich minder vrij voelt om de benodigde tijd en ruimte te nemen om te zoeken naar een passende afdoening. De bezwaarbehandelaars van het tweede type voelen zich daarin juist gesteund door de organisatie.

Resultaat contact

De wijze waarop wordt gebeld (d.w.z. de intensiteit, de aard en het doel), heeft zijn weerslag op het verdere verloop van de procedure. Bellen lijkt de moeite te lonen. Dat wil zeggen dat in die gevallen vaker tot overeenstemming wordt gekomen en een bevredigende afdoening wordt gevonden waardoor het bezwaarschrift kan worden ingetrokken.

2.3.2 Het vervolggesprek met de bezwaarmaker

In de volgende fase van de bezwaarschriftprocedure vindt idealiter een (vervolg)gesprek plaats met de bezwaarmaker waarin (verder) wordt gezocht naar een passende afdoening (vgl. het schema in de bijlage bij dit hoofdstuk).

Uit het onderzoek komt echter naar voren dat een nader gesprek eerder uitzondering is dan regel.¹⁴ Kennelijk kon worden volstaan met

¹⁴ Met name in de gemeente Purmerend vinden systematisch vervolggesprekken plaats (waaronder met behulp van mediation).

het oriënterende telefoongesprek. Die gesprekken hebben vooral een procedureel karakter en worden primair gebruikt om een schifting te maken tussen relatief eenvoudige zaken die direct kunnen worden afgedaan en de overige die aan de orde moeten komen op de hoorzitting.

Gemiste kans?

Op zichzelf genomen is er niets mis met deze eerste selectie. Wel rijst de vraag of hier niet een kans wordt gemist om juist ook ten aanzien van de minder eenvoudige zaken nadrukkelijk een diagnose te stellen en de best passende behandeling te selecteren. Nu stromen deze zaken vrijwel automatisch door naar de hoorzitting. Om die selectie was het aanvankelijk wel te doen in het kader van de informele aanpak.

Hoewel de meeste respondenten te spreken waren over het (eerste) contact, valt op dat velen aangeven dat de bezwaarprocedure mogelijk voorkomen had kunnen worden door een betere informatievoorziening en een meer persoonlijke benadering in het voortraject. Veel bezwaren zijn immers terug te voeren op onduidelijkheid, bezorgdheid, frustratie of ergernis. Kennelijk is de gang van zaken in eerste aanleg een belangrijke factor in de overweging om bezwaar te maken. Deze zaken waren mogelijk te voorkomen. Meer persoonlijk maatwerk in eerste aanleg kan dus winst opleveren.

2.3.3 Het horen van de bezwaarmaker

In deze fase wordt de bezwaarmaker (formeel) gehoord naar aanleiding van zijn bezwaarschrift. Deze fase laat qua werkwijze een eenvormiger beeld zien dan de belfase. Het horen van de bezwaarmaker (in de regel ambtelijk) verloopt doorgaans in een goede sfeer. Dat wil zeggen dat degenen die horen, dat op een persoonsgerichte en respectvolle wijze (proberen te) doen. Zij hechten groot professioneel belang aan deze fase van de bezwaarschriftprocedure. In hun ogen is dit hét moment voor de bezwaarmaker om zijn zaak naar voren te brengen en zijn standpunt toe te lichten. Bezwaarbehandelaars lichten hun werkwijze als volgt toe.

'Als voorzitter ben ik degene die het gesprek leidt en die rol neem ik wel heel serieus. Ik vind het vooral heel belangrijk dat mensen zich na afloop van een hoorzitting gehoord voelen, want het gebeurt heel vaak dat je gaandeweg merkt dat mensen heel veel wilden zeggen maar dat eigenlijk op weg naar het besluit

toe niet kwijt konden en dat komt dan in de hoorzitting evengoed naar voren. Dus ik vind het heel belangrijk dat mensen met een gevoel weggaan dat ze ook echt gehoord zijn. Niet eens zozeer dat zij hun zin krijgen, maar het is wel belangrijk dat je die mensen laat merken dat je er serieus mee bezig bent en dat je tot een zorgvuldig besluit wilt komen.'

'Ik hecht er veel waarde aan dat het ook een beetje op een gemoedelijke manier verloopt. Ik probeer ook vaak een grapje tussendoor te maken zodat mensen zich op hun gemak voelen. Ook probeer ik te bewerkstelligen dat mensen zich vrij voelen om te zeggen wat ze willen.'

Dit beeld wordt bevestigd in de relatief hoge waardering die de bezwaarmakers hebben voor het horen. Kenmerkend zijn dan ook de volgende observaties van bezwaarmakers over de hoorzitting.

'Het ging zoals ik had gedacht en dat is dat partijen ieder het woord konden doen. Elk kreeg de mogelijkheid om zijn verhaal naar voren te brengen. De hoorzitting verliep prima. Er werd aandachtig geluisterd en goed doorgevraagd.'

'Het verliep rustig en prettig. Er werd goed geluisterd. De commissieleden hadden geduld en respect. Ik voelde me om mijn gemak gesteld. De sfeer was ontspannen en informeel. Het was een eerlijk en goed gesprek. Ik had het gevoel dat ik mijn verhaal kon doen.'

In dit opzicht is dus vooruitgang geboekt. Burgers vinden dit ook belangrijk in het contact met de overheid. Zo komt uit onderzoek van TNS NIPO, in opdracht van de Nationale ombudsman, naar voren dat burgers hechten aan een serieuze behandeling, luisteren, juist informeren, verantwoordelijkheid nemen en het serieus nemen van de klacht.¹⁵

15] Onderzoek naar de kwaliteit van overheidsdienstverlening (2013). Zie hierover ook het jaarverslag van de Nationale ombudsman over 2013. *Kamerstukken II* 2013/14, 33876, nr. 2, p. 10 e.v.



Wel klantvriendelijk, niet oplossingsgericht

Wat wel opvalt aan het (formele) horen, is dat dit weliswaar heel klantvriendelijk verloopt, maar dat dit doorgaans weinig oplossingsgericht is. Degenen die horen, graven niet diep door naar het onderliggende probleem. Het juridische vraagstuk staat voorop. Er ontspint zich geen echt gesprek, waardoor partijen niet nader tot elkaar kunnen komen. Het blijft bij een beleefde uitwisseling van standpunten.¹⁶ Met andere woorden, de informele aanpak bij gemeenten is vooral een klantvriendelijke aanpak en minder een oplossingsgerichte.

Op zichzelf genomen is dat ook wel verklaarbaar, gelet op de constellatie en de dynamiek van de hoorzitting, die leiden tot een zekere juridische tunnelvisie. Zo komt uit de vraaggesprekken naar voren dat bezwaarbehandelaars sterk rationeel te werk gaan: ze verzamelen informatie en ordenen die met het oog op het nemen van een beslissing op bezwaar (net zoals een rechter te werk zou gaan). Ze sorteren als het ware voor op het besluit op bezwaar. Daardoor hebben ze minder oog voor non-verbaal gedrag van de bezwaarmaker, zijn emoties en onderliggende belangen. Terwijl deze vaak wel een aanknopingspunt zijn voor een beter passende afdoening, zoals bijvoorbeeld blijkt uit onderstaand relaas van een bezwaarmaker.

‘De hoorzitting verliep prima. Ik voelde me op mijn gemak en kon mijn zegje doen. Ik voelde me begrepen door de commissie. De commissie was echt aan het meedenken en er was genoeg ruimte voor overleg onderling. Wel had ik graag van tevoren met de handhaver willen overleggen wat eventuele mogelijkheden zijn voor alternatieven voor de parasols op mijn terras. Nu ligt er een last onder dwangsom en spreek ik de handhaver pas op de hoorzitting.’

16] Dit ligt anders voor de informele gesprekken die met name in Purmerend en Zaanstad worden gevoerd, in het vervolg op het eerste telefoongesprek met de bezwaarmaker. Die gesprekken zijn niet alleen klantvriendelijk, maar ook oplossingsgericht.

Dit beeld komt ook naar voren uit ander onderzoek naar de behandeling van bezwaarschriften. Zo concludeerde Wever op basis van zijn onderzoek onder vijftig bestuursorganen dat veel bestuursorganen weliswaar een oplossingsgerichte aanpak van bezwaarschriften onderschrijven, maar dat de hoorzitting nog weinig gericht is op dialoog en overleg.¹⁷ Van der Vlugt en Versteeg bieden inzicht in de werkwijze van de Regionale commissie bezwaarschriften Servicepunt 71 (Leiden e.o.). In die praktijk worden, ondanks de goede voornemens daartoe, de mogelijkheden om tot een gesprek of een oplossing te komen nog niet optimaal benut, zo concluderen zij.¹⁸ Verder hebben Marseille, De Waard en Wever de behandeling van bezwaarschriften in de gemeente Tilburg bestudeerd. Zij signaleren dat de hoorzitting tamelijk formalistisch verloopt. Er vindt nauwelijks een gesprek plaats over de bezwaren en hoe daar een oplossing voor te vinden.¹⁹ Bitter en Besselink schetsen een vergelijkbaar kritisch beeld. Volgens hen is op de hoorzitting van een open gedachtewisseling over rechtmatigheid en doelmatigheid van het besluit meestal geen sprake en van een complete heroverweging evenmin. Er wordt slechts gehoord en er vindt nauwelijks discussie plaats.²⁰ Tot slot sluit het ook aan bij de kritische opstelling die Van den Berge in zijn preadvies aan de VAR over responsief bestuursrecht inneemt ten opzichte van het concept van procedurele rechtvaardigheid. Procedurele rechtvaardigheid is een belangrijk element van oplossingsgericht werken bij bezwaar. Van den Berge signaleert het gebruik van het concept van procedurele rechtvaardigheid als een nieuwe, meer informele strategie binnen de rechtspraak en de buitengerechtelijke afdoeningspraktijk. Hij onderschrijft de voordelen daarvan, maar tegelijkertijd moet er volgens hem voor worden gewaakt dat procedure rechtvaardigheid, gericht als het is op de aanvaarding van het overheidshandelen of -besluit, niet verwordt tot een werkwijze

17] Wever 2016, p. 3246.

18] Van der Vlugt & Versteeg 2017, p. 42.

19] Marseille, De Waard & Wever 2017, p. 62 en 105. Zie over het gebrekkige oplossingsgerichte karakter van de huidige bezwaarschriftprocedure in algemene zin ook Van Ettehoven & Marseille 2017 en Marseille 2018.

20] Bitter & Besselink 2019, p. 53-54.

om burgers op een publieksvriendelijke wijze zich uiteindelijk te laten neerleggen bij het besluit.²¹

2.4 Analyse

Het onderzoek moest inzicht verschaffen in de factoren en condities die behulpzaam zijn bij het toepassen van de oplossingsgerichte werkwijze bij de behandeling van bezwaarschriften.

Uit het onderzoek komen drie factoren naar voren die, in onderlinge samenhang, een belangrijke rol spelen bij de mate waarin bezwaar-behandelaars hierin slagen: de persoonlijke inzet van de bezwaar-behandelaar, de steun van hun leidinggevenden en hun relatie met de vakafdeling (waar het primaire besluit is genomen).

Beroepsopvatting en organisatiecultuur

De eerste factor schrijven wij toe aan de beroepsopvatting van de bezwaarbehandelaar. In de literatuur over normatieve professionalisering wordt dit beschreven als het *frame* van waaruit de professional opereert.²² Dit *frame* is bepalend voor zijn wijze van denken en werken, heeft zich op basis van jarenlange ervaring gevormd en is min of meer onbewust aanwezig. In dit verband wordt ook wel gesproken van de logica van de professional.²³

Deze beroepsopvatting, zo blijkt uit dit onderzoek, varieert van zaaks- en procesgericht aan de ene kant tot persoons- en oplossingsgericht aan de andere kant. Aan de ene kant van het spectrum zijn beroepswaarden als betrouwbaarheid en onpartijdigheid leidend, terwijl inlevingsvermogen, vindingrijkheid en doorzettingsvermogen aan de andere kant bepalend zijn. Deze waarden zijn in tabel 2.2 weergegeven.

21] Van den Berge 2020, p. 25-26.

22] Jacobs e.a. 2008.

23] Van Ewijk 2013, p. 33 en 40.

Tabel 2.2 Variaties in beroepshouding en organisatiecultuur

	Werkwijze bij bezwaar (variant 1: minder responsief)	Werkwijze bij bezwaar (variant 2: meer responsief)
Beroepshouding	Zaaks- en procesgericht Onpartijdig en betrouwbaar	Persoons- en oplossingsgericht Empathisch, vindingrijk en vasthoudend
Organisatiecultuur	Taakgericht Intern georiënteerd	Samenwerkingsgericht Extern georiënteerd

De tweede en derde factor brengen wij in verband met de organisatiecultuur. Dat wil zeggen de mate waarin de betrokken afdelingen op zichzelf staan of op samenwerking zijn gericht. De mate waarin die zich medeverantwoordelijk voelen voor de afhandeling van klachten en bezwaren en daaraan daadwerkelijk consequenties verbinden. Meer in het algemeen, de mate waarin de organisatie naar binnen of naar buiten is gericht. Leidinggevendens spelen in dit verband een doorslaggevende rol door de mate waarin zij betrokken zijn bij de bezwaarpraktijk, voorwaarden scheppen en bijsturen.

Een punt dat in dit verband complicerend lijkt te werken, is de onbepaaldheid van het begrip informele aanpak bij bezwaar, zowel wat betreft werkwijze als doel. In de praktijk wordt het in belangrijke mate aan de bezwaarbehandelaars overgelaten om hun werkwijze vorm en inhoud te geven. Echter, de vrijheid die de bezwaarbehandelaars over het algemeen wordt gegund om hun eigen werkwijze te bepalen, lijkt er onbedoeld toe te leiden dat juist minder vaak wordt gebeld en naar een passende afdoening wordt gezocht.²⁴ De keerzijde van die vrijheid is immers onduidelijkheid en onzekerheid over de mate waarin men geacht wordt zich in te spannen om een passende oplossing tot stand te brengen. Hoe ver moet de bezwaarbehandelaar gaan? Wanneer is de informele aanpak af? Dit zou ertoe kunnen leiden dat bezwaarbehandelaars kiezen voor een risicomijdende invulling van hun werkzaamheden. Oplossingsgericht werken is immers arbeidsintensief, vergt specifieke vaardigheden en is ongewis wat betreft de kans

24] Dit is vooral van toepassing op bezwaarbehandelaars die er een meer zaaks- en procesgerichte beroepshouding op na houden.

van slagen. Aldus werkt de geboden professionele vrijheid eerder belemmerend dan stimulerend. Hier ligt dus een belangrijke taak voor leidinggevenden om concreet invulling te geven aan het oplossingsgericht werken en daarbij een vinger aan de pols te houden.

Responsiviteit

In de kern draait het in onze ogen om de responsiviteit van de bezwaarbehandelaar en de organisatie waarin hij werkzaam is. Dat wil zeggen de mate waarin bezwaarbehandelaar en organisatie (ook) openstaan en ontvankelijk zijn voor de bezwaarmaker en zijn noden en belangen; de mate waarin zij oog hebben voor de sociaal-maatschappelijke gevolgen van hun besluit en bereid zijn maatwerk te bieden.²⁵ In dit beroepsprofiel is de *Preventive Lawyer* van Barton te herkennen, zoals beschreven door Van de Luijtgaarden.²⁶ Deze houding lijkt doorslaggevend voor een oplossingsgerichte behandeling van bezwaarschriften. Hoe meer responsief in relatie tot de bezwaarmaker, hoe vanzelfsprekender het oplossingsgericht werken bij bezwaar.

In het licht van eerdergenoemde literatuur over normatieve professionalisering gaat het dan om het vermogen van de bezwaarbehandelaar om zijn vertrouwde *frame* los te laten en (ook) op een andere manier te kijken naar en om te gaan met de bezwaarmaker. In hoeverre is hij in staat zijn eigen logica als professional te verruilen voor die van de bezwaarmaker? Waar de professional poneert: het besluit is rechtmatig, zegt de burger: het is niet eerlijk...²⁷

Meer in abstracto zou, vrij naar Habermas, kunnen worden gesteld dat de bezwaarbehandelaar/jurist deel uitmaakt van de zogenoemde

25] Scheltema 2015; Van Donkersgoed 2019.

26] Van de Luijtgaarden 2017, p. 158-167. Volgens Barton zou het in de rechtspleging niet om een louter rationele, geïndividualiseerde aanpak van de rechtsvraag moeten draaien en om winnen of verliezen, maar om een meer invoelende en meeromvattende benadering van de menselijke vraag en om het vinden van een passende oplossing (p. 159-160). Juristen moeten hierin nadrukkelijker worden gevormd, aldus Van de Luijtgaarden (2017, p. 232 e.v.). Zie ook het proefschrift van Bakker-Klein over responsiviteit in het sociaal domein (2019).

27] Allewijn 2015, p. 16.

systeemwereld, terwijl de bezwaarmaker onderdeel is van de zogenoemde leefwereld.²⁸ In de eerste staat (doel-middel) rationaliteit centraal (doelmatig bestuur), in de tweede draait het om evenwichtige menselijke relaties, onderling begrip en wederzijds respect. Deze werelden botsen, waarbij de systeemwereld telkens weer domineert, wat in de context van de behandeling van bezwaarschriften belemmerend werkt voor een goede communicatie over het bezwaar en het onderliggende probleem. Brenninkmeijer typeert deze tegenstelling treffend, waar hij schrijft dat in de systeemwereld de vraag wordt gesteld: tegen welk besluit maakt u bezwaar? Terwijl vanuit de leefwereld de vraag zou luiden: waar zit u mee?²⁹ Het gaat er dan om in hoeverre de bezwaarbehandelaar in staat is een brug te slaan tussen de systeemwereld en de leefwereld, bijvoorbeeld door een neutrale en waarachtige manier van communiceren met de bezwaarmaker.³⁰

2.5 Conclusies en aanbevelingen

Als één ding duidelijk is geworden uit het onderzoek, is het wel dat oplossingsgericht werken bij bezwaar gemakkelijker is gezegd dan gedaan. Zo moeten tal van (organisatorische) obstakels worden overwonnen en moet de bezwaarbehandelaar beschikken over een lange adem.

Oplossingsgericht werken bij bezwaar is destijds door veel overheidsorganisaties omarmd. Het achterliggende gedachtegoed, kort gezegd het aanhouden van de menselijke maat en het bevorderen van (procedurele) rechtvaardigheid, spreekt immers aan.³¹ Oplossingsgericht werken bij bezwaar was de voorloper van een inmiddels bredere ontwikkeling waarbij getracht wordt het probleemoplossend vermogen van de rechtspleging te vergroten.³²

28] Habermas 1981.

29] Brenninkmeijer 2019, p. 41.

30] De Savornin Lohman & Raaff 2018, p. 128.

31] Hartendorp noemt het een sympathieke theorie, vanwege het eraan ten grondslag liggende humanistische ideaal van menselijke waardigheid (2020, p. 8).

32] Akkermans 2019.

Niettemin lijkt de invoering van oplossingsgericht werken te zijn onderschat. Men is er niet, bij wijze van spreken, met een eenmalige cursus mediationvaardigheden voor bezwaarbehandelaars.³³ Het vergt een integrale omslag binnen de organisatie in het denken en werken in relatie tot de burger. Daarbij zijn de organisatiecultuur en de beroepshouding van de bezwaarbehandelaar cruciaal.

Bewustwording en ontwikkeling beroepshouding

Wat betreft de bezwaarbehandelaar, zou kunnen worden begonnen met het vergroten van het bewustzijn van diens beroepshouding. Wat voor bezwaarbehandelaar ben ik? Waarom bel ik, met welk doel leid ik een hoorzitting? Hoe responsief wil ik zijn? Wat betekent dit voor mijn werkwijze en het type zaken dat ik (voortaan) behandel? Dit bewustzijn kan worden vergroot door ervaringen uit te wisselen met andere bestuursorganen waarin de informele aanpak wordt toegepast, in individuele gesprekken met collega's en leidinggevend, door middel van intercollegiale toetsing en intervisie over casuïstiek.³⁴ Niet alleen om professionele standaarden te ontwikkelen, maar ook om de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid niet uit het oog te verliezen.³⁵ Permanente her- en bijscholing (coaching) moeten dit ontwikkelproces ondersteunen. Leidinggevend vervullen hierbij een belangrijke stimulerende rol, door het experimenteren met oplossingsgericht werken aan te moedigen en er rekening mee te houden bij het toedelen van zaken. Ook bij de organisatie van oplossingsgericht werken gaat het om maatwerk.

Organisatie-inrichting en cultuur

Oplossingsgericht werken is te belangrijk om alleen aan juristen/ bezwaarbehandelaars over te laten. Oplossingsgericht werken bij bezwaar is niet alleen de taak en zorg van de centraal georganiseerde bezwaarbehandelaars. De verschillende decentrale vakafdelingen, waar

33] Toch was dit vaak de enige voorbereiding die bezwaarbehandelaars hebben genoten op de veranderde werkwijze bij bezwaar. Zij hebben het al doende in de praktijk geleerd.

34] Wij hebben daarvoor een prototype voor een spel ontwikkeld.

35] Dit (in het bijzonder de vrees voor willekeur) wordt wel als kritiek naar voren gebracht tegen het bieden van maatwerk (vgl. themanummer NTB over responsief bestuursrecht, 2018/5 en Van den Berge 2020).

het oorspronkelijke besluit is opgesteld waartegen bezwaar is gemaakt, hebben de nodige nazorg te verlenen. Zij zouden dan ook nauwer moeten worden betrokken bij de behandeling van bezwaarschriften tegen de besluiten waaraan zij zelf hebben meegewerkt. Dat wil zeggen het gezamenlijk bepalen van de best passende behandeling en de verdere afwikkeling daarvan. De betrokkenheid van de vakafdeling is immers cruciaal. Dit heeft consequenties voor de organisatie en (fysieke) inrichting van het werk: meer teamwork. Het heeft ook consequenties voor werving en selectie, voor opleiding en training. Leidinggevend, vooral die van de vakafdeling, geven hierbij het goede voorbeeld.

Diagnose en selectie best passende behandeling

Het bijsturen van de beroepshouding en organisatiecultuur zal pas op middellange termijn vruchten afwerpen. Om het oplossingsgericht werken bij bezwaar op korte termijn een impuls te geven, zouden een aantal betrekkelijk eenvoudige organisatorische maatregelen behulpzaam kunnen zijn. Zo zou het bellen met de bezwaarmaker nadrukkelijker moeten worden gebruikt als diagnose- en selectie-instrument.³⁶ Dat wil zeggen dat na het (snel) bellen met de bezwaarmaker, op basis van een grondige analyse van de zaak, in intercollegiaal overleg wordt gekozen voor de best passende behandeling en dat deze vervolgens gezamenlijk wordt afgewikkeld. Dit in de plaats van het huidige enigszins routinematige bellen waarbij wordt volstaan met het melden dat het bezwaar in goede orde is ontvangen en het verschaffen van informatie over het verdere verloop van de procedure.

Die behandeling kan dan variëren, afhankelijk van de aard en achtergrond van de zaak, van het geven van nadere uitleg (per telefoon), een persoonlijk gesprek met de behandelend ambtenaar, een gesprek met andere belanghebbenden, het starten van mediation tot een (formele) hoorzitting.³⁷ Zoals wordt gevarieerd in de behandeling van het bezwaarschrift, wordt ook gevarieerd in de toedeling van de zaak aan

36] Dit is (min of meer) al de praktijk in bijvoorbeeld de gemeente Tilburg. Bovendien is daar ook een team van 'gespecialiseerde bellers' aangesteld.

37] Zoals beschreven in de *Praktische handreiking voor het inzetten van mediationvaardigheden* van BZK uit 2010.

een bezwaarbehandelaar (d.w.z. type 1 voor de meer typisch juridische geschillen en type 2 voor de overige, zie hierna). Waar het dus op neer komt is differentiatie en maatwerk in de afdoening van bezwaarzaken. Bovendien kan zo de rechtspraak worden ontzien.

Hoorzitting als ultimum remedium

In deze benadering wordt de hoorzitting namelijk gereserveerd voor politiek-gevoelige kwesties en typische juridische geschillen. De kans is immers groot dat in die zaken de rechter een knoop zal moeten doorhakken. De bezwaarschriftprocedure zal zo ook beter beantwoorden aan de door de wetgever beoogde filterfunctie richting de rechtspraak. Uit het onderzoek komt naar voren dat bezwaarbehandelaars dit horen al tamelijk professioneel en klantvriendelijk (procedureel rechtvaardig) doen. Dat neemt echter niet weg dat zij in het kader van de voorbereiding van de hoorzitting steeds onder ogen zouden moeten zien in hoeverre een alternatief haalbaar is en dat tijdens de zitting ook zouden moeten aftasten.

Voor de overige zaken zijn andere vormen van overleg en dialoog meer aangewezen. Die lenen zich ook beter om het onderliggende probleem aan te pakken en naar een passende oplossing te zoeken. Denk aan zaken waarin onbegrip kan worden weggenomen door een toelichting op het beleid en de regelgeving, zaken die gemakkelijk zijn te herstellen omdat een beoordelingsfout is gemaakt of zaken waarin een bejegeningskwestie of een burenruzie speelt. Veel bezwaarschriften komen immers voort uit een verstoorde relatie in de fase van de primaire besluitvorming. Hierdoor komt de functie van de bezwaarschriftprocedure als verlengde besluitvorming ook beter tot zijn recht.

Op deze wijze is meer te halen uit oplossingsgericht werken bij bezwaar!

Literatuur

- A.J. Akkermans, *Call for papers lustrumconferentie NILG 'Het probleemoplossend vermogen van het rechtssysteem'*, 2019.
- D. Allewijn, 'De bezwaaradviescommissie: ombouwen of afschaffen', *Tijdschrift voor Conflicthantering* 2015, afl. 2, p. 14-18.

- J. Bakker-Klein, *Anders kijken. Een zoektocht naar responsiviteit in het sociaal domein* (diss. Rotterdam), Enschede: Ipskamp Printing 2019.
- L. van den Berge, 'Responsief bestuursrecht', in: *Maatwerk in het bestuursrecht. Preadviezen voor de VAR Vereniging voor bestuursrecht*, Den Haag: Boom Juridisch 2020, p. 7-62.
- C. Bitter & H. Besselink, '25 jaar Awb-bezwaarschriftprocedure: tijd voor heroverweging', in: A.T. Marseille e.a. (red.), *25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 49-56.
- K. van den Bos & L. van der Velden, *Legitimiteit van de overheid, aanvaarding van overheidsbesluiten en ervaren procedurele rechtvaardigheid* (Prettig contact met de overheid 4), Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2013.
- A. Brenninkmeijer, 'De burger tussen ambities en doelstellingen van de Awb', in: A.T. Marseille e.a. (red.), *25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 39-48.
- L. van Donkersgoed, *Exploring Ethics in the Practice of Public Welfare Professionals* (diss. Utrecht), Soest: Van Donkersgoed 2019.
- B. van Ettekovén & A.T. Marseille, 'Afscheid van de klassieke procedure in het bestuursrecht?', in: *Afscheid van de klassieke procedure? Preadviezen* (Handelingen NJV, 2017-1), Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 139-264.
- H. van Ewijk, 'Ontvouwning van normatieve professionalisering', in: H. van Ewijk & H. Kunneman (red.), *Praktijken van normatieve professionalisering*, Amsterdam: SWP 2013, p. 19-71.
- J. Habermas, *Theorie des kommunikativen Handelns. Band I: Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung*, Frankfurt am Main: Suhrkamp 1981.
- R.C. Hartendorp, *Naar m(e)er rechtspraak?* (oratie Leiden), Leiden: Universiteit Leiden 2020.
- G. Jacobs e.a., 'Normatieve professionalisering', in: G. Jacobs e.a. (red.), *Goed werk. Verkenningen van normatieve professionalisering*, Amsterdam: Uitgeverij SWP 2008, p. 7-14.
- E. van de Luijtgaarden, *Preventive Law. Aanzet tot normatieve professionalisering in de opleiding van juristen* (diss. Heerlen), Soesterberg: Uitgeverij Aspect 2017.
- A.T. Marseille, 'Bestuursrechtelijke geschilbeslechting als exportproduct', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2018, afl. 5, p. 194-197.

- A.T. Marseille, H.D. Tolsma & K.J. de Graaf, *Juridische kwaliteit van de informele aanpak beoordeeld* (Prettig contact met de overheid 5), Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2013.
- A.T. Marseille, B.M.N. de Waard, & M. Wever, *Evaluatie bezwaarschriftprocedure Tilburg*, Tilburg: gemeente Tilburg 2017.
- A.G. Mein, *De oplossingsgerichte behandeling van bezwaarschriften door stadsdeel Zuid*, Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam, AKMI 2017.
- A.G. Mein, *Informele aanpak bij bezwaar: rapportage werkpakket 1, organisatie en beleid*, Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam, AKMI 2018.
- A.G. Mein, *Informele aanpak bij bezwaar: rapportage werkpakket 3, de gespreksfase*, Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam, AKMI 2020.
- A.G. Mein & A.T. Marseille, *Informele aanpak bij bezwaar, rapportage werkpakket 2: de belfase*, Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam, AKMI 2019a.
- A.G. Mein & A.T. Marseille, *Informele aanpak bij bezwaar, rapportage werkpakket 4: de hoorfase*, Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam, AKMI 2019b.
- J. de Savornin Lohman & H. Raaff, *In de frontlinie tussen hulp en recht*, Bussum: Uitgeverij Coutinho 2018.
- M. Scheltema, 'Bureaucratische rechtsstaat of responsieve rechtsstaat?', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2015, afl. 9, p. 287-289.
- A. Schwartz, *De adviescommissie in bezwaar: inrichting van de bezwaarprocedure bij gemeenten* (diss. Groningen), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010.
- Y. van der Vlucht & W.H. Versteeg, *Nieuwe werkwijze horen door de regionale commissie bezwaarschriften*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2017.
- B.M.N. de Waard e.a., *Ervaringen met bezwaar. Onderzoek naar ervaringen van burgers met de bezwaarschriftprocedure uit de Algemene wet bestuursrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011.
- M. Wever, 'Bezwaarbehandeling door de overheid anno 2016', *Nederlands Juristenblad* 2016, afl. 44, p. 3238-3246.

Bijlage: Overzicht onderzoeksactiviteiten

Fase/Werkpakket	Periode	Onderzoeksactiviteit
1. Inventarisatie afdoeningspraktijk	april-mei 2018	- Analyse beleidsplannen en jaarverslagen gemeenten - Analyse cijfermateriaal over afdoening bezwaarschriften door gemeenten
2. Bellen met de bezwaarmaker	mei-september 2018	- Analyse dossiers bezwaarzaken - Vraaggesprekken met bezwaarbehandelaars - Vraaggesprekken met leidinggevenden en staffunctionarissen
3. Vervolggesprek met de bezwaarmaker	februari-april en oktober-december 2019	Nabellen van bezwaarmakers waarmee een (vervolg) gesprek is gevoerd en die hun bezwaarschrift hebben ingetrokken
4. Horen van de bezwaarmaker	september 2018-januari 2019	- Observatie hoorzittingen - Vraaggesprekken met bezwaarmaker en een vertegenwoordiger van de gemeente, direct na het horen - Vraaggesprekken met degenen die de bezwaarmaker horen en het besluit op bezwaar voorbereiden

2 / MEER HALEN UIT OPLOSSINGSGERICHT WERKEN BIJ BEZWAAR

45

Fase onder zoek	Doelgroep/ gemeente	Alk- maar	Amstel- veen/ Aalsmeer	Amsterdam stadsdeel Centrum	Purme- rend	Zaan- stad	Totaal
2	Aantal bekeken dossiers	47	47	40	50	49	233
2	Aantal geïnter- viewde bezwaar- behandelaars/ staf en leiding	5 (3/2)	8 (2/6)	7 (3/4)	10 (5/5)	10 (5/5)	40
3	Aantal geïnterviewde bezwaarmakers die hun bezwaarschrift hebben ingetrokken	15	7	7	11	10	50
4	Aantal geobserveerde hoorzittingen	22	17	20	14	21	94
4	Aantal geïnterviewde bezwaarmakers na hoorzitting	22	8	14	9	20	73
4	Aantal geïn- terviewde ver- tegenwoordigers gemeente (verweerders)	8	4	10	-	20	42
4	Aantal geïnterviewde personen die horen (voorzitter en secretaris hoorcommissie)	5	8	16	4	7	40
	Totaal aantal interviews	55	35	54	34	67	245

‘INFORMELE AANPAK MOGELIJK OOK INZETTEN BIJ SCHADEKWESTIES’

Twee jaar geleden ging de gemeente Tilburg over op de informele aanpak. Sindsdien wordt bijna iedere bezwaarmaker gebeld, nog vóór er een primair besluit ligt. De resultaten zien er goed uit: hogere klanttevredenheid, lagere kosten, dezelfde kwaliteit. Stijn van Rooij, hoofd van de afdeling Juridische Zaken, benoemt de succesfactoren die noodzakelijk waren om dit te bereiken.

Het is 2016 wanneer de gemeenteraad van Tilburg een belangrijk onderwerp agendeert: de bezwaarschriftprocedure, waarvan wordt verondersteld dat die niet goed werkt. De medewerker van de vakafdeling die het besluit heeft geschreven waartegen bezwaar werd aangetekend, zit zelf in de bezwaarschriftencommissie. Dat kan nooit leiden tot een onafhankelijke heroverweging. Dit is de slager die zijn eigen vlees keurt, aldus de raad. De procedure verloopt dan wel conform de Algemene wet bestuursrecht, maar in de beeldvorming bij burgers zit het niet goed.

Stijn van Rooij, hoofd van de afdeling Juridische Zaken van de gemeente Tilburg herkent dat gevoel wel. ‘Een ambtenaar die in eerste instantie een vergunning voor een dakkapel afwijst, moet er in tweede instantie nog eens over gaan nadenken. Daar had de raad terecht moeite mee.’

De toenmalige burgemeester gaf vervolgens opdracht om serieus te onderzoeken hoe het anders kan, en die opdracht belandde bij de

afdeling Juridische Zaken. Zo werd de informele aanpak geïntroduceerd: op een bezwaarschrift volgde niet meteen een besluit, maar eerst een telefoontje naar de bezwaarmaker om de kwestie eerst door te spreken en te zoeken naar een oplossing van het probleem.

Hoe verliep die aanpak vroeger?

‘Het bestuursorgaan – het college van B&W, de burgemeester of soms bij raadsbesluiten – nam een besluit, daarop volgde soms een bezwaarschrift dat bij Juridische Zaken kwam. Op ieder bezwaar volgde een formele hoorzitting en in de hoorcommissie zat altijd de ambtenaar die betrokken was bij het primaire besluit. Formeel is dat “laagdrempelig”, maar onderzoekers en burgers ervoeren dat niet zo. Voor de bezwaarmaker was het niet bevredigend, omdat de ambtenaar die de heroverweging moest doen, zelf helemaal in de film zat van z’n eerste besluit. Dat was in zijn ogen het “juiste” besluit, daar zal hij niet van terugkeren – in de beeldvorming van de burger. De hoorzitting zelf vond men over het algemeen wel een prettige, laagdrempelige setting. Kopje koffie erbij, je kunt je verhaal doen. Maar soms was het ook een te zware procedure voor een kwestie die ook eenvoudiger had kunnen worden opgelost. Het was een eenheidsworst die op alle zaken werd toegepast. We waren zelf ook niet echt tevreden. Dat was ook een incentive om het beter en ook klantvriendelijker te doen.’

Hoeveel bezwaarschriften krijgt Tilburg jaarlijks?

‘We onderscheiden vier categorieën. Sociale bezwaren hebben onder andere betrekking op de Participatiewet, de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Jeugdwet, dat zijn er 1200 per jaar. Algemene bezwaren gaan onder andere over de omgeving, subsidies, openbare orde en veiligheid, dat zijn er 600 per jaar. Over leges krijgen we twintig bezwaren per jaar, en van personele bezwaren, door ambtenaren ingediend nadat de werkgever een besluit over hen heeft genomen, krijgen we er vijf per jaar. Maar dat laatste is door de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren niet meer relevant, omdat gemeenteambtenaren nu werknemer zijn over wie geen Awb-besluit meer wordt genomen. In onze informele aanpak focussen wij ons alleen op de sociale en algemene bezwaren, dat zijn in Tilburg de grote aantallen.’

Hoe merkten jullie dat burgers ontevreden waren over de klassieke bezwaarschriftprocedure?

‘Burgers proefden dat de slager zijn eigen vlees keurt. Het is “de gemînte” – in het Tilburgs dialect – die toch doet wat ze wil, in hun perceptie. Daar valt moeilijk doorheen te prikken. Inmiddels worden de belangen goed tegen elkaar afgezet in een onafhankelijke heroverweging. Nu is er persoonlijk contact, mensen voelen zich niet meer een nummer. De informele aanpak heeft wat weg van een ombudsman, we kijken binnen de eigen organisatie wat wél mogelijk is en niet wat niet kan.’

Hoe heeft u de opdracht van de gemeenteraad uitgevoerd?

‘We hebben twee hoogleraren bestuursrecht, Boudewijn de Waard en Bert Marseille, in de arm genomen. Zij hebben onderzocht hoe we de bezwaarschriften afhandelden en of het ook anders kon. Ze deden deskresearch maar ook praktijkonderzoek, daarvoor zijn ze bij ruim honderd hoorzittingen aangeschoven. Ze hebben ook bekeken hoe bezwaarmakers de procedure ervaren. Daaruit kwam een lijvig rapport met aanbevelingen.¹ Op basis daarvan hebben wij een voorstel voor de raad gemaakt. We onderschreven de conclusies van de hoogleraren, maar liepen tegelijkertijd tegen een grens aan: het moet bedrijfsmatig ook mogelijk zijn. Neem alleen al de 1200 bezwaarschriften in het sociaal domein. De aanbeveling was dat we met twee personen zouden moeten gaan horen. Dat zou een verdubbeling van het personeelsbestand betekenen. Rechtvaardigt dat de kosten?’

Dus moest u een ander traject bewandelen.

‘We wilden een balans vinden tussen beschikbare financiële middelen, benodigde ambtelijke inzet en een efficiëntere bezwaarschriftprocedure. We kwamen uit op een drietrapsraket. Bij een negatief besluit wordt de aanvrager voortaan altijd gebeld. Dat is voor hem vaak geruststellend. Daar hielden we voorheen ook al rekening mee: we stuurden dat afwijzend besluit nooit op vrijdag, want dan zit die aanvrager er het hele

1] *Evaluatie bezwaarschriftprocedure gemeente Tilburg*, door A.T. Marseille, B.W.N. De Waard en M. Wever, januari 2017; zie <https://tilburg.raadsinformatie.nl/document/5511016/1/164160-02%20Rapport%20Bezwaar%20Tilburg>.

weekend mee voordat hij op maandag boos de gemeente belt. Twee: ook na dat telefoontje kan de aanvrager uiteraard formeel bezwaar indienen, die gaat naar de afdeling Juridische Zaken. Daar hebben we vijf mensen – en dat onderscheidt ons landelijk – die nog een keer bellen en bekijken of we op een andere manier tot een oplossing kunnen gekomen. Die mensen zijn goed opgeleid. Met die actie worden er een heleboel bezwaren uit gehaald. Overigens, het doel is om de dialoog aan te gaan met de bezwaarmaker en écht het gesprek aan te gaan over het probleem – en wellicht het achterliggende probleem – dat hij heeft.

En de derde trap: de bezwaarschriftencommissie moest onafhankelijker. Eenvoudige zaken worden afgedaan door twee juristen van JZ, met de ambtenaar van de vakafdeling aan de andere kant van de tafel, als vertegenwoordiger van het college – die zit dus niet meer in de commissie. Voor complexe zaken zijn externe leden aangezocht, die de commissie versterken. Met dat proces zijn we nu twee jaar bezig en het wordt nog steeds verfijnd.'

Hoe is de informele aanpak ingevoerd?

'Dat gebeurde in twee stappen. Eerst met de algemene bezwaarschriften, op 1 maart 2018, en op 1 september 2018 volgden de sociale bezwaren. Voordeel in Tilburg is dat er één centrale juridische afdeling is, die verantwoordelijk is voor alle bezwaar- en beroepschriften. Omdat het zwaartepunt bij ons lag, hadden we ook een zekere doorzettingsmacht om de informele aanpak te realiseren.'

Cruciaal was dat de ambtenaren werden getraind.

'Jazeker. En dat geldt al helemaal voor de vijf ambtenaren die bellen nadat het bezwaarschrift is ontvangen. Een van hen is mediator, maar iedereen maakt gebruik van mediationachtige technieken. Ze vragen goed door: wat is precies uw probleem in dit bezwaarschrift? Vaak zit er nog wat achter of onder. We nemen daarin een neutrale positie in, en dat is belangrijk. We gaan niet het besluit uitleggen of verdedigen, we zijn procescoördinator. De vraag die op tafel ligt, is: hoe komen we hier samen uit, en dáárop zijn ze getraind. Misschien moeten we een gesprek initiëren tussen de ambtenaar en de bezwaarmaker? Of, bij een complexe zaak, kunnen we niet de hele keten aan tafel krijgen? Dat kunnen bouwkundigen zijn, geluidsonderzoekers of ecologen – wat er

maar in die casus speelt. Wij spelen een onafhankelijke rol tussen de bezwaarmaker en de vertegenwoordiger van het college, we zien hen als twee gelijkwaardige partijen. We vragen bij JZ beide partijen of ze bereid zijn mee te werken aan deze informele aanpak, dus we vragen dat óók aan de ambtenaar. Iedereen kan zeggen: nee, ik zie dat niet zitten. Dan houdt het op en dan volgt alsnog de formele procedure.'

Wat als beide partijen de informele aanpak willen?

'Staan ze beiden daarvoor open, dan vragen we de bezwaarmaker zijn bezwaar op te schorten. Anders gaan er wettelijke termijnen lopen en kunnen we later wellicht niet binnen de termijn een beslissing nemen. Dan begint het informele traject. Meestal binnen een, twee dagen wordt de bezwaarmaker gebeld. Dat helpt al behoorlijk. Die persoon verwacht dat niet, die dacht dat het wel weken zou duren voordat we reageren. Krijgen we hem binnen twee weken niet te pakken, na meerdere pogingen, dan gaan we alsnog over naar het formele traject. We willen wel de vaart erin houden. Dat mensen niet bereikbaar zijn, komt voor in het sociale domein, bijvoorbeeld bij daklozen.'

Kunt u een voorbeeld geven van de informele aanpak?

'Stel, iemand vraagt een vergunning aan voor een dakkapel. Uit de aanvraag blijkt dat deze te dicht zal worden gebouwd tegen de rooilijn. De ambtenaar belt de aanvrager dan op met de mededeling dat deze vergunning in principe zal worden geweigerd. We sturen dus niet direct een brief met – in dit geval een negatief – besluit, we bellen vóórdat het formele besluit wordt genomen. We hebben zo'n vierhonderd ambtenaren getraind in het voeren van dergelijke gesprekken. Als je belt, kun je ook toelichting en context geven. Dus we zeggen: als die dakkapel wat kleiner wordt, dan kan het wel. Dat persoonlijk contact helpt echt, en je kunt ermee voorkomen dat burgers een bezwaarschrift indienen. Als mensen toch het formele besluit willen, dan krijgen ze dat toegestuurd, en dan kunnen ze in bezwaar. Die route staat altijd open.'

Is de klanttevredenheid bij mensen die bezwaar hebben ingediend, met de informele aanpak gestegen?

'Feitelijk weten we het niet. In de vorige aanpak werd dat immers niet gemeten. De informele aanpakker, degene die na een bezwaarschrift even belt, krijgt gemiddeld een 7,9. Wel is dat cijfer afhankelijk van

de uitkomst. Leidt het niet tot een bevredigende oplossing voor de bezwaarmaker, dan rolt er een 7,2 uit. Komt er wel een goede oplossing, dan is het zelfs een 8,2. Die mooie cijfers zou je misschien wel aanvoelen en verwachten, maar het is goed dat dit wordt ondersteund door harde cijfers. Maar we weten dus niet of de klanttevredenheid met de informele aanpak is toegenomen. Nu doen we het standaard. Als we iemand bellen over zijn zaak, vragen we ook of we na afloop een enquête kunnen sturen. De respons van onze klanttevredenheidsmeting is 50 procent.'

Het informele traject kent in principe geen termijnen.

'Als we het informele overleg starten, zeggen we ook: er moet perspectief zijn op een uitkomst. Toen we hiermee twee jaar geleden begonnen, lieten we de informele aanpakkers de vrije hand. We zagen dat sommige trajecten al maandenlang liepen. Dat doen we niet meer. We gaan niet maanden informeel met elkaar in gesprek, er moet uiteindelijk wel een resultaat komen. Als dat perspectief er is, gaan we bemiddelen bij telefoongesprekken, of fysieke bijeenkomsten organiseren, al naar gelang de complexiteit van de zaak.'

Er wordt dus veel gebeld en overlegd: vóór een besluit wordt genomen, ná een bezwaarschrift en dan nog gesprekken in het vervolgtraject. Is dat niet veel arbeidsintensiever, en dus duurder?

'Dat lijkt inderdaad zo, maar later levert dat winst op. In het sociaal domein wordt 35 procent van de bezwaren na de informele aanpak ingetrokken. In het algemene domein is dat zelfs 55 procent. In dat laatste geval hoeven we voor ruim driehonderd bezwaren geen hoorzittingen meer te organiseren, waar steeds twee à drie mensen bij betrokken zouden zijn. Ambtenaren die dit alles moesten opzetten, kunnen dan ook ander werk doen. Er zijn ook geen beroepszaken en geen hogerberoepszaken meer, dat scheelt ook heel veel ambtelijk werk en we maken minder juridische kosten voor advocaten en griffierechten. Voor mij en vele anderen was het een eyeopener dat dit alles heeft geleid tot een kostenreductie van 4 tot 6 procent. Met dezelfde middelen zijn we efficiënter gaan werken, hoewel de informele aanpak in eerste

instantie meer tijd lijkt te kosten. Als je kijkt naar de drie indicatoren waarop wij sturen, dan is die aanpak een succes: de kwaliteit is vergelijkbaar met eerst, de klanttevredenheid is hoog en de kosten zijn lager.'

Wat moest u intern doen om dit rond te krijgen?

'Het voordeel was het politieke momentum. Het stond dus op de agenda. Voordeel was ook dat we één centrale juridische afdeling hebben, het is hier in Tilburg niet versnipperd. Veranderingen konden we op de juiste schaal doorvoeren. Er was ruimte om mensen volop te trainen. Daarna zijn we de eerste successen ook stevig gaan uitdragen, ook om dat momentum vast te houden. Dat moest wel, want ook hier waren veel mensen sceptisch.'

Vooraf juristen, neem ik aan ...

'Juist. Juristen zijn opgeleid om juridische kwesties te onderzoeken, te analyseren en daarover mooie verhandelingen te schrijven. Nu moeten ze plotseling de telefoon pakken. We hadden daarmee wel wat ervaring omdat we vanaf het begin, nu ruim tien jaar geleden, meededen met de beweging *Prettig contact met de overheid*. Zo volgden enkele juristen cursussen op het gebied van mediation. In het begin zeiden we tegen hen: oordeel zelf. Leent een kwestie zich voor de informele aanpak, dan doen. Vind je van niet, dan doe je het niet. In de praktijk volgden veel juristen de informele aanpak, anderen vonden dat toch wat eng. Ze dachten: bij een formele procedure ken ik alle piketpaaltjes, dan heb ik houvast, dan blijf ik binnen de termijnen. We hebben toen besloten dat uit elkaar te trekken. We accepteren dat we meer "traditionele" juristen hebben en dat er juristen zijn die communicatief sterk zijn en het leuk vinden om contact te hebben met burgers. Daarvan hebben we er nu vijf, die doen alleen de informele aanpak. Dat is overzichtelijk en dat is ook goed te monitoren. Die methode kunnen we zo goed volhouden.'

Zit daar nog een ontwikkeling in?

'Toen we zagen dat de eerste paar zaken goed verliepen met de informele aanpak, begonnen de sceptici voorzichtig bij te draaien. Overigens werken al die juristen – de informele aanpakkers en de meer traditionele – ook samen, ze zitten samen in teamoverleggen. Nu zien ook zij de meerwaarde van die informele aanpak, hoewel er ook bij zijn

die zeggen: het zou niks voor mij zijn. Wat ook nieuw is, is dat tijdens de formele hoorzitting de voorzitter vaker zegt: ik zie toch ruimte voor een informele mogelijkheid. Je ziet dat ook vaker bij rechtbanken: de rechter stuurt partijen even de gang op om er samen uit te komen. Dat zie je bij ons ook in het formele traject: dat wordt ook wat informeler.

Ook op een ander front is een verandering doorgevoerd. Alle bezwaren komen hier terecht in het bakje “informeel”. Maar in 100 procent van de gevallen bellen werd 80 procent. In 20 procent van de gevallen doen we het niet, bijvoorbeeld bij het sluiten van een woning door de burgemeester. Dan heeft het, qua resultaat, echt geen zin om de informele aanpak toe te passen. Onze middelen zijn beperkt en die proberen we maximaal in te zetten. Aan wat vooraf kansloos lijkt, gaan we niet beginnen.’

Wat waren de belangrijke factoren voor dit Tilburgse succes?

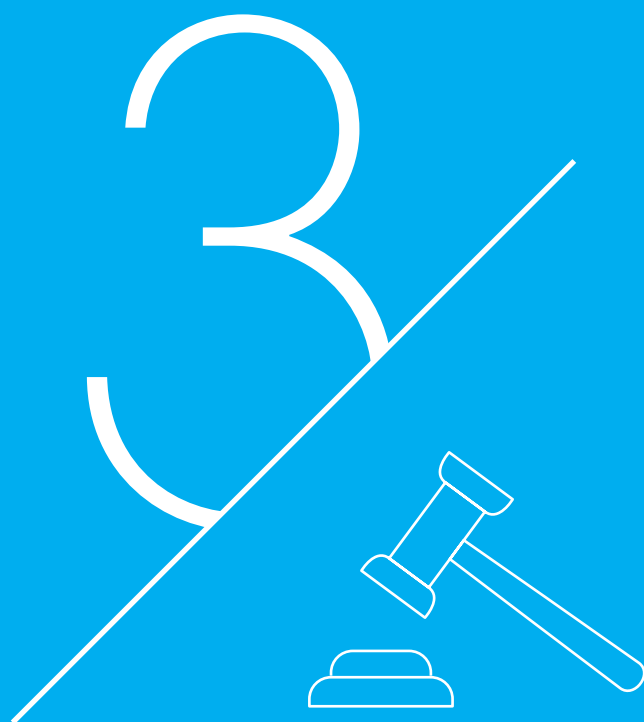
‘Wat goed heeft gewerkt, is dat we formele en informele aanpakkers uit elkaar hebben gehaald. Ook dat er één centraal juridische afdeling is, dan heb je ook de body om veranderingen makkelijk te implementeren. Moet het over veel afdelingen en diensten lopen, dan krijg je al die leidinggevendenden maar moeilijk op één lijn. Bovendien is het denkbaar dat die leidinggevendenden anders denken over hoe de informele aanpak moet worden ingestoken. En je moet steun hebben vanuit de bestuurlijke en politieke top, en die hadden we hier.’

Waar ziet u nog mogelijke verbeteringen?

‘We zijn best tevreden over het proces nu. We hebben steeds kleine verbeteringen ingevoerd, zoals niet enkele maanden informeel overleggen maar sneller, er moet immers perspectief zijn. Bellen in 100 procent van de bezwaren werd 80 procent. De samenwerking met andere afdelingen is gedurende die twee jaar verbeterd, ook door daar cursussen en uitleg te geven. Wel zie ik nog kansen. We zijn als afdeling Juridische Zaken ook verantwoordelijk voor aansprakelijkstellingen, dus als een burger schade lijdt door toedoen van de gemeente. Denk aan struikelen over een boomwortel. We onderzoeken nu of we ook dan de informele aanpak kunnen inzetten. Dat ziet er veelbelovend uit. Ook onderzoeken we of een informele aanpakker een mediationachtige rol kan krijgen als de voorzitter van de hoorzitting beide partijen even

de gang op stuurt. En we zijn in 2020 begonnen met advocaten in loondienst, die geschillen met burgers ook laagdrempeliger kunnen afhandelen. Zo hopen we de klanttevredenheid verder te verhogen.'

Stijn van Rooij is hoofd van de afdeling Juridische Zaken in Tilburg. Die gemeente telde op 1 januari 2020 219.796 inwoners. Bij de gemeente werken circa 1787 ambtenaren (vast en flexibel). Het team Juridische Zaken en Inkoop bestaat uit 60 ambtenaren. Bezwaar, beroep (sociaal en algemeen) en advies worden behandeld door ongeveer 45 ambtenaren.



KWALITEIT VAN BESTUURSRECHTELIJKE BEZWAAR- PROCEDURES¹

Marc Wever

3.1 Inleiding

De Awb biedt bestuursorganen veel keuzevrijheid bij het inrichten van hun bezwaarprocedure. Allereerst biedt de Awb de keuze om de behandeling van bezwaren in eigen hand te houden (een interne procedure) of om bij het horen van bezwaarmakers en het adviseren over de te nemen beslissing op bezwaar de hulp van buitenstaanders in te schakelen (een externe procedure). Daarnaast staat het bestuursorganen vrij om interventies toe te passen die erop zijn gericht het geschil met een bezwaarmaker op te lossen door middel van overeenstemming: hetzij omdat de bezwaarmaker het primaire besluit alsnog accepteert zonder dat er iets aan is gewijzigd, hetzij omdat het bestuursorgaan geheel of gedeeltelijk aan diens bezwaren tegemoetkomt. Een dergelijke werkwijze, gericht op de minnelijke oplossing van het geschil, kan zowel binnen de kaders van de formele in de Awb geregelde bezwaarprocedure plaatsvinden als daarbuiten (dan veelal de informele aanpak genoemd).

1] Dit hoofdstuk is een bewerking proefschrift M. Wever, *Kwaliteit van bestuursrechtelijke bezwaarprocedures* (diss. Groningen), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2020.

De bezwaarprocedure is voor het grootste gedeelte van het bestuursrecht de algemeen verplichte voorprocedure die voorafgaat aan een mogelijke procedure bij de bestuursrechter. Dit betekent dat naast variëteit in de wijze van inrichting die in de praktijk kan bestaan, ook sprake is van een grote mate van variëteit in de besluiten die in een bezwaarprocedure ter discussie staan. Een belangrijk algemeen punt waarop die besluiten van elkaar kunnen verschillen, betreft de mate van discretie of beslissingsvrijheid die het bestuursorgaan geniet bij de besluitvorming. Het kan in een bezwaarprocedure gaan om de heroverweging van een besluit dat de uitoefening van een gebonden bevoegdheid inhoudt, maar ook om de heroverweging van een besluit waarin het bestuursorgaan een beleidsvrije bevoegdheid uitoefent.

Een tweede algemeen punt waarop bezwaargeschillen van elkaar kunnen verschillen, betreft de mate van complexiteit van het geschil. Soms is enkel sprake van een juridisch geschil, ofwel onenigheid over een bepaald juridisch punt (bijvoorbeeld: is wel aan bevoegdheidsvoorwaarde X voldaan of zijn de feiten wel juist vastgesteld?). In andere bezwaarzaken speelt (veel) meer dan alleen juridische geschilpunten. Zo kan sprake zijn van een verstoorde relatie tussen de bezwaarmaker en het bestuursorgaan, van achterliggende belangen en/of problemen die niet direct iets te maken hebben met het besluit dat ter discussie staat, van onenigheid tussen burens of van een onbehoorlijke behandeling bij de totstandkoming van het besluit.

In dit hoofdstuk bespreek ik twee vragen. Ten eerste: welke wijze van bezwaarbehandeling zorgt onder professionele rechtshulpverleners voor de hoogste ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling? En ten tweede: in hoeverre is de aard van de zaak van belang voor het antwoord op die vraag? In dit hoofdstuk bespreek ik eerst de bevindingen van een literatuuronderzoek naar het functioneren van de bezwaarprocedure in de praktijk (par. 3.2). Vervolgens ga ik in op de wijze waarop de inrichting van de bezwaarprocedure in de praktijk varieert (par. 3.3). Daarna presenteer ik mijn invulling van het begrip 'kwaliteit' van bezwaarbehandeling en licht ik mijn hypothesen toe (par. 3.4). In de paragraaf daarna bespreek ik de uitkomsten van het kwantitatieve onderzoek (par. 3.5). Vervolgens ga ik in op de wijze waarop de bezwaarprocedure in de praktijk door bestuursorganen zou moeten

worden benut om de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling te vergroten (par. 3.6). Ik eindig met een korte conclusie (par. 3.7).

3.2 Onderzoek naar functioneren bezwaarprocedure in de praktijk

Te beginnen met iets over de geschiedenis van de Awb-bezwaarprocedure, in het bijzonder de vraag hoe de bezwaarprocedure sinds de invoering van de Awb in 1994 heeft gefunctioneerd en of zich in die periode een voorkeur voor een bepaalde wijze van bezwaarbehandeling heeft ontwikkeld. Daarover zijn een aantal opmerkingen te maken. Ten eerste, hoewel de Awb bestuursorganen verschillende keuzes biedt bij de inrichting van hun bezwaarprocedure, lijkt het overgrote deel (met name de lokale overheden) sinds 1994 te kiezen voor een externe en formele bezwaarprocedure. Dat wil zeggen dat overwegend gebruik wordt gemaakt van externe bezwaaradviescommissies, en dat van informele procedures of een werkwijze gericht op overeenstemming met de bezwaarmaker zelden sprake is.

Ten tweede is de kritiek op het functioneren van de bezwaarprocedure sinds de invoering van die procedure tot nu toe tamelijk constant geweest. De aandacht bij de inhoudelijke behandeling van bezwaren zou te veel zijn gericht op een beoordeling van de rechtmatigheid van het besluit en er zou te weinig aandacht zijn voor een beleidsmatige (her)overweging en voor het oplossen van het probleem dat de aanleiding vormde om bezwaar te maken.² De nadruk op het beoordelen van de rechtmatigheid van het bestreden besluit zou een inherent nadeel zijn van het inschakelen van buitenstaanders bij de behandeling van bezwaren.³

Gezien de geconstateerde (of in elk geval: veronderstelde) nadelen van het gebruik van een externe procedure bestaat in de literatuur een voorkeur voor interne bezwaarprocedures. Daarnaast bestaat er een

2] Dat is eigenlijk al sinds de invoering van de Awb het geval. Zie Beerten e.a. 1996.

3] Zie Beerten e.a. 1996.

aanzienlijke mate van consensus over de stelling dat de inzet van een externe bezwaaradviescommissie een tamelijk zwaar instrument is en dat het daarom in elk geval niet nodig is om iedere bezwaarzaak door een externe commissie te laten behandelen.⁴

Een ander belangrijk punt van consensus in de literatuur betreft het tekort aan probleemoplossend vermogen van de bezwaarprocedure. De Awb-wetgever heeft de bezwaarprocedure bedoeld als een informele, laagdrempelige en oplossingsgerichte procedure.⁵ Om de praktijk van bezwaarbehandeling dichterbij dat ideaal te brengen werd aanvankelijk gekeken naar manieren om het functioneren van de formele in de Awb geregelde procedure te verbeteren, bijvoorbeeld door de ambtenaar die het bestuursorgaan ter zitting bij de bezwaaradviescommissie vertegenwoordigt, voldoende mandaat en ruimte te geven om constructief te zoeken naar een minnelijke oplossing voor het geschil.⁶ Een vertegenwoordiger die op de hoorzitting alleen kan herhalen wat het bestuursorgaan in het primaire besluit heeft besloten – wat in de praktijk gebruikelijk leek – draagt immers niet bij aan de volledige heroverweging en al helemaal niet aan het vinden van een oplossing voor het geschil.

Daarentegen is een informele, laagdrempelige en oplossingsgerichte werkwijze – die vanaf 2010 bekend is komen te staan onder de noemer informele aanpak – de afgelopen tien jaar primair gepresenteerd als alternatief voor of aanvulling op de formele bezwaarprocedure.⁷ In iedere bezwaarprocedure zou de eerste stap van de inhoudelijke behandeling moeten zijn dat contact wordt gezocht met de bezwaarmaker om een informeel overleg in te plannen, met als doel het bezwaar naar tevredenheid van alle partijen af te handelen. De gedachte lijkt zelfs te zijn dat de formele bezwaarprocedure eigenlijk alleen zou moeten worden gevolgd indien sprake is van een principieel geschil of indien de

4] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2013.

5] Daalder, De Groot & Van Breugel 1994.

6] Aalders e.a. 2001.

7] Van der Velden, Koetsenruijter & Euwema 2010.

informele aanpak niet tot de intrekking van het bezwaar (of breder: tot een oplossing voor het geschil) heeft geleid.⁸

Deze duidelijke voorkeur voor een informele bezwaarprocedure doet de vraag rijzen in hoeverre deze werkwijze in de praktijk bij bestuursorganen zijn intrede heeft gedaan. De tweede stap van het onderzoek was daarom om te bezien of de consensus in de literatuur over hoe de bezwaarprocedure zou moeten worden vormgegeven en benut, ook heeft geleid tot veranderingen in de wijze waarop bestuursorganen hun bezwaarprocedure inrichten.

3.3 Variatie in de inrichting van de bezwaarprocedure

Om een beeld te krijgen van de wijze waarop bestuursorganen hun bezwaarprocedure anno 2016 inrichten, heb ik de bezwaarprocedure van 50 willekeurig gekozen bestuursorganen in kaart gebracht. De informatie over de wijze waarop de bezwaarprocedure is ingericht, is afkomstig van de websites van de geselecteerde bestuursorganen, algemene jaarverslagen, jaarverslagen van bezwaaradviescommissies en bezwaarverordeningen. Om een beeld te krijgen van de verhouding tussen de papieren werkelijkheid en de praktijk van bezwaar-behandeling, heb ik daarnaast bij 25 van de 50 bestuursorganen interviews gehouden met ambtenaren die betrokken zijn bij de behandeling van bezwaren.

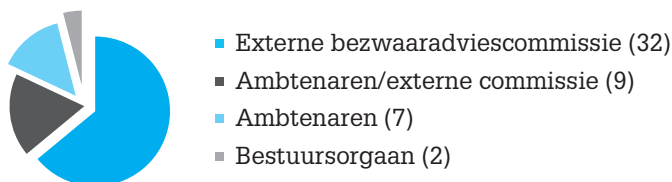
Intern of extern?

Uit de inventarisatie blijkt dat de grote meerderheid van de bestuursorganen ervoor kiest om bij de behandeling van tegen hun besluiten gerichte bezwaren buitenstaanders in te schakelen. Wel voorziet een aanzienlijk deel van de onderzochte bestuursorganen in de mogelijkheid om, afhankelijk van de bezwaarzaak die aan de orde is, te kiezen tussen een interne behandeling (dat wil zeggen dat bezwaren door een of meer

8] Een dergelijke werkwijze wordt tegenwoordig beschouwd als *best practice*. Zie bijvoorbeeld de hiervoor aangehaalde handleiding *Professioneel behandelen van bezwaren* uit 2013.

ambtenaren worden behandeld) of een behandeling van het bezwaar met inschakeling van een externe commissie. Vaker dan vroeger het geval was, worden de minder complexe en relatief veelvoorkomende zaken, zeker als de belangen voor het bestuursorgaan relatief gering zijn, ambtelijk afgedaan. Daarnaast voorzien veel bestuursorganen in de mogelijkheid om in bijzondere gevallen af te wijken van de reguliere procedure, bijvoorbeeld indien een bepaalde zaak bijzonder complex blijkt te zijn of bestuurlijk of politiek gevoelig ligt. Een en ander is in figuur 3.1 te zien.

Figuur 3.1 Wijze van horen



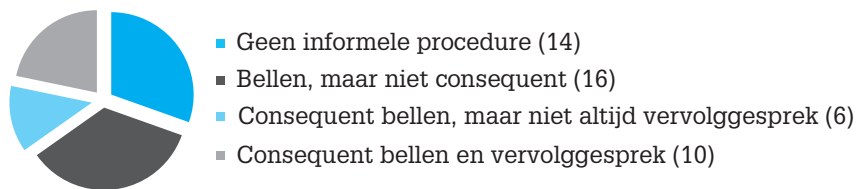
Een ruime meerderheid van de bestuursorganen (32 van de 50) kiest er zelfs voor om de behandeling van bezwaren volledig op te dragen aan een externe bezwaaradviescommissie. Negen bestuursorganen horen, afhankelijk van de zaak, ambtelijk of met een externe commissie. Bij die bestuursorganen is een bepaling in de bezwaarverordening opgenomen die het mogelijk maakt om voor bepaalde typen bezwaarschriften een andere procedure te hanteren dan de 'standaard' procedure die voor dat type bezwaar geldt. In de verordening is dan vaak een bepaling opgenomen in de trant van: 'Burgemeester en wethouders kunnen categorieën van bezwaarschriften aanwijzen waarbij kan worden afgezien van het horen en adviseren door de commissie, en waarbij het horen ambtelijk plaatsvindt.'⁹ Zeven bestuursorganen horen altijd ambtelijk. Slechts bij hoge uitzondering (bij twee van de 50 bestuursorganen) is het bestuursorgaan zelf of een lid daarvan betrokken bij het horen van bezwaarmakers.

9] Zie bijvoorbeeld het Aanwijzingsbesluit categorieën van bezwaarschriften waarbij ambtelijk kan worden gehoord van Rotterdam (2009).

Formeel of informeel?

Welk deel van de onderzochte bestuursorganen maakt melding van een informele procedure? Van 46 van de 50 bestuursorganen is bekend of, en zo ja, wat ze op papier hebben geregeld over een informele procedure. In figuur 3.2 is te zien hoe de inrichting van de informele procedure er bij deze bestuursorganen op papier uitziet.

Figuur 3.2 Vormgeving van de informele procedure



Veertien bestuursorganen doen niet aan een informele aanpak. Bij zestien bestaat de informele procedure op papier enkel uit het in bepaalde gevallen telefonisch contact opnemen met bezwaarmakers. Zes bestuursorganen stellen dat ze consequent bellen met bezwaarmakers en dat ze daarnaast in sommige gevallen inzetten op de verdere informele behandeling van het bezwaar. Tien bestuursorganen zeggen consequent telefonisch contact te zoeken met de bezwaarmaker, waarna wordt geprobeerd om een informeel vervolgggesprek in te plannen.¹⁰

Uit mijn inventarisatie blijkt derhalve dat de informele aanpak bij de meerderheid van bestuursorganen in elk geval op papier zijn intrede heeft gedaan. Daarbij moet wel de kanttekening worden geplaatst dat het met name gaat om een telefoontje met de bezwaarmaker voor aanvang van de formele bezwaarprocedure. Het organiseren van een informeel overleg waarbij het doel is het geschil naar tevredenheid van alle bij het bezwaar betrokken partijen op te lossen, behoort soms op

10] Van vier bestuursorganen kon de informele procedure op basis van de bestudeerde bronnen niet nader worden gespecificeerd. Er werd wel genoemd dat wordt gekeken of een informele behandeling van het bezwaar mogelijk is, maar er werd niet toegelicht hoe dat informele traject er dan uit kan zien.

papier wel tot de mogelijkheden, maar blijkt in de praktijk zelden te worden toegepast. De bestudeerde documenten en de interviews met ambtenaren geven evenmin aanleiding te veronderstellen dat vaak sprake is van een oplossingsgerichte werkwijze, dat wil zeggen dat de formele hoorzitting wordt gebruikt om naar een minnelijke oplossing voor het bezwaar te zoeken. Al met al lijkt slechts een voorzichtige beweging naar een meer interne en meer informele bezwaarbehandeling plaats te hebben plaatsgevonden.

Het feit dat in de praktijk nog veelvuldig wordt gekozen voor een externe bezwaarprocedure waarin tamelijk formeel te werk wordt gegaan, roept de vraag op welke invulling van de procedure voor welk type geschil de hoogste kwaliteit van bezwaarbehandeling levert. In hoeverre laten 'conservatieve' bestuursorganen de kans lopen om in de manier waarop zij hun bezwaren behandelen een kwaliteitsslag te maken? In hoeverre gaan de 'progressieve' bestuursorganen mee in een ongefundeerde *hype*? Voordat ik die vragen kon beantwoorden, heb ik onderzocht welke invulling kan worden gegeven aan het begrip 'kwaliteit' van bezwaarbehandeling en heb ik vervolgens mijn verwachtingen geformuleerd over de vraag welke procedure in welk soort geschil het beste zal functioneren.

3.4 Invulling kwaliteit van bezwaarbehandeling en hypotheses

Om een antwoord te vinden op de vraag hoe invulling kan worden gegeven aan het begrip 'kwaliteit van bezwaarbehandeling' en welke verwachtingen kunnen worden geformuleerd over de vraag welke procedure in welk soort geschil het beste zal functioneren, heb ik een literatuuronderzoek uitgevoerd naar publicaties waarin de kwaliteit van besluit- en geschilbeslechtsingsprocedures centraal staat. Deze literatuur vormt een waardevolle aanvulling van de literatuur over het functioneren van de bezwaarprocedure in de praktijk.

Het doel van mijn literatuuronderzoek was om een gevarieerd beeld te krijgen van inzichten over het functioneren van procedures.¹¹ In mijn onderzoek heb ik 'kwaliteit van bezwaarbehandeling' als volgt gedefinieerd:

De procedure als geheel en het optreden van de hoorder/ gespreksleider wordt door gebruikers als kwalitatief goed ervaren. De mondelinge behandeling van een bezwaar vindt plaats onder leiding van een onpartijdig/neutral en deskundig persoon. De procedure wordt als procedureel rechtvaardig ervaren, de uitkomst als distributief rechtvaardig. Het doel van bezwaarbehandeling is uiteindelijk om tegen voor de burger zo laag mogelijke kosten en inspanning een rechtmatige, rechtvaardige, goed gemotiveerde en finale oplossing te vinden voor het probleem dat de aanleiding was om bezwaar te maken.

Om de kwaliteit van bezwaarbehandeling meetbaar te maken heb ik bovenstaande definitie opgedeeld in vijf indicatoren voor kwaliteit: de algemene waardering voor de kwaliteit van de procedure, de algemene waardering voor de kwaliteit van het optreden van de hoorder, de ervaren deskundigheid van de hoorder/gespreksleider, de ervaren procedurele rechtvaardigheid en de ervaren distributieve rechtvaardigheid. De indicator 'kosten en inspanning' heb ik buiten beschouwing gelaten omdat dit onderzoek is gericht op de ervaringen van professionele rechtshulpverleners.

Hypotheses

Nadat ik mijn indicatoren voor kwaliteit had gekozen, heb ik nagedacht over de vraag welke procedures in welke soorten geschillen het beste zouden worden beoordeeld op het punt van kwaliteit. Daarbij heb ik aansluiting gezocht bij de bevindingen uit mijn literatuurstudie.

Een veelgehoord punt van kritiek op het functioneren van formele bezwaarprocedures is dat bij de behandeling van bezwaren te weinig aandacht zou bestaan voor het zoeken naar een oplossing voor het

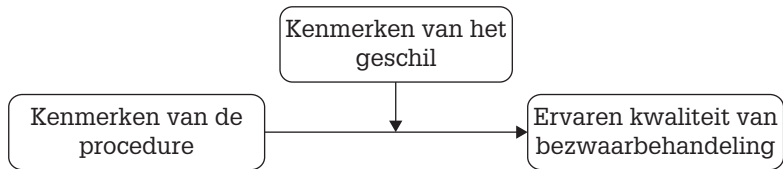
11] Bijvoorbeeld: Bayles 1990; De Bock 2015; De Waard 1987; Galligan 1997; Tyler 1988.

probleem dat aanleiding was om bezwaar te maken. In informele procedures zouden de 'echte' problemen van bezwaarmakers vaker worden opgelost. Ook zouden bezwaarmakers meer tevreden zijn over informele procedures en zou de uitkomst vaker worden geaccepteerd.¹² In de literatuur bestaat derhalve een sterke voorkeur voor informele bezwaarprocedures. Als nadeel van externe procedures wordt gezien dat de heroverweging van het bestreden besluit veelal beperkt blijft tot de rechtmatigheid van een besluit, waardoor beleidsmatige overwegingen en de afweging van belangen ten onrechte buiten beschouwing blijven. Mijn verwachting was dan ook dat de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling bij informele en bij interne procedures hoger zou zijn dan bij formele en bij externe procedures.

De kern van mijn empirische onderzoek betrof een analyse van de invloed van de aard van het geschil op het verband tussen de inrichting van de procedure en de kwaliteit van bezwaarbehandeling. Mijn veronderstelling was dat de kenmerken van een geschil beter of minder goed bij de kenmerken (en daarmee de sterke en zwakke punten) van een procedure kunnen passen, en dat dit van invloed is op de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling. De twee kenmerken van het geschil die in mijn onderzoek centraal stonden, waren de mate van beleidsvrijheid en de mate van complexiteit van het geschil. De drie kenmerken van de procedure die centraal stonden, waren ten eerste of het ging om een interne of externe procedure, ten tweede of het ging om een formele of informele procedure en ten derde in welke mate sprake was van een oplossingsgerichte werkwijze. Op basis van de in de literatuur gevonden voor- en nadelen van elk van de typen procedure verwachtte ik dat de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling bij informele en interne procedures en bij een oplossingsgerichte werkwijze vooral hoger zou zijn als sprake is van een geschil over een beleidsvrije bevoegdheid en/of van een complex geschil. Schematisch weergegeven zien de veronderstelde verbanden er als volgt uit (zie figuur 3.3).

12] Van der Velden, Koetsenruijter & Euwema 2010.

Figuur 3.3 Model verband kenmerken van de procedure en de kwaliteit van bezwaarbehandeling



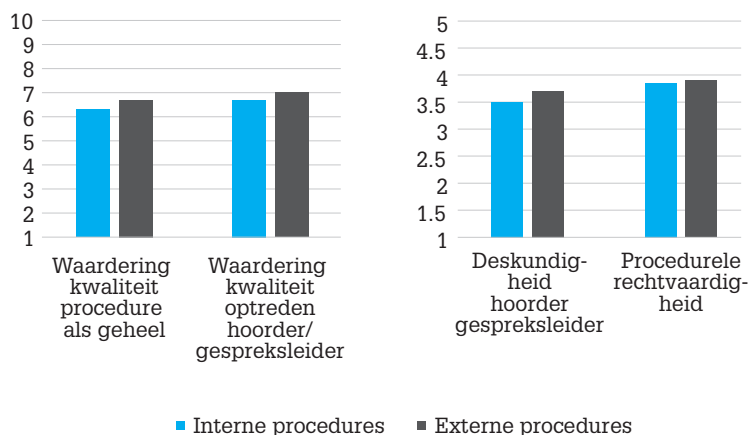
3.5 De ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling

Om mijn hypothesen te toetsen heb ik onder bijna 200 professionele rechtshulpverleners een web-enquête afgenomen over de bezwaarzaak waar zij het meest recent als gemachtigde bij betrokken zijn geweest. In de vragenlijst heb ik hun gevraagd naar de kenmerken van de procedure en de werkwijze van de hoorder/gespreksleider en de kenmerken van het geschil dat aan de orde was. Vervolgens heb ik een aantal vragen gesteld over de door hen ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling. Op alle punten is veel diversiteit gevonden. Dit maakte het goed mogelijk de verschillende door mij opgeworpen hypothesen te toetsen. In de komende paragrafen bespreek ik kort de belangrijkste resultaten van mijn analyses.

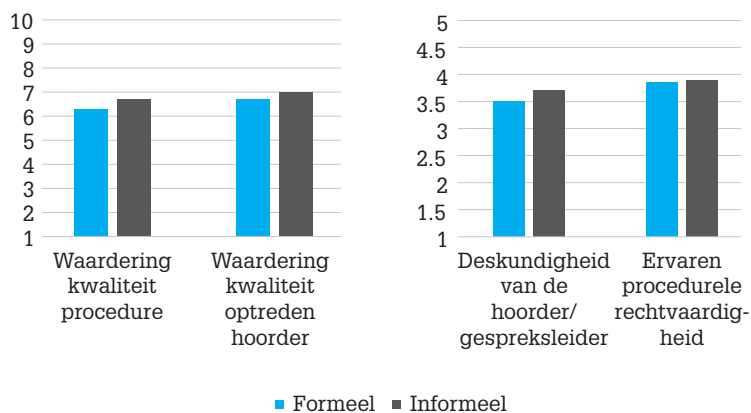
Verbanden tussen kenmerken procedure en ervaren kwaliteit?

Wat komt uit het onderzoek naar voren over de relatie tussen de inrichting van de procedure en de ervaren kwaliteit? De gemiddelde beoordeling van de respondenten op elk van de door mij onderscheiden elementen van kwaliteit is in figuur 3.4 en 3.5 te zien. Figuur 3.4 ziet op de verschillen tussen interne en externe procedures, figuur 3.5 op de verschillen tussen formele en informele procedures.

Figuur 3.4 Verschillen tussen interne en externe procedures
(n = 194)



Figuur 3.5 Verschillen tussen formele en informele procedures
(n = 194)



Een verrassende bevinding is dat voor elk van de indicatoren voor kwaliteit (de algemene waardering voor de kwaliteit van de procedure en het optreden van de hoorder/gespreksleider, de deskundigheid van de hoorder/gespreksleider en de ervaren procedurele rechtvaardigheid)

geldt dat er nauwelijks verschillen zijn gevonden tussen op verschillende manieren ingerichte procedures. Sterker nog, tussen interne en externe procedures zijn in het geheel geen significante verschillen gevonden. Tussen formele en informele procedures verschilt alleen de ervaren deskundigheid van de hoorder/gespreksleider. De deskundigheid van de hoorder werd in formele procedures hoger gewaardeerd dan in informele procedures (3,6 tegenover 3,2 op een schaal van 1 tot 5). Voor mijn hypothese dat de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling bij informele procedures en interne procedures hoger is dan bij formele en externe procedures, werd derhalve geen steun gevonden.

De mate waarin sprake was van een oplossingsgerichte werkwijze van de hoorder/gespreksleider, maakte wel verschil voor elk van de onderscheiden indicatoren. Onder een oplossingsgerichte werkwijze versta ik dat meer dan alleen de juridische punten uit het bezwaarschrift worden besproken, dat wordt geprobeerd te achterhalen waar het geschil echt om draait en dat oplossingsgericht wordt gewerkt. Voor elk van deze drie pijlers van een oplossingsgerichte werkwijze is een positief verband gevonden met de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling. Daaruit kan de conclusie worden getrokken dat de door respondenten ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling veel sterker samenhangt met de *opstelling* van de persoon die de hoorzitting of het informeel gesprek leidde, dan met de wijze waarop de procedure is *vormgegeven*.

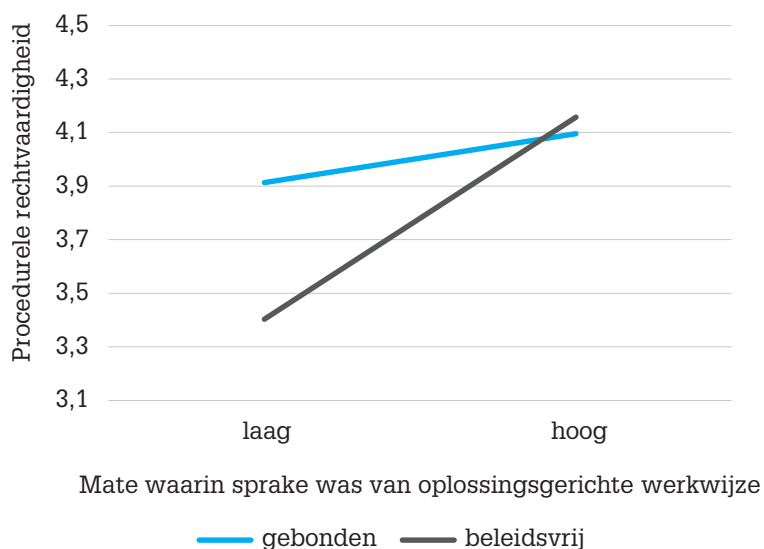
Is sprake van een fit tussen procedure en geschil?

Bestaat er aanleiding om die conclusies over het verband tussen de kenmerken van de bezwaarprocedure en de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling bij te stellen, als ook de kenmerken van het geschil dat aan de orde is in beschouwing worden genomen? Doen zich dan bijvoorbeeld wel verschillen voor tussen interne en externe procedures? En verandert de waardering voor informele procedures ten opzichte van formele procedures? Dat blijkt nauwelijks het geval. Het idee dat het verband tussen de inrichting van een bezwaarprocedure en de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling mede wordt bepaald door de 'fit' tussen de kenmerken van de procedure en de kenmerken van het geschil, klopt slechts zeer gedeeltelijk. Het was bijvoorbeeld niet zo dat de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling bij interne en informele procedures vooral bij conflicten met veel aspecten en geschillen over

beleidsvrije bevoegdheden hoger was dan bij externe en formele procedures.

Wel ging een oplossingsgerichte werkwijze vooral in geschillen over beleidsvrije bevoegdheden gepaard met een hogere ervaren kwaliteit van het optreden van de hoorder/gespreksleider, diens deskundigheid en de ervaren procedurele rechtvaardigheid. In complexe geschillen ging een oplossingsgerichte werkwijze gepaard met een hogere ervaren procedurele rechtvaardigheid. Anders gezegd: de meerwaarde van een oplossingsgerichte werkwijze wordt vooral ervaren in complexe geschillen en geschillen over beleidsvrije bevoegdheden. Hoe dat effect eruitziet, illustreer ik met figuur 3.6.

Figuur 3.6 Oplossingsgerichte werkwijze, beleidsvrije bevoegdheden en procedurele rechtvaardigheid (n = 190)



In deze figuur zijn twee lijnen te zien. De bovenste lijn geeft het verband weer tussen de mate waarin sprake is van een oplossingsgerichte werkwijze en de ervaren procedurele rechtvaardigheid voor geschillen

over gebonden bevoegdheden. De onderste lijn doet hetzelfde, maar dan voor geschillen over beleidsvrije bevoegdheden.

Aan de linkerzijde van de figuur is te zien dat als de mate waarin sprake was van een oplossingsgerichte werkwijze laag is, de ervaren procedurele rechtvaardigheid in geschillen over gebonden bevoegdheden een stuk hoger is (3,9 op een schaal van 1 tot 5) dan in geschillen over beleidsvrije bevoegdheden (3,4). Echter, is de mate waarin sprake was van een oplossingsgerichte werkwijze hoog, dan is te zien dat de door respondenten ervaren procedurele rechtvaardigheid in beide typen geschillen zeer dicht bij elkaar ligt. In zowel geschillen over gebonden bevoegdheden als in geschillen over beleidsvrije bevoegdheden wordt dan door respondenten gemiddeld een score van 4,2 gegeven. Dat betekent dat er zowel in geschillen over gebonden bevoegdheden als in geschillen over beleidsvrije bevoegdheden een positief verband bestaat tussen de mate waarin oplossingsgericht is gewerkt en de ervaren procedurele rechtvaardigheid, maar dat dit verband in geschillen over beleidsvrije bevoegdheden een stuk sterker is.¹³

3.6 Handvatten om de kwaliteit van bezwaarbehandeling te vergroten

Wat kunnen de resultaten van dit onderzoek betekenen voor de wijze waarop de bezwaarprocedure in de praktijk door bestuursorganen zou moeten worden benut om de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling te vergroten? Mijn onderzoek geeft geen aanleiding te veronderstellen dat de kwaliteit van bezwaarbehandeling sterk samenhangt met de inrichting van de bezwaarprocedure. Ook is niet gebleken van een zeer duidelijke goede, of minder goede, 'fit' tussen aan de ene kant de kenmerken van de procedure en/of werkwijze en aan de andere kant de kenmerken van het geschil dat in de bezwaarprocedure aan de orde was.

Wat betekent dat voor de bestuursorganen die op papier een informele aanpak hanteren, maar in de praktijk niet of nauwelijks? En wat

13] $B = .115, p < .05$.

betekent het voor bestuursorganen die overwegen de informele aanpak te gaan hanteren? Veel bestuursorganen zijn begonnen met het aanbieden van een informele procedure of informeel gesprek (naast of in plaats van een formele procedure). De uitkomsten van mijn onderzoek duiden erop dat het zinnvoller is om in het algemeen te streven naar een meer oplossingsgerichte opstelling door de personen die zijn belast met de behandeling van bezwaren.

Kwalitatief goede bezwaarbehandeling is mogelijk binnen de context van elk type procedure. Wat er meer toe doet, zijn de vaardigheden en de opstelling van de personen die zijn belast met de behandeling van bezwaren. Als de hoorzitting of het informele gesprek wordt benut om op zoek te gaan naar het achterliggende probleem van de bezwaarmaker, als wordt geprobeerd duidelijk te krijgen waar het geschil nu echt om draait en als wordt gekeken of er een oplossing voor het probleem dat aanleiding was om bezwaar te maken kan worden gevonden, gaat dat – in het bijzonder in complexe geschillen en geschillen over beleidsvrije bevoegdheden – gepaard met een hogere waardering voor de kwaliteit van de procedure in het algemeen, een hogere waardering voor de kwaliteit van het optreden van de hoorder/ gespreksleider, een hogere ervaren deskundigheid van de hoorder en een hogere ervaren procedurele rechtvaardigheid. Daarbij maakt het geen verschil of die hoorder of gespreksleider zijn werk doet in de context van een formele, informele, interne of externe bezwaarprocedure.

Het vergroten van de kwaliteit van bezwaarbehandeling lijkt dus primair een kwestie van de opstelling en vaardigheden van de personen die aan de zijde van het bestuursorgaan bij de behandeling van bezwaren worden betrokken. Dit doet de vraag opkomen welke personen dat moeten zijn en welke kennis en vaardigheden voor hen belangrijk zijn. Daarvoor heb ik een aantal suggesties die ik hierna kort uiteenzet.

Welke personen worden betrokken bij de hoorzitting of het gesprek?

In beginsel kunnen vier categorieën personen betrokken zijn bij het horen van bezwaarmakers.¹⁴ Naast de bezwaarmaker (plus eventuele derde-belanghebbenden) zijn dat degene die verantwoordelijk was voor de voorbereiding van het bestreden besluit (de vakambtenaar), de hoorder(s)/gespreksleider(s) (de hoorder), en degene die de beslissing op het bezwaar neemt (de beslisser).

Het is mogelijk – en niet per definitie problematisch – dat één persoon meerdere rollen vervult. Zo kan de persoon die de hoorzitting of het informele gesprek leidt, ook degene zijn die bevoegd is op het bezwaarschrift te beslissen. Ingewikkelder wordt het als één persoon twee rollen vervult die niet goed met elkaar verenigbaar zijn, bijvoorbeeld als de vakambtenaar ook de rol van hoorder op zich moet nemen. Het risico bestaat dan dat het goed vervullen van de ene rol ten koste gaat van de andere (al is het maar in de beleving van een bezwaarmaker).

Van belang bij het vormgeven van een hoorzitting of overleg is dat de verschillende partijen die nodig zijn om een oplossing voor het geschil te verkennen (en waar mogelijk te bereiken), bij elkaar samenkomen. Daarvoor is nodig dat, naast de bezwaarmaker, in ieder geval iemand aanwezig is met kennis van (de wijze van totstandkoming en inhoud van) het bestreden besluit, iemand met de vaardigheden om het gesprek of de hoorzitting in goede banen te leiden, met de deskundigheid om daarbij de juiste vragen te stellen en eventuele alternatieve oplossingen voor het geschil te verkennen en, tot slot, iemand die de bevoegdheid heeft om deze alternatieve oplossingen om te kunnen zetten in besluitvorming. In welke context (intern, extern, formeel of informeel) deze personen samenkomen, is van ondergeschikt belang.

Bij de vraag hoeveel en welke personen bij een hoorzitting of overleg zouden moeten worden betrokken, kunnen zich twee situaties

¹⁴] Ik bedoel hiermee de personen van wie tijdens de zitting een inhoudelijke inbreng mag worden verwacht, dus niet de secretaris of notulist.

voordoen. Ten eerste kan het zo zijn dat door de bezwaarbehandelaar een advies wordt uitgebracht aan een andere persoon die op het bezwaar moet beslissen (bijvoorbeeld het bestuursorgaan of een door het bestuursorgaan gemandateerde ambtenaar). In andere woorden: de hoorder adviseert aan de beslisser. Ten tweede kan het zijn dat de hoorder zelf bevoegd is om op het bezwaar te beslissen. In het eerste geval is van belang dat de persoon die uiteindelijk het besluit op bezwaar zal nemen, ook bij de hoorzitting of het informele gesprek aanwezig is. Wordt door de hoorder advies uitgebracht, dan moet de beslisser bij de hoorzitting aanwezig zijn, omdat die persoon een alternatieve oplossing voor het geschil kan omzetten in daadwerkelijke besluitvorming. Het belang van het bij het horen betrekken van personen met voldoende mandaat om een overeengekomen oplossing voor het geschil in een besluit om te zetten, is ook al in het kader van de eerste en tweede evaluatie van de Awb benadrukt.¹⁵ Lukt het niet om de persoon die uiteindelijk op het bezwaar beslist op de hoorzitting aanwezig te laten zijn, dan is een informele oplossing voor het geschil uiteraard niet uitgesloten. Het bezwaar kan worden aangehouden zodat intern kan worden overlegd. Beslist de hoorder zelf op het bezwaar (de situatie dat hoorder en beslisser in één persoon zijn verenigd), dan kan worden volstaan met het uitnodigen van de vakambtenaar, de persoon die verantwoordelijk was voor het voorbereiden van het bestreden besluit.

Overigens is het in alle gevallen van meerwaarde dat de vakambtenaar aanwezig is bij een hoorzitting of overleg. Met diens aanwezigheid kan worden voorkomen dat de hoorzitting zich beperkt tot het louter aanhoren van de bezwaarmaker. Bovendien kan de vakambtenaar eventueel worden gevraagd om uitleg te geven over het bestreden besluit. Door de aanwezigheid van een ambtenaar die het primaire besluit heeft voorbereid, kan de hoorder zich volledig concentreren op zijn taak als gespreksleider en kan hij proberen een oplossing voor het geschil te vinden. Een ander belangrijk voordeel van het betrekken van de vakambtenaar is dat het eenvoudiger is om in het kader van een efficiënte afhandeling van het geschil een nieuw primair besluit te

¹⁵] Beerten e.a. 1996; Aalders e.a. 2001.

nemen (art. 6:19 Awb), omdat die bevoegdheid veelal bij de vakafdeling berust. De aanwezigheid van de vakambtenaar bij de hoorzitting of het overleg is tot slot voor de beslisser van belang. De beslisser heeft er immers geen belang bij om een alternatieve oplossing voor te stellen of te accepteren die later op verzet stuit bij de vakafdeling. Door de vakafdeling te betrekken bij de inhoudelijke behandeling van het bezwaar kan dat waar mogelijk worden voorkomen.¹⁶

Naarmate de belangen van het bestuursorgaan bij de uitkomst van een bezwaarprocedure groter zijn, geeft dat meer aanleiding om een ambtenaar met ruim mandaat, of (een lid van) het bestuursorgaan zelf bij de inhoudelijke behandeling van het bezwaar te betrekken. Dat kan bijvoorbeeld zinvol zijn indien sprake is van grote financiële belangen aan de zijde van het bestuursorgaan, wanneer de zaak politiek gevoelig ligt, of als het bestuursorgaan zelf belang heeft bij een bepaalde uitkomst van de procedure. Maar het kan ook van meerwaarde zijn indien het bestreden besluit tot stand is gekomen na een belangenafweging (wanneer immers het beleid van het bestuursorgaan een belangrijke rol speelt). In dergelijke zaken zal de beslisser – als dat een ambtenaar zonder ruim mandaat is – naar verwachting terughoudend zijn bij het voorstellen (of aanvaarden) van alternatieve oplossingen voor het geschil, als het risico bestaat dat de primaire afdeling of beleidsmakers die niet acceptabel vinden. Immers, het aanvaarden van een alternatieve oplossing voor het geschil betekent ook dat het bestreden besluit in beginsel zal moeten worden gewijzigd, met alle mogelijke gevolgen van dien. Zijn de belangen aan de zijde van het bestuursorgaan groter, dan is het begrijpelijk dat men terughoudender zal zijn bij het accepteren van alternatieve oplossingen.

Efficiëntie?

De hierboven beschreven ideeën zouden kunnen stuiten op praktische bezwaren, bijvoorbeeld vrees voor een toename van de kosten die gepaard gaan met de behandeling van een bezwaar. Die zal zich kunnen voordoen bij bestuursorganen die als beleid hebben om

16] Ook kan worden gewezen op leereffecten: de primaire afdeling zal naar verwachting eerder leren van haar fouten, wanneer zij betrokken wordt bij de behandeling van bezwaren.

bezwaarmakers door één ambtenaar te laten horen (wat bij de grote uitvoeringsinstanties en in het kader van sociale zekerheid meer dan eens het geval is). Toch denk ik dat de extra kosten die dat met zich meebrengt, met enige inspanning van het bestuursorgaan beperkt zouden kunnen worden gehouden.

Een voor de hand liggende manier om de bestuurslasten te beperken is om standaard met bezwaarmakers te telefoneren om het over hun bezwaarschrift te hebben. Uit onderzoek blijkt dat dit telefonisch contact in een aanzienlijk deel van de gevallen kan resulteren in de intrekking van het bezwaar, waarmee een verdere inhoudelijke behandeling niet meer nodig is.¹⁷ Daarnaast zou meer kunnen worden ingezet op het vroegtijdig uit de procedure halen van bezwaren waar eigenlijk geen verschil van mening bestaat over de juistheid van het bestreden besluit. Dan kan het bestuursorgaan uit eigen beweging overgaan tot snelle correctie van onjuiste beslissingen (door een nieuw primair besluit te nemen).¹⁸ Een derde mogelijkheid is om, wanneer bij het bestuursorgaan geen bereidheid bestaat om in overleg te treden met belanghebbenden, vaker – deugdelijk gemotiveerd – aan te sturen op en in te stemmen met verzoeken om de bezwaarfase over te slaan (art. 7:1a Awb).

Geen onderhandelingsruimte?

Uiteraard moet niet uit het oog worden verloren dat een aanzienlijk deel van de door een bestuursorgaan te behandelen bezwaren eenduidig juridische geschillen over gebonden bevoegdheden betreft. Dat betekent dat de ruimte voor het bestuursorgaan om in een concreet geval een inhoudelijk ander besluit te nemen dan het besluit dat ter discussie staat, behoudens het geval dat dit besluit onrechtmatig was, tamelijk beperkt is. Dat neemt uiteraard niet weg dat het bestuursorgaan op zoek kan gaan naar een oplossing ‘voorbij het besluit’, bijvoorbeeld door te onderzoeken of het gebruik kan maken van een andere bevoegdheid of door de bezwaarmaker te verwijzen naar een andere instantie. Daarom

17] Zie bijvoorbeeld Van der Velden, Koetsenruijter & Euwema 2010, p. 143.

18] Een dergelijke werkwijze is inmiddels bij veel bestuursorganen al ingeburgerd.

zou het ook in geschillen waar het bestuursorgaan op het eerste oog minder bewegingsruimte heeft, goed zijn dat een vertegenwoordiger van het bestuursorgaan op de hoorzitting of bij het gesprek met de bezwaarmaker aanwezig is die ook zicht heeft op eventuele andere, voor de bezwaarmaker relevante, bevoegdheden van het bestuursorgaan. Dat vergroot de kans dat de hoorzitting wordt benut om te proberen een oplossing voor het probleem van de bezwaarmaker te vinden.

Essentiële vaardigheden van de persoon die het gesprek of de hoorzitting leidt

Er is de afgelopen jaren al veel aandacht geweest voor het vergroten van de gespreksvaardigheden van bezwaarbehandelaren. Uit onderzoek blijkt dat goede communicatieve vaardigheden van de hoorder/gespreksleider kunnen bijdragen aan de door rechtzoekenden ervaren procedurele rechtvaardigheid.¹⁹ Een stap verder is om tijdens de zitting te proberen om tot een voor alle partijen als rechtvaardig ervaren oplossing voor het geschil te komen. Is dat het doel, dan zijn gespreksvaardigheden uiteraard van belang, maar is juridische kennis minstens even belangrijk.

De juridische kennis van degenen die namens het bestuursorgaan bij de behandeling van een bezwaar zijn betrokken (zowel van de hoorder als van de ambtenaar van de vakafdeling als het bestuursorgaan), is ook los van het ideaal van responsieve besluitvorming belangrijk, met name om uitvoering te kunnen geven aan de in artikel 7:11 Awb voorgeschreven opdracht tot een volledige heroverweging. Elk van die betrokkenen moet in staat zijn zich een oordeel te vormen over de gegrondheid van de door een bezwaarmaker aangevoerde bezwaren (en in voorkomende gevallen ook over het namens het bestuursorgaan gevoerde verweer). Juridische kwaliteit is wellicht voor de bezwaarbehandelaar nog wel het meest van belang, omdat hij zijn eigen oordeel dient te vormen over de juistheid van het besluit dat ter discussie staat en een inschatting moet maken van de speelruimte die het bestuursorgaan geniet bij de heroverweging van het bestreden besluit. Bovendien kan juridische deskundigheid van de hoorder bijdragen aan een vorm van ongelijkheidscompensatie tussen

19] Van der Velden, Koetsenruijter & Euwema 2010.

de burger (die nu eenmaal vaak een juridische leek is) en de deskundige vertegenwoordiger(s) van vakafdeling en/of bestuur aan de andere kant van de tafel. De juridische vaardigheden van bezwaarbehandelaren zijn minstens van even groot belang voor de kwaliteit van bezwaarbehandeling als hun gespreksvaardigheden.

3.7 Conclusie

Op grond van de analyses in dit hoofdstuk zijn drie conclusies te trekken. Ten eerste, de veronderstelling dat de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling bij informele en interne procedures hoger zou zijn dan bij formele en externe procedures, wordt niet bevestigd. Ten tweede, het idee dat het verband tussen de inrichting van de bezwaarprocedure en de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling wordt bepaald door – of mede afhangt van – de ‘fit’ tussen de kenmerken van de procedure en de kenmerken van het geschil, klopt enkel voor wat betreft de mate waarin sprake is van een oplossingsgerichte werkwijze. Ten derde, voor de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling zijn de werkwijze en opstelling van de persoon die het gesprek of de hoorzitting leidt, anders dan de wijze waarop de procedure is vormgegeven, wel van betekenis. Is volgens de respondenten sprake van een oplossingsgerichte werkwijze, dan heeft dat allerlei positieve effecten op de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling, ongeacht of sprake is van een formele, informele, interne of externe procedure.

Literatuur

- M.V.C. Aalders e.a., *De burger en de Awb. Ervaringen van repeat players met Awb-procedures*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2001.
- M.D. Bayles, *Procedural Justice. Allocating to individuals*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers 1990.
- M.S. Beerten e.a., *Aspecten van financiële beschikkingverlening. Een eerste evaluatie van de Awb*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1996.
- R.H. de Bock, ‘Grip op kwaliteit. Een model voor inhoudelijke kwaliteit van rechterlijke beslissingen’, in: *Kwaliteit als keuze. Preadviezen* (Handelingen Nederlandse Juristen-Vereniging, deel 2015-1), Deventer: Wolters Kluwer 2015, p. 27 -139.

- E.J. Daalder, G.R.J. de Groot & J.M.E. van Breugel, *De parlementaire geschiedenis van de Algemene wet bestuursrecht Eerste Tranche*, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink 1994.
- D.J. Galligan, *Due Process and Fair Procedures. A Study of Administrative Procedures*, Oxford: Oxford University Press 1997.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Professioneel behandelen van bezwaren. Handleiding voor het oplossingsgericht behandelen van bezwaarschriften*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2013.
- T.R. Tyler, 'What is procedural justice? Criteria used by citizens to assess the fairness of legal procedures', *Law and Society Review* 1988, 22 (1), p. 103-135.
- L. van der Velden, C.C.J.M. Koetsenruijter & M.C. Euwema, *Prettig contact met de overheid 2. Eindrapportage pionierstraject mediationvaardigheden, resultaten, analyses & aanbevelingen*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2010.
- B.W.N. de Waard, *Beginselen van behoorlijke rechtspleging* (diss. Utrecht), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1987.

‘GEMEENTEN SCHIETEN NOGAL EENS IN EEN JURIDISCHE KRAMP’

Advocaat Rob Wertheim zit midden in het bestuursrecht. In zijn vakgebied, het omgevingsrecht, is er volgens hem weinig ruimte voor de informele aanpak. Wel ziet hij dat overheden pogingen ondernemen om zaken ‘informeel’ aan te pakken. Maar harde termijnen en ambtenaren die vastzitten in de hiërarchie, helpen daar niet bij.

U bent opgeleid in het ‘formele bestuursrecht’. Er zijn duidelijke regels over het indienen en afhandelen van bezwaarschriften. Zo leren juristen dat. In hoeverre is de informele aanpak voor u een omslag?

‘De aanpak is niet nieuw. In de provincie Overijssel zijn ze er jaren geleden mee begonnen. Ik heb eerder in de bezwarencommissie van de provincie Noord-Brabant gezeten, daar deden ze het ook. Althans: op papier. Maar als advocaat of lid van een bezwarencommissie merk ik er niet zo veel van.’

Hoezo niet?

‘Een voorbeeld. Onlangs kreeg ik een aanslag voor bouwleges onder ogen die een cliënt had ontvangen. Daaronder stond een bezwaarclausule: heeft u bezwaar, neem dan contact op met de gemeente. Dan kijken we of we eruit kunnen komen. Maar een formeel bezwaar zult u wel binnen zes weken moeten indienen – de normale

clausule. Als advocaat kies je in zo'n geval altijd voor de formele weg. Ik weet dat secretarissen van bezwarencommissies burgers wel bellen als zij in bezwaar zijn gegaan, maar als advocaat word ik niet gebeld als ik een bezwaar indien.'

Waarom niet?

'Ik vermoed dat een secretaris van een bezwarencommissie denkt: de burger is al naar een advocaat gegaan en kiest voor de formele weg. De bezwaarmaker zelf wordt ook niet gebeld want het bestuursorgaan mag niet buiten de advocaat om contact zoeken met zijn cliënt. Mijn indruk is dus dat de informele aanpak is afgesloten als ik als advocaat het bezwaarschrift indien namens mijn cliënt. Dat kán overigens komen omdat ik uitsluitend omgevingsrecht doe. Daar zijn altijd meer partijen bij betrokken en dan is de informele route sowieso moeilijker. Overigens, ik ben weleens gebeld door een ambtenaar, maar meer om toelichting te geven op een kwestie, niet om mij te vragen of ik voor de informele aanpak zou willen kiezen.'

Wat vindt u eigenlijk van de informele aanpak?

'Ik sta daar zeker voor open. Als plaatsvervangend voorzitter van de bezwarencommissie Zuid-Holland probeer ik het ook toe te passen als een zaak zich ervoor leent. Ik vraag dan aan beide partijen: zou je niet eerst met elkaar moeten gaan praten? Dat deed ik ook onlangs toen een gemeente bezwaar had gemaakt tegen een besluit van de provincie. Als commissie zagen wij toen dat er toch nog wat ruimte was. Dat gesprek had succes. Frappant: beide partijen hadden zich eerst ingegraven in hun standpunten, maar zijn er toch samen uitgekomen. Nu ze het samen hebben opgelost, hoeft je als commissie geen advies meer te geven.'

U zat dan meer in de rol van mediator.

'Inderdaad. Maar wel in het stadium dat de zaak juridisch al liep en dreigde te verharden.'

Zouden advocaten niet meer moeten aansturen op de informele aanpak, als dat naar verwachting beter uitpakt voor de cliënt?

Want u zult de route kiezen die het beste is voor de cliënt.

'In zekere zin wel. Ik suggereer mijn cliënten regelmatig: zou je niet eens gaan praten met de burens. Het probleem is echter dat je de

bezwaartermijn niet kunt laten verlopen. Die moet je veiligstellen, dus bewandel je de formele weg. Daar ontkom je als advocaat niet aan, anders bega je een beroepsfout.'

Komt het vaak voor dat burgers al in de bezwaarfase een advocaat inschakelen?

'Je mag in het bestuursrecht in alle fases – bezwaar, beroep en hoger beroep – zonder advocaat procederen. Als ze mij nodig hebben in bezwaar, dan doe ik dat. Vaak is dat duur, maar als je het als burger zelf doet en je verknalt het, dan is goedkoop ook weer duurkoop. Ik zie weleens een bezwaarschrift van een burger en dan denk ik: ik had dat zelf heel anders aangepakt.'

Hoe gaat u te werk, nu het zo lastig kiezen is tussen de formele en informele route?

'Als het gaat om een burenruzie, als gevolg van een besluit van de gemeente – de ene buurman wil een bouwwerk en krijgt de vergunning, de andere is daarop tegen – dan zeg ik: als je een advocaat inschakelt, dan kan het gaan escaleren. Ik vraag ook: moet ik direct naar voren treden of zal ik eerst een briefje dicteren dat je zelf kan indienen? Dat is ook een manier om de boel niet te snel te laten escaleren. Maar bij veel zakelijke cliënten maakt dat soort afwegingen allemaal niet uit. Bij die burenruzie probeer ik dus wel 'informeel' te opereren, hoewel de verhoudingen soms al heel slecht zijn. En ja, ik heb natuurlijk ook een commercieel belang. Als een cliënt vraagt of ik juridische ondersteuning wil bieden, dan doe ik dat ook. Er zijn genoeg advocaten die dit laten oplopen tot de Raad van State, ik probeer toch vaak het zover niet te laten komen.'

Het is toch ook de rol van de advocaat om te proberen conflicten in der minne te schikken en niet direct naar de rechter te rennen. Dus eerst informeel, en als dat niks oplevert, dan formeel.

'Zeker. Maar in het civiele recht heb je daar meer ruimte voor. In het bestuursrecht hebben we te maken met die termijn van zes weken, zodra er een besluit ligt. Als je die laat lopen, dan krijgt het besluit formele rechtskracht en wordt dat dus onherroepelijk. Dat beperkt je in je



vrijheid en in je mogelijkheden om aan te sturen op een informele route. Wel komt het voor dat je een pro forma bezwaarschrift indient en dan om een extra termijn vraagt. Dan heb je wat meer ruimte om andere acties te overwegen.'

In veel gemeenten begint de informele procedure al vóór het officiële besluit.

'Dat vind ik best sympathiek. Ik heb het nog niet meegemaakt. Zolang mensen maar niet van hun rechten worden afgehouden, en dus altijd alsnog in bezwaar kunnen.'

Hoe doen bezwaarbehandelaars het in uw ogen?

'De Awb kent twee soorten commissies. In de ene zitten de eigen ambtenaren, de andere is een externe commissie die hoort in de bezwaarfase. Ik heb relatief veel te maken met externe commissies, dus de onafhankelijke bezwarencommissies, die mogelijk zijn op grond van artikel 7:13 van de Algemene wet bestuursrecht. Die hebben geen hiërarchische verhouding met de overheid en durven dan soms meer, ze lijken flexibeler. Maar ook zulke commissies doen soms heel formeel. Ze spelen dan rechtbankje. Ik mis nogal eens dat de mogelijkheid wordt geboden om er samen uit te komen. Mijn indruk is dat ambtenaren minder flexibel in de wedstrijd zitten dan externen, de ambtenaren zitten doorgaans vast in de hiërarchie. Word je door ambtenaren gehoord, dan is de informele aanpak in wezen een wassen neus. De informele aanpak gaat eigenlijk over het afvangen van bezwaren voordat het tot een besluit leidt, terwijl ik als advocaat pas in beeld kom bij de hoorzitting. Overigens, bij zaken met grote belangen, in het "grotemensenbestuursrecht", is doorgaans geen behoefte aan informele routes.'

Wassen neus?

'Ik was een keer advocaat in een bezwaarprocedure tegen een gemeente, die ook de informele weg propageerde. Dat stond namelijk onder aan de brief die de bezwaarmaker ontving. Daar kwam in de praktijk niks van terecht. Met mijn cliënt had ik afgesproken dat hij zelf naar de hoorzitting zou gaan, in de hoop dat het geen al te juridisch

verhaal zou worden. Tijdens de hoorzitting werd de cliënt door twee ambtenaren wat stoïcijns en glazig aangekeken. Ze zeiden: over twee weken ligt er een besluit op bezwaar, en ze wilden verder nergens over praten. Wek dan niet die verwachting in die brieven.'

Wat gaat goed in de bezwaarprocedure en wat kan beter?

'Bezwaarbehandelaars moeten tijdens het horen het juridische verhaal naar boven zien te krijgen. Maar ook zouden zij moeten vragen: wat houdt partijen nu echt verdeeld? En is er geen andere uitweg? Dat zou wel vaker mogen.'

Ziet de gemeente u als een obstakel wanneer u een burger bijstaat in de bezwaarfase?

'Ik heb in ieder geval gemerkt dat gemeenten dan snel in een juridische kramp schieten. Daarom adviseer ik cliënten vaak: stuur de brief maar niet op mijn briefpapier. Dat zou escalerend kunnen werken, maar de houding verschilt per gemeente en per ambtenaar.'

De informele aanpak wordt op veel plaatsen gepropageerd, maar vaak komt het niet van de grond of vallen gemeenten terug op het formeel-juridische. Hoe verklaart u dat?

'Als er meer partijen bij een geschil betrokken zijn, krijg je dat al snel, dan werkt de informele aanpak niet zo goed. Dat komt ook door het wettelijk systeem: die zes weken dwingen je om heel formeel te opereren. Dat lokt juridisering uit, ook in mijn vakgebied. De een wil een vergunning, de buurman is tegen, zie het dan maar eens informeel op te lossen. Maar in tweepartijengedingen zou je het systeem zo kunnen veranderen dat je niet meer bent gebonden aan die zes weken.'

Wat kunnen gemeenten of ambtenaren leren van de informele of oplossingsgerichte aanpak die advocaten hanteren?

'Dat suggereert dat alle advocaten zo werken. Sommige advocaten zijn erg juridisch, sommige wat minder. Dat geldt ook voor ambtenaren. In sommige gemeentelijke organisaties krijgen gemeenteambtenaren meer vrijheid voor contacten met burgers. Als ze in de kramp schieten, komt dat soms ook door een gebrek aan juridische kennis. Wie heel goed in het juridisch systeem zit, snapt ook beter dat er in bepaalde gevallen ruimte is voor alternatieve routes.'

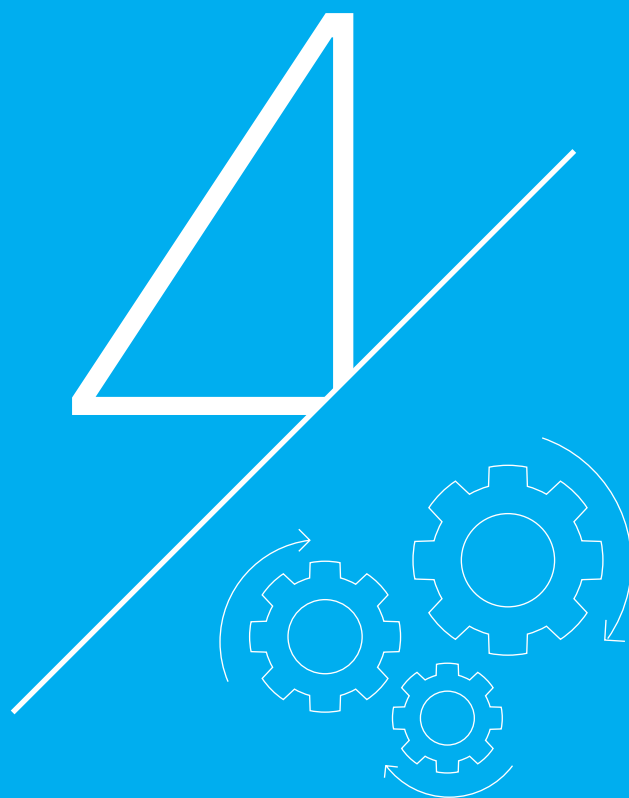
Rob Wertheim is advocaat bestuursrecht te Zwolle en deeltijd docent bestuursrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen. Per 1 mei 2019 is hij benoemd als lid en plaatsvervangend voorzitter van de bezwarencommissie van de provincie Zuid-Holland. Eerder was hij lid van de bezwarencommissie van Noord-Brabant en van de bezwarencommissie van de provincie Groningen.

Bezwarencommissie Zuid-Holland

Het jaarverslag 2018 van de bezwarencommissie Zuid-Holland meldt dat in dat jaar 87 bezwaarschriften (van de 259) zijn ingetrokken. Informeel overleg met de vakafdeling, al dan niet georganiseerd door medewerkers van het cluster rechtsbescherming, leidde 57 keer tot intrekking van het bezwaarschrift. In 27 van die zaken is het bestreden besluit na het informele overleg ingetrokken of gewijzigd.

In 2017 zijn 64 bezwaarschriften (van de 223) ingetrokken. Informeel overleg met de vakafdeling was 45 maal reden voor de intrekking van het bezwaarschrift; in 22 van die zaken was het besluit na het overleg ingetrokken of gewijzigd.

Uit het jaarverslag 2018: 'Door het informele overleg is het geschil in beide jaren in ongeveer een kwart van de gevallen zonder advies van de commissie opgelost. De commissie acht het belangrijk dat geschillen op deze wijze zo vaak als mogelijk worden opgelost. Zij voegt daaraan toe dat, als geen informeel overleg heeft plaatsgevonden of als dat overleg niet tot een oplossing heeft geleid, ook de commissie zelf op de zitting – zo nodig opnieuw – zal pogen partijen alsnog tot elkaar te brengen.'



HET IMPLEMENTEREN EN BORGEN VAN OPLOSSINGSGERICHT WERKEN BIJ DE BEHANDELING VAN BEZWAARSCHRIFTEN

Sanne Marx

Oplossingsgericht werken, in dit hoofdstuk ook wel de informele aanpak genoemd, is in theorie gemakkelijker dan in de praktijk.¹ Het kennen van de voordelen van de informele aanpak en afspreken dat voortaan oplossingsgericht gewerkt wordt, blijkt in de praktijk helaas regelmatig onvoldoende om daadwerkelijk de informele aanpak toe te passen. Dat is jammer, want structureel oplossingsgericht werken kan wel. Met dit hoofdstuk wil ik gemeenten, en in het bijzonder leidinggevenden van bezwaarjuristen en projectleiders informele aanpak, die aan de slag willen met oplossingsgericht werken of die hun oplossingsgerichte werkwijze willen doorontwikkelen, laten zien wat er allemaal mogelijk (en nodig) is voor het implementeren en borgen van de informele

1] Mein & Marseille 2020.



aanpak bij de behandeling van bezwaarschriften: bij de start van het bezwaarproces ('bellen bij bezwaar') en rondom de hoorzitting.

4.1 Implementeren en borgen van 'bellen bij bezwaar'

In de volgende paragrafen staan de werkzaamheden beschreven die nodig zijn om het oplossingsgericht behandelen van bezwaarschriften voor te bereiden. Bij het schrijven van deze paragrafen is ervan uitgegaan dat de organisatie met de informele aanpak aan de slag wil, dat er budget is vrijgemaakt voor het project en dat er een projectgroep is die een projectplan en -planning heeft opgesteld. Het is aan te bevelen om in het projectplan aandacht te besteden aan de vorm waarin de informele aanpak wordt toegepast in de organisatie. Gaan alle bezwaarbehandelaars oplossingsgericht werken of is er een selecte groep intrinsiek gemotiveerde bezwaarbehandelaars die de informele aanpak voor hun rekening neemt?

Nog twee opmerkingen vooraf. Voor het draagvlak binnen de organisatie is het nodig dat het bestuur duidelijk maakt dat het achter oplossingsgericht werken staat en dat deze manier van werken voortaan de organisatienorm is. Het bestuur kan bijvoorbeeld besluiten dat voortaan met de informele aanpak gewerkt gaat worden. Tijdens het project kan hier steeds op worden teruggegrepen.

Ook belangrijk is om te controleren of het nodig is om de bezwaarprocesregeling of -verordening aan te passen. Het noemen van de informele aanpak in de regeling/verordening is geen voorwaarde om de informele aanpak te kunnen toepassen. Maar wellicht staat er iets in de regeling/verordening dat met de informele aanpak in strijd is en dan moet dit natuurlijk worden aangepast.

4.1.1 Maak er een project van

Oplossingsgericht bezwaarschriften behandelen betekent voor de meeste medewerkers een nieuwe manier van werken. Waar eerst gekeken werd of het besluit rechtmatig is, onderzoeken de medewerkers nu of er een voor alle partijen aanvaardbare oplossingsrichting is.



Het contact met bezwaarmaker en belanghebbenden verschuift van brieven schrijven naar in gesprek gaan. Dit vraagt om de nodige aanpassingen van de medewerkers en is zeker niet voor iedereen meteen een natuurlijke manier van werken. Het is een echte veranderopgave. Het komt regelmatig voor dat medewerkers terugvallen in hun oude, niet oplossingsgerichte, werkwijze. Een organisatie doet er daarom verstandig aan de nieuwe werkwijze niet alleen maar eenmalig af te kondigen, maar deze ook echt als nieuw te implementeren en te borgen. Een project is hier een geschikte vorm voor. Binnen het project kan de organisatie uitgebreid aandacht besteden aan het betrekken en informeren van de medewerkers bij het oplossingsgericht behandelen van bezwaarschriften. Ook kan zo het werken met de nieuwe werkwijze goed worden voorbereid. Door aandacht te besteden aan het implementeren en borgen van de nieuwe werkwijze krijgt deze de aandacht die het verdient en is de kans groot dat de werkwijze een blijvende werkwijze wordt, is mijn ervaring.

4.1.2 Informeer en betrek de medewerkers en leidinggevenden

Het succesvol implementeren van oplossingsgericht bezwaarschriften behandelen valt of staat met het goed informeren en erbij betrekken van de medewerkers die met de nieuwe werkwijze gaan werken. Is niet iedereen van de werkwijze op de hoogte of is onvoldoende duidelijk waarom op deze wijze gewerkt moet gaan worden? Dan is de kans aanwezig (groot zelfs) dat medewerkers volgens de oude werkwijze blijven werken. Er zijn drie groepen te onderscheiden.

Bezwaarbehandelaars

Bezwaarbehandelaars hebben de regie bij het oplossingsgericht behandelen van bezwaarschriften. Het spreekt voor zich dat zij goed meegenomen moeten worden in de nieuwe werkwijze. Dit kan door een bijeenkomst te plannen en de bezwaarbehandelaars daar aan de hand van een presentatie alles te vertellen over de informele aanpak en het project. Tijdens deze bijeenkomst kunnen de bezwaarbehandelaars alle vragen stellen die er leven. Het kan ook helpen als er een vraagbaak aanwezig is, iemand die veel ervaring heeft met het toepassen van de informele aanpak. De medewerkers kunnen tijdens deze bijeenkomst ook zaken aandragen waar volgens hen rekening mee moet worden

gehouden bij het project. Ook kan de projectleider eventueel een aantal mensen werven voor een klankbordgroep. Het voordeel hiervan is dat het team de beschikbare capaciteit efficiënt kan benutten en dat er snel stappen gezet kunnen worden. De klankbordgroep kan namens het team beslissen en niet iedere verandering van het werkproces hoeft in het teamoverleg te worden besproken. Bij kleinere organisaties is dit wellicht niet nodig. Bij ieder teamoverleg staat de voortgang van het project wel op de agenda, zodat alle bezwaarbehandelaars steeds goed op de hoogte zijn.

Vakambtenaren

De nieuwe werkwijze vergt het nodige van de juridische afdeling, maar ook zeker van de vakafdelingen die regelmatig met bezwaarschriften te maken hebben. Zonder medewerking van de vakambtenaar die het bestreden besluit heeft voorbereid, is het immers lastig om een oplossingsrichting te vinden die aanvaardbaar is voor alle partijen. Ook de vakambtenaren moeten dus goed betrokken worden bij en geïnformeerd worden over het project. Een eerste stap is de leidinggevenden van de vakambtenaren die veel met bezwaarschriften te maken hebben te informeren. Doe dit bij voorkeur *face-to-face*. Tijdens dit gesprek kan de projectleider de leidinggevende informeren over het project, aangeven wat er straks van de vakambtenaren verwacht gaat worden, en bespreken hoe deze werkwijze te borgen. De managers informeren vervolgens hun medewerkers en via een bericht op het intranet informeert de projectleider de rest van de organisatie over het project. De medewerkers weten nu dat er een nieuwe werkwijze aan komt en wat er van hen verwacht wordt. Als teams daar behoefte aan hebben, is het ook nuttig als de projectleider aanschuift bij het teamoverleg om informatie te delen en te horen of er zorgen leven bij de vakambtenaren. Door kort voor de start van de nieuwe werkwijze een of meerdere voorlichtingssessies te organiseren krijgen de vakambtenaren de gelegenheid om alle vragen te stellen die er leven. Het is ook raadzaam om op intranet een pagina aan te maken waarop alle relevante informatie voor iedereen makkelijk te vinden is.

Leidinggevenden

Naast de bezwaarbehandelaars en de vakambtenaren die samen daadwerkelijk oplossingsgericht bezwaarschriften gaan behandelen, zijn

ook hun leidinggevend en een belangrijke succesfactor voor het slagen van de nieuwe werkwijze.² Deze leidinggevend en moeten precies weten wat er van hen verwacht wordt bij de informele aanpak, namelijk dat zij:

- de informele aanpak (bellen bij bezwaar en het voeren van informele overleggen) stimuleren en ondersteunen; en
- goed contact met andere afdelingen onderhouden.

Oké, maar hoe dan?

- Door concreet aan te geven wat zij verwachten van hun medewerkers De leidinggevende van de bezwaarbehandelaars moet concreet aangeven wat hij van zijn medewerkers verwacht als het gaat om het oplossingsgericht behandelen van bezwaarschriften. Dus niet: 'Ik verwacht dat je bij ieder bezwaarschrift belt.' Maar: 'Ik verwacht dat je bij ieder bezwaarschrift belt en dat je in samenspraak met de vakafdeling kiest voor de best passende behandeling.' Te veel vrijheid op dit punt kan immers verlammend werken voor de bezwaarbehandelaars en tot gevolg hebben dat niet iedereen belt bij bezwaar.³ Het is ook van belang dat de leidinggevende duidelijkheid geeft aan de bezwaarbehandelaar over hoelang de procedure mag duren.⁴

De leidinggevend en van de vakambtenaren moeten ook concreet zijn richting hun medewerkers in wat zij verwachten, namelijk dat de medewerkers (1) bij ieder bezwaarschrift de bezwaarmaker te woord staan, informeren naar de beweegredenen van de bezwaarmaker en uitleg geven over de achtergronden van het bestreden besluit, (2) zoeken naar een passende afdoening, (3) een open en geïnteresseerde houding hebben en zich niet verschuilen achter formaliteiten, maar een gesprek met de bezwaarmaker aangaan vanuit vertrouwen, (4) en daarvoor de tijd nemen die nodig is, zonder de zaak eindeloos te laten voortslipen.

2] Vgl. Mein & Marseille 2020, p. 20 e.v.

3] Mein & Marseille 2020, p. 21.

4] Zie ook paragraaf 4.1.4 voor tips over wat bezwaarbehandelaars onderling kunnen afspreken over de wijze waarop zij oplossingsgericht werken.

- Door vertrouwen te geven

Dit betekent dat de medewerkers de ruimte krijgen om oplossingen te onderzoeken en zelf beslissingen mogen nemen bij de behandeling van het bezwaarschrift. De leidinggevende staat achter de medewerkers en steunt deze in zaken waarbij bijvoorbeeld een verschil van inzicht is tussen de bezwaarbehandelaar, vakambtenaar of het bestuursorgaan.

- Door (bij) te sturen

De leidinggevende van de bezwaarbehandelaars zorgt dat:

- bezwaarbehandelaars daadwerkelijk bellen en informele gesprekken voeren.

Blijkt dat een medewerker niet belt, dan gaat de leidinggevende met deze persoon in gesprek. Wat maakt dat je niet belt? Wat heb je nodig om dit wel te gaan doen?

- niet de persoonlijke norm, maar de organisatienorm leidend is.

De leidinggevende gaat, als daar sprake van lijkt te zijn, met het team of de desbetreffende medewerker in gesprek.

- de doorlooptijden niet onnodig lang worden.

De leidinggevende gaat, als dat het geval is, met het team in gesprek over wat maakt dat de doorlooptijden zo lang zijn. Is dit nog in het belang van bezwaarmaker? Of is er iets anders aan de hand?

Is er een gebrek aan regie? Waak ervoor dat er normen worden opgelegd die niet haalbaar zijn. En het spreekt voor zich dat een leidinggevende niet stuurt op intrekkingen.

De leidinggevende van de vakambtenaren zorgt dat:

- de vakambtenaren daadwerkelijk meewerken aan de informele aanpak.

Blijkt dat een medewerker hier niet aan meewerkt, dan gaat de leidinggevende met deze persoon in gesprek. Wat maakt dat je niet meewerkt? Wat heb je nodig om dit wel te gaan doen?

- niet de persoonlijke norm, maar de organisatienorm leidend is.

De leidinggevende gaat, als daar sprake van lijkt te zijn, met het team of de desbetreffende medewerker in gesprek.

4.1.3 Investeer doorlopend in trainingen

Voorwaarde voor een succesvolle implementatie van oplossingsgericht werken is dat iedereen die met de nieuwe werkwijze te maken krijgt,



getraind wordt. Deze training is structureel, in ieder geval jaarlijks, zodat de vaardigheden doorlopend verdiept en opgefrist worden. De training bestaat uit het aanleren van mediationvaardigheden. Dit zijn communicatieve en conflicthanteringsvaardigheden die de medewerkers helpen oplossingsgerichte gesprekken te voeren met bezwaarmakers en andere belanghebbenden. Tijdens de training dient ook aandacht te worden besteed aan de rol van de bezwaarbehandelaar en de vakambtenaar bij een informele aanpak. Belangrijk is verder dat de medewerkers veel gaan oefenen met het voeren van (telefoon)gesprekken.

De training voor de bezwaarbehandelaars vindt plaats voor de start van de nieuwe werkwijze. Het verdient de voorkeur dat de training voor de vakambtenaren die regelmatig met bezwaarbehandeling te maken hebben ook voor de start plaatsvindt, eventueel kan dit ook kort na de start plaatsvinden. Om medewerkers goed te kunnen stimuleren en ondersteunen en te weten wat oplossingsgericht werken precies voor de medewerkers betekent, is het belangrijk dat ook de leidinggevendenden meedoen aan de trainingen.

Er zijn verschillende trainingsbureaus die trainingen in mediationvaardigheden aanbieden. Afhankelijk van het aantal medewerkers die getraind moet worden, dienen de trainingen te worden aanbesteed. De afdeling Inkoop weet hier alles van. Het is handig een document op te stellen waarin de aanleiding van de aanvraag staat, de inhoud van de gewenste training, het tijdspad en hoeveel personen getraind dienen te worden. Zo is duidelijk wat precies van het trainingsbureau verwacht wordt. Ook helpt het de offertes goed te vergelijken. Let daarbij ook op de groepsgrootte die gehanteerd wordt. Deze is van invloed op de prijs. Hoe groter de groep die getraind wordt, hoe lager de prijs, maar hoe kleiner de groep, hoe meer je begeleid kunt oefenen en hoe meer je leert. Leg zo snel mogelijk na het kiezen van een trainingsbureau de data voor de trainingen vast. De trainingsbureaus hebben het druk en hebben vaak een wachttijd van een aantal maanden. De trainingsdagen zijn een mooi richtpunt om te starten met de nieuwe werkwijze.

4.1.4 Spreek af hoe oplossingsgericht bezwaren behandelen eruitziet

Zoals in paragraaf 4.1.2 is opgemerkt, is het van belang met de bezwaarbehandelaars onderling afspraken te maken over de uitvoering van de informele aanpak en deze afspraken vast te leggen. Dit helpt ook om willekeur te voorkomen.

Voor de start van de nieuwe werkwijze is het voor de meeste bezwaarbehandelaars lastig om te overzien waarover allemaal afspraken gemaakt kunnen worden. Het is daarom praktisch als de projectleider een voorstel maakt waarin staat hoe de informele aanpak eruit kan zien. Omdat het slechts een voorstel is, blijft er alle ruimte voor de bezwaarbehandelaars om samen wat anders af te spreken.

Afspraken kunnen bijvoorbeeld gaan over de volgende onderwerpen:

- Wat is de rol van de bezwaarbehandelaar?
- In welke bezwaarschriften wordt gebeld?
- Wat is de opstelling van de bezwaarbehandelaar?
- Wat is de termijn waarbinnen gebeld wordt?
- Wie bel je eerst?
- Kun je de vakambtenaar ook e-mailen om te vragen of hij een informele behandeling wenst?
- Mag de vakambtenaar ook aangeven dat hij geen informeel overleg wil?
- Hoeveel pogingen doe je om contact te krijgen met de bezwaarmaker?
- Wanneer vindt er een informeel overleg plaats?
- Wat doe je als iemand slecht Nederlands spreekt?
- Hoe gaan we om met niet-ontvankelijke bezwaren?
- Is er altijd een gespreksleider bij een informeel overleg?
- Is er altijd een vakambtenaar bij een informeel overleg?
- Waar vinden de informele overleggen plaats?
- Is uitstel van de beslistermijn een voorwaarde voor een informeel overleg?
- Hoeveel mensen/partijen kunnen er maximaal bij een informeel overleg zijn?
- Maak je een geluidsopname van een bellen-bij-bezwaargesprek of informeel overleg?

- Is een informeel overleg vertrouwelijk?
- Hoe voorkom je dat een informeel overleg een verkapte hoorzitting wordt?
- Wat doe je met informatie uit het informele overleg als er geen oplossing is gevonden en er een hoorzitting volgt?
- Hoe rond je een informeel overleg af?
- Kan de bezwaarmaker een proceskostenvergoeding krijgen?
- Is de informele aanpak mislukt als er geen oplossing wordt gevonden?
- Wanneer stopt de informele aanpak?
- Moet de bezwaarmaker zijn bezwaar intrekken als er een oplossing is gevonden?
- Wat is de doorlooptijd van de informele aanpak?



4.1.5 Regel digitale ondersteuning

Om inzicht te krijgen in het effect van de informele aanpak en om de nieuwe werkwijze te borgen is het belangrijk dat het workflow- of zaakstelsel wordt aangepast. Verschillende stappen in het nieuwe proces dienen te kunnen worden geregistreerd, zodat deze kunnen worden gemeten. Door te meten kan er worden bijgestuurd wanneer bijvoorbeeld blijkt dat er niet gebeld wordt door een medewerker of wanneer de doorlooptijden erg oplopen. Doordat medewerkers de nieuwe stappen in het stelsel registreren, worden zij steeds herinnerd aan de nieuwe werkwijze.

Nuttige informatie om te registreren is het volgende:

- of er een poging tot bellen met de bezwaarmaker is gedaan in een zaak;
- of er een informeel overleg heeft plaatsgevonden;
- wat de uitkomst van de informele aanpak is (intrekking of formele procedure);
- wanneer de informele aanpak start en wanneer deze is geëindigd;
- of een bezwaarmaker in beroep is gegaan.

Zodat gerapporteerd kan worden over:

- het aantal en het percentage bezwaarschriften waarin is gebeld bij bezwaar ten opzichte van het totaal aantal ontvangen bezwaarschriften;
- het aantal en het percentage bezwaarschriften waarin een informeel overleg heeft plaatsgevonden ten opzichte van het totaal aantal afgedane bezwaarschriften;
- het aantal en het percentage bezwaarschriften die zijn ingetrokken ten opzichte van het totaal aantal afgedane bezwaarschriften;
- de doorlooptijd van de informele aanpak van: (1) ontvangst bezwaarschrift tot in behandeling nemen door bezwaarbehandelaar, 2) in behandeling nemen door bezwaarbehandelaar tot eerste poging bellen met bezwaarmaker, (3) in behandeling nemen door bezwaarbehandelaar tot afronden informele fase;
- het aantal en het percentage bezwaarschriften waarin beroep is ingesteld ten opzichte van het totaal aantal afgedane bezwaarschriften.

Het werkt prettig wanneer in het workflow- of zaakstelsel notities gemaakt kunnen worden met betrekking tot de informele aanpak. Dat kan helpen bij een goede overdracht van zaken en het informeren van een eventuele externe bezwaarcommissie.

4.1.6 Maak oplossingsgerichte hulpmiddelen

Voor de borging van de informele aanpak is het belangrijk om de bezwaarbehandelaars zoveel mogelijk te helpen met handige hulpmiddelen. Dit voorkomt dat ze zelf het wiel moeten uitvinden en helpt hen sneller te bellen in een bezwaardossier en de gesprekken ook beter voor te bereiden. Twee voorbeelden:

Gespreksleidraden

Handige hulpmiddelen zijn gespreksleidraden voor bellen-bij-bezwaargesprekken en informele overleggen. Deze leidraden zijn scripts waarop de bezwaarbehandelaar kan terugvallen als hij het even niet meer weet tijdens een gesprek. Er staat precies in wanneer het belangrijk is leidend te zijn in een gesprek en wanneer een meer volgende houding passend is en welke informatie in ieder geval gedeeld moet worden met de bezwaarmaker voor een prettig gesprek. Bij het voorbereiden van het (telefoon)gesprek kan de bezwaarbehandelaar op de leidraad al zijn vragen schrijven, zodat hij deze bij de hand heeft tijdens het gesprek en ze niet vergeet te vragen.

Tekstblokken

Door een aantal standaard tekstblokken te maken voor brieven en e-mails maak je het de bezwaarbehandelaars zo gemakkelijk mogelijk om met de informele aanpak aan de slag te gaan. Er moet eigenlijk geen enkele reden zijn om niet te bellen.

Voorbeelden van tekstblokken die handig zijn voor de informele aanpak, zijn:

- verwijzing in de ontvangstbevestiging naar de informele aanpak;
- verzoek aan de bezwaarmaker om contact op te nemen;
- verzoek aan de bezwaarmaker om zijn telefoonnummer door te geven;
- uitnodiging voor een informeel overleg;
- bevestiging afspraken;
- intrekkingsbevestiging.

4.1.7 Start nieuwe werkwijze na een goede voorbereiding

Als iedereen weet wat er van hem verwacht wordt, er afspraken zijn gemaakt over hoe er gewerkt gaat worden, de tekstblokken en hulpmiddelen klaar liggen, het workflow- of zaakstelsel is aangepast en de bezwaarbehandelaars getraind zijn, dan kan worden gestart met oplossingsgericht werken.

Sta stil bij dit startmoment. Dit kan op vele manieren, bijvoorbeeld met iets lekkers of een bijeenkomst met een interessante spreker of

workshop. Plaats in ieder geval een bericht op het intranet zodat de hele organisatie op de hoogte is.

Nu de voorbereiding is afgerond en gestart is met het oplossingsgericht behandelen van bezwaarschriften, is het zaak om de werkwijze goed te borgen. De volgende paragrafen beschrijven welke werkzaamheden daarbij helpen. Wacht niet te lang met het uitvoeren van deze zaken. Er is uiteraard niets op tegen om dit al voor de start van de nieuwe werkwijze uit te voeren.

4.1.8 Bevorder snel bellen met een aangepaste bezwaarclausule

Hoe sneller de bezwaarbehandelaar belt na ontvangst van het bezwaarschrift, hoe groter het effect. In de ideale situatie belt de bezwaarbehandelaar de bezwaarmaker binnen twee tot vijf werkdagen. Voor het snel kunnen bellen door de bezwaarmaker zijn twee zaken van belang: (1) er is een telefoonnummer van de bezwaarmaker bekend, en (2) het primaire besluit is bijgevoegd bij het bezwaarschrift. Zijn beide aanwezig, dan staat niets het snel bellen in de weg.

Ontbreekt één van beide, dan betekent dat administratieve rompslomp voor de bezwaarbehandelaar, bijvoorbeeld het sturen van een brief om een telefoonnummer op te vragen, en dat bevordert het bellen bij bezwaar niet. Het haalt de flow uit het proces. Dé plek om de bezwaarmaker te vragen om zijn telefoonnummer op te nemen in het bezwaarschrift en ook meteen het bestreden besluit bij te voegen, is de bezwaarclausule. Pas deze dus aan als er nog niet om deze informatie wordt gevraagd. Let erop dat de informatie netjes wordt gevraagd. Het is namelijk geen wettelijk vereiste om een telefoonnummer op te nemen en een kopie van het bestreden besluit bij te voegen.

Het kan vervolgens nog wel een uitdaging zijn om de nieuwe bezwaarclausule ook daadwerkelijk onder alle besluiten van de organisatie te krijgen. Het handigst is het wanneer de bezwaarclausule wordt opgenomen in de standaard besluitsjablonen, zodat de clausule automatisch verschijnt als er een besluit wordt aangemaakt. Maar niet alle organisaties werken hiermee. Het is in dat geval zaak dat iedereen de beschikking krijgt over de nieuwe bezwaarclausule en weet dat er

een nieuwe clausule is. Via de teammanagers van de vakafdelingen gaat dit waarschijnlijk het snelst.

4.1.9 Informeer bezwaarmakers met een folder

Iedereen binnen de organisatie is, als het goed is, nu geïnformeerd over het oplossingsgericht behandelen van bezwaarschriften, maar de bezwaarmaker weet nog van niets. De bezwaarmaker kan worden geïnformeerd door een folder bij de ontvangstbevestiging te voegen. Het bezwaarproces is een lang en meestal onbekend proces voor de bezwaarmaker. Het kan voelen als een black box. Door de bezwaarmaker aan het begin van het proces uitleg te geven over het proces, wordt hij serieus genomen en heeft hij geen informatieachterstand. Uitleg geven over het proces draagt bovendien bij aan de ervaren procedurele rechtvaardigheid van de bezwaarmaker. Voelt een bezwaarmaker zich procedureel rechtvaardig behandeld? Dan kan hij zich gemakkelijker neerleggen bij een eventuele negatieve beslissing.⁵ Hier geen aandacht aan besteden aan het begin van het proces betekent dat de bezwaarbehandelaar meteen met 1-0 achterstaat wat betreft de te ervaren procedurele rechtvaardigheid van de bezwaarmaker.

In de folder staan de verschillende stappen van het proces beschreven. Waak ervoor lappen tekst op te nemen en vermijd jargon. Een stroomschema helpt om duidelijk te maken dat er varianten zijn in het proces (bijvoorbeeld een informele en formele aanpak en horen door een externe commissie of door één of meer ambtenaren). In de folder kunnen ook aandachtspunten voor de bezwaarmaker worden opgenomen, bijvoorbeeld dat het indienen van een bezwaarschrift geen opschortende werking heeft of dat de bezwaarmaker om een tegemoetkoming in de kosten kan vragen.

Een folder zorgt voor goed geïnformeerde bezwaarmakers die weten waar zij aan toe zijn en wat zij kunnen verwachten. De bezwaarmaker kan op procesniveau goed in overleg met de bezwaarbehandelaar om te bepalen wat voor zijn bezwaarschrift de beste aanpak is. Je reageert als bezwaarbehandelaar en organisatie niet meer reactief op vragen, maar informeert bezwaarmakers actief.

5] Van den Bos & Van der Velden 2013.



4.1.10 Organiseer regelmatig intervisie

Op de een of andere manier is het lastig om intervisie van de grond te krijgen na implementatie van de informele aanpak. Dat is jammer, want het is enorm helpend bij het leren van elkaar en het levend houden van de informele aanpak. Blok daarom die agenda's van de bezwaarbehandelaars ééns in de twee à drie maanden twee uur voor intervisie. Ook voor vakambtenaren kan intervisie overigens nuttig zijn.

Zorg tijdens de intervisie voor een ongedwongen sfeer. Iets lekkers op tafel doet wat dat betreft vaak wonderen. Tijdens de intervisie kunnen de medewerkers met elkaar in gesprek over zaken die ze moeilijk vinden en waarvan ze benieuwd zijn hoe anderen dat aanpakken. Ook kunnen ze zaken die ze moeilijk vinden, oefenen met elkaar. Belangrijk is dat mensen zich voldoende veilig voelen tijdens de intervisie. Bevorder daarom openheid en waak voor betweterige kritiek op elkaar.

4.1.11 Praat tijdens ieder teamoverleg over de informele aanpak

Een andere manier om de informele aanpak levend te houden en te borgen is door dit als vast agendapunt bij het teamoverleg op te nemen. Medewerkers kunnen hun successen delen en ook waar ze tegenaan lopen. Het is ook een goed moment om cijfers te delen, bijvoorbeeld over het aantal bezwaren waarin een informele aanpak is toegepast

en de doorlooptijd. Waak ervoor dat het agendapunt niet het sluitpunt van de vergadering wordt, waardoor er geen tijd meer voor is. Mocht op een gegeven moment blijken dat er geen tot weinig input is bij dit agendapunt, dan is het zaak dit met het team te bespreken en te achterhalen hoe hier weer een energie-gevend in plaats van energie-slurpend onderwerp van te maken. Het kan helpen om te starten met een stelling of quizvraag die gaat over de informele aanpak om zo het gesprek aan de gang te krijgen.

4.1.12 Blijf in gesprek met de vakambtenaren

Zoals al aangegeven is een informele aanpak onmogelijk zonder medewerking van een vakambtenaar. Investeer daarom voortdurend in het leggen en onderhouden van goede contacten met de vakafdelingen. Zorg dat je weet wat er speelt bij de vakambtenaren. Waar lopen zij tegenaan bij het oplossingsgericht behandelen van bezwaarschriften? Is het voor iedereen duidelijk wat er van hem of haar verwacht wordt? Door als bezwaarbehandelaar regelmatig aan te schuiven bij een teamoverleg van een vakafdeling blijven afdelingen in gesprek en dit smeert de onderlinge samenwerking. Het biedt ook de bezwaarbehandelaars de mogelijkheid om aan te geven hoe het gaat met de informele aanpak en wat er van de vakambtenaren verwacht wordt.

4.1.13 Organiseer een doorlopend klanttevredenheidsonderzoek

Om inzicht te krijgen in het effect van de informele aanpak op bezwaarmakers en om te blijven leren en verbeteren is het raadzaam een structureel klanttevredenheidsonderzoek in te richten. Dit is een korte vragenlijst die de bezwaarmaker online kan invullen. De verstrekte informatie geeft een beeld van de manier waarop bezwaarmakers de informele aanpak ervaren. Deze vragenlijst kan natuurlijk ook worden gemaakt voor het formele gedeelte van de bezwaarprocedure.

In de vragenlijst kan worden gevraagd: (1) hoe de aanpak bij de behandeling van het bezwaarschrift is ervaren, (2) of de snelheid waarmee het bezwaarschrift is afgehandeld volgens verwachting was, (3) hoe de uitleg over de bezwaarprocedure is ervaren, (4) hoe het contact met de medewerkers is ervaren, en (5) of er nog tips of suggesties zijn om de dienstverlening te verbeteren. Wellicht kan

de beleidsafdeling helpen met de technische uitwerking. Er zijn ook commerciële bureaus die hiermee kunnen helpen.

Het is ook goed om na te denken over hoe en wanneer de bezwaarmaker de vragenlijst gaat invullen. Krijgt hij een link toegestuurd per e-mail of vraagt de bezwaarbehandelaar hem na een informeel overleg om de vragenlijst in te vullen?⁶

4.1.14 Evalueer de nieuwe werkwijze na een aantal maanden

Na een aantal maanden is het goed om de nieuwe werkwijze te evalueren. Hoe gaat het nu? Wat gaat er goed en wat kan er beter? Aan de hand van deze informatie kan de werkwijze eventueel worden aangepast of uitgebreid naar andere processen, bijvoorbeeld bij aansprakelijkstellingen en in het primaire proces.

Voor een evaluatie moet het volgende gebeuren:

- analyseren van de cijfers (uit het workflow- of zaakstelsel);
- ervaringen ophalen bij de medewerkers die betrokken zijn bij de nieuwe werkwijze, bijvoorbeeld door groepjes mensen te interviewen of één-op-één. Vergeet niet ook de medewerkers van de vakafdelingen te interviewen.

Als er ervaringen van bezwaarmakers zijn, worden deze uiteraard ook meegenomen.

Vervolgens worden de gegevens verwerkt in een evaluatierapport. Het evaluatierapport sluit af met een aantal aanbevelingen. Kijk niet alleen achteruit (hoe hebben we het gedaan?), maar ook naar het hier en nu en vooruit: waar staan we nu en wat is nodig om door te gaan? Heb ook oog voor mogelijke schaduwkanten van het project, bijvoorbeeld gevolgen

6] Organisaties gaan hier verschillend mee om. Mijn voorkeur gaat uit naar een linkje per e-mail; eventuele emoties zijn dan wat gezakt en de bezwaarmaker voelt zich waarschijnlijk minder onder druk gezet. Wellicht zal de vragenlijst wat minder worden ingevuld, maar ik zou dat op de koop toe nemen.

voor de (omvang van) de werkzaamheden van bepaalde afdelingen, of de soms moeizame competentieontwikkeling bij medewerkers.⁷

4.2 Implementeren van oplossingsgericht werken rondom de hoorzitting

Het oplossingsgericht behandelen van bezwaarschriften stopt niet als duidelijk wordt dat er geen oplossingsrichting is in ieders belang en een formele hoorzitting de meest geschikte manier is om het bezwaarschrift te behandelen. Ook in deze formele fase van het bezwaarproces is aandacht voor procedurele rechtvaardigheid van belang en is het raadzaam om samen met de bezwaarmaker een oplossingsrichting in het gemeenschappelijk belang te onderzoeken. Een aantal aanpassingen van het proces en de inrichting daarvan helpen de bezwaarbehandelaar om ook in deze fase oplossingsgericht te werken. In de volgende paragrafen staan de werkzaamheden beschreven die nodig zijn om rondom de hoorzitting oplossingsgericht te werken.

4.2.1 Ga voor maatwerk bij de vorm van het horen

De wet biedt een aantal mogelijkheden om het horen te organiseren, in het kort: door het bestuursorgaan zelf, door een ambtenaar die niet betrokken was bij het bestreden besluit of door een externe commissie. Al deze vormen hebben hun voor- en nadelen. De meeste organisaties kiezen voor één vorm. Dat is jammer want hierdoor laten zij kansen liggen voor het oplossingsgericht behandelen van bezwaarschriften. Niet alle bezwaarmakers zijn hetzelfde. De personen en de motieven om bezwaar te maken kunnen enorm van elkaar verschillen. Iedere zaak staat op zichzelf. Iedere bezwaarmaker heeft andere verwachtingen. In de ene zaak is een kleine informele setting passend waarin een ambtenaar de bezwaarmaker hoort,⁸ en in een andere zaak een groot

7] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2011.

8] Voordelen van ambtelijk horen zijn bijvoorbeeld: een laagdrempelige procedure met een relatief korte doorlooptijd, tegen relatief lage (organisatie)kosten.

proces waarin een externe commissie hoort.⁹ Voor het oplossingsgericht behandelen van bezwaarschriften is het daarom nodig om maatwerk te kunnen leveren. En dat kan, want er staat nergens in de wet dat een organisatie geen maatwerk mag leveren door meerdere vormen van horen naast elkaar te gebruiken.¹⁰ In het maatwerkmodel profiteert de organisatie van de voordelen van ambtelijk horen en het horen door een externe bezwaarcommissie. Kortom, maatwerk voorkomt het juridiseren van bezwaarzaken.

Bij het inrichten van het maatwerkproces is het belangrijk stil te staan bij de vraag hoe wordt gekozen welke vorm van horen van toepassing is op een ingediend bezwaarschrift. De burger weet waar hij aan toe is als gewerkt wordt met een criterialijst¹¹ of een onderwerpenlijst¹² en als deze lijsten openbaar zijn. Deze lijsten voorkomen willekeur en bieden rechtszekerheid. Het nadeel is alleen dat bezwaarmakers weliswaar maatwerk krijgen, maar niet betrokken worden in de keuze. Dit is op te lossen door de bezwaarbehandelaar te laten kiezen, met inachtneming van de voorkeuren van partijen,¹³ welke vorm van horen het meest passend is in de gegeven omstandigheid. De bezwaarbehandelaar

- 9] Voordelen van een externe bezwaarcommissie: een onafhankelijke en onpartijdige beoordeling van het bezwaarschrift.
- 10] Een aantal organisaties werken al met een maatwerk- of gemengd model. In de gemeente Tilburg hoort bijvoorbeeld een ambtelijke commissie. Bij complexe zaken wordt aan de commissie een extern lid toegevoegd. In de gemeente Dordrecht hoort een wethouder of een ambtenaar in een bepaalde categorie zaken. In andere categorieën hoort een externe commissie.
- 11] Dit is een lijst met vastgestelde criteria, zoals zwaarte van de zaak, afbraakrisico, politieke gevoeligheid, financieel belang of aantal bezwaarmakers. Voldoet een bezwaarschrift aan een van de criteria, dan wordt gehoord op een vooraf vastgestelde manier.
- 12] Dit is een lijst waarin verschillende typen onderwerpen van besluiten waartegen bezwaar kan worden gemaakt, zijn vastgelegd met daaraan gekoppeld de wijze van horen. Gaat een bezwaarschrift bijvoorbeeld over een gehandicaptenparkeerkaart, dan is sprake van ambtelijk horen, en in een bezwaarschrift over een bestuurlijke boete hoort de externe commissie.
- 13] De bezwaarbehandelaar vraagt in dat geval in het eerste contact met de bezwaarmaker en de vakambtenaar die het bestreden besluit heeft voorbereid, naar de voorkeur van beiden.

informeert partijen over zijn keuze en legt uit waarom hij in dit specifieke geval voor deze vorm gekozen heeft.

Door voor het maatwerkmodel te kiezen kiest een organisatie voor het snel en oplossingsgericht behandelen van bezwaren, waarbij de bezwaarmaker zich eerlijk behandeld voelt.

4.2.2 Organiseer de hoorzitting oplossingsgericht

Los van de gekozen vorm van horen kunnen onderstaande maatregelen helpen bij het oplossingsgericht behandelen van bezwaarschriften op een hoorzitting.

Gebruik de uitnodiging van de hoorzitting om de bezwaarmaker te informeren over wat hij kan verwachten

De uitnodiging¹⁴ voor de hoorzitting gebeurt meestal per brief en soms per e-mail. Deze brief is een uitgelezen kans om de bezwaarmaker al een beetje mee te nemen in wat hij kan verwachten bij de hoorzitting,¹⁵ Waar kan hij zich melden? Wat kan hij verwachten? Wie is er allemaal aanwezig? Wat is ieders rol? Moet hij iets voorbereiden? Moet hij het laten weten als hij een getuige of deskundige of iemand anders mee wil nemen? Moet hij zich afmelden? Hoeveel tijd is er voor de hoorzitting uitgetrokken? De antwoorden op deze vragen kunnen in de brief worden opgenomen, maar de vraag is of alle bezwaarmakers een grote hoeveelheid tekst (willen) lezen. De informatie kan ook worden verwerkt in een informatieve illustratie die bij de uitnodiging wordt gevoegd. Een illustratie zegt immers meer dan duizend woorden.

14] In de uitnodiging voor de hoorzitting staan de datum, het tijdstip en de plaats van de hoorzitting.

15] Dit sluit aan bij de theorie van de procedurele rechtvaardigheid (*explanation*).



Kies een geschikte ruimte en tafelsetting voor de hoorzitting

Een hoorzitting is in wezen een gesprek tussen een aantal partijen. De ruimte waarin de hoorzitting plaatsvindt, is van invloed op dit gesprek. De meeste organisaties horen over het algemeen in een vaste ruimte. Bedenk of deze ruimte wel geschikt is voor alle soorten zaken. Over het algemeen geldt dat een ruimte geschikt is als deze niet te groot en niet te klein is voor het aantal personen dat aanwezig zal zijn bij de hoorzitting. Hetzelfde geldt voor de tafel in de ruimte. Het spreekt voor zich dat er voldoende stoelen zijn en het liefst ook een groot beeldscherm. Voor de veiligheid zijn er twee deuren in de ruimte en is deze gemakkelijk bereikbaar vanuit de receptie. Ook is er een prettige wachtruimte met een koffiezetautomaat.

Verder is de tafelsetting van invloed op het gesprek. Door een verkeerde setting kan een schijn van partijdigheid ontstaan.¹⁶ Een goede voorbereiding is hierbij van belang. Zorg dat voor de hoorzitting duidelijk is hoeveel personen er zullen komen. De afstanden tussen de partijen moeten niet te groot zijn en het is belangrijk dat zij op gelijke hoogte

¹⁶ Bijvoorbeeld door de vertegenwoordiger van het bestuursorgaan op gelijke hoogte te laten zitten als degenen die horen, of aan de zijkant van de tafel terwijl de bezwaarmaker tegenover degenen zit die horen.

zitten ten opzichte van degenen die horen. De setting moet uiteraard veilig zijn. Wees daarom goed op de hoogte van de vluchtroutes.

Haal alle partijen op voor een hoorzitting

Het vertrouwen van de bezwaarmaker in de neutraliteit van de hoorders kan al voor de hoorzitting gestart is, weg zijn. Dat kan gebeuren wanneer de vertegenwoordiger van het bestuursorgaan zelf naar de zittingszaal is gegaan en daar al zit te wachten wanneer de bezwaarmaker binnenkomt. De hoorders moeten op de hoorzitting vervolgens hard aan de slag om het vertrouwen van de bezwaarmaker weer terug te winnen. Dit is te voorkomen door de vertegenwoordiger van het bestuursorgaan tegelijk met de andere partijen de zittingszaal binnen te laten gaan. Ook als deze persoon twee hoorzittingen achter elkaar heeft.

Pleitnota

Het voorlezen van een pleitnota van vier A4'tjes door de bezwaarmaker, zijn gemachtigde of de vertegenwoordiger van de vakafdeling draagt niet bij aan een goed gesprek. Maar dit verbieden is niet mogelijk. Wel kan aan de vertegenwoordiger van het bestuursorgaan worden aangegeven dat het niet de bedoeling is dat deze een pleitnota gaat voordragen. Ook de bezwaarmaker kan hierover in de uitnodiging voor de hoorzitting worden geïnformeerd.

4.2.3 Train ook de hoorders (inclusief commissieleden) in mediationvaardigheden

Een belangrijke voorwaarde bij het starten met bellen bij bezwaar is dat de bezwaarbehandelaars getraind zijn in het toepassen van mediationvaardigheden. Zij maken zich in deze training de vaardigheden eigen om oplossingsgericht bezwaarschriften te behandelen. Deze vaardigheden zijn ook tijdens een hoorzitting nuttig omdat op die manier de bezwaarmaker zich gehoord weet. Het toepassen van mediationvaardigheden helpt om op de hoorzitting, behalve over de rechtmatigheid van het besluit, te spreken over de rechtvaardigheid van de situatie zoals die is ontstaan. Voor het oplossingsgericht werken tijdens de hoorzitting is het daarom nodig de hoorders, inclusief externe commissieleden, te trainen in mediationvaardigheden.

4.2.4 Help hoorders met een checklist 'houding en bejegening tijdens de hoorzitting'

Voor veel bezwaarmakers is een hoorzitting spannend. Ze zitten met veel vragen. Een deel van deze vragen is op voorhand weg te nemen met bijvoorbeeld een informerende illustratie bij de uitnodiging voor de hoorzitting. Andere vragen kunnen de hoorders wegnemen bij de start van de hoorzitting. Dat is het moment om bezwaarmakers op hun gemak te stellen en uit te leggen hoe het komende halfuur er (meestal) uit gaat zien. Maar, dan moet dat wel gebeuren en niet worden vergeten om welke reden dan ook. Is de hoorder bij de start van de hoorzitting duidelijk geweest, dan verhoogt dat de kwaliteit van de hoorzitting. De hoorzitting verloopt dan soepel. Is de hoorder iets vergeten te melden, dan komt dat vaak ergens tijdens de hoorzitting als een boemerang terug en is er werk te verrichten om het weer over de inhoud te kunnen hebben. Dit kan de hoorder voorkomen met een checklist die helpt om de bezwaarmaker bij de start van de hoorzitting mee te nemen in het doel van de hoorzitting, de rollen van alle aanwezigen en de gang van zaken tijdens de hoorzitting. Aan het eind van de hoorzitting neemt de hoorder de bezwaarmaker mee in wat er na de hoorzitting gaat gebeuren. In de checklist staat punt voor punt waarover de aanwezigen bij de hoorzitting geïnformeerd moeten worden. Ter ondersteuning kunnen voorbeeldzinnen worden opgenomen.

Om de uniformiteit van de hoorzittingen te bevorderen is het raadzaam de checklist samen met het team te maken en/of met de externe bezwaarcommissie. Een leuke manier om dit te doen is met een workshop 'Houding en bejegening op de hoorzitting'. Bij deze workshop zitten de hoorders/commissie eens aan de andere kant van de tafel: als bezwaarmaker, vergunninghouder of vertegenwoordiger van het bestuursorgaan, terwijl er een aantal korte scènes worden gespeeld. Zij kunnen zo ervaren hoe het is als de voorzitter van de hoorzitting bepaalde informatie niet deelt of juist wel. Gezamenlijk komt de groep vervolgens tot een manier van horen die bij de organisatie past en die vervolgens in de checklist verwerkt wordt.

4.3 Tot besluit

In dit hoofdstuk is aangegeven wat nodig is om het oplossingsgericht werken te implementeren en te borgen. De maatregelen helpen de bezwaarbehandelaar stuk voor stuk om oplossingsgericht bezwaarschriften te behandelen en dit ook te blijven doen, ook als het 'nieuwe' van de nieuwe werkwijze af is.

Bezwaarbehandeling zonder toepassing van de informele aanpak is niet meer van deze tijd. Het is de manier om maatwerk te leveren en bij te dragen aan de ervaren procedurele rechtvaardigheid van de bezwaarmaker en zijn vertrouwen in de overheid. Aan de slag dus!

Literatuur

- K. van den Bos & L. van der Velden, *Legitimiteit van de overheid, aanvaarding van overheidsbesluiten en ervaren procedurele rechtvaardigheid* (Prettig contact met de overheid 4), Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2013.
- A.G. Mein & A.T. Marseille, *Informele aanpak bij bezwaar, rapportage werkpakket 5: afsluitende rapportage*, Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam, AKMI 2020.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Stappenplan en raamwerkplan van aanpak. Voor een informele aanpak in het primaire proces en in de bezwaarfase*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2011.

‘EEN VERSTANDIGE OPLOSSING HOEFT NIET PER SE JURIDISCH TE ZIJN’

De bestuursrechter ziet dat gemeentejuristen zaken nogal eens rigide benaderen, maar begrijpt wel dat voor sommigen het telefoneren met de burger ingewikkeld is. ‘Je bent jurist geworden en dan moet je ineens gaan bellen.’

U bent voorzitter van de Bezwaarcommissie van het Nederlands Register voor Gerechtelijk Deskundigen (NRGD). Wat voor bezwaren behandelt u?

‘Ik ben één van de drie voorzitters. Het NRGD is een bijzonder orgaan en registreert deskundigen die in strafzaken rapporten mogen uitbrengen aan de rechter over de psychische gesteldheid en de mate van toerekeningsvatbaarheid van de dader. In 80 tot 90 procent van de zaken die de bezwaarcommissie behandelt, gaat het om psychologen en psychiaters die er bezwaar tegen aantekenen dat zij niet worden toegelaten tot het register of slechts onder voorwaarden worden ingeschreven. En soms om bijvoorbeeld een DNA-expert. Bij een zitting treed ik vooral op als gespreksleider, want inhoudelijk ben ik niet deskundig.’

Behandelt u deze bezwaren informeel of meer juridisch?

‘Een ambtenaar van het register belt wel meteen even met de deskundige die bezwaar aantekent. In veel gevallen blijken bezwaarmakers stoom te willen afblazen. Zij voelen zich gekrenkt en afgewezen door hun collega's. In het telefoongesprek krijgen zij de

regels uitgelegd en soms zeggen zij dan: ik begrijp het. Als het meer een bejegeningsskwestie is, dienen zij een klacht in en hoeft de commissie niets meer te doen. En soms willen ze toch een behandeling van de zaak. Door het telefoongesprek valt een kwart tot een helft van de zaken af. Wij behandelen nu ongeveer tien bezwaren per jaar, waarvan ik er drie doe. Op de zitting begin ik altijd met een meer persoonlijk gesprekje. Ik vraag bijvoorbeeld: "Hoe is het voor u om hier te zijn?" En dan komt er vaak van alles los. Aan het einde vraag ik vaak nog hoe zij de zitting vonden. Maar los hiervan hebben wij niet zoveel ruimte om informele oplossingen te zoeken. Het is bij ons bijna altijd wel of niet. Een enkele keer zeggen wij dat deskundigen een verbetertraject moeten volgen, bijvoorbeeld om te leren meer gestructureerd te rapporteren, zodat de rechter kan volgen hoe zij tot hun conclusies zijn gekomen.'

Wat doet u als bestuursrechter?

'Ik was jarenlang bestuursrechter bij de rechtbank Rotterdam en ben sinds 2019 senior raadsheer bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Het College beoordeelt 80 tot 90 procent van de zaken in eerste en enige aanleg, zoals zaken over fosfaatreductieplannen. Bij boetes zijn wij de hogerberoepsinstantie. Ik werk onder meer in het cluster Varia en doe dus van alles. Bijvoorbeeld het beroep van een Amsterdamse taxichauffeur die geen vergunning heeft voor de opstapmarkt en dus alleen passagiers mag meenemen die hem vooraf hebben gebeld. Die maakt dan eerst bezwaar bij de gemeente tegen de intrekking van zijn vergunning of de last onder dwangsom en gaat daarna eventueel in beroep bij het College.'

Kunt u als bestuursrechter informeel naar een oplossing werken?

'Als je het niet eens bent over de feiten, dan wordt het lastig. En taxichauffeurs verwerpen zich nogal eens met het argument dat zij bij de laad- en losplaats van een hotel stonden te wachten op een klant die had gebeld. Als ons om een voorlopige voorziening wordt gevraagd, belt de juridisch ondersteuner regelmatig met de gemeente of de verzoeker om na te gaan of het wel zinvol is dat we met z'n allen gaan zitten. Dat blijkt lang niet altijd nodig, dus op die manier vallen veel zaken weg. Wanneer het bestuur een foutje heeft gemaakt bijvoorbeeld of als er sprake is van

een misverstand. En als de zaak niet spoedeisend is, kan de verzoeker best een jaartje wachten.'

U belt niet zelf?

'Nee. Hooguit met beide partijen tegelijk als die niet naar de zitting kunnen komen wegens corona. Zo had ik onlangs een zaak van een boerenbedrijf dat bezwaar maakte tegen de korting van een subsidie. Dat bedrijf zat in Noord-Friesland en de agrariër vond het wel fijn dat hij niet helemaal naar Den Haag hoefde te komen. We hadden een telefonische zitting met plaatjes erbij. Het is niet ideaal, maar dat is een gewone zitting misschien ook niet. Want dan moet zo iemand helemaal naar Den Haag komen en door een Schiphol-achtige veiligheidscontrole het gerechtsgebouw in. Daar zitten dan een paar rechters hem te beloeien in toga's met bef. Dat vindt zo iemand ook niet per se prettig. Die vindt het soms meer ontspannen als hij kan bellen vanuit de eigen keuken.'

Wat voor een beeld heeft u als bestuursrechter van oplossingsgericht werken door bezwaar- en beroepsbehandelaars?

'Ik heb als bestuursrechter weinig zicht op wat er in de voorfase gebeurt bij de gemeente. In 2011 hebben wij de Nieuwe zaaksbehandeling ingevoerd, die inhoudt dat je als rechter even onderzoekt of er eventueel nog meer meespeelt. Je ziet als bestuursrechter soms dat bestuursorganen de hakken in het zand zetten, terwijl dat toch eigenlijk niet nodig is. Zo zag ik bij de rechtbank Rotterdam een verzoeker die in het centrum van Rotterdam woonde waar gedurende het wereldkampioenschap voetbal voor vrouwen iedere dag evenementen werden georganiseerd die gepaard gingen met veel lawaai. Hij was net vader geworden en wilde dat zijn kindje doorsliep. De vergunning voor de evenementen werd pas gepubliceerd toen die evenementen al begonnen waren. De juridische afdeling van de gemeente stond er strak in, want de man had geen procesbelang omdat de zaak diende toen de evenementen inmiddels waren afgelopen. Ik ben toen als rechter met die man gaan praten, voordat ik anderen aan het woord liet. Dat werd een goed gesprekje. Het was inmiddels een halfjaar later en de gemoederen waren enigszins tot bedaren gekomen. Die man wilde gewoon zeggen:

laat dit nooit meer gebeuren. Maar de jurist van de gemeente zei alleen: die man heeft geen procesbelang.'

Dat komt niet erg oplossingsgericht over.

'Nee. Je moet niet alleen een jurist zijn, maar ook oog hebben voor de reden waarom iemand bezwaar maakt en niet star vasthouden aan je standpunt. Soms blijkt er ook een strijd tussen vakafdelingen te zijn. Dan zie je de juristen denken: ik neem maar een paar vakambtenaren mee naar de zitting, misschien komen ze dan in beweging. Bij sommige gemeenten zitten ambtenaren er heel star in.'

Bij grote gemeenten meer dan bij kleine?

'Ik vermoed van wel. Ik heb ooit in de bezwaarcommissie gezeten van de gemeente Rhenen en was ook voorzitter van de bezwaarcommissie in Noordwijk. Rhenen is een landelijke gemeente, waar de zaken wat meer voortkabbelen. De commissiesecretaris was iemand met gezag en had voor de zitting al van alles geregeld. De onervaren jurist uit Noordwijk had dat gezag niet en kreeg veel minder voor elkaar bij de gemeentelijke diensten. Noordwijk behoort tot de Randstad en heeft te maken met Randstedelijke problematiek, zoals werkloosheid, drugs, grote flats. Ik ben ook een tijdje bestuursrechter geweest in Drenthe. Daar zag ik het verschil tussen de wat strakkere ambtenaren van Emmen en die van een kleine gemeente. De laatsten waren vaak veel informeler. Bij kleine gemeenten is de kans op een informele oplossing groter, want de lijnen zijn er korter. En iedereen kent elkaar. In grote gemeenten zitten de ambtenaren niet eens met z'n allen op één plaats. In Rotterdam nu toevallig wel, in een enorm gebouw aan de Maas. Maar een grote flexvlakte is niet bevorderlijk voor de communicatie. Sommige ambtenaren zitten er met een koptelefoon op om zich af te sluiten voor de omgeving. Dat helpt nu ook niet echt.'

Wat gaat er goed bij gemeenten en wat zou naar uw oordeel beter kunnen?

'Wat goed gaat, is dat men hier en daar echt beseft dat even bellen werkt. Maar het kan nog veel beter. Ik snap wel dat het voor sommigen ingewikkeld is. Je bent jurist geworden en dan moet je ineens gaan bellen. Sommige juristen zijn een beetje bang om te bellen. Dat is iets menselijks, een vorm van onzekerheid. Je weet dan namelijk niet precies

wat je te wachten staat. Zelf geeft het mij veel voldoening als ik zie dat we eruit zijn gekomen en ik geen uitspraak hoeft te doen. Als rechter word je ook geacht een goed gesprek te kunnen voeren.'

Hoe doen juristen bij andere instanties het?

'Juristen van gemeenten zijn over het algemeen soepeler dan die van de rijksoverheid. Zo heb ik in Rotterdam veel zaken behandeld over restauranthouders die een boete hadden gekregen omdat de toezichthouder de keuken vies vond. Vaak worden die restauranthouders in bezwaar niet gehoord omdat de NVWA de zaak zonneklaar vindt. Maar die restauranthouders zeggen dan bijvoorbeeld dat er geen muizenkeutels in de keuken lagen, maar Egyptisch zaad. In hoger beroep klagen ze daar dan over. Maar ze hadden natuurlijk veel eerder willen uitleggen dat de keuken niet zo vies was als die leek. Het horen en altijd even bellen zit vaak niet in de mindset van deze toezichthouders. In bijstandszaken zie je dat ambtenaren vaker bereid zijn om mee te denken. Bijvoorbeeld omdat zij vinden dat de bijstandsgerechtigde het toch al zo moeilijk heeft.'

Zijn advocaten een obstakel voor oplossingsgericht werken?

'Misschien wel in de bezwaarprocedure, maar in de rechtszaal niet meer. Toen bestuursrechters begonnen met de Nieuwe zaaks-behandeling, wilden sommige juristen graag blijven pleiten. Advocaten wilden vlammen en schitteren in de zaal. In de rechtszaal begin ik met een gesprek met de betrokken burger en houd ik de advocaat erbuiten. Ik wil toch van de burger zelf horen wat er speelt en wat er precies is gebeurd. Daarna mag de advocaat de puntjes op de i zetten. Nu draagt niemand meer een pleitnota voor, terwijl dat tien jaar geleden nog normaal was. De advocaten zijn dus gewend aan de informele setting en hebben een draai gemaakt. Maar de juristen bij de gemeenten nog niet allemaal.'

Kunnen hbo-juristen beter oplossingsgericht werken dan universitaire juristen?

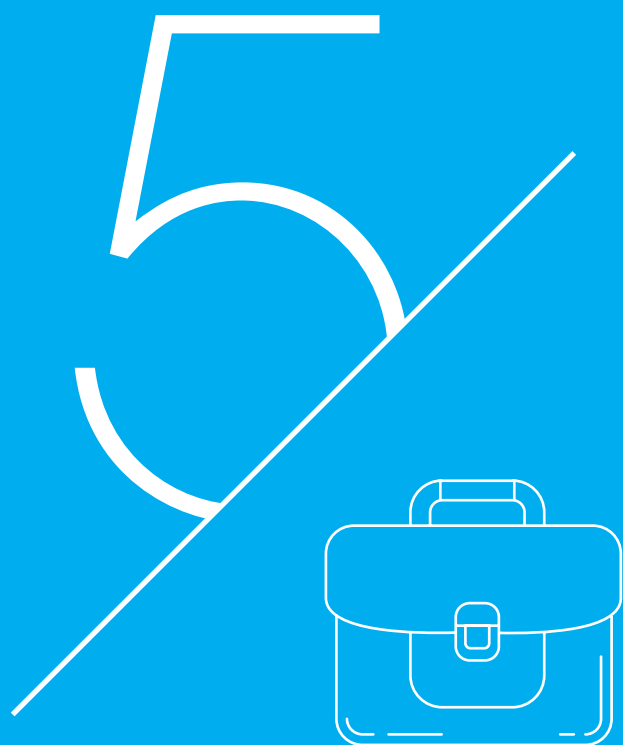
'Soms moet je een goeie jurist zijn om een kwestie informeel te kunnen benaderen, omdat je dan weet hoe ver je kunt gaan. Hoe zekerder je je voelt in het krachtenveld, hoe gemakkelijker dat kan gaan. De ene persoon ligt zo'n aanpak ook beter dan de andere; het moet een beetje

bij je passen. Je kunt het tot op zekere hoogte leren door een cursus te volgen en het te doen. Maar het moet niet te gekunsteld worden. Ik heb in Rotterdam lange tijd rechterlijke ambtenaren opgeleid, ook bij de invoering van de Nieuwe zaaksbehandeling. Voor sommige gevestigde rechters was de informelere benadering heel lastig. Maar de rechterlijke ambtenaren in opleiding moesten het gewoon doen. Ik zag ze vallen, maar ook opstaan en op een bepaald moment groeien. Zij geven nu het goede voorbeeld.'

Zou de Hogeschool van Amsterdam rechtenstudenten al moet klaarstomen voor oplossingsgerichte gesprekken?

'Ja. In mijn studie kreeg ik bij het vak Inleiding tot de rechtswetenschap het verhaal te horen over de rechter die een wijze man was, onder de boom rechtsprak en vaak niet met een juridische oplossing kwam. Iets verstandigs hoeft niet per se iets juridisch te zijn. Het boek waarin dit interview staat, zou een bijbel moeten worden voor hoe organisaties beter kunnen omgaan met de burger. Uiteindelijk moet iedereen zich realiseren dat een informele oplossingsgerichte aanpak beter is dan strak bezwaren afhandelen. Boegbeelden en aanjagers binnen de organisatie moeten het uitdragen door bijvoorbeeld succesverhalen te delen. Ik zou als bestuursrechter op de zitting een bron van inspiratie kunnen zijn door het goede voorbeeld te geven. Zo kan ik zeggen dat de toezichthouder het onhandig heeft aangepakt, ook al was het juridisch juist.'

Jaap de Wildt is senior raadsheer bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven en voorzitter van de Bezwaarcommissie van het Nederlands Register voor Gerechtelijk Deskundigen (NRGD). Hij was voorzitter c.q. lid van de bezwaarcommissie in de gemeente Noordwijk en de gemeente Rhenen.



OPLOSSINGSGERICHT WERKEN IN DE PRAKTIJK GEBRACHT

Caroline Koetsenruijter

In dit hoofdstuk komt aan bod hoe weerbarstig de praktijk is van oplossingsgericht werken en informele interventies bij bezwaren én waar kansen liggen. Ingegaan wordt op weerstand tegen deze andere manier van bezwaarbehandeling. De onzekerheden bij bezwaarbehandelaars die een flinke draai moeten maken in hun aanpak en vaste stramien. De toename van conflictgedrag richting ambtenaren die niet bijdraagt aan enthousiasme voor de informele aanpak. Het gebrek aan sturing vanuit de leidinggevende en de werkgever. Steeds geef ik tips en voorbeelden hoe om te gaan met deze situaties. Het loont de moeite om vaker te werken met informele interventies. Waarom? Het brengt meer oplossingen, meer maatwerk en meer vertrouwen. Ik start het hoofdstuk met een praktijkvoorbeeld en hoe de reis van het bezwaar eruitziet als er oplossingsgericht gewerkt wordt met informele interventies.

5.1 Informele interventies in de praktijk

Rien de Jonge (56 jaar) is sinds kort weduwnaar en heeft sinds 2014 een uitkering. Rien is veel thuis en ziet niet veel mensen. Hij zit in een sleur. Maar zaterdag is de favoriete dag van Rien. Want dan komt zijn zoon Rowan (25 jaar) en is het 'mannendag'. Rien haalt dan lekkere snacks, Chinees en een kratje bier. Omdat Rowan weet dat zijn vader het niet breed heeft, maakt hij iedere week 25 euro over aan zijn vader. Elke week.

Maandenlang. Bij het jaarlijkse klantgesprek ziet de klantmanager van Rien de stortingen terug op de afschriften die Rien heeft meegenomen. De conclusie van de klantmanager is al snel duidelijk: de stortingen zijn inkomen en daarom moet een deel van de uitkering worden terugbetaald. Alle stortingen worden bij elkaar opgeteld en er volgt een terugvordering van 300 euro. Ook moet nog worden gekeken of Rien zich verwijtbaar heeft gedragen. Hij heeft de stortingen niet opgegeven en daar is hij wel toe verplicht. Mogelijk volgt er dus ook nog een boete. Rien begrijpt hier helemaal niks van en gaat in bezwaar.

5.1.1 Waar begin je met de informele interventie?

Een van de belangrijkste lessen uit het programma Prettig contact met de overheid¹ is dat je snel persoonlijk contact legt met de indiener van het bezwaar én de primaire beslisser, de klantmanager. Snel betekent binnen twee tot vijf werkdagen bellen, elkaar virtueel ontmoeten of bij elkaar langs gaan (op gepaste afstand). In de beginjaren van het werken met informele interventies legden we het accent op snel contact leggen met de indiener en vergaten we de primaire beslisser nog weleens erbij te betrekken. Door de primaire beslisser over te slaan minimaliseer je het leren van bezwaren en ontstaat er weerstand. Je bent dan oplossingsgericht bezig met de indiener, maar je blijft aan de oppervlakte. Met de primaire beslisser aan boord kun je meer recht doen aan het zoeken naar oplossingsrichtingen in het belang van de indiener én het bestuursorgaan.

De primaire beslisser krijgt meer brandstof om te leren door een informele interventie. Vaak is de inhoud niet verkeerd, maar ontbreekt een duidelijke motivering of zijn er veel vragen blijven liggen door een gebrek aan persoonlijk contact. Door de primaire beslisser proactief te benaderen en te betrekken bij de behandeling van het bezwaar kom je eerder van 'weerstand naar een leerstand'. Bij een informele interventie begeleidt de bezwaarbehandelaar het proces en blijven de indiener en beslisser in de *lead* voor wat betreft de inhoud en belangen. Iedereen in zijn rol.

1] Van der Velden, Koetsenruijter & Euwema 2010.

5.1.2 En waar zou een informele interventie nu écht moeten beginnen?

In 'primo' natuurlijk! Werk niet pas in de bezwaarfase met informele interventies, maar laat primaire beslissers, zoals hier de klant-manager van Rien de Jonge, eerst bellen met de ontvanger van het bezwaargevoelige besluit voordat het de deur uitgaat. Als ik een bezwaar behandel, vraag ik aan de indiener: 'Hoe is er met u over dit besluit gecommuniceerd?' Ik hoor dan al te vaak: helemaal niet. Indieners krijgen een brief op de deurmat. Dat is een van de grootste valkuilen bij het brengen van slecht nieuws. De *hit and run*-methode wordt dan toegepast. We delen schriftelijk een klap uit, vangen die niet op maar verwijzen naar de bezwarenclausule. Dat is in veel gevallen vragen om escalatie en weerstand. Indieners voelen zich hierdoor niet eerlijk behandeld door hun gemeente. Later meer over een eerlijke behandeling en procedurele rechtvaardigheid. Mijn punt is dat er te vaak achteraf maatwerk wordt geleverd. Pas als er een bezwaar ligt en een bezwaarbehandelaar het dossier oppakt, komt er een gesprek over hoe nu verder en wat het betekent voor de indiener. Dat gesprek moet naar voren worden gehaald. Mijn stelling is dat de primaire beslisser bij een afwijzing, terugvordering of anderszins bezwaargevoelig besluit eerst persoonlijk contact op moet nemen met de ontvanger voordat de beslissing de deur uit mag gaan. Op die manier kan de beslisser het voorgenomen besluit goed toelichten, de laatste zaken checken, vragen beantwoorden en vooral meedenken. Het is een gemiste kans dat zoveel vakafdelingen dit persoonlijke contact bij slecht nieuws lijken te schuwen. Een norm die ik zou verwelkomen voor vakafdelingen bij gemeenten, is: zeg je nee, dan denk je mee. Deze norm begint, mede door het werk van Nadja Jungmann, aan terrein te winnen in de schuldhulpverleningshoek.² Het wordt tijd dat deze norm breder verspreid wordt en een inspanningsverplichting met zich mee gaat brengen voor bestuursorganen.

2] Nadja Jungmann is lector 'Schulden en incasso' bij de Hogeschool Utrecht en adviseur en eigenaar van Social Force. Haar gedachtegoed komt aan bod bij haar opleidingen en trainingstrajecten.

5.1.3 Hobbels onderweg

Nu gaan we naar een aantal zaken die het in de praktijk werken met informele interventies lastig maken. Is een indiener lastig te bereiken? Stuur dan vooral een e-mail of sms-bericht met de vraag om contact op te nemen. Maar dan moet je wel de beschikking hebben over deze contactgegevens. Pas zo snel mogelijk de bezwarenclausule onder aan besluiten en beschikkingen aan en vraag om een telefoonnummer en een e-mailadres. Volgens de wetgever is de indiener niet verplicht om deze gegevens aan te leveren, maar erom vragen kan, mag en werkt! Pas ook de digitale omgeving aan waar burgers hun bezwaar kunnen indienen. Kijk ook goed naar de ontvangstbevestiging en eventuele folder die wordt verstuurd. Geef daarbij ook aan dat de bezwaarbehandelaar graag persoonlijk contact opneemt met de indiener om samen te bespreken wat de beste aanpak is van het bezwaar. Help, de indiener spreekt slecht Nederlands! Vraag de indiener dan om een hulppersoon bij het gesprek te betrekken en maak eventueel een nieuwe (bel)afpraak. Die hulppersoon kan een familielid of vriend zijn, maar ook een vrijwilliger of professional die benaderd kan worden. Denk mee met de indiener en vraag ook welke oplossingen hij ziet om de communicatie te vergemakkelijken.

5.1.4 Falen op voorbereiden is voorbereiden op falen

Hoe start je het eerste, verkennende gesprek met de indiener en primaire beslisser nu concreet? Als je persoonlijk contact gaat leggen, is het belangrijk je hier goed op voor te bereiden. Falen op voorbereiden is voorbereiden op falen. Maar wat lees je? Wat bereid je voor? Lees het besluit en het bezwaar. Meer nog niet. Hiermee prikkel je je nieuwsgierigheid en hierdoor gaat luisteren beter en komen vragen vanuit nieuwsgierigheid sneller bij je op. Wat je leest, is afhankelijk van je doel. Het doel van het eerste gesprek is niets meer maar ook niets minder dan verkennen met beide partijen wat er aan de hand is en wat de beste aanpak is. Doordat we zo snel bellen (binnen twee tot vijf werkdagen), kun je ook aangeven dat je alleen het besluit en het bezwaar goed gelezen hebt en graag hierover een aantal vragen stelt. Uiteraard is het dossier belangrijk als we overgaan tot horen en het uitbrengen van een advies of het maken van een beslissing op bezwaar, maar let op, daar zijn we nog niet.

Maar wat doen we dan wél in het kader van goed voorbereiden op de gesprekken met de indiener en de primaire beslisser? Ik adviseer om te werken met een kop-romp-staart-gespreksmodel. Noem het een belscript. Een gestructureerd gesprek kent een kop: de opening en inleiding. Een romp, waarin de kern van de boodschap wordt uitgewisseld en er afspraken worden gemaakt over de beste aanpak van het bezwaar. Een staart, waarin we samenvatten en afronden. Deze houvast maakt dat je de regie houdt in het gesprek. Gun jezelf deze voorbereiding.

Er is geen *one size fits all*-model voor een informele interventie. Op basis van het gelezen bezwaar en het besluit zullen zaken opvallen die aandacht verdienen in het verkennende gesprek. Ik lees het bezwaar en het besluit altijd met de wat ik noem PCMO-bril op: ik highlight alle zaken die ik opvallend vind. Van hoe snel een bezwaarmaker heeft gereageerd, tot leestekens en opvallende herhalingen in beide stukken. Deze highlights gebruik ik later om de romp-aanpak van het gesprek uit te werken en er (open) vragen over te stellen.

5.1.5 Kop-romp-staart

Werk voor jezelf uit hoe je de kop-fase, de start van het gesprek wilt aanpakken, wat je in de romp wilt vragen en vertellen, en hoe je in de staart effectief afrondt.

Begin bij het begin, met de kop: wat is eigenlijk je doel van het gesprek? ('De reden dat ik u bel, is...') Wat moet je uitleggen voordat je Rien het woord geeft? Wat vertel je over je rol en hoe je het aanpakt? Hieronder werk ik een voorbeeld van een kop-romp-en-staart-gesprek uit.

In de kop komen een aantal zaken terug:

- Na de begroeting stel je jezelf voor. Vertel je naam en wat je rol is in relatie tot het bezwaar. 'Goedemorgen, u spreekt met Caroline Koetsenruijter. Ik ben bezwaarbehandelaar bij de gemeente. Spreek ik met de heer Rien de Jonge? Komt het gelegen dat ik u bel over uw bezwaar tegen de terugbetaling van de 300 euro?'
- Wat ging eraan vooraf? 'U heeft een besluit gekregen van de gemeente dat u 300 euro terug moet betalen. U bent het hier niet

mee eens en u heeft bezwaar gemaakt tegen deze beslissing. Klopt dat?’

- Wat is het doel van het gesprek? ‘De reden dat ik u bel, is dat ik graag samen met u wil bespreken wat er speelt en wat de beste aanpak is van uw bezwaar.’
- De aanpak voorstellen: ‘Ik heb uw bezwaarschrift goed gelezen. Graag zou ik een aantal vragen aan u willen stellen. Daarna kan ik u meer vertellen over hoe wij uw bezwaar kunnen behandelen. Is dat goed?’

In de rompslacht werk je aan het doel: samen bespreken wat er speelt en wat de beste aanpak is.

Bereid ten minste vijf open vragen voor die je wilt stellen aan de indiener. In het geval van Rien zou ik bijvoorbeeld graag het volgende willen weten:

1. ‘Wat zit u het meest dwars?’
 2. ‘Welke vragen heeft u aan de gemeente?’
 3. ‘Hoe is het besluit aan u gecommuniceerd?’
 4. ‘Wat heeft u gemist?’
 5. ‘Wat is het belangrijkste voor u?’
- Geef in het gesprek ruimte aan de ander door stiltes te laten vallen. Vertraag het gesprek af en toe bewust.
 - Vat goed samen wat je hoort, check je aannames en laat zien dat je met aandacht luistert. Kijk uit met zaken als: ‘Ik hoor wat u zegt.’ Dit is een nogal holle frase, die wel erg gemakkelijk van de tong rolt maar voorbijgaat aan hetgeen daadwerkelijk gehoord is. Veel bezwaarmakers willen gehoord worden en zich gehoord weten in het contact over het bezwaar. Door te benoemen wat er gezegd wordt, laat je zien dat je daadwerkelijk een luisterend oor hebt.
 - Vraag door om de kern van het bezwaar helder te krijgen. Open vragen brengen vaak meer informatie dan gesloten vragen. Open vragen beginnen met: hoe, wat, welke, wanneer, waarom en stel dat. Ze activeren de ander om te reflecteren en mee te doen aan het gesprek. Gesloten vragen beginnen met een werkwoord en kunnen handig zijn als checkvraag. Ze hebben als resultaat een ja- of nee-antwoord. ‘Komt het gelegen?’

123

- Geef in de romp indien gewenst informatie over de verschillende manieren hoe een bezwaar kan worden behandeld. Benoem de mogelijkheid van een informeel gesprek waarbij samen met de gemeente gezocht wordt naar oplossingen in wederzijds belang. Als dat niet kan of lukt, dan volgt er een hoorgesprek en wordt er een beslissing genomen op het bezwaar. 'Wat heeft uw voorkeur?' Geef hierbij aan dat er ook gebeld wordt met de gemeente en dat deze ook mede bepaalt wat de beste aanpak is. Maak een concrete terugbelafsprake met de bezwaarmaker.

In de staart werk je aan een afronding van het gesprek:

- Check: 'Is er nog iets blijven liggen?'
- Samenvatting afspraken: 'Ik ga nu bellen met de gemeente en ik bel u dinsdag om 15.00 uur terug over het vervolg van uw bezwaar.'
- Afronding: 'Ik wil u bedanken voor uw tijd en graag tot dinsdag.'

Na dit gesprek hebben we met de indiener de geïnformeerde keuze te pakken: de beste aanpak van het bezwaar.

5.1.6 Bellen met de beslisser

Zijn we dan nu klaar? Nee. Het in mijn ogen moeilijkste gesprek moet dan nog plaatsvinden. Bellen met de primaire beslisser tegen wiens besluit bezwaar is ingediend. Wees je ervan bewust dat het gesprek met de indiener kleuring kan geven aan je visie op de zaak, zeker in een schrijnend geval. Bij Rien speelde veel verdriet, het verlies van zijn vrouw viel hem zwaar. Hij was aan het vereenzamen. Het contact met zijn zoon betekende heel veel voor Rien. Hij was bang dat de gemeente dit contact van hem ging afpakken, dat hij niet meer op zaterdag mocht afspreken. Hij voelde zich als een crimineel behandeld terwijl hij zich van geen kwaad bewust was. Hij heeft zelf alle bankafschriften meegenomen en op tafel gelegd bij het klantgesprek. Daar wordt hij nu op teruggepakt, waren zijn eigen woorden. Door de jaren heen heb ik gemerkt dat bijna alle bezwaarmakers blij verrast zijn als je belt om te praten over het bezwaar en de beste aanpak. Het gesprek met de beslisser verloopt soms meer gespannen. Hij kan denken: 'Heb ik iets niet goed gedaan? Daar heb je weer zo'n strenge jurist! Rien is een boef, dat weten ze nog niet. Zij zijn toch van de bezwaren? Ik ben er nu klaar mee.'

Niet alleen de indiener heeft behoefte aan een eerlijke en rechtvaardige behandeling in het bezwaarproces. Ook de primaire beslisser wil graag gehoord worden, een duidelijke uitleg van je hebben over de spelregels en vooral een respectvolle behandeling. Bereid dus ook een kop-romp-staart voor als je belt met de primaire beslisser. In het kort zou dit er als volgt uit kunnen zien:

In de kop komen een aantal zaken terug:

- Het ijs breken: 'Ik vind het fijn dat we elkaar kunnen spreken over het bezwaar van de heer De Jonge. Heb jij nu tijd?'
- Wat is het doel van het gesprek? 'Ik wil graag samen met je bespreken wat er speelt en wat de beste aanpak is van het bezwaar. Ik heb de heer De Jonge net gesproken en hij zit nog met veel vragen. Ik ben benieuwd hoe jij er tegenaan kijkt.'

Romp:

- 'Hoe kijk jij naar de situatie en het bezwaar?'
- 'Wat is doorslaggevend geweest?'
- 'Waar zit ruimte en waar niet?'
- 'Hoe verliep het contact met Rien?'
- 'Hoe gaan we wat jou betreft verder met het bezwaar?'

In de staart werk je aan een afronding van het gesprek:

- Check: 'Is er nog iets blijven liggen?'
- Samenvatting afspraken: 'We gaan informeel in gesprek. Als het niet lukt om er samen uit te komen, dan horen we ambtelijk in hetzelfde gesprek. We plannen het gesprek over 14 dagen in verband met de stukken.'
- Afronding: 'Ik wil je bedanken voor je medewerking en ik informeer Rien vandaag.'

5.2 Wat vraagt dit alles van de bezwaarbehandelaar?

Dit vraagt meer van de bezwaarbehandelaar dan we denken. Omgaan met conflicten (en dat zijn bezwaren in veel gevallen) is emotioneel belastend. In het geval van Rien speelde dat de indiener zich persoonlijk

aangevallen voelde: 'als een crimineel behandeld door de gemeente'. Hij maakte zich zorgen over het contact met zijn zoon en hoe hij in hemelsnaam in één keer 300 euro moest gaan betalen en dan nog de boete waarmee gedreigd werd... Hij had er stress van en zat vol onbegrip. De bezwaarbehandelaar die dagelijks belt en spreekt met indieners van bezwaren en beslissers, krijgt te maken met heel wat frustratie (en ook manipulatie, zie verderop) en andere vormen van conflictgedrag en escalatie. Dat is voor veel professionals niet prettig. We vermijden dat soort gesprekken liever en gaan de confrontatie uit de weg. We kiezen dan automatisch voor de formele route: horen en een beslissing op bezwaar. Dus zonder verkenning en zonder diagnose kiezen voor één smaak op het conflicthanteringspalet, de formele route. Daarmee beperken we uiteindelijk onszelf, de indiener en de beslisser en laten we kansen om te leren van bezwaren liggen.

Vaak werk ik hierbij met de metafoor van de huisarts. Als bezwaarbehandelaar ga je eerst in gesprek met de partijen voordat je kiest welke behandeling het beste is. Denk aan het spreekuur van de huisarts waarin je elkaar spreekt en de huisarts goed doorvraagt wat er speelt. Haal invalshoeken op, verken het conflict, de belangen en het gedrag van de partijen voordat je op basis van jouw eigen voorkeur gaat handelen. Een huisarts die jou ongezien en zonder gesprek meteen doorstuurt naar een specialist, roept vragen op. Je mist dan maatwerk en zelf meebepalen wat de beste aanpak is.

5.2.1 De confrontatie aangaan

In het werken met informele interventies vragen we van de bezwaarbehandelaar om 'naar de plek der moeite' te gaan. Erop af dus. Snel bellen met beide betrokkenen en praten over wat er speelt, wat er dwarszit en waarom de indiener het er niet mee eens is. Dat kan voor ambtenaren voelen als een enorme opgave. Zeker als je jezelf ziet als iemand die niet heel ad rem is en confrontaties liever vermijdt. In de trainingen en begeleiding die ik bied, hoor ik vaak allerlei uitspraken van bezwaarbehandelaars die belemmerend werken:

- 'Bellen wekt alleen maar verwachtingen!'
- 'Straks wordt Rien woedend en klap ik dicht...'
- 'Ik heb niks te bieden in het gesprek, bellen heeft geen zin.'
- 'Ik heb hier niet voor geleerd, ik schrijf liever een bob.'
- 'Laat maar, dit werkt toch niet.'

Voordat er gebeld wordt, zal de ambtenaar aan de slag moeten gaan met deze belemmerende overtuigingen. 'Klopt het wel wat ik denk?' en 'Hoe zeker weet ik dit?' zijn vragen aan jezelf om je belemmerende gedachten te relativieren. Omdat we in het algemeen helemaal niet van conflicten houden en al snel beren op de weg zien, zal er enige zelfzorg moeten plaatsvinden. De bezwaarbehandelaar neemt het initiatief voor de verkennende gesprekken en informele interventies. De kwaliteit van die gesprekken valt of staat bij hoe het gesprek gevoerd wordt. Neem dus tijd om je voor te bereiden, spar met collega's en verdiep je in zelfzorg zodat je je gedachten op de rit houdt en er aandacht is voor het omgaan met geestelijke en lichamelijke spanning tijdens gesprekken.

Dat omgaan met conflicten spannend is, blijkt uit diverse onderzoeken. Dat ons oerbrein op tilt kan slaan en bij spanning kan gaan bevriezen, vechten of vluchten, geldt zelfs voor sprinkhanen. En toch geldt bij informele interventies rondom bezwaren (maar ook klachten): *'Fear the fear and do it anyway.'* Mijn verbazing was destijds enorm groot toen bleek dat negen op de tien bezwaarmakers een zucht van verlichting slaakten als ik hen snel belde. Ik zat zelf ondertussen vaak met rode vlekken in mijn nek van de spanning te bellen. Recentelijk nog zei een bezwaarmaker dat ze woedend was ten tijde van het schrijven van het bezwaar en dat ze door de gesprekken over haar bezwaar weer verder kon. Ze bedankte mij voor mijn inzet en wist voor zichzelf dat ze er alles aan gedaan had om een voor haar onrechtvaardige situatie aan te kaarten. Ga je belemmerende gedachten maar eens te lijf met een stuk relativering en laat je verrassen door de praktijk.

Overigens heeft Riël Vermunt met collega's zoals Kees van den Bos al in 1996 aangetoond dat er geen verwachtingen worden gewekt als je mensen eerlijk en rechtvaardig behandeld door hen bijvoorbeeld te bellen en te laten vertellen wat er speelt, hen respectvol te behandelen en uitleg te geven over de vervolgmogelijkheden.³ Hiermee relativeer je wellicht de eerste belemmerende overtuiging uit het rijtje... Zet hem op.

3] Vermunt e.a. 1996.

5.2.2 Ontwikkeling als professional

Bezwaarbehandeling is een vak. Informele interventies horen erbij en vereisen specifieke competenties en vaardigheden. Vlieguren, training, aanmoediging en coaching helpen om je te verbeteren. Heb en vraag voldoende aandacht voor de mentale kant van het omgaan met conflicten en heb ook kennis van conflicttheorie zoals procedurele rechtvaardigheid, de escalatieladder van Friedrich Glasl⁴ en gesprekstechnieken. Het meest simpele maar oh zo krachtige LSD-instrumentarium is en blijft de basis van een verkennend informeel gesprek: luisteren, samenvatten en doorvragen. Hier zijn inmiddels veel variaties op en oefening baart kunst.

Tijdens rechtenstudies wordt er amper aandacht besteed aan deze competenties en vaardigheden. Langzaam maar zeker komt hier echter verandering in. Werken met informele interventies vraagt om opleiding en ondersteuning op de werkvloer. Ongetraind en onervaren gaan bellen is in mijn optiek niet eerlijk richting de bezwaarbehandelaar en werkt door naar de indiener en beslisser. Een paar vervelende gesprekken aan de start kunnen flink resoneren en gaan leiden tot een faalgevoel. Vraag om opleiding en ondersteuning van de werkgever als er gewerkt gaat worden met informele interventies. Kan iedereen het? Nee, dat denk ik, eerlijk gezegd, niet.

Persoonlijk vind ik dat een bezwaarbehandelaar van nu wel moet beschikken over de wil om zich informele interventies eigen te maken en in de aanzet beschikt over goede contactuele vaardigheden. Bezwaarbehandeling is rechtsbescherming en vraagt om een uitvoering die bijdraagt aan vertrouwen in de overheid. Wanneer voelt een indiener zich eerlijk behandeld in het bezwaarproces? Als hij zich gehoord weet, respectvol behandeld voelt en uitleg (op maat) heeft gekregen over het proces. Deze drie zaken vormen wat mij betreft de kern van het werken

4] De escalatieladder is ontwikkeld door professor Friedrich Glasl. Een conflict kent drie fasen, vrij vertaald: een meningsverschil, strijd en oorlog. De escalatieladder laat zien hoe een conflict kan escaleren. Zie voor een uitgebreide uitwerking van de escalatieladder en hoe een professional deze kan gebruiken, onder andere: Glasl 2015; Koetsenruijter 2020.

met informele interventies als bezwaarbehandelaar. Dat moet trouwens ook bij elke formele interventie zoals een hoorzitting centraal staan. We noemen dit ook wel het inzetten van de *big three* van procedurele rechtvaardigheid.

5.3 Korte lontjes en lange tenen

Helaas is er bij het werken met informele interventies ook kans op het moeten omgaan met lastig gedrag.⁵ Maar liefst 1,7 miljoen werkenden in Nederland hebben jaarlijks te maken met conflicten en agressie tijdens hun werk. Nederlandse werkenden hebben zelfs het meest te maken met lastig gedrag ten opzichte van hun Europese collega's. Dat is zorgelijk. De cijfers dalen niet. Ambtenaren zijn onderdeel van de groep werkenden die steeds vaker worden geconfronteerd met verbale en non-verbale agressie. Ook bezwaarbehandelaars die interveniëren bij een conflictsituatie, hebben hier last van. Het is belangrijk dat de bezwaarbehandelaar kennis heeft van escalatiepatronen, verschillende typen conflictgedrag kan herkennen en deze (waar mogelijk) weet te beïnvloeden.

- 'Jij moet het oplossen, anders sta je vanavond online.'
- 'Als jij aan mijn knaken komt, pak ik jou terug.'
- 'Heb jij eigenlijk wel geleerd voor dit baantje?'
- 'Jij hebt dankzij mij te vreten.'
- 'Ik ben bevriend met de wethouder, die gaat dit niet leuk vinden.'

Dit zijn zomaar wat uitspraken en gedragingen die kenmerkend zijn voor manipulatief gedrag. Hoe herken je manipulatief gedrag?

Checklist manipulatief gedrag:

- Het is persoonlijk, het gaat over jou!
- Het gaat om macht.
- Het doel is om jou een gevoel van onmacht en frustratie te geven.
- Het gedrag is doelbewust en rationeel.

5] Koetsenruijter 2020.

- Het gaat over het hier en nu of de toekomst.
- Er kan worden geïntimideerd met: 'Als jij... dan...'
- Er wordt scherp waargenomen, dus goed geluisterd en gekeken.
- Het gedrag ziet er vaak gecontroleerd en ontspannen uit.
- De ander zet gespeelde emotie in om je een schuldgevoel te geven en je onder druk te zetten.
- De ander zet sociale media in om druk uit te oefenen, vaak met gemanipuleerde content.

Hoe stel je grenzen in het hier en nu?

Dit doe je door op tijd een grens te stellen, je leidende gedrag te blijven vertonen en op een vriendelijke manier duidelijk te zijn richting de ander die grensoverschrijdend gedrag vertoont.

Stap 1: benoem concreet wat de ander zegt of doet wat grensoverschrijdend is.

'Ik hoor dat u zegt dat ik het moet oplossen en anders online sta.'

Stap 2: benoem wat je van het gedrag vindt.

'Ik ben daar niet van gediend.'

Stap 3: benoem wat je wilt.

'Ik wil dat u hiermee ophoudt.'

Stel nu dat de ander hardnekkig doorgaat, ga dan over naar een vierde stap.

Stap 4: de negatieve en positieve consequentie:

'Als u doorgaat, dan stopt dit gesprek en maak ik melding van het gedrag.'

'Als u stopt, dan kunnen we verder met het gesprek. Aan u de keuze.'

Gaat de indiener daarna nóg door, wees dan congruent en stop het gesprek en geef indien aangekondigd opvolging aan het doen van een melding.

Frustratiegedrag

Frustratiegedrag wordt gekenmerkt door snel oplopende emoties zoals boosheid, woede, onmacht of paniek.

Voorbeelden

'Ik weet niet meer hoe ik verder moet.'

'Ik voel me klemgezet door jullie.'

'Ik word totaal niet serieus genomen hier! Ik ben er kotsmisselijk van hoe dit loopt!'

'Laat ook allemaal maar, het heeft toch geen zin...'

Checklist frustratiegedrag:

- Het gedrag komt voort uit een gevoel van onmacht over de situatie.
- Emoties beheersen het gedrag. Boosheid, angst, verdriet en teleurstelling komen vaak voor.
- Het ziet ongecontroleerd uit: grote armgebaren, grote ogen, rode vlekken in de nek, zweethanden, harde overslaande stem.
- Het is niet persoonlijk, maar het gaat over de gebeurtenis, de slechte uitkomst, de regels, de gemeente, et cetera.
- Er is sprake van een opeenstapeling van teleurstellingen, vaak is er sprake van oud zeer.
- De persoon voelt zich niet gehoord en gezien. Voelt zich klein ten opzichte van de situatie of de ander. Herhaalt veel en praat steeds harder.
- Hij kan moeilijk luisteren.
- Het is onbewust gedrag en de ratio staat offline.

Hoe beïnvloed je frustratiegedrag in gesprekken?

Stap 1: herken het gedrag.

Luister uit. De stoom moet van de ketel, de ballon moet leeglopen.

Stap 2: erken, ga in op het gevoel.

'U vindt dat er niet eerlijk met u is omgegaan. U werkte aan alles mee en voelde zich als een crimineel behandeld. Klopt dat?'

Stap 3: verken het gevoel en het bezwaar.

'Wilt u mij vertellen wat u oneerlijk vond gaan?'

'Speelt er nog meer?'

'Wat had u graag gezien dat er was gebeurd?'

Herkennen, erkennen en verkennen

Met deze aanpak van het herkennen, erkennen en verkennen help je de gefrustreerde ander te kalmeren, je beïnvloedt de gemoedstoestand. Hierdoor kan de ander weer gaan luisteren en ontstaat er ook ruimte voor jezelf om uit te leggen wat de mogelijkheden zijn bij de behandeling van het bezwaar.

5.4 De persoonlijke norm regeert?

In de laatste paragraaf ga ik in op het fenomeen dat veel overheden en ambtenaren vóór informele interventies zijn, maar de praktijk nog steeds behoorlijk achterblijft. Op het moment dat de organisatie en de leidinggevenden niet duidelijk zijn over hoe zij willen dat bezwaren worden behandeld, zal de persoonlijke norm van de bezwaarbehandelaar de handelingen bepalen. Dan blijven we houden dat de ene ambtenaar er wel van is en de ander nooit belt, dat de ene ambtenaar iedereen belt binnen twee dagen en de ander zelf kiest bij wie het 'goed' voelt en standaard advocaten overslaat. De vraag is wat de taak is van de hedendaagse bezwaarbehandelaar. En of informele interventies hier onderdeel van zijn.

Ik zou graag zien dat het werken met informele interventies verplicht is en dat hierop gestuurd wordt. Dat een leidinggevende van een groep bezwaarbehandelaars meer gaat sturen, steunen en ook faciliteiten aanbiedt om met informele interventies te werken. Leidinggevenden mogen eisen dat ambtenaren zich verder bekwamen hierin. Een leidinggevende die dat lastig of moeilijk vindt, heeft zelf een veranderopgave om te gaan doen wat nodig is. In mijn werk als trainer kom ik af en toe op plaatsen waar sprake is van 'verwaarlozing'.⁶ Alle verandertrajecten mislukken: ook de informele aanpak, de weerstand neemt pittige vormen aan, er is veel gedoe onderling, een paar informele leiders maken de dienst uit en de leiding heeft de greep verloren. Dan is de opdracht van de leidinggevende aan de ambtenaren vaak: 'Jullie moeten op training!' Dat is overigens wel gemakkelijk voor

6] Kampen 2014.

de leiding: een trainer die de groep aanspreekt op wat er hoort bij bezwaarbehandeling anno nu en vervolgens de weerstand ombuigt. Nu is dat ook iets waar trainers goed mee kunnen omgaan, maar de leidinggevende staat niet buiten spel. Bij nieuwe trajecten is het volgende inzicht van belang: de opdracht is niet het op training gaan, de opdracht is het werken met informele interventies. Daarbij hebben we als opleider een rol, maar vooraf, tijdens en vooral na de training zal de leidinggevende aan zet zijn.

Ambtenaren die niet of nooit werken met informele interventies, zijn er vaak niet goed in.

Wat je zelden doet, doe je zelden goed. Werken met informele interventies is een kunst en geen trucje. Daarom zijn sturing en normstelling zoals hierboven beschreven belangrijk. Gelukkig zien we ook steeds meer lichtpuntjes in het werken met de informele aanpak bij gemeenten, zoals Tilburg. Daar heeft de informele aanpak inmiddels meer dan een stevige voet aan de grond met goede resultaten. Daar werken nu *designated* informele aanpakkers: een groep experts met vliegreun die resultaat boeken in dienstverlening, leren van bezwaren en herstel van vertrouwen. Vaak zijn er lichtpuntjes te vinden in de eigen gemeente. Ga op zoek naar het goede voorbeeld: waar werken informele interventies al wel? Misschien nog niet bij bezwaar, maar wel bij klachtbehandeling of in het primaire proces. Vergroot het gebied waar het al loopt. Stel de vraag: hoe krijgen we hier meer van? En eis ondertussen dus ook wat meer qua oplossingsgericht gedrag van bezwaarbehandelaars als zij achterblijven in deze ontwikkeling. Laat zien dat het kan, het mag en het werkt. *Show, don't tell.*

Hoe liep het af met Rien? Het geld is in termijnen terugbetaald op een manier die paste bij Riens mogelijkheden, en de mannendag is behouden gebleven. Er is geen boete opgelegd. In het informele gesprek is voor de deelnemende beslisser voldoende vast komen te staan dat Rien niet verwijtbaar heeft gehandeld.

133

Literatuur

- F. Glasl, *Handboek Conflictmanagement*, Amsterdam: SWP Uitgeverij 2015.
- J. Kampen, *Verwaarloosde organisaties. Introductie van een nieuw concept voor organisatieprofessionals*, Amsterdam: Boom uitgevers 2014.
- C. Koetsenruijter, *Jij moet je bek houden!*, S2Publishers 2020.
- L. van der Velden, C. Koetsenruijter & M. Euwema, *Prettig contact met de overheid*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2010.
- R. Vermunt e.a., 'The effects of unfair procedure on affect and protest', *Social Justice Research* 1996, afl. 2, 109-119.

‘INFORMELE AANPAK PAST UITSTEKEND BIJ RESPONSIEVE RECHTSSTAAT’

Het wordt tijd dat de informele aanpak nu echt van de grond komt, vindt Michiel Scheltema, oud-staatssecretaris van Justitie, emeritus hoogleraar bestuursrecht en grondlegger van de Algemene wet bestuursrecht. Die aanpak past bij de responsieve rechtsstaat, ondersteunt de procedurele rechtvaardigheid, werkt de-escalerend en verhoogt het vertrouwen van de burger in de overheid. Zeker als die informele aanpak een digitaal jasje krijgt.

U stond als regeringscommissaris begin jaren negentig aan de wieg van de Algemene wet bestuursrecht, een wet in formele zin. Voelt het als een grote omschakeling naar de informele aanpak, waar u ook een voorstander van bent?

‘Nee, toch niet. Eigenlijk was de Awb informeler dan veel mensen denken, maar de wet is toch langzaam formeler ingevuld. Voor een deel kwam dat omdat er twijfel bestond over de vraag of de bezwaarschriftprocedure wel een geschikte voorprocedure was. Je zou misschien beter de voorprocedure als administratief beroep kunnen inrichten, dan kom je als burger niet bij hetzelfde bestuursorgaan terecht maar bij een hoger orgaan. Dat was vroeger in veel gevallen ook al zo. Zo ontving je een bijstandsuitkering van de gemeente, maar vond je dat je te weinig kreeg, dan kon je proberen je gelijk te halen bij Gedeputeerde Staten. Die opzet heeft de voordelen van meer afstandelijkheid en onafhankelijkheid. Het nadeel is dat je zo verder weg raakt van de oorspronkelijke besluitvorming, het wordt ingewikkelder en dan wordt het al snel formeler.’

Maar er is niet gekozen voor administratief beroep, wel voor de bezwaarschriftprocedure.

‘Volgens critici was de bezwaarschriftprocedure te veel de slager die zijn eigen vlees keurt. Om die reden hebben we waarborgen ingebouwd voor een onafhankelijke oordeelsvorming. Zo mag niet dezelfde ambtenaar het besluit op bezwaar nemen en kan er een onafhankelijke – en onpartijdige – adviescommissie worden ingesteld. Maar wie werden in die commissie benoemd? Vaak juristen, waaronder oud-bestuursrechters – en zo begon dat weer een formele en ook een juridische procedure te worden. Zo’n adviescommissie is er niet om beleid te maken, dus ging het in die bezwaarschriftprocedure al snel om de juridische kant van de zaak. Er is al vrij snel op gewezen, onder andere door wetenschappers, dat het allemaal te formalistisch is geworden.’

En als reactie daarop ontstond het idee van de informele aanpak?

‘Ja. Prettig contact met de overheid en de informele aanpak zijn het gevolg van verschillende evaluaties van de Awb. We dachten dat de bezwaarprocedure buitengewoon burgervriendelijk was, maar uit die evaluaties bleek dat burgers er helemaal niet zo tevreden over waren. Die vonden dat ze formalistisch werden behandeld door ambtenaren die zich achter regels verschuilden. De bezwaarschriftprocedure kreeg een lage waardering, terwijl het juist de bedoeling was om met een eenvoudige oplossing te kunnen komen. Toen kwam Lynn van der Velden van het Ministerie van Binnenlandse Zaken met het idee van *Prettig contact met de overheid* en de informele aanpak. Die moest wel “burgerlijkvriendelijk” worden: direct bellen bij bezwaar, eerder contact zoeken met de burger.’

Vond u dat ook?

‘Ik concludeerde ook uit de evaluaties dat het niet ging zoals het moest. Ik vond de oplossing, gewoon even bellen met bezwaarmakers, dan ook buitengewoon verheugend. Toen we de Awb maakten, hebben we geworsteld met de vraag hoe we de burger goed moeten voorlichten over de rechten die hij heeft. In de Awb is daarom een bepaling opgenomen: als het bestuursorgaan een besluit neemt – of een besluit op bezwaar – dan moet steeds onder de brief de regel komen dat de burger daar tegen

op kan komen. Hij moet binnen zes weken zijn reactie inzenden. Maar in feite stuur je de burger dan het bos in. Die weet nu dat hij bezwaar kan maken als hij het niet eens is met het bestuursorgaan, maar hij weet nog steeds niet of dat enige zin heeft en welke argumenten hij moet aanvoeren, omdat hij zijn rechten inhoudelijk niet kent.'

Waarom is *Prettig contact met de overheid of de informele aanpak* dan een verbetering?

'Het is in ieder geval een begin van een verandering. Word je gebeld, dan kan er even over de problematiek worden gesproken. Misschien blijkt dat je aan het bestuursorgaan iets vraagt wat helemaal niet kan, misschien heeft de gemeente een vergissing gemaakt. Veel kan informeel worden opgelost. Ook kan worden besproken hoe de procedure verder kan verlopen. Ik ben ook voor deze aanpak gewonnen omdat in een vroeg stadium problemen kunnen worden aangekaart – hetzij omdat nu precies duidelijk is wat het besluit betekent, terwijl de burger dat op grond van de vaak juridische tekst van het besluit niet heeft begrepen, hetzij dat de gemeente zegt dat het ook anders kan, een fout kan herstellen of een ander besluit kan nemen. Veel wordt dus in de beginfase al opgelost. Mensen voelen zich zo meer gehoord en hebben meer vertrouwen in de overheid die zich opstelt zoals het hoort in een responsieve rechtsstaat en die ook procedurele rechtvaardigheid belangrijk vindt. Daarbij past ook dat wordt overlegd vóórdat het besluit wordt genomen, dus nog vóór de formele bezwaarschriftprocedure. Dreigt er een negatief besluit te komen, dan bel je even, je geeft wat uitleg. Bij gemeenten die dat doen, worden minder bezwaarschriften ingediend, dus het werkt al in de praktijk.'

Leidt de informele aanpak altijd tot betere oplossingen?

'Dat hoeft niet. Er kan een verschil bestaan tussen procedurele rechtvaardigheid en oplossingsgericht werken. Procedurele rechtvaardigheid staat voor mensen serieus nemen in een procedure, goed naar hen luisteren. Het is inmiddels wel tot het openbaar bestuur doorgedrongen dat je zo met mensen moet omgaan. Waar dat gebeurt, is de tevredenheid onder burgers toegenomen. Maar dat is wat anders dan dat je meedenkt over de oplossing van de burger. Iemand vraagt steun aan bij de gemeente maar krijgt die niet. Dan kan de gemeente je doorverwijzen naar een andere steunmogelijkheid. Dat meedenken is echter moeilijker.

Mensen zijn tegenwoordig eerder tevreden op het punt van de procedurele rechtvaardigheid dan op het punt van oplossingsgericht werken.'

U heeft het begrip 'responsieve rechtsstaat' laten vallen. Wat verstaat u daaronder?

'Die staat tegenover de bureaucratische rechtsstaat. In die laatste zijn de rechten van burgers op papier goed gewaarborgd, maar is de kans groot dat de burger dat niet merkt. Die ziet de overheid als een bureaucratie, een verzameling van regels, ambtenaren en loketten. In de responsieve rechtsstaat ervaart de burger in contacten met de overheid dat het om hém gaat, hij merkt echt dat hij in een rechtsstaat leeft. Bij de informele aanpak gaat het om jouw probleem, daar gaat het in de responsieve rechtsstaat om. Dan is niet alleen het contact prettiger en wordt de burger meer serieus genomen, maar denken ambtenaren ook mee over zijn problemen en oplossingen. Het mooiste zou zijn als niet het besluit op de voorgrond zou staan, maar het probleem dat je als burger hebt.'

Maar het besluitbegrip staat nu eenmaal centraal in de Awb, en dat is al vaker bekritiseerd.

'In de loop der jaren heb ook ik steeds meer ingezien dat het besluitbegrip minder centraal zou moeten staan. Maar toen we de Awb maakten, was het bestuursrecht al opgebouwd rond het besluitbegrip, zoals in de Wet Arob, een voorloper van de Awb. Het besluit was al verweven in alle delen daarvan, daar konden we niet zomaar vanaf stappen. Toen we de wet maakten, was onze ambitie meer eenheid aanbrengen in het bestuursrecht, maar is het besluit centraal gebleven. Ik erken dat we meer zouden moeten kijken naar het probleem van de burger.'

De informele aanpak krijgt veel steun. Waarom gebeurt het in de praktijk toch niet overal?

'Voor mensen die werken bij de overheid, is de informele aanpak niet zo eenvoudig. Het routinematig afwerken van bezwaarschriften volgens vaste sjablonen is wat anders dan met iemand in gesprek gaan en je verdiepen in zijn situatie. Die aanpak vereist andere vaardigheden. Juristen die heel goed zijn in het afhandelen van bezwaarschriften, zijn misschien minder goed in het voeren van een gesprek waar een zekere

empathie voor nodig is. Dat is een grote omschakeling, die ook leidt tot onzekerheid. Je kan wel meedenken met de burger, maar hoever mag je gaan? Verder moet je burgers gelijk behandelen, het kan niet zo zijn dat de ene behandelaar het anders aanpakt dan de andere. Dan krijg je rechtsongelijkheid. Ook moet de informele aanpak onderdeel zijn van de cultuur van de organisatie.'

Is dat moeilijk te realiseren?

'Enkele jaren geleden wilde de gemeente Amsterdam de informele aanpak gaan invoeren. Er werd een bijeenkomst georganiseerd, de burgemeester hield een toespraak ten overstaan van de tweehonderd behandelaars van bezwaarschriften, ik hield een verhaal dat de informele aanpak zo mooi is. Na afloop erkenden enkelen wel dat het voordelen heeft, maar ze zeiden ook: we gaan het niet doen. Wij worden beoordeeld op andere dingen dan de informele aanpak. Zoals: hoe snel kun je een bezwaarschrift afhandelen? En met de informele aanpak scoren we misschien slechter. Daaruit blijkt maar weer dat niet in iedere organisatie de cultuur aanwezig is om zo'n aanpak belangrijk te vinden. Een wethouder of hoofd van de afdeling bezwaarschriften kan wel gecharmeerd zijn van de informele aanpak, maar een opvolger moet misschien bezuinigen en die gooit die telefoontjes eruit – hoewel de aanpak budgetneutraal kan of juist geld bespaart. Het hangt dus ook af van de persoon van de bestuurder. Het moet consequent worden doorgevoerd en door de hele organisatie worden gedragen. Daar gaat het om – niet om de wettelijke regelingen. Ook van belang is de verhouding tussen de afdeling die de bezwaren behandelt en de afdeling die de primaire besluiten neemt. Is die verhouding niet zo goed, dan lukt ook de informele aanpak niet. Zij moeten vertrouwen in elkaar hebben.'

Waar moet je als gemeente beginnen als je de informele aanpak wilt invoeren?

'Natuurlijk moet de gemeenteraad het belang ervan inzien. Maar wil je verder komen, dan moet je ook investeren in cursussen en opleidingen voor ambtenaren. Heel belangrijk is dat het middenmanagement ervan overtuigd is dat dit moet gebeuren. Vaak vindt de burgemeester of de wethouder het prachtig, de medewerkers op de werkvloer willen het ook, maar het middenmanagement wil vaak vasthouden aan de vertrouwde

routines en de daarbij behorende manier van aansturing. Dat speelt vooral bij grote gemeenten.'

In hoeverre is de opleiding van juristen aan hogescholen en universiteiten hierop van invloed?

'Een reuzebelangrijk punt. Juristen zijn natuurlijk goed in de juridische aspecten van de bezwaarschriftprocedure. Maar bellen met burgers kwam in mijn opleiding niet aan de orde, en nog steeds niet. De vaardigheden die daarbij horen, zouden een belangrijke onderdeel van de opleiding moeten zijn. Ik zie een grote rol weggelegd voor hbo-juristen, die wat praktischer zijn ingesteld.'

Ziet u hier nog een taak voor de wetgever?

'Nee, die is hier niet zo relevant. De bezwaarschriftprocedure kent maar weinig regels in de wet. Wel kun je in de wet een soort prikkel opnemen, een zorgbepaling dat er meer "oplossingsgericht" moet worden gewerkt. Dat is geen dwingend voorschrift, wel een signaal. Aan de andere kant: *Prettig contact met de overheid* is al een initiatief van de centrale overheid. Dat zou meer moeten worden ondersteund en uitgedragen. In die zin zou de centrale overheid een voorbeeldfunctie kunnen vervullen en best wat meer de informele aanpak mogen stimuleren.'

In hoeverre kan digitalisering een rol spelen bij de informele aanpak?

'Als die digitalisering wordt opgezet vanuit het perspectief van de burger, is dat van grote betekenis. Nu wordt er te veel gedigitaliseerd vanuit de werkprocessen van de overheid. Dat is heel wat anders dan digitaliseren vanuit de vraag waar de burger mee zit. Bij een digitale bezwaarschriftprocedure moet je in de huid van de burger kruipen en de procedure opzetten vanuit zijn perspectief. Maak een diagnose van zijn probleem, doe hem suggesties aan de hand hoe hij het bezwaarschrift kan verwoorden. Zo kun je de elementen van de informele aanpak structureel maken. Via chatfuncties kun je laagdrempelig contact met ambtenaren inbouwen. Zo kun je verankeren wat nu nog vaak van de toevallige instelling van het bestuursorgaan afhangt.'

Wat zou de meerwaarde zijn van een digitale bezwaarschriftprocedure?

‘Als burger ken je waarschijnlijk niet alle regels en ook niet het lokale beleid. En je weet niet welke argumenten in je bezwaarschrift hout snijden en welke niet. Je hebt geen flauw idee of het indienen van een bezwaarschrift zinvol is. Als uit de jurisprudentie en beleidsregels blijkt dat jouw bezwaarschrift zal worden afgewezen, is het prettig als je dat van tevoren weet. Dan begin je er misschien niet eens aan. Dergelijke informatie zou in zo’n digitaal traject kunnen staan. Je kan mensen ook helpen met de tekst van het bezwaarschrift. Sommige mensen kunnen heel goed een bezwaarschrift schrijven, andere maken er ellenlange verhalen van die niet behulpzaam zijn bij het oplossen van het probleem. Via een digitale bezwaarschriftprocedure kun je vooral enkele diagnostische vragen stellen, of hen via beslisbomen geleiden naar verschillende typen acties. Misschien lees je uiteindelijk: bel eerst even voor meer uitleg. Of je krijgt de vraag of je een formele hoorzitting wilt of een gesprek met de betreffende ambtenaar.’

Zijn er nog meer voordelen aan de digitale informele procedure?

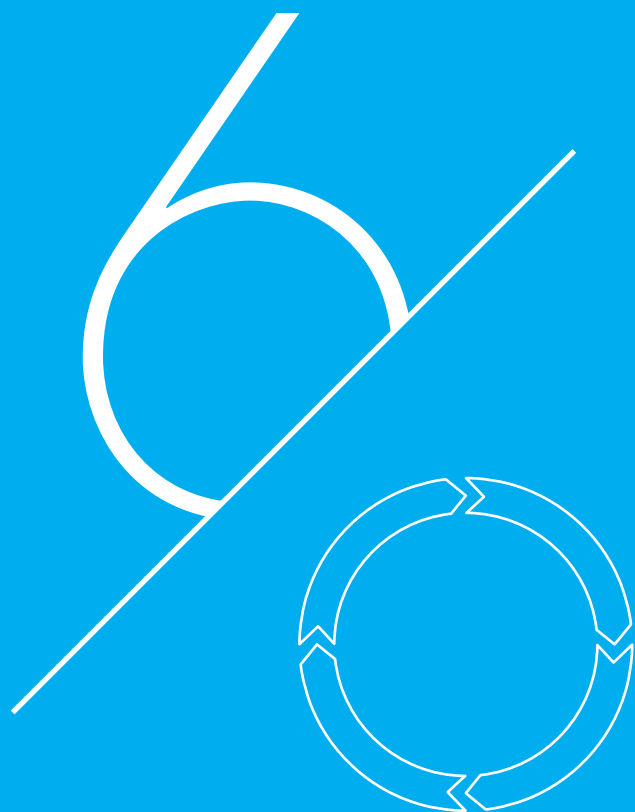
‘Je kan ermee voorkomen dat het conflict escaleert. Bij veel bezwaarschriften spelen derde-belanghebbenden een rol. Misschien is je buurman wel erg tegen jouw dakkapel. Dan is er geen conflict tussen de overheid en de burger maar tussen twee burens. Je zou op een slimme manier de dialoog tussen de buurlieden moeten organiseren voordat het uit de hand loopt. In het echtscheidingsrecht werkt dat al zo. De echtscheidingsprocedure kan ook digitaal worden georganiseerd – ik was betrokken bij de opzet van Uitelkaar.nl, dat daarover gaat. Wel is het van belang dat de echtelieden een beetje *on speaking terms* zijn en blijven. Met behulp van psychologische inzichten worden er dan vragen gesteld waarmee je begrip krijgt voor de situatie van de ander. Zo wordt aan beiden gevraagd: waar ben je goed in met kinderen, naar je eigen inschatting? Maar ook: waar vind je dat je ex-partner goed is met kinderen? Zo kweek je begrip voor de positie van de ander en kun je het verwachtingspatroon managen. In de praktijk heeft dat een de-escalerend effect. Zo’n dialoog kun je ook inzetten in de bezwaarschriftprocedure, bijvoorbeeld tussen burens – dat speelt in het ruimtelijk ordeningsrecht en het omgevingsrecht. Maar ook tussen de overheid en de burger: dan kun je de burger ook laten zien voor wat voor

problemen de overheid staat. Binnen zo'n dialoog kan het onderling vertrouwen worden versterkt.'

De informele aanpak wordt nu alleen gebruik in de 'gewone' bezwaarschriftprocedure. Ziet u nog een bredere toepassing, ook digitaal?

'Met de gemeente Amsterdam heb ik gesproken over het inzetten van deze aanpak bij nadeelcompensatie. Wanneer straten worden afgesloten, kunnen winkels en bedrijven daar flink last van ondervinden. Een deel van die schade moet je zelf dragen, maar als het te erg wordt, dan moet de overheid dat vergoeden. Maar wanneer precies? Dat is een lastig leerstuk. Kleine gemeenten weten niet altijd goed hoe dat in elkaar zit, en burgers nog minder. Dient een burger een aanvraag in, dan kun je hem begeleiden. Dat begint met de vraag: heeft het wel zin dat ik die aanvraag indien, maak ik nou enige kans op schadevergoeding? De informatie daarover, uit regels en jurisprudentie, zou in dat systeem kunnen worden opgenomen. Daar hebben kleinere gemeenten zeker baat bij. In die dialoog los je dat probleem veel makkelijker op. Zo bouw je ook het dossier op. Wordt de aanvraag afgewezen, dan kun je alsnog in bezwaar, maar dan is er al een dossier. In de beroepsprocedure kan de rechter dat elektronische dossier ook gebruiken. Voor de burger betreft het dan steeds die ene zaak, in plaats dat hij het gevoel heeft dat hij bij meerdere instanties telkens opnieuw moet beginnen. Dat is goed voor het vertrouwen van de burger in de overheid en voor de snelheid van de afwikkeling van zijn zaak.'

Michiel Schelfema was van 1972 tot 1981 hoogleraar staats- en administratief recht aan de Rijksuniversiteit Groningen. In 1981 werd hij staatssecretaris van Justitie, in de kabinetten-Van Agt II en III. Daarna werd hij weer hoogleraar bestuursrecht in Groningen, tot 1997. Tussen 1983 en 2019 was hij regeringscommissaris voor de algemene regels van bestuursrecht. In die periode, van 1998 tot 2004, was hij ook voorzitter van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).



OPLOSSINGS- GERICHT WERKEN BIJ BEZWAAR IN HET HBO- ONDERWIJS

Jeanine Reuver

De bevindingen uit het onderzoek bieden volop mogelijkheden voor het onderwijs in de juridische opleidingen. De voornaamste factor voor het succes van een oplossingsgerichte behandeling van bezwaar, 'de beroepsopvatting van de bezwaarbehandelaar', heeft zijn fundament immers in het onderwijs. Het is dáár waar kennis, houding en gedrag gevormd worden. In dit hoofdstuk wordt allereerst ingegaan op de veranderende beroepsopvatting. Daarna worden handvatten geboden waarmee docenten in de juridische beroepsopleidingen deze beroepsopvatting in het onderwijs vorm kunnen geven.

Ook wordt ingegaan op de knelpunten bij het oefenen met de oplossingsgerichte behandeling van bezwaar binnen het onderwijs. Vervolgens worden suggesties geboden voor het oefenen in oplossingsgerichte gesprekken die aansluiten bij de beroepspraktijk. Bovendien bevat dit hoofdstuk als bijlage oefenmateriaal om mee aan de slag te gaan.¹

1] Veel oefenmateriaal is afkomstig uit de bezwaarpraktijk van de gemeente Purmerend (deelnemende gemeente aan het onderzoek). Met dank aan Nick Steenhagen, bezwaarjurist.

6.1 Naar een andere beroepsopvatting van de bezwaarjurist

De huidige bezwaarjuristen zijn veelal opgeleid in de traditionele manier van behandelen. Deze richt zich vooral op rechtmatigheid, maar minder op doelmatigheid. De procedure en wet- en regelgeving zijn leidend in de traditionele aanpak. De oplossingsgerichte behandeling gaat juist *niet* uit van de procedure en wet- en regelgeving, maar gaat uit van de bezwaarmaker en is gericht op het bieden van maatwerk. Dit betekent dat de toekomstige bezwaarjurist zich moet verplaatsen in de behoeften en belangen van de bezwaarmaker. Dat vraagt om een andere beroepsopvatting.

In de huidige onderwijspraktijk wordt uitgegaan van de traditionele behandeling van bezwaar. Studenten leren de bezwaarprocedure kennen zoals die in veel gemeenten nog gangbaar is. Ze leren bij het vak Bestuursrecht de formele, wettelijke vereisten. Ze maken kennis met de procedure in het projectonderwijs, waarbij ze het bezwaar tot en met het beroep behandelen. Dat het op deze manier gebeurt, is niet vreemd. De docenten zijn vaak zelf afkomstig uit de beroepspraktijk en zijn zelf ook weer opgeleid in de formeel-juridische aspecten van de bezwaarprocedure.

Om studenten een andere beroepsopvatting aan te leren moeten docenten deze beroepsopvatting omarmen. Dat zal hier en daar voor discussie zorgen. Wellicht is niet iedereen overtuigd van het feit dat een oplossingsgerichte behandeling de juiste behandeling is. Veelgehoorde opmerkingen zijn: 'Maar de burger heeft toch recht op de procedure?' of 'Maatwerk kan leiden tot willekeur'.

Deze opmerkingen komen voort uit de gedachte dat het recht voor iedereen moet gelden en dat procedures er juist voor de burger zijn. De werkelijkheid is weerbarstiger. Procedures zijn soms zo ingewikkeld dat de burger niet het gevoel heeft dat ze voor hem gemaakt zijn. Daarnaast is iedere situatie anders en is het recht voor de een het onrecht voor de ander.

Bovendien kunnen docenten menen dat de sociaal-maatschappelijke verantwoordelijkheid (rechtvaardigheid versus rechtmatigheid) niet

bij juristen hoort, maar bij andere professionals. Daarnaast kunnen docenten het gevoel hebben dat zij de vaardigheden die passen bij een oplossingsgerichte behandeling van bezwaar, niet (nodig) hebben. Denk hierbij aan meer mediation-achtige vaardigheden. Maar het zijn juist die vaardigheden die inzicht bieden in de werkelijke behoefte van de burger.

In dit hoofdstuk wil ik de bezwaren wegnemen door aan te tonen dat de oplossingsgerichte behandeling van bezwaar juist een rijker palet biedt aan de bezwaarjurist. Het is niet 'of-of', maar 'en-en'.² Het is vooral de combinatie tussen gedegen juridische kennis en de menselijke maat die de oplossingsgerichte behandeling zo succesvol maakt. Met andere woorden: het is juist de vakkundige jurist die in staat is de grenzen van de wet op te zoeken.

Uit eerder onderzoek is gebleken dat de traditionele aanpak ook niet langer houdbaar is. De traditionele bezwaarprocedure werkt namelijk nogal vervreemdend en burgers beoordeelden de bezwaarprocedure als negatief.³ Ook bleef het onderliggende probleem vaak onopgelost.⁴

De oplossingsgerichte behandeling van bezwaar is daarmee dé benadering van de toekomst. Het past bij het nieuwe maatschappelijk kader, waarbij de overheid responsief is. Een responsieve werkwijze levert een bijdrage aan het herstel van vertrouwen in de overheid, een overheid die wél oor heeft voor de behoeften en belangen van de individuele burger.⁵ Het onderwijs kan hierbij een grote rol spelen.

6.2 De beroepsopvatting als leerdoel

De oplossingsgerichte aanpak vraagt om een verandering van de beroepsopvatting van de bezwaarbehandelaar. Wat moet dan de andere beroepsopvatting van de bezwaarbehandelaar zijn? Het is iemand die de bezwaarmaker, diens probleem en de mogelijke oplossing van het probleem centraal zet. Het is iemand die openstaat voor niet-juridische

2] Van den Berge 2020.

3] Van der Velden, Koetsenruijter & Euwema 2010.

4] De Waard e.a. 2011; Marseille e.a. 2017.

5] Scheltema 2015.

oplossingen. Het is iemand die zoekt naar de mogelijkheden binnen de regels. En als die regels onrechtvaardig uitwerken voor die specifieke burger, kan de behandelaar dat verhelpen.

Een oplossingsgerichte bezwaarhandelaar is een zeer deskundige jurist die in staat is om de juridische invalshoek vooralsnog los te laten en te starten met een open gesprek naar aanleiding van het bezwaar. De behandelaar moet in staat zijn om op basis van een open gesprek te bepalen of het bezwaar de traditionele route zal volgen (soms kan dat niet anders) of dat een andere route passender is. Met een andere route wordt dan bedoeld dat de behandelaar met of zonder collega's een traject ingaat waarbij gezocht wordt naar een oplossing buiten de procedure om die zowel duurzaam als gemeenschappelijk is.

Het idee achter een oplossingsgerichte aanpak van bezwaar is dat de bezwaarmaker niet van de regen in de drup komt. Dat wil zeggen dat de behandelaar inzicht moet hebben in de consequenties van het handhaven van het besluit. De behandelaar moet zich bewust zijn van het feit dat hij kan bijdragen aan het daadwerkelijk – en bij voorkeur langdurig – oplossen van het achterliggende probleem.

Het onderwijs speelt een cruciale rol bij de vorming van de beroepsopvatting van de oplossingsgerichte bezwaarbehandelaar. Het onderwijs verschaft de student de kennis om de oplossingsgerichte behandeling vorm te geven en helpt de student bij het leren van vaardigheden om zich een bepaalde houding eigen te maken en gedrag te tonen dat daarbij past.

6.3 Ter voorbereiding op de lessen

Kennis

Een student op een juridische opleiding zou vanaf dag één moeten leren dat de overheid in dienst staat van de burger (en niet andersom). Dat betekent bijvoorbeeld dat studenten – naast de theorie van het staats- en bestuursrecht – ook kennis moeten nemen van de problematiek van sociaaleconomisch kwetsbare groepen die aanspraak maken op steun van de overheid. Bovendien moeten zij kennisnemen van de

problematiek waarbij verschillende belangen (bijvoorbeeld milieu-activisme versus commercie) tegenover elkaar staan.

Studenten zouden bij aanvang van het vak Bestuursrecht een introductie kunnen krijgen waarbij niet alleen de letter, maar ook de geest van de wet aan bod komt. Dat zou betekenen dat studenten aan de hand van discussies in de vakliteratuur leren dat de wet op verschillende manieren kan uitwerken, waarbij rechtmatig niet altijd ook rechtvaardig hoeft te betekenen. Docenten kunnen voorbeelden aanhalen waarbij rechtmatig is gehandeld, maar waarbij de burger uiteindelijk gedupeerd is. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de toeslagenaffaire bij de Belastingdienst.

Ook dossiers van de Nationale ombudsman lenen zich voor behandeling tijdens de lessen. Studenten zouden zich bewust moeten worden van het feit dat het uitvoeren van de wet de burger zwaar en langdurig kan benadelen. De vraag die dan gesteld moet worden, is: is dat de juiste oplossing? De wet is uitgevoerd, maar het probleem van de burger is alleen maar groter geworden.

Daarnaast is het zaak om de bezwaarmaker in beeld te laten komen. Bij een oplossingsgerichte behandeling van bezwaar gaat het immers om maatwerk. In de casuïstiek tijdens de lessen kan de onderliggende problematiek van de bezwaarmaker een rol krijgen. Zo kunnen bij de behandeling van de casus steeds de volgende vragen worden voorgelegd:

- Wie is de bezwaarmaker?
- Wat is zijn sociaaleconomische status?
- Welke problematiek past bij zijn sociaaleconomische status?
Armoedeproblematiek, schulden, afstand tot de arbeidsmarkt?
Psychosociale factoren?
- Waarom zou hij bezwaar maken?
- Wat speelt er? Speelt er meer dan een juridisch geschil?
- Hoe zou de bezwaarmaker het beste geholpen kunnen worden?

Dit betekent ook dat casuïstiek ingebracht zou moeten worden waarbij de rechtsvraag niet leidend is, maar bijvoorbeeld een onderliggend

conflict met de overheid of tussen burgers onderling. Zo leren studenten met een open, niet-juridische blik naar een bezwaarschrift te kijken.

Kortom, het is van groot belang dat het onderwijs de basis legt voor een andere kijk op het bezwaar. Kennis van de achtergrond en doelstelling van de wet en de problematiek van de bezwaarmaker is daarbij noodzakelijk, maar vooral de bereidheid zich in te leven om tot een echte oplossing te komen.

Houding

Vervolgens zouden studenten moeten leren om hun eigen opvattingen onder de loep te nemen. Zij zouden moeten leren om zich af te vragen wat zij vinden van bepaalde sociaal-maatschappelijke vraagstukken die in de samenleving spelen. Het gaat er immers om dat studenten zich kunnen inleven in de problematiek van de burger om daadwerkelijk tot een blijvende oplossing te komen. Daarvoor is het wel noodzakelijk dat studenten leren open te staan voor andere denkwijzen.

Bovendien is het belangrijk dat studenten zo lang mogelijk hun oordeel over een bezwaar leren uitstellen. In een gesprek met de burger kan immers blijken dat er achter de bezwaren die aanvankelijk heel formeel lijken te zijn, iets heel anders schuilgaat. Dan moet de behandelaar direct kunnen schakelen.

De houding van de student als toekomstig bezwaarbehandelaar bepaalt in grote mate het succes van de oplossingsgerichte behandeling.

Is de student in staat om zich in te leven in de leefwereld van de bezwaarmaker? Wanneer wel en wanneer niet? Is het mogelijk om met een drugsverslaafde dakloze tot een oplossing te komen? Kan er met een frauderende bijstandsgerechtigde een gesprek worden gevoerd dat verder gaat dan het opleggen van een boete? Kan bij sluiting van een horecagelegenheid nog aan een oplossing worden gedacht? En welke dan?

In lessen over de beroepshouding kan aandacht worden besteed aan de effecten van een bepaalde opvatting op de toepassing van wet- en

regelgeving.⁶ Ook kunnen studenten kennismaken met de verschillende opvattingen over de beroepshouding van de hbo-jurist en leren bepalen welke beroepshouding in welke situatie gewenst is.

Gedrag

Bij de oplossingsgerichte beroepsopvatting past het type gedrag dat gericht is op het vinden van de oplossing die voor de bezwaarmaker aanvaardbaar is. Dat begint al met de bejegening van de bezwaarmaker. Hoe kan de student een bezwaarmaker aanspreken? Ziet de student de bezwaarmaker als een 'probleem' of juist niet? Hoe zorgt de student dat de bezwaarmaker gekend wordt in zijn verhaal? Hoe kan men een open gesprek hebben over een oplossing? Hoever kan men gaan om de oplossing te realiseren? De taal rondom het bezwaarschrift speelt eveneens een grote rol. Veel gemeenten spreken van een hoorzitting. Daarmee wordt al een bepaalde sfeer gecreëerd. Soms is dat nodig, maar vaak ook niet. Daarom kan het goed zijn om het over een 'gesprek' te hebben in plaats van over een hoorzitting.

Om het oplossingsgerichte gedrag binnen het onderwijs te oefenen is het van belang om de bezwaarprocedure – zoals in de praktijk gangbaar – te volgen. Deze praktijk is opgesplitst in de bel- en hoorfase. Het is met name de belfase waarin de behandelaar de meeste successen kan boeken. Dat is namelijk het eerste contact tussen behandelaar en bezwaarmaker, waarbij eventuele pijnpunten al direct aan het licht kunnen komen. Voor de student betekent het oefenen met het telefoongesprek een belangrijke vaardigheid in het oplossingsgerichte behandelen.

Tot slot volgen hier nog enkele punten om rekening mee te houden bij de opzet van het onderwijs.

Juridisch versus maatschappelijk

Het zich kunnen inleven in de bezwaarmaker is van groot belang voor het succes van de oplossingsgerichte behandeling. Dit blijkt voor veel studenten aan juridische opleidingen soms een lastige opgave.

6] Bij de opleiding HBO-Rechten aan de Hogeschool van Amsterdam wordt in het tweede jaar het vak Beroepshouding aangeboden.

Niet omdat ze het niet zouden willen, maar vooral omdat zij juist belangstelling hebben voor de juridische kant van de zaak. Dat is ook vaak de reden waarom ze voor een specifiek juridische opleiding hebben gekozen: de belangstelling voor wet- en regelgeving. De oplossingsgerichte behandeling vraagt van studenten om dat deel vooralsnog los te laten. Studenten menen vaak dat een hbo-jurist zich strikt met de juridische kant van een bezwaarschrift moet bemoeien. Het is daarom zaak om juist aan te geven dan een jurist zich ook dient bezig te houden met de sociaalmaatschappelijke aspecten van een besluit en dat dit nu juist een extra dimensie toevoegt aan het beroep van bezwaarjurist.

Werkelijkheid versus simulatie

Om daadwerkelijk tot het oefenen van vaardigheden te komen is het van belang dat de casuïstiek zich leent voor alternatieve oplossingen dan de traditionele. Bovendien is het zaak dat studenten kennismaken van de werkelijkheid van de bezwaarmaker. Dit zou kunnen door bijvoorbeeld hoorzittingen bij te wonen of door gesprekken te oefenen met acteurs in de rol van bezwaarmaker.

Leefwereld student versus leefwereld bezwaarmaker

Het ligt voor de hand dat de leefwereld van de student in grote mate verschilt van die van de bezwaarmaker. Een 18-jarige hbo-student heeft misschien nog nooit kennism gemaakt met iemand die langdurig in de bijstand zit. Het is soms lastig voor een student om zich in te leven in een situatie die heel ver van hem af staat. Toch vragen we de studenten dat wél te doen. Het is zaak om door middel van eigen voorbeelden van docent en student in te gaan op situaties die mogelijk vergelijkbaar zijn. Bovendien kan worden gezocht naar casuïstiek die dichter bij de leefwereld van de student staat.

6.4 Aan de slag

In de beroepspraktijk is het gangbaar om na ontvangst van het bezwaarschrift te bellen met de bezwaarmaker. Om vanuit een oplossingsgerichte behandeling te bellen kan het doel niet anders zijn dan te inventariseren wat de achterliggende gronden van het bezwaar zijn.

6.4.1 De belfase

Een methodiek die bij de belfase behulpzaam kan zijn, is de methodiek die deels ook binnen mediation toegepast wordt. Een afgeleide vorm daarvan is het driefasenmodel: het gesprek met de bezwaarmaker doorloopt drie fasen: herkennen van de problematiek, erkennen van de problematiek en verkennen van de oplossing.⁷ Dit is uiteraard een iteratief proces.

De studenten ontvangen een casus. Voorafgaand aan het telefoongesprek over de casus moeten de studenten vragen voorbereiden.

1. Wie is de bezwaarmaker?
2. Wat weet ik van zijn of haar situatie?
3. Waar en hoe woont de bezwaarmaker?
4. Wat zou er kunnen spelen gezien het bezwaar?
5. Zijn er complicerende factoren?

Het is goed om de voorbereiding op het telefoongesprek met de studenten door te lopen. Het is juist bij de voorbereiding dat studenten zich bewust worden van aannames die gedaan worden op basis van de casus. Op dat moment kunnen docenten die aannames aan de kaak stellen. Waarom denkt de student dat de bezwaarmaker geld wil van de overheid? Of hoe weet de student of de bezwaarmaker ruzie heeft met de buurman gezien zijn bezwaar tegen een bouwvergunning? Waar zijn de aannames op gebaseerd?

Dit deel is van belang omdat dan duidelijk wordt hoe een student het gesprek zal ingaan. Wordt de bezwaarmaker gezien als iemand die onterecht aanspraak maakt op de mogelijkheden die de wet biedt, dan

⁷] Het driefasenmodel is afkomstig uit de Handleiding Gespreksvoering in het publiekrecht, het oplossingsgerichte gesprek van de opleiding HBO-Rechten van de Hogeschool van Amsterdam. Dit studieonderdeel wordt in het tweede jaar aangeboden. Het studieonderdeel bestaat uit drie trainingen en wordt afgesloten met een assessment. Met dank aan Marten Hofland als mede-ontwikkelaar van Gespreksvoering in het publiekrecht, het oplossingsgerichte gesprek.

zal de student wellicht niet openstaan voor achterliggende motieven. Op dat moment wordt helder dat de bezwaarmaker als 'probleem' wordt gezien. Dit staat een gemeenschappelijke oplossing in de weg.

Om juist dit soort aannames aan de kaak te stellen is het nuttig om bijvoorbeeld afleveringen van *De Rijdende Rechter* (of varianten daarop) te bekijken. Het is voor de studenten heel behulpzaam om te zien hoe achter een mogelijk ogenschijnlijk juridisch conflict een wereld van menselijk leed schuil kan gaan.

Na de voorbereiding gaan de studenten aan de slag met het script voor het te voeren gesprek. Het telefoongesprek heeft de structuur van een zakelijk gesprek. Het heeft een inleiding, midden en slot. De student moet zich voorstellen, het doel en aanleiding van het gesprek noemen en een indicatie van de tijdsduur van het gesprek geven. De student sluit het gesprek ook op gepaste wijze af. Hij moet het gesprek samenvatten en aangeven wat de vervolgstappen zijn (wanneer die er zijn).

Om te kunnen bepalen wat het voortraject is geweest (de aanleiding), is het van belang daar eerst een aantal vragen over te stellen:⁸

1. Wanneer heeft u het besluit ontvangen?
2. Is het besluit duidelijk voor u?
3. Bent u eerder gebeld over het besluit, en zo ja, hoe verliep dat gesprek?
4. Is er anderszins sprake van onduidelijkheid in het besluit of de procedure?

Gedurende het middendeel van het gesprek richten de vragen zich op de drie onderdelen van het driefasenmodel. Het draait dan in eerste instantie om het in kaart brengen van de situatie van de bezwaarmaker (herkennen). Studenten kunnen de vragen (of variaties daarop) stellen; afhankelijk van de antwoorden kan uiteraard worden doorgevraagd:

8] Het bezwaarschrift is een vervolg op een besluit. Het is van belang om te weten hoe en of er al contact is geweest over het besluit.

1. Kunt u vertellen waarom u bezwaar heeft gemaakt?
2. Kunt u het probleem of het bezwaar wat meer toelichten?
3. Kunt u wat meer vertellen over de situatie die aanleiding gaf tot het bezwaar?

Bij de vragen en de beantwoording is het van belang dat de student heel nadrukkelijk aangeeft dat het bezwaar erkend wordt. Dit vraagt van de student een daadwerkelijke interesse in de situatie en problematiek van de bezwaarmaker. Dat is cruciaal in de oplossingsgerichte behandeling. Op dit moment in het gesprek wordt namelijk duidelijk dat de procedure niet leidend is, maar de leefwereld van de bezwaarmaker. Daarnaast zal de student ook aan moeten geven kennis te hebben van en begrip te hebben voor de langdurige gevolgen van het besluit voor bezwaarmaker.

Erkenning van de situatie heeft bovendien tot gevolg dat een eventuele oplossing eerder aanvaard zal worden, wanneer de bezwaarmaker terecht het gevoel heeft dat het bezwaar ook serieus genomen wordt. Dit kan gebeuren door zogenaamde gevoelsreflecties (erkennen) te geven. Studenten kunnen tijdens het telefoongesprek oefenen met de volgende zinnen of variaties daarop:

1. Ik snap dat dit heel vervelend voor u is.
2. Ik begrijp dat u zich hierdoor niet prettig voelt.
3. Ik hoor aan u dat u erg kwaad bent.
4. Ik kan me voorstellen dat u daardoor...

Bij de oplossingsgerichte behandeling van bezwaar is het de bedoeling een oplossing te vinden (verkennen). Dit kan betekenen dat het primaire besluit gewijzigd wordt of dat er anderszins een oplossing mogelijk is. Dit onderdeel van het telefoongesprek kan door de student lastig worden gevonden. Het bespreken van een oplossing kan namelijk worden opgevat als een toezegging. Het zal duidelijk moeten zijn dat het in eerste instantie om het inventariseren van de oplossingen gaat. De volgende vragen (of variaties daarop) staan centraal:

1. Heeft u nagedacht over een oplossing voor uw situatie?
2. Welke oplossing heeft u in gedachten?
3. Mogen wij een voorstel doen voor een oplossing?

Wanneer duidelijk is wat de bezwaarmaker als oplossing ziet, kan worden nagedacht over een oplossing die ook daadwerkelijk mogelijk is. Tijdens het gesprek kan een oplossing worden voorgesteld wanneer alle informatie voorhanden is. Ook kan worden voorgesteld om de oplossing neer te leggen bij de vakafdeling en dat er later nog over wordt teruggebeld.

Wanneer er sprake is van een principieel geschil of wanneer de bezwaarmaker aangeeft gehoord te willen worden, dan zal het telefoongesprek eindigen in een uitnodiging tot een gesprek (op het gemeentehuis of bij de bezwaarmaker thuis).

Ook bij een punitief besluit kan het zijn dat er een oplossing mogelijk is. Die oplossing kan bijvoorbeeld betrekking hebben op de lengte van een termijn, een terugbetaling van een boete of het tegemoetkomen in praktische zaken (bij sluiting van een (bedrijfs)pand bijvoorbeeld een ander tijdstip voorstellen of kort toegang geven tot het pand om bepaalde belangrijke documenten op te halen).

Het ligt voor de hand dat iedere casus weer een ander script vereist. Het is vooral belangrijk dat studenten leren om zich in te leven in de situatie van de bezwaarmaker door goede vragen voor te bereiden en vervolgens vooral goed te luisteren, samen te vatten en door te vragen.

In de beroepspraktijk wordt de belfase gevolgd door een hoorfase (de hoorzitting). Maar het is op grond van de wet (Algemene wet bestuursrecht) niet strikt noodzakelijk dat er altijd een formele hoorzitting gehouden wordt; de bezwaarmaker moet worden gehoord en dat kan zo nodig ook in een telefoongesprek; het horen is vormvrij. Indien de bezwaarmaker toch graag op een zitting gehoord wil worden of wanneer er tijdens de belfase geen oplossing is gevonden, kan er een hoorzitting worden gepland. Uit ons onderzoek is gebleken dat er wel degelijk nog oplossingen mogelijk zijn tijdens de hoorzitting, als men zich daarvoor openstelt.

6.4.2 De hoorfase

Het is van belang dat studenten leren in de meer formele constellatie van een hoorzitting toch open te staan voor de problematiek van

de bezwaarmaker. Het is immers in deze fase nog steeds mogelijk om tot een oplossing te komen. Dit vraagt ook weer om een aantal vaardigheden en aandachtspunten die tijdens een oplossingsgerichte behandeling een belangrijke rol spelen.

Vaak is de hoorzitting een mogelijkheid om meer partijen samen te brengen. Denk bijvoorbeeld aan een conflict tussen burens of een zaak waarbij veel belanghebbenden zijn. Het is noodzakelijk dat studenten leren om in een setting met meer partijen de regie te voeren over een oplossingsgerichte behandeling van bezwaar. In deze fase ligt het accent dan ook op de gespreksvaardigheden van degene die het gesprek leidt (de voorzitter).

Tijdens de hoorzitting is het allereerst zaak om de beginselen van de procedurele rechtvaardigheid toe te passen. Uit onderzoek is gebleken dat de toepassing van procedurele rechtvaardigheid tot een grotere acceptatie van het besluit kan leiden.⁹ Een rechtvaardige procedure kenmerkt zich doorgaans door vier aspecten. Ten eerste dat de bezwaarmaker een passende uitleg en informatie krijgt, bijvoorbeeld over de procedure, de weging van zijn belangen en de motivering van het besluit (*explanations*). Ten tweede dat hij zijn verhaal kan doen (*voice*) en het gevoel heeft werkelijk te zijn gehoord (*due consideration*). Ten derde dat hij zich met respect (*respect*) behandeld voelt en tot slot dat hij het gevoel heeft dat de behandelaars deskundig en onpartijdig (*impartial*) zijn.

Bij deze aspecten passen bepaalde gespreksvaardigheden die tijdens de hoorzitting toegepast kunnen worden. In de onderwijspraktijk is het dus van belang dat studenten zich bewust zijn van deze vier aspecten. Wat betekent het om een bezwaarmaker zijn verhaal te laten doen en hoe kan men een bezwaarmaker met respect behandelen? Wat is een passende uitleg? Hoe laat men zien dat men onpartijdig is? Deze aspecten lijken logisch, maar in de praktijk komt het voor dat het ene of het andere aspect achterwege blijft. Uit het onderzoek bleek bijvoorbeeld dat

9] Van den Bos & Van der Velden 2013.

bezwaarmakers toch niet altijd begrepen hoe het besluit tot stand was gekomen of hoe de procedure zou verlopen.

De studenten gaan – bij het oefenen in de hoorfase – aan de slag met de voorbereiding van de casus. Het uitgangspunt bij de hoorfase is vergelijkbaar met de belfase. Ook tijdens de hoorfase moet het driefasenmodel als basis dienen. Herkennen van de problematiek, erkennen van de gevoelens en verkennen van de oplossing. Tijdens de oefening werken de studenten met een checklist. In de checklist dienen de volgende onderdelen voor te komen. Deze onderdelen sluiten aan bij de vier aspecten van procedurele rechtvaardigheid.

1. Welkom heten van de partijen
2. Op gemak stellen van de partijen
3. Voorstellen van de partijen
4. Benoemen van de aanleiding van het gesprek
5. Toelichten van het besluit in lektentaal
6. Mogelijkheid bieden tot het stellen van vragen over het besluit
7. Benoemen van de duur van het gesprek
8. Benoemen van de procedure tijdens het gesprek en daarna
9. Mogelijkheid bieden tot het stellen van vragen over de procedure tijdens het gesprek en daarna
10. Tijdens het gesprek evenredige gesprekstijd geven aan de partijen
11. Tijdens het gesprek de antwoorden samenvatten
12. Tijdens het gesprek signalen geven van een actieve luisterhouding (knikken etc.)
13. Tijdens het gesprek de partijen op hun gemak stellen (de sfeer bewaken)
14. Tijdens het gesprek ruimte bieden voor emoties
15. Tijdens het gesprek emoties erkennen en opvangen
16. Tijdens het gesprek controlevragen stellen (heeft u het begrepen, heeft u nog wat toe te voegen)
17. Aan het einde van het gesprek de mogelijkheid bieden toe te lichten en vragen te stellen
18. Aan het einde van het gesprek samenvatten in lektentaal
19. Aan het einde van het gesprek de procedure na het gesprek toelichten
20. Aan het einde van het gesprek de partijen naar buiten begeleiden

Omdat het doel van het gesprek het vinden van een oplossing is, moet de gespreksleider het gesprek zodanig leiden dat oplossingen bespreekbaar worden. Dat kan soms betekenen dat de gespreksduur verlengd moet worden of dat er tussentijds geschorst moet worden. Ook kan de mogelijkheid worden geboden om een vervolgesprek te voeren.

Een conflict

Soms leiden de gesprekken tot verharding van de situatie. Met andere woorden: partijen ervaren de situatie als een conflict. In die zin is het van belang dat studenten leren wat conflicten zijn en hoe zij (in hun rol als gespreksleider) het conflict moeten hanteren. Studenten moeten leren om een juiste diagnose van het conflict te stellen. Zij moeten de valkuilen vermijden die een juiste diagnose in de weg staan, zoals het conflict vanuit het eigen perspectief te bekijken en/of de behoefte voelen het conflict te vermijden en daardoor een gedegen diagnose over te willen slaan.

In de praktijk van de bezwaarbehandeling waarbij een conflict is ontstaan, gaan we uit van de structuurbenadering. Dat wil zeggen dat het conflict ontstaan is door de kenmerken van de objectieve situatie en niet door de persoonlijke kenmerken van degenen die het conflict hebben.¹⁰ Bij de structuurbenadering moet de context worden meegewogen. Bij een oplossingsgerichte behandeling van bezwaar tijdens de hoorzitting moet worden nagegaan of de belangen van de bezwaarmaker tegenstrijdig zijn of dat de burger in een machtsconflict met de overheid is verzeild geraakt. Het is aan de bezwaarbehandelaar om deze context te onderkennen.

De oplossingsgerichte behandeling van bezwaar hoort bij een responsieve overheid. Een overheid die het vertrouwen van de burger in de overheid vooropstelt. Dat betekent voor de behandelaar afspraken nakomen, besluiten toelichten, excuses aanbieden wanneer dat noodzakelijk is, zaken die eerder fout gegaan zijn, herstellen. Het zijn allemaal zaken die bijdragen aan dat vertrouwen. Het onderwijs legt het fundament voor dit vertrouwen.

¹⁰ Van den Doel e.a. 2015.

6.5 Oefenmateriaal

Studenten kunnen tijdens het vaardighedenonderwijs oefenen op basis van de bezwaarproblematiek uit de praktijk. In de bijlage bij dit hoofdstuk zijn een aantal oefencases opgenomen waarmee studenten in de rol van bezwaarbehandelaar kunnen oefenen. Daarnaast is het van belang om studenten ook de rol van de bezwaarmaker te laten spelen. Hierdoor ervaren zij hoe het is om op een bepaalde manier aangesproken te worden. Een dergelijke omkering kan heel leerzaam zijn.

Literatuur

- L. van den Berge, 'Responsief bestuursrecht', in: *Maatwerk in het bestuursrecht – Preadviezen* (VAR-reeks 164), Den Haag: Boom Juridisch 2020, p. 7-61.
- K. van den Bos & L. van der Velden, *Legitimiteit van de overheid, aanvaarding van overheidsbesluiten en ervaren procedurele rechtvaardigheid* (Prettig contact met de overheid 4), Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2013.
- V. van den Doel e.a., *Gespreksvoering in de juridische praktijk*, Bussum: Uitgeverij Coutinho 2015.
- A.T. Marseille, B.M.N. de Waard & M. Wever, *Evaluatie bezwaarschriftprocedure Tilburg*, Tilburg: gemeente Tilburg 2017.
- M. Scheltema, 'Bureaucratische rechtsstaat of responsieve rechtsstaat?', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2015, afl. 9, p. 287-289.
- L. van der Velden, C. Koetsenruijter & M. Euwema, *Eindrapportage. Prettig contact met de overheid*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2010.
- B.W.N. de Waard, 'Proceskosten in bezwaar. Al dan niet sprake van herroepen van het bestreden besluit. Geen vergoeding griffierecht', *Administratiefrechtelijke Beslissingen 2011*, nr. 1/2, p. 31-34.

Bijlage: Oefenmateriaal

Situatie 1

De moordaanslag in buurtcentrum Wittenburg op een vrijdagavond in februari 2018 is het zoveelste dieptepunt in het dodelijk geweld in Amsterdam. De laatste jaren zijn daarin vaak jongens van Kattenburg en Wittenburg verwickeld geraakt. Op Oostenburg, het derde eiland van het oostelijke eilandengebied, heeft een aantal bewoners de koppen bij elkaar gestoken. Zij hebben genoeg van de negatieve geweldsspiraal en zetten er graag een positieve actie tegenover.

Zo ontstaat het plan om op zaterdag 13 juli 2018 een feest voor en door de buurt te organiseren. Het feest vindt plaats in het Touwbaanpark. In dit park rijden geen auto's en er is dus genoeg veilige ruimte voor spektakel. De organisatie van het feest verwacht ongeveer 300 bezoekers. Het feest start om 17.00 uur en duurt tot middernacht. Men denkt dat de meeste bezoekers tijdens etenstijd (rond de klok van zes) zullen komen.

Mevrouw Jansen is de contactpersoon van het organisatiecomité. Zij heeft een evenementenvergunning aangevraagd en gekregen. Een viertal bewoners van appartementen, gelegen aan het Touwbaanpark, is het niet eens met de verleende evenementenvergunning. Zij dienen dan ook bezwaar in. Mevrouw/de heer drs. E.M. de Water is woordvoerder/woordvoerster van deze vier bewoners.

Rolbeschrijving studenten: juridisch medewerkers van de gemeente Amsterdam.

Jullie zijn juristen bij de gemeente Amsterdam en jullie hebben het bezwaar ontvangen van mevrouw/de heer De Water. De omwonenden zijn belanghebbende en daarom is hun bezwaar ontvankelijk. Omdat het een goed idee is om iets positiefs te doen in de wijk, vindt de gemeente het belangrijk dat het evenement doorgaat. De vergunningaanvraag voldoet ook aan alle vereisten. Jullie gaan met mevrouw/de heer De Water in gesprek om tot een oplossing te komen.

Oplossing:

Bij de oplossing kan worden gedacht aan een gesprek over het evenement zelf. Dat wil zeggen: is het voor de organisatie mogelijk

om eerder te stoppen met muziek? Of: is het mogelijk om bijvoorbeeld minder alcohol of geen alcohol te schenken? Waar het bij de oplossingsgerichte behandeling van bezwaar om gaat, is dat de bezwaarbehandelaar het bezwaar erkent en op zoek gaat naar een oplossing voor de bezwaarmaker. Het evenement voldoet aan de vereisten voor de vergunning, maar daarmee is het nog niet opgelost.

Situatie 2

De gemeente Assendelft heeft een omgevingsvergunning verleend aan de heer Mossel op Groef 15. De heer Mossel wil een extra bovenverdieping laten bouwen. De burens, de familie Wennekes, zijn belanghebbende en hebben bezwaar gemaakt tegen de bovenverdieping omdat zij vinden dat het aangezicht wordt aangetast en dat de extra verdieping zon- en daglicht wegneemt. De woning wordt door de extra verdieping 8,9 m hoog. De toegestane hoogte volgens het bestemmingsplan is 7,9 m. In bepaalde gevallen mag er toch een omgevingsvergunning verleend worden wanneer er in de buurt gelijksoortige uitbreidingen zijn.

Rolbeschrijving studenten: juridisch medewerkers van de gemeente Assendelft.

Jullie zijn juristen van de gemeente Assendelft en jullie hebben het bezwaarschrift van de familie Wennekes ontvangen. Jullie hebben meneer/mevrouw Wennekes uitgenodigd op het gemeentehuis om over het bezwaar te praten en tot een oplossing te komen. De omgevingsvergunning voor de nokverhoging is toegekend omdat er verderop in de wijk ook nokverhogingen zijn toegestaan. Jullie hebben metingen laten verrichten en kunnen aantonen dat Groef 17 geen hinder ondervindt van de nokverhoging. De zon draait namelijk net voor de woning weg. Bij een bewonerspeiling is gebleken dat de bewoners uit die buurt geen problemen hebben met nokverhogingen.

Oplossing:

Ook hier gaat het om het meedenken met de bezwaarmaker. Ondanks dat bij het verlenen van de vergunning aan alle vereisten is voldaan en dat andere bewoners geen problemen hebben, wil dat niet zeggen dat deze bezwaarmaker geen recht van spreken heeft. Bij het vinden van een

oplossing moet dan ook worden ingegaan op wat voor de bezwaarmaker het zwaarste weegt. Het kan, nadat goed is doorgevraagd, ook gaan om inkijk. Bezwaarmaker vindt de ramen in de nokverhoging problematisch. Een oplossing zou dan kunnen zijn dat de ramen – in overleg met de aanvrager – aan de andere kant of een andere hoogte worden geplaatst. In een dergelijke situatie vervult de bezwaarbehandelaar de rol van mediator. Het is zaak om de burens om de tafel te krijgen om tot een oplossing te komen waarmee de bezwaarmaker kan leven.

Situatie 3

Mevrouw/de heer Verhoef woont sinds een aantal jaren in Zaandam. Hij/zij had een goede baan bij een internationaal bedrijf in Amsterdam, maar hij/zij is ontslagen. Ze/hij woonde samen, maar de relatie is beëindigd en het huis was van de ex-partner. Hij/zij wil graag aan het werk, maar omdat hij/zij geen eigen woning heeft, is dat lastig. In zijn/haar vorige baan was hij/zij financieel consultant. Het is mogelijk om daarmee een eigen bedrijf op te zetten. De heer/mevrouw Verhoef heeft een urgentie-aanvraag gedaan voor een woning bij de gemeente Zaandam, maar deze is afgewezen. Tegen dit besluit is hij/zij in bezwaar gegaan.

Rolbeschrijving studenten: juridisch medewerkers van de gemeente Zaandam.

Jullie zijn juridisch medewerkers bij de gemeente Zaandam en jullie hebben het bezwaar van mevrouw/de heer Verhoef ontvangen. Jullie hebben hem/haar uitgenodigd op het gemeentehuis om te praten over het bezwaar en om tot een oplossing te komen. De gemeente Zaandam hanteert strenge regels voor een urgentie-aanvraag. In dit geval voldoet mevrouw/de heer Verhoef niet aan de inkomenseis: hij/zij heeft een te hoge UWV-uitkering, maar heeft niet voldoende inkomen voor een vrijesectorwoning.

Oplossing:

Een dergelijke situatie is lastig voor een bezwaarbehandelaar, omdat de eisen voor een urgentie streng zijn. Er is weinig ruimte om te bewegen. Toch is het mogelijk om mee te denken met bezwaarmaker. Aangezien de bezwaarmaker enigszins tussen de wal en het schip van wet- en

regelgeving terecht is gekomen, is een meer maatschappelijke aanpak de oplossing. De bezwaarbehandelaar kan helpen met het verwijzen naar maatschappelijke hulpverlening. Ook kan de behandelaar een rol spelen bij de aanvraag van een BBZ-lening en de bezwaarmaker helpen een start te maken met het eigen bedrijf. Bovendien kan de behandelaar verwijzen naar woningen in andere gemeenten. Kortom, ook hier moet de behandelaar zich niet enkel richten op de wet- en regelgeving, maar proberen een oplossing te zoeken (samen met de vakafdeling).

‘HET RISICO BESTAAT DAT DE INFORMELE AANPAK MONDIGE BURGERS VOORTREKT’

Rechtstheoreticus Lukas van den Berge plaatst kritische vragen bij de informele aanpak. Deze is pragmatisch en dicht bij de burger, maar daardoor bestaat het risico dat juridische waarden als rechtszekerheid en gelijke behandeling uit het oog worden verloren. Beleidsmakers zouden zich meer bewust moeten zijn van dat spanningsveld. Dan kan de informele aanpak écht volwassen worden.

De voordelen van de informele aanpak worden door de praktische beoefenaars breed uitgedragen. Maar nu spreken we met een theoreticus.

‘Op de formele bezwaarschriftprocedure is zeker kritiek denkbaar. Deze is doorgaans te zwaar voor kleine gevalletjes. De procedure heet laagdrempelig te zijn maar wordt door burgers niet zo ervaren. Het pakt minder klantvriendelijk uit dan beoogd, ambtenaren verschuilen zich nog steeds achter regels. En ja, het is de slager die zijn eigen vlees keurt. Terecht dat er is gezocht naar een alternatieve bezwarenprocedure, en de informele aanpak heeft op het eerste gezicht prima papieren. Die past, zo zegt emeritus hoogleraar Michiel Scheltema vaak, prima bij de responsieve rechtsstaat, een model waar de overheid er is voor de burger. De informele aanpak ondersteunt de procedurele rechtvaardigheid, het werkt de-escalerend en leidt ertoe dat burgers meer vertrouwen hebben in hun overheid.’

Prima toch?

‘Op het eerste oog lijkt er niets mis met de informele aanpak. Hoewel ik geen tegenstander ben van de informele aanpak, heb ik er toch kritiek op.’

En die luidt?

‘Ik ben rechtstheoreticus, ik vertrek vanuit de theorie. Dat is in het bestuursrecht niet gebruikelijk maar wel hard nodig. Mijn punt is: er is niet zoiets als een Corendon-recht. Bij Corendon boek je all-in reizen, alles inclusief voor dezelfde prijs. Daar heeft dan zogenaamd iedereen baat bij, iedereen zou profiteren. Maar in het recht bestaat zo’n winsituatie meestal niet.’

Wat betekent dat voor de informele aanpak?

‘Dan moeten we een stap terug doen. Zijn er praktische problemen met de bezwaarschriftprocedure, dan denk ik niet zozeer in oplossingen of pragmatische benaderingen die de wereld vooruit helpen, maar meer in spanningsvelden en dilemma’s. Het bestuursrecht bevindt zich in een dilemma: de afstandelijke positie van het recht tegenover de nabijheid ervan. Het recht moet een zekere afstand bewaren ten opzichte van de wereld waar het betrekking op heeft. Juridische basisbeginselen als rechtsgelijkheid, rechtseenheid en rechtszekerheid zijn daarbij van groot belang. Het recht richt zich erop om mensen zonder aanzien des persoons te behandelen, dat is de formele gelijkheid. Die spanning is er ook met de informele aanpak: je wilt mensen zonder aanzien des persoons behandelen, maar je wilt ook rekening houden met de sociale context waar het recht betrekking op heeft. Je wilt dan maatwerk leveren en dat doen wat goed aansluit op de specifieke situatie. Maar dat verdraagt zich niet altijd met juridische basisbeginselen.’

Zijn wij ons daarvan niet bewust?

‘Nee, want wat lees ik in de academische literatuur? Vooral hoeraverhalen over responsiviteit, over de informele benadering, bellen met burgers, prettig contact met de overheid. Het is natuurlijk goed dat een bestuurder of een rechter niet alleen kijkt naar het juridisch geschil maar ook naar het materiële of sociale conflict dat daaronder ligt. Maar als rechtstheoreticus word ik wat nerveus van een tendens in de literatuur die wat eenzijdig pragmatisch is. Zo van: iedereen vindt die

benadering oké, we lossen zo veel problemen op. Ik vind het prima dat er wordt gekeken naar het onderliggende conflict.'

Worden die waarden dan ondergesneeuwd als we ons te veel richten op de informele benadering?

'Er is wel een duidelijke spanning. Alles inclusief voor dezelfde prijs is lastig, zoals gezegd: er bestaat geen Corendon-recht. We kunnen niet altijd tegelijkertijd voldoen aan verschillende juridische waarden die elkaar onderling tegenspreken. Óf je benadert iemand zonder aanzien des persoons, of – de informelere aanpak – mét aanzien des persoons. Voor het laatste is veel te zeggen, maar voor het eerste ook. Een behandeling zonder aanzien des persoons bevordert immers waarden als formele rechtsgelijkheid en rechtszekerheid.'

Kunt u daarvan een voorbeeld geven?

'Ik woon in het Oostelijk Havengebied van Amsterdam. Daar ligt een steiger in het water, de Borneo-steiger. Het is daar verboden om te zwemmen, maar je kan wel lekker van die steiger in het water springen. Kortom, er wordt volop gezwommen. Iemand heeft zijn woonboot naast die steiger liggen en heeft daar veel last van. Die wil dat het zwemverbod wordt gehandhaafd. Ik begrijp zijn argumenten: hij heeft het recht gevrijwaard te blijven van al die zwemmende mensen. Hij doet een verzoek tot handhaving bij de gemeente. Die zegt: daar hebben we weinig zin in en bovendien hebben we geen capaciteit. Dat is toch wel raar. Stel, je gaat daar een woonboot kopen, je zoekt uit of er mag worden gezwommen, nee, en tot op zekere hoogte mag je er dan toch wel op rekenen dat dit niet gebeurt, en dat de overheid het zwemverbod anders wel handhaaft. Kortom, in abstract-formele zin heeft die woonbootbewoner een sterk punt.'

Dus hij zoekt contact met de overheid.

'Belandt zijn bezwaar bij de gemeente, dan krijg je overleg, vervolgens mediation met de buurt. De gemeente wil niet handhaven want veel mensen genieten van dat zwemmen. De overheid kan zich veel populairder maken door het zwemmen te gedogen dan door te handhaven. Er is dus ook politieke druk om die zwemplek open te houden, terwijl het niet mag. Ik snap het recht der werkelijkheid en pragmatische benaderingen, maar het risico bestaat hier natuurlijk

wel dat het recht op deze manier ondergeschikt wordt gemaakt aan politiek opportunisme en sociale onderhandeling. Dat is niet de bedoeling omdat er juridische waarden zijn die zich verzetten tegen dat gedogen. Hoe meer je het onderliggende conflict tussen zwemmers en de woonbooteigenaar bij het juridische geschil gaat betrekken, des te meer het abstracte recht van de woonbooteigenaar om van zijn rust te genieten uit het zicht verdwijnt. Dat zou wat mij betreft toch jammer zijn, want recht zou toch meer moeten zijn dan alleen pragmatisme. Ga je uit van een belangenafweging, dan zal de uitkomst al snel zijn dat de zwemplek open moet blijven, terwijl formeel gezien de woonbooteigenaar in zijn recht staat. Deze kwestie bevindt zich in het spanningsveld van afstand en nabijheid: de afstandelijke benadering van het juridische geschil – abstraheren van sociale belangen, handhaven van het zwemverbod, rechtszekerheid toepassen – tegenover de nabijheid tot het sociale conflict, die al snel leidt tot gedogen. Bij een te eenzijdige oriëntatie op het sociale conflict bestaat het gevaar dat de uitkomst van juridische kwesties te veel wordt bepaald door de onderhandelingspositie van de partijen. Dat zie je ook terug in die zaak over de zwemsteiger in het Oostelijk Havengebied. Sociaal gezien staat de woonbooteigenaar in dit conflict niet echt sterk: hij wil zich niet al te impopulair maken in de buurt, hij is ook gebaat bij een goede verhouding met buurtbewoners. Dat hij juridisch wel degelijk een sterk punt heeft, raakt bij een al te informele benadering al snel ondergesneeuwd.'

Hoe komen we hier uit?

'Ik ben niet een voor- of tegenstander van het een of het ander. Het sociale conflict moet een rol spelen bij de oplossing van het juridisch geschil. Maar dan blijft er een gespannen verhouding bestaan tussen een afstandelijke of nabije benadering, tussen een benadering die zich oriënteert op abstracte normen en een die zich richt op sociale belangen. Bestuurders zouden zich meer bewust moeten zijn van dat spanningsveld in plaats van steeds maar uit te gaan van een soort Corendon-recht waarin alles inclusief is. We willen wel een win-winsituatie met maatwerk én behoud van klassieke juridische beginselen, maar die is er niet altijd. Die spanning is ongemakkelijk en niet snel oplosbaar, maar verdient het wel om niet meteen onder het tapijt te verdwijnen als er problemen ontstaan.'

Hier gaat het eigenlijk om een conflict tussen burgers: de botsende belangen tussen woonbooteigenaar en de zwemmers. Maar bij veel gevallen in de informele aanpak gaat het om bezwaren tegen een parsekrokodillenbenadering door de gemeente: de dakkapel steekt een halve meter uit. Dan is 'bellen' toch prima?

'Ik ben geen regelfetisjist en vind dat ambtenaren niet domweg de regels moeten toepassen. Kijken naar het concrete geval is goed. Aan de andere kant voel ik me ook ongemakkelijk bij overheidsbeleid of besluitvorming als gevolg van te veel overleg of mediation. Daar zet ik kritische vragen bij. Immers, de overheid heeft nooit met één burger van doen, altijd met alle burgers tegelijk. Worden publieke normstellingen onderwerp van bedisselarij tussen bestuursorganen en burgers, dan is dat problematisch. Dan ontstaat toch de situatie dat de ene burger zich braaf aan de afmetingen van de dakkapel houdt en de andere die zegt: die regel kan me wat. Die bedisselt dat met de overheid, want 'onderling komen we er wel uit'. We moeten ervoor uitkijken dat burgers met een grote mond, mensen die gestudeerd hebben of die goede toegang hebben tot het gemeentehuis, een betere rechtspositie hebben dan mensen die minder vaardigheden en connecties hebben, of minder geld voor een advocaat die met de gemeente kan onderhandelen. De overheid neemt besluiten die een *erga omnes*-werking hebben, dus werken jegens allen. De mode van mediation, overleg, onderhandelen, we komen er samen uit, de informele aanpak: dat alles schuurt aan tegen klassieke publiekrechtelijke waarden van gelijke behandeling en democratie. Bij alles wat de overheid wel of niet doet, is zij uiteindelijk toch verantwoording schuldig aan de hele samenleving, niet alleen aan individuele burgers met wie de overheid in een bepaald geval concreet te maken heeft.'

Welke publieke normen worden geschaad bij de informele aanpak?

'Laat je overheidsbeleid resultaat zijn van mediation of overleg met burgers, dan loop je het risico op ongelijke behandeling. Niet dat de waarde van de formele gelijkheid zaligmakend is, maar die legt wel een zeker gewicht in de schaal. De overheid moet zich immers niet verantwoorden tegenover die ene en andere buurman, maar tegenover ons allemaal. Onderhandelingen tussen de overheid en burgers

verhouden zich moeilijk tot klassieke waarden uit het publiekrecht. We streven pragmatisme na, en oplossingsgerichtheid, maatwerk, output en efficiency. Maar rechtsgelijkheid of rechtszekerheid kunnen we zo uit het oog verliezen.'

Streven we niet ook procedurele rechtvaardigheid na?

'Procedurele rechtvaardigheid versterkt het vertrouwen in de overheid en werkt vaak de-escalerend. Dat is op zich natuurlijk goed. Maar mijn punt is: tot op welke hoogte zouden rechters en bestuurders zich bij hun handelen eigenlijk moeten oriënteren op wat mensen ervan vinden? Gaat het er in het recht om wat mensen rechtvaardig vinden of wat rechtvaardig is? Dat kan onder omstandigheden verschillend zijn. Een koekjesfabriek probeert zo lekker mogelijke koekjes te maken. Moet de overheid dan kiezen voor een beleid waarover mensen zo tevreden mogelijk zijn? Het begint er wel op te lijken dat dit het enige is dat telt – de informele aanpak neigt daar af en toe naar mijn idee wel naar. Het recht is er voor de burgers, heet dat dan, en de burgers zijn er niet voor het recht. Mee eens. Maar dat betekent niet dat het recht er alleen is om burgers tevreden te houden. In die zin is er wel degelijk kritiek mogelijk op de theorie van de procedurele rechtvaardigheid.'

Kunt u dat nader toelichten?

'Uit sociaalpsychologisch onderzoek zou blijken dat een oriëntatie op het onderliggende conflict ertoe leidt dat mensen zich eerder neerleggen bij beslissingen van rechters, en dus bij de autoriteit van de rechter en de autoriteit van het bestuur. Tegenwoordig moeten overheden op een andere manier hun legitimiteit verwerven, omdat mensen mondiger zijn geworden. Moet de rechter daarom datgene doen waarmee hij de meeste autoriteit verwerft? Moet het bestuur datgene doen waarover mensen het meest tevreden zijn, zodat die mensen vervolgens het meest geneigd zijn zich te voegen naar het overheidsgezag? Dan maak je van het recht in feite een soort disciplineringsmethode.'

Wat beoogt het recht dan?

'Dat is de vraag naar het doel van het recht. Gaat het in het recht om rechtvaardigheid? Gaat het om juridische waarden? En welke waarden dan – wordt het een waardendiscussie? Of is recht een manier om een probleem op te lossen? Of om het gedrag van mensen te sturen

en de bevolking te disciplineren? Dat zijn allemaal verschillende factoren. Stel dat de rechter in de woonbotenkwestie oordeelt: wat het onderliggende conflict met de zwemmers ook is, de eigenaar staat in zijn recht, zwemmen is daar verboden, punt. Misschien is dat wel heel rechtvaardig. Luisteren naar wat mensen vinden is heel belangrijk, daarmee verwerft het bestuur ook autoriteit, maar moet dat in het recht zalmakend zijn? Veel academische literatuur gaat aan dit soort problemen voorbij, terwijl het volgens mij wel gaat om belangrijke kwesties waar heel verschillend over kan worden gedacht. Vaak wordt gekozen voor een pragmatische, sterk op het oplossen van praktische problemen gerichte benadering die op zichzelf verder niet kritisch wordt onderzocht.'

Geldt dat ook voor de responsieve rechtsstaat, waarvan de informele aanpak een praktisch uitvloeisel is?

'In de discussie over de informalisering van de bezwaarfase zie ik weinig besef van het spanningsveld tussen een meer afstandelijke, formeel-juridische benadering enerzijds en een nabije, op probleemoplossing gerichte benadering anderzijds. Er wordt snel gezegd: eisen van legaliteit, rechtszekerheid, rechtsgelijkheid – die eisen nemen wij gewoon op in onze responsieve, informele aanpak. Maar dat kan niet. Zo veeg je onder het tapijt dat er wel degelijk een spanningsveld is. Maar die benadering kan pas echt volwassen worden als deze zich rekenschap geeft van de kritiek die op die benadering mogelijk is. Als je blijft hangen in eendimensionale juichverhalen, dan verliest dat op een gegeven moment aan geloofwaardigheid.'

Hoe kan die benadering dan volwassen worden? Bellen is belangrijk, maar we willen de kritiek ook serieus nemen.

'Daarover moet ik helaas vaag blijven. Ik heb daarvoor geen handboek of concrete richtlijnen. Belangrijk in de volwassenwording van deze informalisering, van deze responsieve benadering, is het bewustzijn van dit spanningsveld. Het bewustzijn dat het recht niet "en-en" is, dat Corendon-recht niet bestaat, dat er een gespannen verhouding is tussen afstand en nabijheid in het recht. Ik hoop dat in trainingsprogramma's voor ambtenaren meer ruimte ontstaat voor dergelijke tegengeluiden en dat deze een plek krijgen in de informele aanpak.'

Lukas van den Berge is universitair docent rechtstheorie aan de Universiteit Utrecht, waar hij in 2016 promoveerde op *Bestuursrecht tussen autonomie en verhouding. Naar een relationeel bestuursrecht*. In 2020 verscheen zijn VAR-preadvies *Responsief bestuursrecht*, dat onder meer een analyse bevat van de 'informele benadering' in het bestuursrecht. Lukas van den Berge is tevens redactielid van *Netherlands Journal of Legal Philosophy*.

OVER DE AUTEURS

Redacteuren

Arnt Mein is lector Legal Management aan de Hogeschool van Amsterdam, faculteit voor Maatschappij en Recht. Hij doet onderzoek naar onder meer de beroepshouding van juristen, in het bijzonder bij het vergroten van het probleemoplossend vermogen van de rechtspleging.

Sanne Marx is een ervaren bezwaarjurist, met grote affiniteit met de informele aanpak en het verbeteren van bezwaarprocessen. Zij helpt overheden met het effectief en efficiënt inrichten van hun bezwaarproces, waardoor zij maatwerk kunnen leveren in ieder bezwaardossier. Een belangrijk onderdeel hiervan is het implementeren en borgen van de informele aanpak.

Auteurs hoofdstukken

Caroline Koetsenruijter werkt sinds 2005 als conflicthanteringsdeskundige. Zij is spreker, trainer en adviseur op het gebied van agressie- en conflicthantering waarbij informele interventies een belangrijke rol spelen. Caroline Koetsenruijter is mediator en heeft een achtergrond als jurist en onderzoeker.

Bert Niemeijer is rector aan de Academie voor Overheidsjuristen en de Academie voor wetgevingsjuristen. Hij is tevens hoogleraar rechtssociologie aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

Jeanine Reuver is docent en onderzoeker bij de Hogeschool van Amsterdam. Zij is ontwikkelaar van het programma Gespreksvoering in het publiekrecht, Oplossingsgerichte gesprekken bij de opleiding HBO-Rechten. Daarnaast is zij adviseur en trainer van communicatieve vaardigheden bij overheids- en non-profitorganisaties.

Marc Wever is universitair docent bij de vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Faculteit Rechtsgeleerdheid aan de Rijksuniversiteit Groningen. Hij is lid van bezwaarcommissies en doet onder meer onderzoek naar de kwaliteit van bestuursrechtelijke bezwaarprocedures.

Interviews

Mr. Lex van Almelo en mr. drs. Michel Knapen, beiden juridisch journalist, verzorgden de verslaglegging van de interviews.