

Meer halen uit oplossingsgericht werken bij bezwaar

Author(s)

Mein, Arnt

Publication date

2021

Document Version

Final published version

Published in

Handboek oplossingsgericht werken bij bezwaar

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Mein, A. (2021). Meer halen uit oplossingsgericht werken bij bezwaar. In A. Mein, & S. Marx (Eds.), *Handboek oplossingsgericht werken bij bezwaar* (pp. 23-45).

General rights

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

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please contact the library: <https://www.amsterdamuas.com/library/contact>, or send a letter to: University Library (Library of the University of Amsterdam and Amsterdam University of Applied Sciences), Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

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 praktijkgerichte 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.

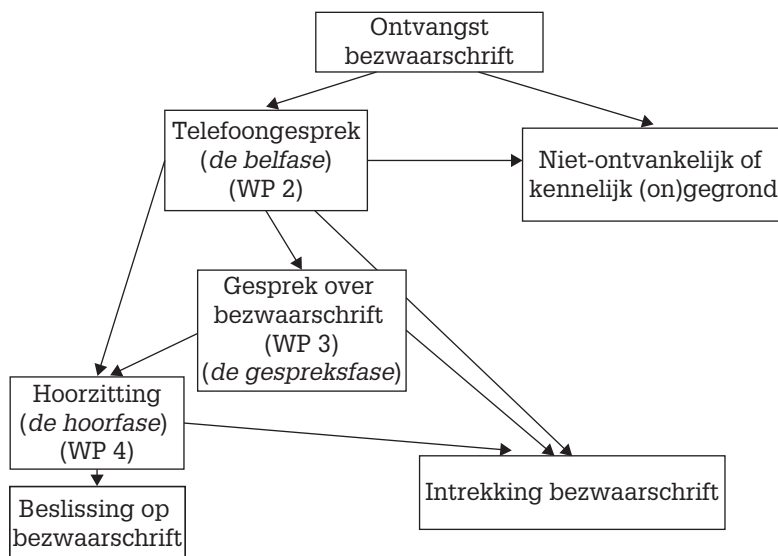
Uitvoering onderzoek

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 vervolgggesprekken 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 Conflictmanagement* 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 Luijtgarden, *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