

Informele aanpak bij bezwaar

rapportage werkpakket 2: de belfase

Author(s)

Mein, Arnt; Marseille, Bert

Publication date

2019

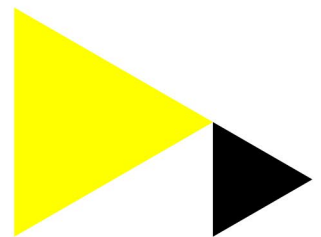
Document Version

Final published version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Mein, A., & Marseille, B. (2019). *Informele aanpak bij bezwaar: rapportage werkpakket 2: de belfase*. Hogeschool van Amsterdam, Amsterdams Kenniscentrum voor Maatschappelijke Innovatie.

**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.



'INFORMELE AANPAK BIJ BEZWAAR'

Rapportage werkpakket 2: de belfase

Hogeschool van Amsterdam / Faculteit Maatschappij en Recht / Lectoraat
Legal Management
Rijksuniversiteit Groningen / Faculteit Rechtsgeleerdheid / Staatsrecht,
bestuursrecht en bestuurskunde
Februari 2019

‘INFORMELE AANPAK BIJ BEZWAAR’

Rapportage werkpakket 2: de belfase

AUTEURS

Arnt Mein en Bert Marseille

AFDELING

Hogeschool van Amsterdam / Faculteit Maatschappij en Recht / Lectoraat Legal
Management
Rijksuniversiteit Groningen / Faculteit Rechtsgeleerdheid / Staatsrecht,
bestuursrecht en bestuurskunde

DATUM

11 februari 2019

TYPE PROJECT

RAAK Publiek

VERSIE

110219

© 2019 Copyright Hogeschool Amsterdam

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door print-outs, kopieën, of op welke manier dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de Hogeschool Amsterdam.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding.....	4
2.	Organisatie behandeling en afdoening bezwaarschriften in de belfase	6
2.1	Alkmaar	7
2.2	Amstelveen/Aalsmeer	7
2.3	Amsterdam, stadsdeel Centrum.....	8
2.4	Purmerend.....	8
2.5	Zaandstad	9
2.6	Conclusie ten aanzien van bellen en intrekken.....	9
3.	Werkwijze in de belfase	13
3.1	Alkmaar	13
3.2	Amstelveen/Aalsmeer	16
3.3	Amsterdam, stadsdeel Centrum.....	19
3.4	Purmerend.....	24
3.5	Zaanstad	30
4.	Algemene analyse	35
4.1	Het beleid ten aanzien van de behandeling van bezwaarschriften.....	35
4.2	De praktijk van het behandelen van bezwaarschriften	35
4.3	Effecten van het bellen met de bezwaarmaker	36
4.4	Mogelijke verklaringen.....	38
4.5	Vervolgstappen	39
	Literatuurlijst	40
	Bijlagen	41
	Bijlage 1: Checklist dossieranalyse.....	41
	Bijlage 2: Checklist meeluisteren telefoongesprek behandelaar met bezwaarmaker	44
	Bijlage 3: Gesprekspuntenlijst interview behandelaar over contact met bezwaarmaker.....	50

1. Inleiding

Deze notitie bevat het verslag van ons onderzoek naar de eerste fase van het behandelen van bezwaarschriften. Dat wil zeggen de fase waarin de bezwaarbehandelaar namens de gemeente (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. In dat verband verkent de bezwaarbehandelaar in hoeverre het bezwaarschrift op een alternatieve (informele) wijze kan worden afgehandeld of dat de formeel-wettelijke bezwaarschriftprocedure (met een hoorzitting) moet worden gevolgd, waarna doorgaans een besluit op bezwaar volgt.

Dit deelonderzoek maakt deel uit van een onderzoek van het lectoraat, op basis van een RAAK-PUBLIEK-subsidie, naar een burgervriendelijker behandeling van bezwaarschriften bij gemeenten (vgl. onderzoekvoorstel juni 2017). Het deelonderzoek moet antwoord geven op de onderzoeksvragen 3 en 4:

- Hoe ervaren bezwaarmakers en betrokken gemeenteambtenaren de werkwijze die wordt gevolgd bij de behandeling van bezwaarschriften?
- In welke mate slagen betrokken gemeenteambtenaren er in een informele en oplossingsgerichte werkwijze te realiseren? In welke gevallen zijn zij hierin succesvol en in hoeverre zijn patronen te ontwaren?

Onderzoeksverantwoording

Het onderzoek is uitgevoerd in de lente en zomer van 2018 door onderzoekers en docenten van de Hogeschool van Amsterdam (Lectoraat Legal Management respectievelijk HBO-Rechten en Sociaal Juridische Dienstverlening) en studenten aan die opleidingen. Zij deden in kleine teams (één onderzoeker/docent en één student) onderzoek in vijf gemeenten (Alkmaar, Amstelveen/Aalsmeer, Amsterdam (stadsdeel Centrum), Purmerend en Zaanstad).

Het onderzoek omvatte het verzamelen van cijfermatige gegevens over de bezwaarpraktijk over de periode 2015 – 2017, voor zover beschikbaar. Het omvatte verder een analyse van de dossiers die door de gemeenten zijn bijgehouden naar aanleiding van het ingediende bezwaarschrift (min. 25 uit 2018 en min. 25 uit 2017 of ouder, zowel lopende als afgesloten zaken, op alle rechtsgebieden). Daarnaast zouden de onderzoekers meeluisteren met de telefoongesprekken tussen bezwaarbehandelaar en bezwaarmaker (min. 20 per gemeente). Ook voerden zij vraaggesprekken voeren met de bezwaarbehandelaars, hun leidinggevendenden of leidinggevendenden van vakafdelingen en met staffunctionarissen (circa 5 gesprekken per gemeente). Voor de dossieranalyse, het meeluisteren met de telefoongesprekken en de vraaggesprekken is telkens een checklist of leidraad aangehouden (zie bijlage 1-3).

'Informele aanpak bij bezwaar'

► Hogeschool van Amsterdam / Faculteit Maatschappij en Recht / Lectoraat Legal Management

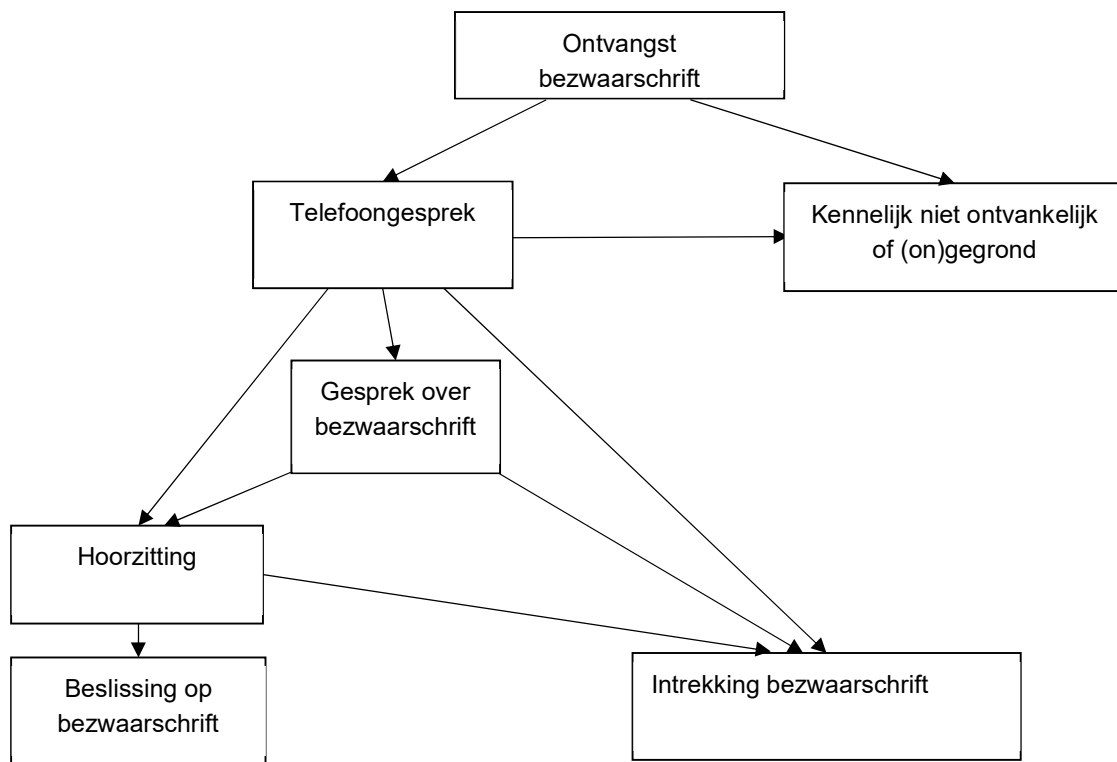
Rijksuniversiteit Groningen / Faculteit Rechtsgeleerdheid / Staatsrecht, bestuursrecht en bestuurskunde – versie 110219

© 2017 Copyright Hogeschool Amsterdam

Deze opzet bleek gedurende het onderzoek minder goed haalbaar. Zo bleken de dossiers weinig informatie te bevatten over het bellen en zijn geen of slechts summier telefoongesprekken met bezwaarmakers meegeluisterd omdat dit op de werkvloer op praktische bezwaren stuitte. Bijvoorbeeld omdat de onderzoeker niet altijd aanwezig kon zijn op het moment dat er werd gebeld. Ook hebben we in een drietal gemeenten een relatief gering aantal bezwaarbehandelaars gesproken. Om die reden zullen in de volgende fase van het onderzoek (WP3) nog extra bezwaarbehandelaars worden geïnterviewd. Dit is een punt om in het achterhoofd te houden bij het interpreteren van de bevindingen. Op de feitelijke uitvoering van het onderzoek wordt nader ingegaan voorafgaand aan de beschrijving van de afdoeningspraktijk per gemeente. De dataverzameling is half november 2018 afgesloten.

2. Organisatie behandeling en afdoening bezwaarschriften in de belfase

In deze paragraaf wordt per gemeente kort uiteengezet wat volgens de beleidsstukken de handelwijze is in deze fase van de bezwaarschriftprocedure. Het werkproces is in onderstaand overzicht schematisch weergegeven. Ook wordt een cijfermatig beeld geschetst van de afdoeningspraktijk, voor zover daarover gegevens beschikbaar waren. Dit cijfermatige beeld is indicatief, om een indruk te krijgen van het verloop van het werkproces. Dat wil zeggen het aantal ontvangen bezwaarschriften, hoe vaak wordt gebeld met de bezwaarmaker en het aantal intrekkingen, mede als gevolg daarvan.¹ De organisatie en het beleid met betrekking tot de behandeling van bezwaarschriften is uitvoeriger beschreven in het verslag van werkpakket 1: inventarisatie beleidskaders, organisatie en procedures en cijfermatig beeld van 4 december 2018.



¹ In de overzichten ontbreekt het aantal bezwaarschriften dat niet-ontvankelijk is verklaard en verder niet in behandeling genomen. Dit vertekent enigszins de percentages over het bellen en intrekken. Hierover waren echter niet in alle gemeenten gegevens beschikbaar.

2.1 Alkmaar

De behandeling van bezwaarschriften is opgedragen aan het team Bezwaar en Beroep van de Unit Bestuursondersteuning. Uitgangspunt is dat de bezwaarbehandelaars van dit team telefonisch contact opnemen met de bezwaarmaker om na te gaan wat het probleem is en hoe het bezwaarschrift het best kan worden afgehandeld. Daarbij is de vakafdeling nauw betrokken.

In het onderstaande een overzicht van de verwerking van bezwaarschriften binnen de gemeente Alkmaar (belfase).

Jaar	Aantal ontvangen bezwaarschriften	Gebeld met bezwaarmaker ²	Bezwaarschrift ingetrokken
2015	466	-	82 (18%)
2016	535	-	97 (18%)
2017	582	-	121 (21%)

2.2 Amstelveen/Aalsmeer

De behandeling van bezwaarschriften is in handen van het team Juridische Zaken. Het is vaste werkwijze om telefonisch contact op te nemen na ontvangst van het bezwaarschrift. De bezwaarbehandelaar voert overleg met de bezwaarmaker over de behandeling van het bezwaarschrift en raadpleegt in dat verband de vakafdeling. De bezwaarbehandelaar bemiddelt tussen bezwaarmaker en vakafdeling.

In het onderstaande een overzicht van de verwerking van bezwaarschriften binnen de gemeente Amstelveen/Aalsmeer (belfase).

Jaar	Aantal ontvangen bezwaarschriften	Gebeld met bezwaarmaker	Bezwaarschrift ingetrokken
2015	553	212 (38%)	236 (43%)
2016	477	139 (29%)	159 (33%)
2017	545	101 (19%)	93 (17%)

² Geen cijfers over beschikbaar.

2.3 Amsterdam, stadsdeel Centrum

De behandeling van bezwaarschriften is voor de stadsdelen van de gemeente Amsterdam belegd bij de gedeconcentreerde stafdienst het Juridisch Bureau (JB). Uitgangspunt is dat de bezwaarbehandelaar het JB telefonisch contact opneemt met de bezwaarmaker om na te gaan waar het om gaat en hoe het bezwaarschrift te behandelen. .

In het onderstaande een overzicht van de verwerking van bezwaarschriften binnen het stadsdeel Centrum (belfase).

Jaar	Aantal ontvangen bezwaarschriften	Gebeld met bezwaarmaker	Bezwaarschrift ingetrokken
2015	1179	545 (46%)	301 (26%)
2016 ³	1103	391 (35%)	397 (31%)
2017 ⁴	1226	188 (15%)	152 (12%)

2.4 Purmerend

Bezwaarschriften worden behandeld binnen het team Juridische- en Veiligheidszaken. Uitgangspunt is dat de bezwaarbehandelaar van dit team, na overleg met de vakafdeling, telefonisch contact opneemt met de bezwaarmaker, het besluit toelicht en een mogelijke oplossing voor het achterliggende probleem aftast. Zij laten zich daarbij in belangrijke mate leiden door de beweegredenen van de bezwaarmaker en het type zaak.

In het onderstaande een overzicht van de verwerking van bezwaarschriften binnen de gemeente Purmerend (belfase).

Jaar	Aantal ontvangen bezwaarschriften	Gebeld met bezwaarmaker	Bezwaarschrift ingetrokken
2015	442	323 (73%)	194 (44%)
2016	344	268 (78%)	134 (39%)
2017	200	172 (86%)	88 (44%)

³ Cijfers liggen vermoedelijk hoger vanwege onvolledige gegevens van team Omgevingsrecht.

⁴ Cijfers over bellen en intrekken liggen vermoedelijk hoger vanwege onvolledige registratie.

2.5 Zaanstad

De behandeling van bezwaarschriften is belegd bij het team Juridische Zaken. Uitgangspunt is dat de bezwaarbehandelaar van dat team belt met de bezwaarmaker om informatie in te winnen over het bezwaarschrift en informatie te verschaffen over het besluit en de procedure. Voor het overige wordt het aan de bezwaarbehandelaars overgelaten hoe verder te handelen, op basis van de omstandigheden van het geval.

In het onderstaande een overzicht van de verwerking van bezwaarschriften binnen de gemeente Zaanstad (belfase).

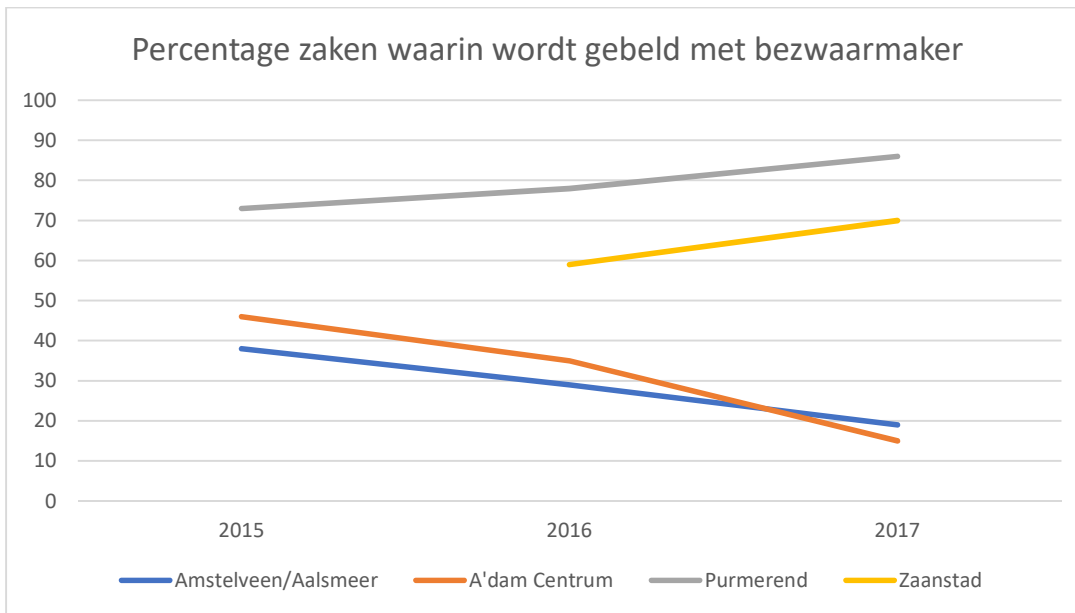
Jaar	Aantal ontvangen bezwaarschriften	Gebeld met bezwaarmaker	Bezwaarschrift ingetrokken
2015	-	-	-
2016	1007	596 (59%)	297 (29%)
2017	982	684 (70%)	314 (32%)

2.6 Conclusie ten aanzien van bellen en intrekken

Op basis van de beschikbare cijfers blijken er tussen de vijf gemeenten aanzienlijke verschillen te bestaan in de mate waarin wordt gebeld met bezwaarmakers en in de frequentie waarmee bezwaarschriften worden ingetrokken. In sommige gemeenten gebeurt het veel, in andere weinig. In sommige gemeenten is sprake van een stijging, in andere juist weer van een daling.

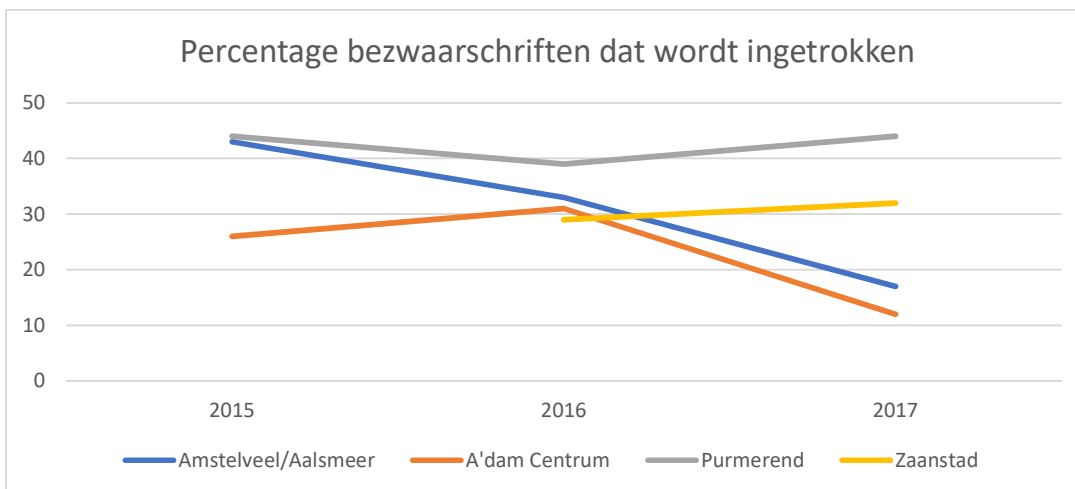
Wanneer de gegevens over het bellen in een figuur worden getoond, blijkt duidelijk sprake van een tweedeling tussen de gemeenten.⁵

⁵ Alkmaar is in deze vergelijkingen niet meegenomen omdat geen kwantitatieve gegevens beschikbaar zijn over het bellen met de bezwaarmaker.



In Purmerend en Zaanstad blijkt vaak te worden gebeld en is sprake van een stijging, in Amstelveen/Aalsmeer en Amsterdam Centrum blijkt minder vaak te worden gebeld en is sprake van een daling.

Wanneer er gekeken wordt naar het percentage bezwaarschriften dat in de vier gemeenten wordt ingetrokken, dan is het beeld een stuk onduidelijker.



Stijgingen, dalingen, fluctuaties, ze zijn allemaal in de figuur te zien. Het beeld wordt duidelijker als we per gemeente kijken naar de samenhang tussen het bellen en het intrekken.

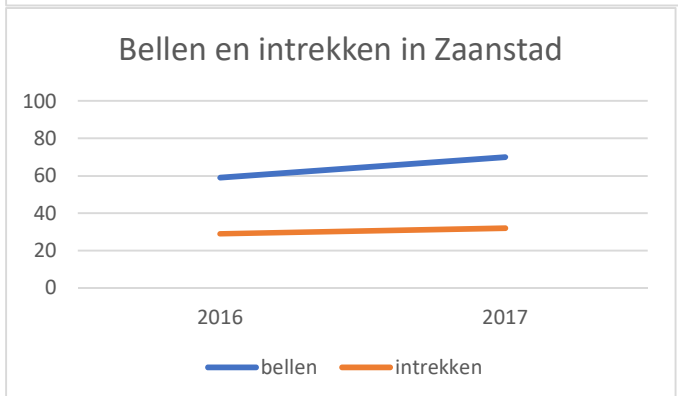
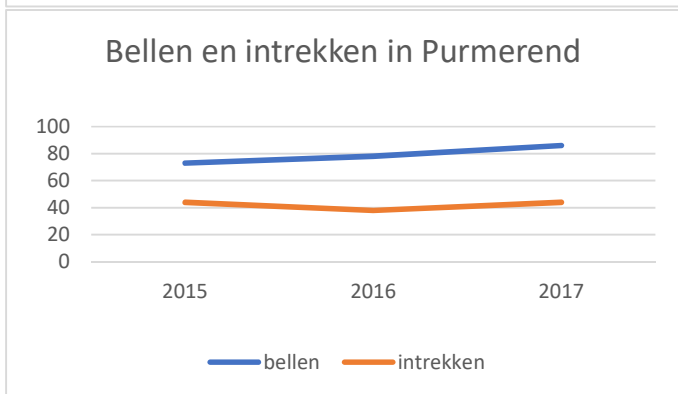
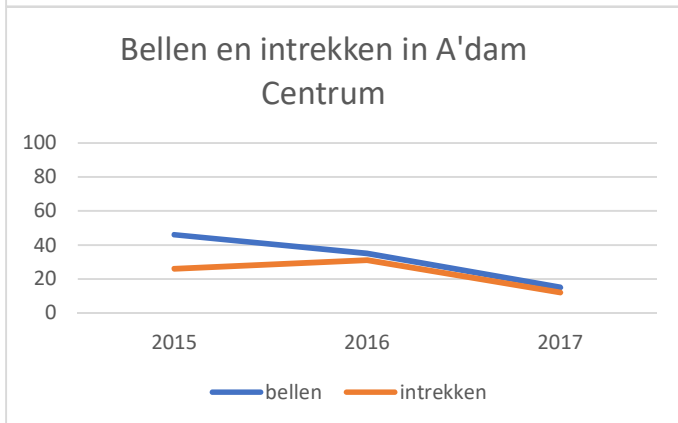
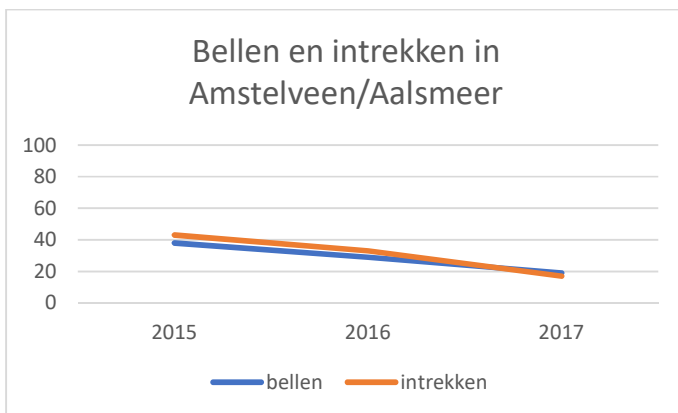
► 'Informele aanpak bij bezwaar'

Hogeschool van Amsterdam / Faculteit Maatschappij en Recht / Lectoraat Legal Management

Rijksuniversiteit Groningen / Faculteit Rechtsgeleerdheid / Staatsrecht, bestuursrecht en bestuurskunde – versie 110219

© 2017 Copyright Hogeschool Amsterdam

10 van 51



Uit de vier figuren komt naar voren dat sprake is van een samenhang tussen bellen en intrekken. In algemene zin, hoe meer wordt gebeld, hoe meer wordt ingetrokken, hoe minder wordt gebeld, hoe minder wordt ingetrokken. Daarnaast is te zien dat intrekken geen gelijke tred houdt met bellen. In de gemeenten waar relatief weinig wordt gebeld, ligt het percentage zaken waarin wordt gebeld, ongeveer even hoog als het percentage dat wordt ingetrokken. Echter, in gemeenten waar relatief veel wordt gebeld, ligt het percentage intrekkingen weliswaar hoger dan in de gemeenten waar weinig wordt gebeld, maar het percentage zaken dat wordt ingetrokken, houdt geen gelijke tred met het percentage zaken waarin wordt gebeld. Dat zou er op kunnen duiden dat voor wat betreft het aantal intrekkingen sprake is van een natuurlijke grens. Het zou er ook op kunnen duiden dat men in laatstgenoemde gemeenten 'slimmer' belt. In die zin dat men alleen belt in zaken waarin dat op basis van een inschatting vooraf zinvol lijkt. In de analyse in paragraaf 4 komen wij hierop terug.

Overigens is in dit deel van het onderzoek niet gekeken naar de relatie tussen bellen en intrekken in *dezelfde* zaken. De cijfers doen vermoeden dat als wordt gebeld, de kans toeneemt dat de bezwaarprocedure eindigt met de intrekking van het bezwaar. Maar onbekend is (nog) in welk deel van de zaken waarin is gebeld, wordt ingetrokken en hoe vaak het voorkomt dat een bezwaar wordt ingetrokken zonder dat de bezwaarmaker is gebeld.

3. Werkwijze in de belfase

In deze paragraaf wordt per gemeente de afdoeningspraktijk beschreven. Achtereenvolgens wordt ingegaan op het leggen van contact met de bezwaarmaker, het bespreken van de behandeling van de zaak en, in het verlengde daarvan, het verkennen van een mogelijke alternatieve afdoening. Verder wordt stilgestaan bij de context waarbinnen de bezwaarbehandelaar zijn werk doet. Afgesloten wordt met een samenvattende analyse van de afdoeningspraktijk.

3.1 Alkmaar

Feitelijke uitvoering onderzoek

De onderzoekers hebben in totaal 47 dossiers ingezien, één uit 2016, 24 uit 2017 en 22 uit 2018. Het betrof in alle gevallen afgesloten zaken. De dossiers hebben betrekking op het omgevingsrecht (8), het sociaal recht (23) en bestuursrecht algemeen (16). Er zijn geen telefoongesprekken meegeluisterd, omdat er de bezwaarbehandelaars slechts bij uitzondering blijken te bellen met de bezwaarmaker. Er zijn vijf vraaggesprekken gevoerd, drie met bezwaarbehandelaars (van de zes daar werkzame) en twee met vertegenwoordigers van de vakafdelingen.

Het eerste contact met de bezwaarmaker

Uit de dossiers (N=47) is niet op te maken of er wordt gebeld met de bezwaarmaker. Er zijn hierover ook geen cijfers beschikbaar. Het contact met de bezwaarmaker verloopt vrijwel altijd schriftelijk, doorgaans via e-mail, zo blijkt uit de dossiers. De ontvangst van het bezwaarschrift is bevestigd en de bezwaarmaker is uitgenodigd voor een hoorzitting. In een enkel geval is tevens om aanvullende informatie gevraagd. Als er is gebeld (in drie zaken), is dat om nadere informatie op te vragen of om een afspraak te maken voor de hoorzitting (in de regel wordt in Alkmaar ambtelijk gehoord). Uit de dossiers blijkt dat in drie gevallen eerder mondeling contact is geweest tussen de vakafdeling en bezwaarmaker over het voorgenomen (primaire) besluit.

Uit de vraaggesprekken met de bezwaarbehandelaars (N=3) blijkt echter dat wel wordt gebeld met de bezwaarmaker. Of dit de gebruikelijke werkwijze is, is onduidelijk. De ene bezwaarbehandelaar doet het veelvuldig, de ander nauwelijks. De bezwaarbehandelaars worden hierin vrijgelaten, er is op dit punt geen vaste werkwijze. Zij laten het afhangen van het type zaak, maar ook hoe druk zij het hebben. Zo geven zij aan dat het gemakkelijker is om te bellen als duidelijk is dat een verkeerde primaire beslissing eenvoudig kan worden hersteld. In WMO-zaken kan een huisbezoek zinvoller zijn. Minder aantrekkelijk om te bellen vinden zij het als een advocaat bij de zaak betrokken is. Soms is de bezwaarmaker niet bereikbaar of

wordt snel duidelijk dat die de voorkeur geeft aan een hoorzitting. Zaken met vijf of meer belanghebbenden, zaken met een groot financieel belang of die politiek gevoelig liggen, worden behandeld door een externe hoorcommissie. Niet iedere bezwaarbehandelaar ziet evenveel heil in het bellen. Zo geeft een bezwaarbehandelaar aan de voorkeur te geven aan een gesprek op het gemeentehuis (ambtelijk horen) (respondent A2).

‘Ik merk heel vaak dat als ik de zaak op het eerste gezicht heb gezien, ik denk: dit wordt een eitje... Maar dan komt de bezwaarmaker langs en vertelt hij een verhaal waardoor je toch gaat twijfelen. En dan denk ik, ik weet ook niet of dat als je belt je alle informatie er uit haalt. Soms moet je de bezwaarmaker toch zien. Daarom vind ik bellen niet altijd even gemakkelijk. Ik wil graag mensen in de ogen kunnen kijken. Omdat je dan toch vaak ziet of er iets speelt, en je kunt gemakkelijker doorvragen als je ziet hoe ze reageren.’

Het bespreken van de behandeling van de zaak

In het verlengde van het voorgaande, is hierover uit de dossiers geen informatie af te leiden. Het lijkt er op dat het overleg over de mogelijke afdoening van de zaak voornamelijk plaatsvindt tijdens het (ambtelijke) horen op het gemeentehuis (of schriftelijk in de aanloop daarnaar toe).

De bezwaarbehandelaars laten weten als zij bellen, dat vooral te doen om uitleg te geven en het bezwaar te verhelderen. Een bezwaarbehandelaar verwoordt het als volgt (respondent A3).

‘... vaak zijn de bezwaarschriften mij ook niet altijd even helder. Dat mensen ergens bezwaar tegen maken en dat je dan zoiets hebt van: wat is nou de vraag achter de vraag? Soms dan heb je het gevoel er ziet iets meer achter, maar dat staat niet op papier. Dus dat wil je weten. En mijn doel is dan ook altijd wel om uitleg te geven in de hoop dat mensen zeggen: o nou, als ik dat geweten had, dan was het bezwaar niet nodig. Om het dan ingetrokken te krijgen. Ja, maar goed. Dat lukt lang niet altijd. En dat is dan ook niet erg.’

Maar ook op dit punt verschilt de werkwijze per medewerker. De één hecht er meer belang aan dan de ander. Een bezwaarbehandelaar licht zijn werkwijze toe (respondent A1).

‘Dat vind ik het allerbelangrijkste, dat iemand zich serieus genomen voelt. Of hij nou wel of geen recht heeft op iets, als hij zich maar serieus genomen voelt. (...) Ik steek daar ook mijn tijd in, in zo’n gesprek.’

Het verkennen van een alternatieve, informele afdoening

Uit de dossiers komt naar voren dat in meer dan de helft van de gevallen (26) het bezwaarschrift werd ingetrokken in de aanloop naar of tijdens de hoorzitting. Zo blijkt uit de dossiers dat in twaalf gevallen het bezwaarschrift werd ingetrokken omdat betrokkenen tijdens de hoorzitting tot een bevredigende, alternatieve oplossing kwamen. Daarnaast werd in veertien gevallen het bezwaarschrift om andere redenen ingetrokken, bijvoorbeeld op basis een toelichting door de bezwaarbehandelaar op het besluit en het beleid. In hoeverre dit samenhangt met een eerder telefonisch contact met de bezwaarmaker is uit de dossiers niet af te leiden.

Uit de vraaggesprekken komt niet duidelijk naar voren in hoeverre en op welk moment de bezwaarbehandelaars aansturen op een alternatieve, informele afdoening. Wel blijkt dat zij waar mogelijk proberen relatief eenvoudige zaken telefonisch af te handelen. Voor het overige komt dit vooral tijdens het ambtelijk horen aan de orde. Dat is toch het moment waarop wordt nagegaan in hoeverre een oplossing kan worden gevonden.

Ruimte voor een alternatieve, informele afdoening

De bezwaarbehandelaars geven aan ruim voldoende tijd en gelegenheid te ervaren om op enig moment in de procedure een passende behandelwijze te zoeken. Zij stellen het op prijs dat zij daarbij hun eigen koers kunnen bepalen. Zij kunnen naar eigen zeggen maatwerk leveren en dat geeft professionele voldoening. Zij het dat zij daarbij wel de medewerking moeten krijgen van de vakafdeling. Over het algemeen gaat dat wel goed, maar het valt niet altijd mee. Een bezwaarbehandelaar vertelt daarover (respondent A3).

‘Dat er op het moment dat er een bezwaarschrift wordt ingediend, ik ook dingen zie 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 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 naar een 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.’

De medewerkers van de vakafdeling (N=2) geven aan waar mogelijk ook te zoeken naar een alternatieve afdoening, in samenspraak met de bezwaarbehandelaar. Echter, voor zover dat past binnen de kaders van de wet en het beleid, aldus respondenten.

Tot slot merkt een bezwaarbehandelaar op het problematisch te vinden dat het in de bezwaarfase vaak gaat om reparatie achteraf. Winst zou kunnen worden geboekt door in de fase van de primaire besluitvorming al stil te staan bij mogelijke bezwaren van

belanghebbenden. Een oplossing is in dat stadium vaak gemakkelijker te vinden en de zaak is dan nog niet geëscaleerd. Hierdoor zouden bezwaren kunnen worden voorkomen.

Analyse

Op basis van de dossiers is niet goed vast te stellen in hoeverre in Alkmaar met de bezwaarmaker wordt gebeld. Ook zijn hierover geen cijfers beschikbaar. Opvallend is dat de bezwaarbehandelaars niettemin aangeven dat er, conform het beleid, wel wordt gebeld. In hoeverre dit gebeurt, verschilt nogal per persoon. Er is geen vaste werkwijze. Het type zaak is bepalend, eenvoudiger zaken lijken zich hiertoe beter te lenen.

Als er wordt gebeld, is dit om in algemene zin informatie te verschaffen over het besluit en de procedure en om informatie in te winnen over het bezwaar. Een alternatieve, informele afdoening wordt in dit stadium niet of nauwelijks beproefd. Als dit gebeurt, is dat tijdens de hoorzitting of in de schriftelijke aanloop daarvan. De dossiers geven hierover een gunstiger beeld, dan uit de cijfers naar voren komt.

De factoren die rol spelen bij deze afdoeningspraktijk, dat wil zeggen wel/niet bellen en wel/niet zoeken naar een alternatieve afdoening, zijn in Alkmaar de werkdruk, het type zaak (eenvoudig/complex, enkele/meerdere belanghebbenden, geringe/grote financiële belangen, wel/niet politiek-bestuurlijk gevoelig), de betrokkenheid van een advocaat (contra-indicatief) en de opstelling van de vakafdeling. Verder valt op dat het in Alkmaar volledig aan de bezwaarbehandelaars wordt overgelaten welke afdoeningswijze zij kiezen.

3.2 Amstelveen/Aalsmeer

Feitelijke uitvoering onderzoek

De onderzoekers hebben in totaal 47 dossiers ingezien, 15 uit 2017 en 32 uit 2018. Het betrof in alle gevallen afgesloten zaken. De dossiers hebben betrekking op het omgevingsrecht (15), het sociaal recht (18) en bestuursrecht algemeen (14). Het bleek om praktisch-organisatorische redenen niet mogelijk om telefoongesprekken mee te luisteren. Er zijn acht vraaggelbesprekken gevoerd, twee met bezwaarbehandelaars (van de negen daar werkzame) en zes met vertegenwoordigers van de vakafdelingen.

Het eerste contact met de bezwaarmaker

Uit de dossiers (N=47) komt naar voren dat slechts in een minderheid van de gevallen (7) is gebeld met de bezwaarmaker. Uit de beschikbare cijfers valt af te leiden dat in circa de helft tot een vijfde van de gevallen is gebeld. De dossiers bevatten verder weinig informatie over inhoud en strekking van het telefoongesprek. Het contact verliep hoofdzakelijk schriftelijk. Dat wil zeggen dat een ontvangstbevestiging is verstuurd en, indien nodig, een verzoek tot

aanvulling van de gronden van het bezwaarschrift of anderszins stukken ter onderbouwing van het bezwaar. Voor het overige bevatten de dossiers de uitnodiging voor de hoorzitting. Uit de dossiers is niet af te leiden of in een eerder stadium (bij het nemen van het primaire besluit) telefonisch contact is geweest.

Uit de vraaggesprekken met de bezwaarbehandelaars (N=2) blijkt dat het bellen met de bezwaarmaker sterk verschilt per persoon. De een stelt veelvuldig te bellen, de ander stelt hier niet altijd tijd voor te hebben. De bezwaarbehandelaars geven aan om praktische redenen vaker te mailen dan te bellen. De bezwaarbehandelaars vinden het zinvoller en gemakkelijker om te bellen en naar een oplossing te zoeken in zaken die liggen in het sociaal domein (Participatiewet en Wet maatschappelijke ondersteuning). Lastiger is het om partijen op een lijn te kringen in zaken die liggen in het fysieke domein (Omgevingswet). In dat domein zijn de zaken doorgaans ingewikkelder en zijn ook meerdere partijen betrokken. Ook de betrokkenheid van een advocaat bij een zaak is voor hen een contra-indicatie. Zo vertelt een bezwaarbehandelaar (respondent AA1).

‘Bij zaken met advocaten die een kostenvergoeding willen en een formele behandeling lukt het vaak niet de zaak informeel af te handelen. (...) Advocaten willen geld verdienen. Rechtsbijstandsverzekeraars zijn wel vaak bereid om tot informele oplossing te komen.’

Het bespreken van de behandeling van de zaak

In het verlengde van het voorgaande, is uit de dossiers niet of nauwelijks af te leiden hoe het contact inhoudelijk is verlopen en wat er is besproken. In de gevallen waarin is gebeld, heeft dit een enkele keer (5) geleid tot intrekking van het bezwaarschrift omdat bezwaarmaker geen heil meer zag in zijn zaak. Ook uit de correspondentie in de dossiers blijkt dat de bezwaarbehandelaar vaak nog schriftelijk uitleg heeft gegeven over de kans van (geringe) slagen van de zaak en bezwaarmaker in overweging geeft zijn bezwaar te heroverwegen. In een aantal gevallen (5) heeft dit er ook toe geleid dat bezwaarmaker het bezwaarschrift heeft ingetrokken. Verder blijkt uit de correspondentie dat om een nadere onderbouwing van het bezwaarschrift of om documentatie is gevraagd. In dat verband is in een aantal gevallen (5) vervolgens aangegeven dat het besluit zou worden ingetrokken of een nieuw besluit zou worden genomen. In die (en andere) gevallen is het bezwaarschrift uiteindelijk ingetrokken (10) of is verdere behandeling achterwege gebleven.

Het verkennen van een alternatieve, informele afdoening

De dossiers bevatten hierover niet of nauwelijks informatie. Het lijkt er niet op dat dit is overwogen. In de dossiers is slechts één zaak aangetroffen waarin met zoveel woorden is gezocht naar een gemeenschappelijk oplossing. Doorgaans is de formele weg bewandeld, zo

blijkt uit de ontvangstbevestiging van het bezwaarschrift en vervolgens uit de uitnodiging voor en de bevestiging van de hoorzitting.

Ruimte voor een alternatieve, informele afdoening

De bezwaarbehandelaars ervaren op zichzelf genomen wel voldoende vrijheid bij het bepalen van de wijze waarop zij een bezwaarschrift willen behandelen. Ook de vakafdeling is op zichzelf wel genegen mee te werken, hoewel dit verschilt per afdeling en persoon. Eerder is de werkdruk een beperkende factor. Aan de andere kant achten zij de ruimte voor het zoeken naar een informele oplossing beperkt. Zij achten zich gebonden aan wetgeving en gemeentelijke beleid. Of zoals een bezwaarbehandelaar het verwoordt (respondent AA 2):

‘In bezwaar kun je niet veel schipperen.’

De leidinggevenden (N=6) bevestigen de goede samenwerking tussen de bezwaarbehandelaars en de vakafdeling. Naar hun idee wordt er binnen de gemeente voldoende gelegenheid geboden om te zoeken naar een alternatieve, informele oplossing van het probleem dat achter het bezwaarschrift schuilgaat. Zij hebben evenwel de indruk dat dit vooral tijdens de zitting gebeurt, als alle partijen (waaronder een vertegenwoordiger van de vakafdeling) rond de tafel zitten. Overigens wordt er door de vakafdelingen ook wel gebeld met de aanvrager van een vergunning, in het kader van het afronden van de besluitvorming.

Analyse

Uit de dossiers en vraaggesprekken komt naar voren dat, in weerwil van het beleid, slechts bij uitzondering wordt gebeld met de bezwaarmaker. De beschikbare cijfers bevestigen dit beeld. Net als in Alkmaar, verschilt de mate waarin bezwaarbehandelaars bellen per persoon. Ook hier is het zaakstype bepalend. Bezwaarbehandelaars lijken vooral te bellen in geval van eenvoudiger zaken die liggen in het sociaal domein.

Minder duidelijk blijkt uit de dossiers en vraaggesprekken hoe het telefoongesprek verloopt, met welk doel men belt en in hoeverre een alternatieve, informele afdoening wordt beproefd. Het contact lijkt voornamelijk schriftelijk te verlopen. In dat verband wordt overigens wel uitleg verschaft of om een nadere onderbouwing verzocht. In dat kader bleken bovendien de nodige zaken tussentijds te zijn herzien, waardoor het bezwaar kon worden ingetrokken of verdere behandeling achterwege kon blijven.

Factoren die een rol spelen bij deze praktijk, dat wil zeggen wel/niet bellen, zijn in Amstelveen/Aalsmeer de ervaren werkdruk, het type zaak (in sociaal domein of fysiek domein, wel/niet complex, enkele/meerdere belanghebbenden) en de betrokkenheid van een advocaat (contra-indicatief) en de gepercipieerde beleidsvrijheid

3.3 Amsterdam, stadsdeel Centrum

Feitelijke uitvoering onderzoek

De onderzoekers hebben in totaal 40 dossier ingezien, 25 uit 2017 en 15 uit 2018. In 29 gevallen was de zaak reeds afgesloten, 11 dossiers betroffen nog lopende zaken. De dossiers vallen onder de binnen het JB gehanteerde categorieën omgevingsrecht (16) en bestuursrecht algemeen (24). Er zijn 40 dossier ingezien, omdat bleek dat die op zichzelf weinig inhoudelijke informatie bevatten en meer dossiers niet veel zou toevoegen. Het bleek om praktisch-organisatorische redenen niet mogelijk om telefoongesprekken bij te wonen, in slechts twee gevallen is dit gelukt. Als alternatief hebben tien bezwaarbehandelaars een korte vragenlijst ingevuld (in totaal zijn 50 behandelaars werkzaam binnen het Juridisch Bureau, die beurtelings worden ingezet in het stadsdeel Centrum). Verder zijn zeven vraaggesprekken gevoerd, drie met bezwaarbehandelaars en vier met leidinggevenden van het Juridisch Bureau.

Het eerste contact met de bezwaarmaker

Uit het dossieronderzoek blijkt dat de ontvangst van het bezwaarschrift schriftelijk is bevestigd. Uit de dossiers (N=40) blijkt aan de hand van telefoonnotities en e-mails dat de bezwaarbehandelaar slechts in een kleine minderheid van de zaken (7) telefonisch contact heeft opgenomen met de bezwaarmaker en/of gemachtigde. Dit om uitleg te geven over het besluit en een toelichting op de verdere procedure. In de overige gevallen bevat het dossier hierover geen bruikbare informatie. Uit de beschikbare cijfers valt af te leiden dat in circa de helft tot een vijfde van de gevallen is gebeld. Uit de dossiers valt niet op te maken of er al in een eerder stadium contact is opgenomen met de bezwaarmaker, bijvoorbeeld op het moment dat het oorspronkelijke besluit werd genomen.

Wel bevatten de dossiers e-mailcorrespondentie tussen bezwaarbehandelaar en bezwaarmaker en/of gemachtigde.⁶ Die heeft doorgaans betrekking op praktische zaken als het verloop van de procedure, de planning van de hoorzitting en het aanvullen van de gronden c.q. aandragen van aanvullende informatie. Overigens valt uit die correspondentie af te leiden dat er vaak wel (eerder) telefonisch contact is geweest, naar aanleiding van het bezwaarschrift.

Uit de vraaggesprekken met de bezwaarbehandelaars (N=3) en de beantwoording van de vragenlijst (als alternatief voor het meeluisteren) (N=10) komt evenwel naar voren dat vrijwel altijd wordt gebeld met de bezwaarmaker (in meer dan 80 procent van de zaken). De

⁶ In de gevallen waarin die ontbrak is de e-mailcorrespondentie, voor zover beschikbaar, later alsnog verschaft door de bezwaarbehandelaar.

geïnterviewde leidinggevenden (N=4) beamen dit. Zo vertelt een leidinggevende (respondent AC7).

‘Het vermoeden is dat er in elke zaak wordt gebeld. Het zal me verbazen als er in minder dan 90 procent van de zaken wordt gebeld. Al was het alleen maar om te overleggen: wanneer kunt u op de hoorzitting komen?’

In de gevallen waarin dat niet lukt, is dat omdat zij de bezwaarmaker niet te pakken krijgen of die de voorkeur geeft aan schriftelijk contact. Alleen in zaken met veel en verschillende belanghebbenden (bijvoorbeeld meer dan acht) zien zij er van af om te bellen. Het organiseren van een hoorzitting blijkt dan praktischer.

Het bespreken van de behandeling van de zaak

In het verlengde van het voorgaande, is uit de dossiers niet of nauwelijks af te leiden hoe het contact inhoudelijk is verlopen en wat er is besproken.

De bezwaarbehandelaars geven desgevraagd aan te bellen om de bezwaarmaker aan te horen en uitleg te geven over de bezwaarschriftprocedure. Het doel is dat de bezwaarmaker zich gehoord voelt. Het telefoongesprek hoeft er volgens hen niet in te resulteren dat het bezwaarschrift wordt ingetrokken. Dat zien zij eerder als een mooie bijvangst. Zij hechten aan een persoonlijke bejegening van de bezwaarmaker. Een bezwaarbehandelaar (respondent AC1) uit het stadsdeel Centrum verwoordt dit als volgt.

‘Ik bel altijd zo snel mogelijk na de ontvangst van het bezwaar. Dit wordt gewaardeerd door de bezwaarmakers. Ze weten dan dat er aan gewerkt wordt.’

Uit de beluisterde telefoongesprekken (N=2) blijkt dat de bezwaarmakers in kwestie dit op prijs stellen.

De leidinggevenden bevestigen dit beeld. Een leidinggevende licht het doel als volgt toe (respondent AC6).

‘Wanneer een bezwaar binnenkomt wordt er gebeld met het doel om een luisterend oor te bieden en om te onderzoeken wat er met het bezwaar gedaan moet worden. (...) Het belmoment is dus van belang om een inventarisatie te maken.’

Een andere leidinggevende legt een iets ander accent (respondent AC7).

‘Het doel van het bellen is het stukje contact met de bezwaarmaker. Zij zijn soms verrast door het snelle opnemen van contact met hen. Het doel is dus snel en informeel contact te leggen. Een teken van leven geven door de gemeente is ook een

belangrijk onderdeel van de informele aanpak. De bezwaarmaker moet weten dat er aan gewerkt wordt.'

De bezwaarbehandelaars worden geacht telefonisch contact op te nemen met de bezwaarmaker, zonder het dossier uitvoerig te hebben bestudeerd. De gedachte is dat men de bezwaarmaker dan onbevangen tegemoet treedt. Een bezwaarbehandelaar (respondent AC1) heeft hier goede ervaringen mee.

'Wanneer je niet bekend bent met het dossier, merk je dat je er opener in staat en beginnen mensen veel meer te vertellen over het bezwaar. Dan merk je dat bezwaarmakers het fijn vinden om gewoon te vertellen wat hun dwarszit. Soms resulteert dat er in dat ze helemaal geen hoorzitting meer willen.'

Echter, niet iedere medewerker vindt het prettig om te bellen zonder zich vooraf te hebben georiënteerd op de zaak. Zij hebben het gevoel dan niet veel meer te kunnen doen dan luisteren.

Het verkennen van een alternatieve, informele afdoening

In de onderzochte dossiers is geen zaak aangetroffen waaruit blijkt dat gezamenlijk is gezocht naar een alternatieve, informele afdoening. Wel blijkt uit de dossiers dat in een zeer gering aantal gevallen (3) bezwaarmakers om andere redenen hun bezwaarschrift hebben ingetrokken, bijvoorbeeld op basis van de door de bezwaarbehandelaar verstrekte informatie over het wettelijk kader en de mogelijke uitkomst van de procedure.

De bezwaarbehandelaars stellen dat zij, in het verlengde van het bespreken van de zaak, niet altijd stilstaan bij de mogelijkheid van een alternatieve, informele afdoening. Dat is in hun ogen ook niet het primaire doel, veeleer is dat het te woord staan van de bezwaarmaker. Bovendien achten zij de mogelijkheden hiertoe beperkt. Zij kunnen zich dan ook geen zaken voor de geest halen waarin het bellen leidde tot een informele oplossing waardoor het bezwaarschrift kon worden ingetrokken. Dat laatste komt wel eens voor, gedurende de rit, maar dan omdat het besluit werd herroepen c.q. een nieuw besluit is genomen of omdat bezwaarmaker geen heil meer zag in zijn zaak. Uit het cijfermateriaal blijkt dat het aantal bezwaarschriften dat is ingetrokken naar aanleiding van het bellen door de bezwaarbehandelaar, schommelt van circa een kwart tot een derde, met een opmerkelijke daling in 2017.⁷

De bezwaarbehandelaars die eerdergenoemde vragenlijst hebben ingevuld geven wel aan dat zij bezwaarmakers polsen over een eventuele alternatieve afdoening van het bezwaarschrift

⁷ Zie de kanttekening bij de cijfers over 2017 in noot 2.

(naast aanhoren en informeren). Het komt volgens hen een enkele keer voor dat hierdoor een bezwaarschrift tussentijds wordt ingetrokken.

Tijdens het meeluisteren met de telefoongesprekken tussen bezwaarbehandelaar en bezwaarmaker bleek dat de bezwaarbehandelaar de bezwaarmaker vriendelijk en respectvol te woord staat, hem zijn verhaal laat doen en uitleg verschaft over de procedure, maar een alternatieve afdoening niet onderzoekt. In één van die zaken (een handhavingszaak) gaf het beleid daartoe ook geen ruimte.

Ruimte voor een alternatieve, informele afdoening

Volgens de bezwaarbehandelaars met wie een vraaggesprek is gevoerd, is er op zichzelf genomen wel voldoende tijd en gelegenheid om te bellen. Zij voelen zich voldoende toegerust door opleiding en training. Ook ervaren zij voldoende steun van hun leidinggevenden. De leidinggevenden onderschrijven dit. De bezwaarbehandelaars hebben veel vrijheid om te bepalen hoe een zaak te zullen behandelen.

Dat de bezwaarbehandelaars desondanks slechts in beperkte mate een alternatieve, informele oplossing verkennen, schrijven zij zelf toe aan andere, externe factoren. Bijvoorbeeld dat er gemachtigden optreden in de zaak, de ervaring leert dat die weinig openstaan voor een informele aanpak. Het kan ook liggen aan het type zaak en bezwaarmaker. Zo spelen er in het stadsdeel Centrum veel handhavingszaken, waarbij er per definitie weinig ruimte is om tot een vergelijk te komen. Bezwaarmakers (professionele partijen) in dat type zaken blijken vaak aan te sturen op een formeel besluit, om vervolgens beroep in te stellen. Een medewerker brengt dit als volgt onder woorden (respondent AC3):

‘Bij de handhavingszaken is er geen ruimte om er informeel uit te komen. Bezwaarmakers in het stadsdeel Centrum weten wat ze willen en dat is een juridisch oordeel over de zaak. Er zijn weinig bezwaren waar er onderliggende pijnpunten zijn waarvoor door een informele behandeling tot een oplossing kan worden gekomen.’
(...) ‘Er is geen ruimte om water bij de wijn te doen door de vakafdeling. Hierdoor creëer je een precedent.’

Daarnaast is vrij vaak de medewerking noodzakelijk van de afdeling waar het primaire besluit is genomen. De medewerkers van die afdeling zijn echter onvoldoende in staat (en soms ook niet bereid) om de gewenste medewerking te verlenen. De leidinggevenden onderschrijven de onderlinge afhankelijkheid en benadrukken het belang van een goede samenwerking. Een leidinggevende licht toe (respondent AC5).

‘Het informeel behandelen is een juridisch iets geworden van het Juridisch Bureau, terwijl dit ook voor de vakafdelingen bedoeld was. Het informeel behandelen van bezwaren was van origine een bestuurlijke opdracht en wens waar iedereen aan mee moest werken, maar dit is niet goed doorgekomen. Vakafdelingen zijn hier niet in meegenomen waardoor het daar niet genoeg is geïmplementeerd.’

Een ander punt dat een bezwaarbehandelaar naar voren bracht, is de neiging zich terughoudend op te stellen bij het verkennen van een informele afdoening, omdat men, als dat niet lukt, de bezwaarmaker weer treft tijdens de hoorzitting. Dat zou hen belemmeren in hun rol als secretaris of voorzitter van de hoorzitting. Ook zou het kunnen leiden tot verwarring over hun rol en (onpartijdige) opstelling. Tot slot wordt het zoeken naar een informele oplossing als arbeidsintensief ervaren, terwijl de kans van slagen als gering wordt ervaren. Immers, de bezwaarbehandelaar moet er veel voor regelen, ook met derden, terwijl de uitkomst ongewis is. Als het niet lukt, moet alsnog een hoorzitting worden gepland. Een bezwaarbehandelaar zegt hierover (respondent AC3):

‘De formele hoorzitting heeft mijn voorkeur. Omdat je het gesprek dan efficiënt kunt laten verlopen. Er is structuur. Als commissie heb je dan als doel dat je zoveel mogelijk informatie verzamelt.’

De leidinggevendenden zien dat de informele aanpak de ene medewerker beter ligt dan de andere.

De bezwaarbehandelaars spreken de behoefte uit aan meer onderling overleg en afstemming (intervisie) over de informele aanpak: ‘er is geen algemene opvatting binnen de afdeling over de informele aanpak’, aldus een bezwaarbehandelaar (respondent AC2). Ze zouden graag meer van elkaar willen leren.

Analyse

Ook in Amsterdam/stadsdeel Centrum, valt over het bellen met de bezwaarmaker het verschil op tussen wat bezwaarbehandelaars zeggen dat ze doen: standaard bellen met de bezwaarmaker, conform beleid, en hetgeen valt af te leiden uit de dossiers en beschikbare cijfers: bellen is eerder uitzondering.

Als er wordt gebeld, is dat vooral om de bezwaarmaker te woord te staan en uitleg te geven over het besluit en de procedure. Voor zover valt na te gaan, polsen bezwaarbehandelaars niet of nauwelijks de mogelijkheid om te komen tot een alternatieve, informele afdoening. De bezwaarbehandelaars lijken ‘het bellen met de burger’ dan ook beperkt uit te leggen. Het gaat vooral om serviceverlening aan de burger. Op zichzelf genomen lijkt dit door bezwaarmakers wel te worden gewaardeerd.

‘Informeel aanpak bij bezwaar’

Verschillende (onderling samenhangende) factoren spelen een rol bij deze afdoeningspraktijk: de werkdruk/achterstanden, de tijd en moeite die het kost om een oplossing te vinden, het type zaak (in het bijzonder het aantal belanghebbenden, de professionaliteit van partijen en de mate van escalatie (in geval van handhavingssaken)), de bereidheid van de vakafdeling om mee te werken en de persoonlijke beroepsopvatting van bezwaarbehandelaars, die hechten aan onpartijdigheid en betrouwbaarheid.

3.4 Purmerend

Feitelijke uitvoering onderzoek

De onderzoekers hebben in totaal 50 dossiers ingezien, 3 uit 2016, 15 uit 2017 en 32 uit 2018. Alle zaken waren reeds afgesloten. De dossiers hebben betrekking op het omgevingsrecht (9), het sociaal recht (27) en bestuursrecht algemeen (14). In acht gevallen is meegeluisterd met een telefoongesprek met de bezwaarmaker. De gesprekken duurden circa vijftien minuten, vijf naar aanleiding van een zaak in de sfeer van het sociaal recht en drie vallen onder de categorie bestuursrecht algemeen. Meeluisteren met meer gesprekken bleek in de praktijk lastig uitvoerbaar. Daarnaast zijn er zes vraaggesprekken gevoerd, met in totaal tien personen. Vijf met bezwaarbehandelaars (van de zes daar werkzame), drie met staffunctionarissen en twee met leidinggevendenden.

Het eerste contact met de bezwaarmaker

Uit de dossiers (N=50) blijkt uit telefoonnotities en e-mailwisselingen dat in het merendeel van de gevallen (43) is gebeld met de bezwaarmaker en/of gemachtigde of dat daartoe een poging is gedaan. Dit beeld wordt bevestigd door de beschikbare cijfers, waaruit blijkt dat in circa viervijfde van de gevallen is gebeld. Waar dit niet uit het dossier viel op te maken, is navraag gedaan bij de bezwaarbehandelaars in kwestie die doorgaans wisten te bevestigen dat is gebeld. In drie gevallen is gebeld door een vertegenwoordiger van het team waar het primaire besluit is genomen, op voorspraak van de bezwaarbehandelaar. Voor zover dat uit het dossier valt op te maken, is gebeld om tekst en uitleg te geven over het besluit en/of de procedure. In een enkel geval is de bezwaarmaker (ook) om een toelichting gevraagd en/of om ontbrekende stukken. Een enkele keer is meteen een afspraak gemaakt voor een bezichtiging van de situatie ter plaatse of voor een gesprek met betrokkenen op het gemeentehuis of bij de bezwaarmaker thuis. In de meeste gevallen heeft de bezwaarbehandelaar in dit kader eerst het team geraadpleegd waar het primaire besluit is genomen, zo blijkt uit de dossiers. Voor zover dat uit de dossiers valt af te leiden, is slechts in een enkel geval al in een eerder stadium contact opgenomen met betrokkene om het voorgenomen (afwijzende) besluit toe te lichten.

Voor de bezwaarbehandelaars is bellen met de bezwaarmaker het uitgangspunt, zo blijkt uit de vraaggesprekken (N=5). Zij bellen om de bezwaren te bespreken evenals de behandelwijze van het bezwaarschrift. In dat verband kondigen zij aan de zaak (zodanig) op te nemen met het team waar het primaire besluit is genomen, op zoek naar een mogelijke oplossing. De behandelaars geven aan de zaak van tevoren te hebben doorgenomen en een inschatting te hebben gemaakt van de best passende behandelwijze. De beweegredenen van de bezwaarmaker en de beschikbare onderhandelingsruimte geven daarbij de doorslag. Verder laten zij zich leiden door het type zaak. Zo kunnen relatief eenvoudige zaken vaak al met een telefonische toelichting of na interne navraag worden afgedaan. Als echter een advocaat bij de zaak betrokken is, zijn de bezwaarbehandelaars eerder geneigd het bij een ontvangstbevestiging te houden en voelen zij zich gedwongen zich formeler op te stellen. Een bezwaarbehandelaar geeft zijn visie op het bellen met de bezwaarmakers (respondent P1).

‘Het is positief dat we zo snel na de ontvangst van een bezwaarschrift bellen. Je merkt dat mensen dat eigenlijk niet verwachten. Vervolgens vertel ik hen dat ik de behandelaar ben van hun bezwaarschrift en dat ik er graag nog wat meer over hoor, zodat ik niets over het hoofd zie bij de behandeling daarvan. Wat vervolgens goed is, is dat de burger echt de ruimte krijgt om zijn eigen verhaal te doen. Je kunt uit zo een gesprek ook heel veel informatie halen en de beweegredenen van hem of haar herkennen. Zo’n eerste contact is heel waardevol. Het is wel belangrijk dat je je daar enigszins op voorbereidt, een eerste indruk maak je maar een keer en een goed contact in het eerste gesprek betekent vaak ook dat de rest van de procedure vrij positief verloopt.’

Andere respondenten (P3 en P4) beschrijven het als volgt.

‘Door een telefoongesprek krijg je de belangen goed in beeld. Je krijgt zo snel inzicht in wat er speelt bij de bezwaarmaker.’

‘Mensen vinden het vaak fijn dat je contact opneemt. Het neemt toch een soort van afstand weg.’

Het bespreken van de behandeling van de zaak

Voor zover dat uit de dossiers (of navraag bij de behandelaar) valt op te maken, geeft de bezwaarbehandelaar, veelal na overleg met het team waar het primaire besluit is genomen, doorgaans een toelichting op het besluit, het beleid en de procedure. In een aantal gevallen heeft de behandelaar, op basis van de toelichting van bezwaarmaker, toegezegd intern navraag te zullen doen. Ook kwam het voor dat een afspraak is gemaakt voor overleg op het gemeentehuis of bij bezwaarmaker thuis, dan wel om de zaak op locatie te bekijken. In enkel geval heeft de bezwaarbehandelaar betrokkenen aangezet eerst zelf een oplossing te zoeken,

‘Informeel aanpak bij bezwaar’

om vervolgens met partijen rond de tafel te gaan. Indien nodig werd de bezwaarmaker in de gelegenheid gesteld nadere (schriftelijke) informatie te verstrekken, ter toelichting op of onderbouwing van het bezwaar. In een aantal gevallen heeft een en ander geleid tot een interne herbeoordeling en een nieuw besluit.

Uit de meegeluisterde telefoongesprekken (N=8) komt naar voren dat de bezwaarbehandelaar heeft gebeld om het bezwaarschrift te bespreken en, in de meeste gevallen, hoe dat vervolgens zou kunnen worden behandeld. In de meeste gevallen is in het gesprek ook het achterliggende probleem aan de orde gekomen en wat bezwaarmaker met het bezwaarschrift wilde bereiken. Vervolgens heeft de bezwaarbehandelaar het besluit en het wettelijke kader toegelicht en de opties doorgenomen: een nader gesprek op het gemeentehuis, een hoorzitting of intrekking, gelet op de geringe kans van slagen van het bezwaarschrift of (in één geval) omdat de zaak betrekkelijk gemakkelijk kon worden opgelost. In een ander geval heeft de bezwaarbehandelaar toegezegd intern navraag te doen en op de zaak te zullen terugkomen. Doorgaans is toegezegd de afspraken schriftelijk te bevestigen en is, voor zover van toepassing, afgesproken dat de bezwaarmaker laat weten of die het bezwaar handhaaft. De sfeer waarin de gesprekken verliepen kan over het algemeen als goed en zakelijk worden gekenschetst. Afgezet tegen de gedragskenmerken die onderdeel uitmaken van het concept 'procedure rechtvaardigheid',⁸ scoren de bezwaarbehandelaars hoog.⁹ Ze zijn over het algemeen duidelijk over het gesprek en het vervolg, ze geven bezwaarmakers de ruimte om hun verhaal te doen en luisteren actief, zijn respectvol in hun bejegening, blijven neutraal en geven blijk van kennis van zaken. Meer in het bijzonder geven zij blijk van inlevingsvermogen en beheersen zij de vereiste gesprekstechniek (structuren en stimuleren: luisteren, samenvatten en doorvragen).

Het verkennen van een alternatieve, informele afdoening

Uit het voorgaande valt af te leiden dat relatief vaak een informele oplossing is beproefd. In dit verband komt uit de dossiers naar voren dat in bijna de helft van de gevallen (23) het bezwaarschrift is ingetrokken en de zaak kon worden afgesloten. In het merendeel van die gevallen (15) hangt dat samen met het in goed overleg vinden van een bevredigende oplossing voor het achterliggende probleem. Het omvat echter ook zaken waarin bij nadere beschouwing bleek dat de aanvraag wel kon worden toegewezen en het bezwaar kon worden ingewilligd. In de overige gevallen werd het bezwaarschrift ingetrokken omdat de bezwaarmaker het niet zinvol meer achtte zijn zaak door te zetten. Dit mede naar aanleiding van de telefonische toelichting op het beleid, het besluit en de kans van slagen van het bezwaar door de bezwaarbehandelaar.

⁸ Dat zijn: 1. Het geven van uitleg en informatie. 2. Het gevoel geven te zijn gehoord. 3. Respectvol en serieus bejegenen. 4. Onbevooroordeeld zijn. 5. Deskundigheid uitstralen. Vgl. checklist meeluisteren telefoongesprek behandelaar met bezwaarmaker (AZ040618).

⁹ Drie tot vijf op een schaal van vijf (vgl. checklist).

De bezwaarbehandelaars laten weten dat de mate waarin een alternatieve afdoening kan worden beproefd, vooral afhangt van de houding van bezwaarmaker. Zij proberen dan ook te doorgronden wat die is en hun aanpak daarop af te stemmen. Zo kan nadere informatie worden verstrekt als er onduidelijkheid bestaat of een eerder gemaakte fout worden hersteld. Een goed gesprek kan de lucht doen klaren. De inzet van de behandelaars is meer gericht op het herstellen van de relatie met de burger op basis van bijvoorbeeld een goed gesprek, dan op het vinden van een passende oplossing. Dat blijkt immers lang niet altijd mogelijk. Laat staan dat het bezwaarschrift wordt ingetrokken. Zo kan het zelfs de moeite waard zijn om bij bezwaarmaker thuis langs te gaan om een toelichting te geven op een besluit waartegen het bezwaar kennelijk ongegrond is. In zoverre relativeren zij de informele aanpak (respondent P3).

‘Het is belangrijk om te realiseren dat het succes van de informele aanpak niet goed te definiëren is. Binnen ons team zijn ook verschillende interpretaties. Wij weten heel goed wat de informele aanpak is, maar we weten niet goed wanneer je kan spreken over succes.’

Een bezwaarbehandelaar verwoordt het als volgt (respondent P4).

‘Het is niet alleen het succes in een zaak. Vaak is een opmerking van een bezwaarmaker of een rechter dat er veel moeite is gedaan een bevestiging dat het goed is gedaan. Wanneer burgers uiten dat ze blij zijn dat wij contact hebben opgenomen, dat ze zijn uitgenodigd, voor een gesprek en dat ze dit contact als prettig hebben ervaren dan zegt dat meer dan het uiteindelijke resultaat. Het resultaat is nooit gegarandeerd. Waar je wel voor kan zorgen is dat je het voor de mensen zo makkelijk mogelijk maakt en dat zij er een positieve ervaring aan over houden, ook al is de uitkomst niet altijd in hun voordeel.’

Minder snel gaan zij op zoek naar een informele, alternatieve oplossing in zaken waarin een reparatoir- of punitief besluit is genomen door de burgemeester of het college, zoals bijvoorbeeld de sluiting van een woning wegens overtreding van de Opiumwet of het opleggen van een boete wegens uitkeringsfraude. Voor deze zaken wordt zo snel mogelijk een hoorzitting gepland en een besluit op bezwaar genomen.

Ruimte voor een alternatieve, informele afdoening

De bezwaarbehandelaars onderschrijven nut en noodzaak van de informele aanpak. Een behandelaar geeft weer hoe hij dit ziet (respondent P1).

‘(...) Het betekent dus niet dat je burger altijd gelijk geeft, maar dat je hem gelijkwaardig behandelt. Het betekent ook dat je open staat voor nieuwe informatie en nieuwe ideeën en breder durft te kijken dan alleen de strikt juridische behandeling. Het vergt creativiteit en inspanning, niet allen van jezelf als behandelaar, maar ook van onze collega's uit de vakafdelingen. Een formeel-juridische afdoening van de zaak biedt niet altijd een duurzame oplossing voor het probleem of ongenoegen van de burger. We proberen soms echt de relatie tussen de gemeenten en de burger te herstellen.’

De bezwaarbehandelaars ervaren voldoende tijd en gelegenheid om te bellen en naar eigen inzicht een oplossing te zoeken. Zij voelen zich in dit opzicht gesteund door hun leidinggevenden. Een behandelaar licht toe hoe een en ander lijkt te zijn ingebed in de interne organisatiecultuur en hoe de externe omgeving hierop inwerkt (respondent P2).

‘Vanuit de organisatie is het concept van buiten-naar-binnen werken opgezet. Dat wil zeggen dat wij de focus leggen op de burger, willen weten wat er speelt en hoe wij mogelijke problemen kunnen oplossen. Daarnaast wordt in het integriteitsbeleid beschreven hoe je om moet gaan met de burger. Verder is het een kwestie van redeneren: hoe zou ik behandeld willen worden als burger zijnde? Tot slot stellen rechters ook altijd de vraag wat er is gedaan om het informeel af te handelen. Rechters hebben er dus aandacht voor (...).’

De leidinggevenden (N=2) bevestigen dit beeld. In het kader van een organisatieverandering (‘Van Buiten naar Binnen’) dient de burger meer centraal te worden gesteld. In dit kader is ook het nieuwe stadhuis toegankelijker en transparanter en zou het de onderlinge samenwerking moeten stimuleren bij het behandelen van bezwaarschriften. Zij zien de informele aanpak als een werkwijze die op langere termijn effect moet sorteren: in de positieve beleving van het contact met de gemeente en een betere interne samenwerking en dienstverlening aan de burger. Dat laatste gaat immers niet vanzelf, zo laten zij weten. De leidinggevenden geven hun medewerkers de nodige ruimte bij het zoeken naar oplossingen. Zij hebben dan ook bewust afgezien van het stellen van normen ten aanzien van het aantal afgehandelde zaken en de behandelduur.

Uit de vraaggesprekken met de bezwaarbehandelaars valt de nauwe samenwerking op tussen de bezwaarbehandelaars en de medewerkers uit het team waar het primaire besluit is genomen. Die worden volgens hen nadrukkelijk betrokken bij de behandeling van bezwaarschriften. Vooraf bij het beoordelen van het bezwaarschrift en de best passende behandelwijze en achteraf doordat het team, waar mogelijk, een nieuw besluit neemt in plaats van een formeel besluit op bezwaar. Zo treedt ook een leereffect op, aldus betrokkenen.

De medewerkers van het team waar het primaire besluit is genomen geven aan doorgaans nauw betrokken te zijn de behandeling van bezwaarschriften. Dit op verschillende momenten in het proces: na ontvangst van het bezwaarschrift, bij het zoeken naar een oplossing, bij de hoorzitting en het nemen van een nieuw besluit. Zij onderschrijven het belang van de informele aanpak. Zo vertelt een medewerker (respondent P10):

‘Het samen vinden van een oplossing is een belangrijk doel voor ons. Waar is de inwoner mee geholpen?’

Zij proberen die werkwijze ook toe te passen binnen hun eigen afdeling. Bijvoorbeeld door het organiseren van een overleg met betrokkenen om een besluit over een vergunningaanvraag te kunnen nemen of door telefonisch contact op te nemen met de aanvrager, voor het nemen van een (negatief) besluit. Ook proberen zij besluiten begrijpelijker te formuleren. Zoals eerder aangegeven, zijn zij ook nauw betrokken bij het nemen van een nieuw besluit. Een medewerker geeft aan waarom dat belangrijk is (respondent P10).

‘Wij laten dat [het nemen van een nieuw besluit] bewust doen door de consulent die het besluit in eerste instantie heeft genomen, zodat hij of zij hiervan kan leren. Op die manier worden consulenten gestimuleerd in het nadenken over oplossingen. Wij hebben ook liever dat besluiten worden herzien dan dat er beslissingen op bezwaren worden genomen, zodat consulenten opnieuw naar de zaak kunnen kijken (...).’

Analyse

Binnen de gemeente Purmerend wordt, conform het beleid, vrijwel altijd gebeld met de bezwaarmaker. Dit blijkt uit dossiers, de beschikbare cijfers en de vraaggesprekken. De geraadpleegde bronnen geven op dit punt een consistent beeld.

Er wordt gebeld om tekst en uitleg te geven over het besluit en een toelichting te vragen op het bezwaar, om tot slot de behandelwijze van het bezwaarschrift te bespreken. Wat betreft de behandelwijze hebben de bezwaarbehandelaars doorgaans vooraf het dossier bestudeerd en oriënterend overleg gevoerd met het team waar het primaire besluit is genomen. Zij maken een inschatting van de best passende behandelwijze aan de hand van de motieven van de bezwaarmaker en het type zaak. Zij gaan daarbij empathisch en resultaatgericht te werk.

In het verlengde hiervan wordt vaak een alternatieve, informele afdoening beproefd. Die wordt regelmatig bereikt, waardoor de zaak kon worden afgesloten. Belangrijker nog is het herstellen of behouden van de goede relatie met de burger.

Naast eerdergenoemde factoren, zoals het type zaak (eenvoudig of complex/principieel/politiek gevoelig, reparatoir- of punitief besluit, wel of geen

‘Informele aanpak bij bezwaar’

onderhandelingsruimte) en het type bezwaarmaker (houding en beweegredenen, wel of geen professional), speelt de oplossingsgerichte opstelling van de medewerkers bij deze afdoeningspraktijk een rol, tegen de achtergrond van een stimulerende organisatiecultuur. Een open houding richting burger en een goede samenwerking tussen de bezwaarbehandelaars en de medewerkers van het team waar het primaire besluit is genomen, maken daar deel van uit. Vooral de constructieve samenwerking tussen de bezwaarbehandelaars en de medewerkers van het team waar het primaire besluit is genomen springt daarbij in het oog.

3.5 Zaanstad

Feitelijke uitvoering onderzoek

De onderzoekers hebben in totaal 49 dossier ingezien, 29 uit 2017 en 20 uit 2018. In alle gevallen was de zaak reeds afgesloten. De dossiers betreffen het omgevingsrecht (6), het sociaal recht (23) en bestuursrecht algemeen (20). Het bleek om praktisch-organisatorische redenen niet mogelijk om telefoongesprekken mee te luisteren. Er zijn in totaal tien vraaggesprekken gevoerd, vijf met bezwaarbehandelaars (van 19 daar werkzame) vier met een staffunctionaris en één met een leidinggevende.

Het eerste contact met de bezwaarmaker

Uit de dossiers (N=49) blijkt uit telefoonnotities en e-mailwisselingen dat in een ruime meerderheid (32) van de gevallen is gebeld met de bezwaarmaker en/of gemachtigde of dat daartoe een poging is gedaan. Dit beeld komt ook naar voren uit de beschikbare cijfers, waaruit blijkt dat in circa de helft tot tweederde van de gevallen is gebeld. Voor zover dat uit het dossier valt op te maken, is gebeld om betrokkene in de gelegenheid te stellen een toelichting te geven op het bezwaarschrift, om ontbrekende stukken op te vragen of om een hoorzitting te plannen. Voor zover dat uit de dossiers valt af te leiden, is slechts in een enkel geval al in een eerder stadium contact opgenomen met betrokkene om het voorgenomen (afwijzende) besluit toe te lichten. De dossiers bevatten verder een ontvangstbevestiging en schriftelijke correspondentie over het vervolg van de zaak. In de ontvangstbevestiging wordt ook al aangekondigd dat telefonisch contact zal worden gezocht door de bezwaarbehandelaar om na te gaan of het bezwaarschrift ook op een andere wijze dan door middel van een juridische procedure kan worden afgehandeld.

De mate waarin wordt gebeld met de bezwaarmaker verschilt per persoon, zo blijkt uit de vraaggesprekken met de bezwaarbehandelaars (N=5). Sommigen bellen altijd, anderen laten dat afhangen van het type zaak en het type bezwaarmaker, maar ook de werkdruk. Volgens hen is bellen vooral zinvol in eenvoudige zaken. Minder zinvol vinden zij het in complexe zaken met veel belanghebbenden, als een advocaat optreedt als gemachtigde of als er grote

(financiële) belangen op het spel staan. Dat laatste is bijvoorbeeld het geval in fraudezaken (Participatiewet) of handhavingzaken, daarin zijn de kaarten doorgaans al geschud. Uitgangspunt is wel dat altijd wordt gebeld. In de praktijk verschilt dit echter per behandelaar, aldus respondenten. Of zoals een bezwaarbehandelaar het verwoordt (respondent Z1):

‘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. Over het algemeen wordt gebeld. Bovendien verschilt het per behandelaar of er gebeld wordt. Het ligt meer aan waar de prioriteit op wordt gelegd. Als de behandelaar er niet aan toe komt, dan is dat helaas zo.’

Op zichzelf genomen staan de bezwaarbehandelaars achter de informele aanpak. Een behandelaar (respondent Z1) geeft de volgende toelichting op de binnen de gemeente gevolgde werkwijze.

‘Al met al wordt tegenwoordig met een andere blik naar bezwaarschriften gekeken. Er wordt niet meer gekeken naar het bezwaar als zijnde tegen een besluit, maar er wordt meer gekeken naar wat de intentie en achterliggend idee van burgers is bij het maken van bezwaar. Vraagt de burger om een uitleg of wil hij een inhoudelijk punt aankaarten waar hij niet mee eens is en eigenlijk een oplossing voor vraagt? De burger overspoelen met juridische termen en het besluit toetsen op juridische rechtmatigheid is niet voldoende. Uitleg geven en begrijpelijk taalgebruik bieden snellere en effectievere oplossingen. (...) De informele aanpak is goed voor de zaak in die zin dat de bezwaarbehandelaar niet bezig is met het overtuigen van de burger van zijn gelijk, maar juist naast de bezwaarmaker staat om te begrijpen waar het bij de bezwaarmaker om gaat en probeert uit te leggen waarom het besluit op die manier is genomen.’

De leidinggevende en staffunctionarissen (N=3) onderstrepen het belang van de informele aanpak, ook namens het gemeentebestuur. Zij stimuleren deze werkwijze binnen de gemeente en ondersteunen waar nodig. Bijvoorbeeld door het promoten van de informele aanpak bij de afdelingen waar het primaire besluit wordt genomen. Maar ook door het aanbieden van trainingen op het gebied van mediationvaardigheden en de instelling van een poule van mediators. De mediators maken de medewerkers van de gemeente in algemene zin vertrouwd met het gebruik van mediationvaardigheden en kunnen zonodig worden ingezet bij de oplossing van het probleem dat aan een bezwaarschrift ten grondslag ligt. Desondanks moet nut en noodzaak van de informele aanpak binnen de organisatie blijvend onder de aandacht worden gebracht. Dat is dan ook wat de leidinggevenden doen.

Er is binnen de gemeente voor gekozen de bezwaarbehandelaars de nodige vrijheid te gunnen bij het toepassen van de informele aanpak. Op zijn minst moet worden gebeld om de ontvangst van het bezwaarschrift te bevestigen, uit te leggen hoe het besluit tot stand is gekomen en te polsen of de zaak met enige uitleg kan worden opgehelderd. De afdeling waar het primaire besluit is genomen moet bij het zoeken naar een informele oplossing worden betrokken.

Het bespreken van de behandeling van de zaak

Uit de dossiers is over het algemeen niet goed op te maken in hoeverre de bezwaarbehandelaar de behandeling van het bezwaarschrift heeft besproken met de bezwaarmaker. In een kleine minderheid (9) van de zaken blijkt uit het dossier dat uitleg is gegeven over het vervolg van de procedure, de kans van slagen van het bezwaarschrift of dat nadere stukken zijn opgevraagd. In vier gevallen is meteen van de gelegenheid gebruik gemaakt om de bezwaarmaker telefonisch te horen. In zeven (andere) zaken is een nieuw besluit genomen, omdat het bezwaar kennelijk gegrond bleek.

Uit de vraaggesprekken met de bezwaarbehandelaars blijkt dat zij in eerste instantie bellen om de bezwaarmaker in de gelegenheid te stellen zijn bezwaar toe te lichten. Vervolgens geven zij een toelichting op het besluit, het wettelijk kader, het verloop van de procedure en wie de zaak behandelt. Ook geven zij bezwaarmaker de kans eventuele ontbrekende stukken na te sturen. De bezwaarbehandelaars hebben de indruk dat de gesprekken goed verlopen en dat het bellen door de bezwaarmaker op prijs wordt gesteld. Een bewaarbehandelaar (respondent Z4) licht dit als volgt toe.

‘(...) 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. Het intrekken van het bezwaar is nooit het doel op zich. 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 daar voor open en vinden het prettig.’

Het verkennen van een alternatieve, informele afdoening

Uit de dossiers is niet goed af te leiden in hoeverre een alternatieve afdoening is besproken. Wel blijkt uit de dossiers dat in dertien gevallen het bezwaarschrift is ingetrokken. In circa de helft van de gevallen is dat toe te schrijven aan eerdergenoemd telefonisch overleg, waarin de zaak op bevredigende wijze kon worden opgelost. In twee van die zaken heeft een nader gesprek plaatsgevonden tussen de bezwaarmaker, de bezwaarbehandelaar en een vertegenwoordiger van de afdeling waar het primaire besluit was genomen of tussen de bezwaarmaker en vergunninghouder. De andere helft betreft zaken die om andere redenen zijn ingetrokken, bijvoorbeeld omdat de bezwaarmaker, mede op basis van een toelichting

‘Informele aanpak bij bezwaar’

door de bezwaarbehandelaar, de kans van slagen van zijn zaak als gering inschatte. Uit het beschikbare cijfermateriaal komt naar voren dat in circa een derde van gevallen het bezwaarschrift werd ingetrokken, naar aanleiding van het telefoongesprek met de bezwaarbehandelaar.

Uit de vraaggesprekken met de bezwaarbehandelaars komt naar voren dat zij wel degelijk een informele aanpak beproeven. In hoeverre zij dat werkelijk doen, verschilt echter (wederom) per persoon. Een en ander blijkt af te hangen van de inschatting die zij maken van de kans van slagen. Factoren die daarbij een rol spelen zijn de bereidwilligheid van bezwaarmaker en betrokken vakafdeling. Verder spelen de context en de complexiteit van de zaak een rol, een informele aanpak lijkt meer kans van slagen te hebben bij neutrale en eenvoudiger zaken. Ook het wettelijk kader is bepalend, dat wil zeggen de ruimte die de wet en beleidsregels bieden om een creatieve oplossing te vinden.

Ruimte voor een alternatieve, informele afdoening

De bezwaarbehandelaars geven aan over het algemeen voldoende in de gelegenheid te worden gesteld om te bellen en een alternatieve afdoening te verkennen. Zij kunnen daarvoor extra tijd nemen en overleg voeren met collega's van de vakafdeling. Het uiteindelijke resultaat telt immers. Zij hebben het gevoel dat zij hierin worden gesteund door collega's en de leiding. Een bezwaarbehandelaar (respondent Z1) licht dit als volgt toe.

'Binnen de afdeling wordt niet moeilijk gedaan indien een bezwaar wat langer blijft liggen omdat gekozen wordt voor de informele aanpak. Zolang de bezwaarbehandelaars kunnen toelichten wat de stand van zaken is en zolang de bezwaarmakers tevreden zijn, is er geen probleem.'

Het kan echter ook voorkomen dat de geraadpleegde vakafdeling niet in staat is mee te werken, aldus een bezwaarbehandelaar (respondent Z4).

'Het verschilt per afdeling of er voldoende steun en medewerking wordt geboden. Als er politieke belangen bij betrokken zijn, kan het samenwerken en de te nemen beslissing anders uitpakken. Plus sommige mensen kunnen zich persoonlijk aangevallen voelen als er kritiek is op het door hen genomen besluit. Dat zorgt intern soms voor wrijving.'

Een aantal bezwaarbehandelaars laat weten er regelmatig in te slagen een bezwaarschrift informeel af te doen, waardoor het bezwaarschrift op een gegeven moment kan worden ingetrokken. Naar eigen zeggen geeft hun inlevingsvermogen, gezond verstand en creativiteit daarbij de doorslag: bellen en de mogelijkheden onderzoeken. Dat schept veel voldoening, aldus een behandelaar (respondent Z1):

'Informele aanpak bij bezwaar'

‘Een oplossing via de informele aanpak kan op verschillende manieren worden bereikt. Als jurist sta je daar niet alleen voor. Zo kunnen andere collega’s meedenken. (...) Uiteindelijk geeft de informele oplossing veel voldoening, de bezwaarmakers lopen tevreden de deur uit en dat is wat een bezwaarbehandelaar wil.’

Een andere bezwaarbehandelaar (respondent Z5) beschrijft zijn rol in dit verband als volgt.

‘De rol van de bezwaarbehandelaar is eigenlijk de bezwaarmaker te begrijpen, in zijn schoenen te kunnen staan en mee te leven. De oplossing die er dan uitkomt is vaak het meest logische. Daarbij is het overigens wel belangrijk dat de behandelaar creatief kan denken. Creatief en rationeel denken kan niet echt getraind worden. Het is prettig om mediation vaardigheden te hebben. De oplossing volgt wel uit een gezond verstand. Of dat getraind kan worden of moet worden is de vraag.’

Analyse

Binnen de gemeente Zaanstad wordt, conform beleid, actief gebeld met de bezwaarmaker. Dit beeld komt naar voren uit de dossiers en beschikbare cijfers. Bezwaarbehandelaars blijken echter per zaak een afweging te maken of bellen zinvol is, waarbij het type zaak en type bezwaarmaker de doorslag geven. Vooral relatief eenvoudige zaken lijken zich beter te lenen om te bellen met de bezwaarmaker.

Voor zover kan worden nagegaan, heeft het telefoongesprek vooral een informatief doel. Dat wil zeggen informatie-inwinning over (de achtergronden van) het bezwaarschrift en informatieverstrekking over het besluit en de procedure. Het gesprek staat in het teken van het bevorderen van een goede relatie met de bezwaarmaker. In hoeverre een alternatieve, informele afdoening wordt beproefd, laat zich minder duidelijk vaststellen. Ook hier maken bezwaarbehandelaars een afweging, waarbij het type zaak en het type bezwaarmaker een rol spelen, evenals de ruimte die de vakafdeling biedt. Een informele afdoening lijkt vooral goed toepasbaar in relatief minder gecompliceerde zaken. Bezwaarbehandelaars slagen er in deze fase in, zij het in een minderheid van de gevallen, een bevredigende oplossing te vinden waardoor het bezwaarschrift kon worden ingetrokken.

Verskillende (onderling samenhangende) factoren spelen een rol bij deze afdoeningspraktijk: het type zaak (wel/niet complex, wel/niet grote (financiële) belangen, politiek-bestuurlijk gevoelig, wel/niet handhavingszaak), het type bezwaarmaker (wel/niet gemachtigde, een of meerdere bezwaarmakers, wel/niet bereid tot zoeken naar informele oplossing), de bereidheid van de vakafdeling om mee te werken evenals de ruimte die de wet en beleidsregels bieden. Verder is het inlevingsvermogen en de vindingrijkheid van de bezwaarbehandelaar van belang.

4. Algemene analyse

In deze paragraaf wordt, in het licht van de onderzoeksvragen in de belfase, een overkoepelend beeld geschetst van de afdoeningspraktijk in de vijf gemeenten. Allereerst wordt stilgestaan bij de beleidsmatige en organisatorische uitgangspunten, waartegen de praktijk vervolgens wordt afgezet. Verder wordt ingegaan op de effecten die optreden en mogelijke verklaringen daarvoor, mede in het licht van inzichten op basis van vergelijkbaar onderzoek. Afgesloten wordt met mogelijke vervolgstappen om de bevindingen te verfijnen.

4.1 Het beleid ten aanzien van de behandeling van bezwaarschriften

De deelnemende gemeenten hebben alle vijf gekozen voor een oplossingsgerichte werkwijze bij het behandelen van bezwaarschriften, zo blijkt uit de betreffende beleidsstukken en de oriënterende vraaggesprekken. Op dat punt is er geen sprake van verschillen. Uitgangspunt is dat de gemeentelijke bezwaarbehandelaars, in het kader van deze werkwijze, telefonisch contact opnemen met bezwaarmakers naar aanleiding van hun bezwaarschrift (ook wel genoemd: bellen met de burger). Het bellen heeft tot doel standpunten en achterliggende motieven te inventariseren en, mede op basis daarvan, een passende behandelwijze te bepalen. Bezwaarbehandelaars worden geacht maatwerk te bieden, rekening houdend met het type zaak (eenvoudig/complex, aard en omvang betrokken belangen) en het motief van de bezwaarmaker. Een achterliggend beleidsdoel van het bellen is het op peil houden van de verstandhouding met de inwoner/bezwaarmaker.

4.2 De praktijk van het behandelen van bezwaarschriften

Echter, er is niet alle gevallen een duidelijk verband te zien tussen het beleid van de betreffende gemeenten en de uitvoering daarvan in de praktijk. Zo blijken er in de praktijk grote verschillen te bestaan tussen en binnen de vijf gemeenten, zowel in de mate waarin er wordt gebeld met de bezwaarmaker als wat betreft de inzet en het effect van het telefoongesprek. Waar volgens het beleid bellen de standaard werkwijze is, zijn respondenten hierover genuanceerd.¹⁰ Of er wordt gebeld, hangt over het algemeen af van de werkwijze van de bezwaarbehandelaar en het type zaak. Ook de dossiers en beschikbare cijfers bieden weinig aanknopingspunten om vast stellen dat bellen de hoofdregel is, eerder blijkt het tegendeel het geval.¹¹

¹⁰ Alleen in de gemeente Purmerend en, in iets mindere mate, ook in Zaanstad ligt de praktijk in het verlengde van het beleid.

¹¹ Dit beeld geldt het sterkst voor de gemeenten Alkmaar, Amstelveen/Aalsmeer en Amsterdam, stadsdeel Centrum. Dat dit niet blijkt uit de dossiers en de beschikbare cijfers, wil strikt genomen niet zeggen dat er feitelijk niet wordt gebeld. Hiervan is echter niet altijd aantekening gemaakt in de dossiers.

De praktijk laat grosso modo een tweedeling zien. Aan de ene kant staan drie gemeenten waar relatief weinig wordt gebeld.¹² Of wordt gebeld, lijkt afhankelijk van inschatting door de behandelend ambtenaar of bellen in de betreffende zaak zin heeft, mede gelet op de complexiteit van de zaak. Ook de beschikbare tijd en werkdruk spelen een rol. Tegen die achtergrond is het de bezwaarbehandelaars onduidelijk hoeveel ruimte zij kunnen nemen om te bellen en om naar een alternatieve oplossing te zoeken. Er bestaan op dit punt geen vaste werkwijzen. Meer in het algemeen zijn de bezwaarbehandelaars geneigd zich terughoudend op te stellen. Het doel van het telefoongesprek blijkt dan ook primair informatie-uitwisseling. De bezwaarmaker kan zijn bezwaar toelichten, de ambtenaar de procedure. Bellen wordt niet of nauwelijks gezien als mogelijke eerste stap in een proces ter oplossing van het geschil tussen gemeente en bezwaarmaker. Daarbij speelt een rol dat de samenwerking met de vakafdeling waar het bestreden is genomen en die moet willen meewerken aan een oplossing, niet altijd even soepel verloopt.

Aan de andere kant staan twee gemeenten waar relatief veel wordt gebeld.¹³ De consensus in die gemeenten lijkt dat bellen in elke zaak kan lonen en dus de moeite waard is. Of een telefoontje uiteindelijk wat oplevert, lijkt meer afhankelijk van de instelling van de bezwaarmaker dan van de aard van de zaak. De bezwaarbehandelaars hebben zich meestal goed voorbereid op het telefoongesprek en tonen zich inventief. Zij zijn gericht op herstel van vertrouwen van de bezwaarmaker. Bellen wordt dan ook niet gezien als tijdrovend en de samenwerking met de vakafdelingen is doorgaans goed. Zij ervaren ruimte en steun binnen de organisatie voor hun aanpak. De insteek van het telefoongesprek is open en nieuwsgierig; het hangt er vanaf hoe het loopt of het beperkt blijft tot het uitwisselen van informatie of dat ook wordt gekeken of stappen kunnen worden gezet om overeenstemming te bereiken.

4.3 Effecten van het bellen met de bezwaarmaker

Hoewel ons onderzoek niet primair is gericht op het vaststellen van het effect van het bellen als zodanig, is het wel denkbaar dat de volgende effecten optreden. In de eerste plaats kan het bellen een positief effect hebben op de ervaren procedurele rechtvaardigheid van de bezwaarschriftprocedure (het zgn. *fair process effect*, Lind & Tyler, 1998). In de tweede plaats kan het een positief effect hebben op het verloop en de uitkomst van de procedure.

Effect op de ervaren procedurele rechtvaardigheid

Voor alle vijf gemeenten geldt dat de inzet van het bellen is dat dit een positieve bijdrage levert aan de ervaren procedurele rechtvaardigheid en in het algemeen een bijdrage levert

¹² Dat zijn Alkmaar, Amstelveen/Aalsmeer en Amsterdam Centrum.

¹³ Dat zijn Purmerend en Zaanstad.

aan het verbeteren van de relatie met de burger. In sommige gemeenten is het één van de centrale doelen, in andere wordt het meer gezien als bijvangst. In de gemeenten waar relatief veel wordt gebeld, kan dat de kwaliteit van de procedure bevorderen en bijdragen aan een goede verhouding tussen overheid en burger. In het verlengde daarvan kan het ook bevorderlijk zijn voor de ervaren procedurele rechtvaardigheid. In de gemeenten waar relatief weinig wordt gebeld, is het mooi meegenomen als dat een positief effect heeft op de ervaren procedurele rechtvaardigheid.

Op basis van dit deel van het onderzoek (de belfase) kan niet worden vastgesteld of de ervaren procedurele rechtvaardigheid bij bezwaarmakers die zijn gebeld daadwerkelijk hoger is dan bij bezwaarmakers die niet zijn gebeld. Niettemin achten wij dit wel aannemelijk. Vooral vanwege het feit dat uit de vraaggesprekken met de bezwaarbehandelaars blijkt dat reacties van bezwaarmakers zonder uitzondering positief zijn.

Effect op de uitkomst van de procedure

Bellen kan om meerdere redenen een positief effect hebben op de (uitkomst van de) procedure. Idealiter leidt het tot overeenstemming tussen bezwaarmaker en gemeente en als gevolg daarvan tot het intrekken van het bezwaarschrift. Bellen kan er in kansloze zaken toe leiden dat de bezwaarmaker zich in een vroeg stadium realiseert dat zijn bezwaar geen kans van slagen heeft. Met als gevolg dat hij het intrekt, in plaats van het te laten aankomen op het volgen van de formele procedure die uitmondt in een beslissing op bezwaar. Bellen kan er ten slotte toe leiden dat de bewaarmaker in de procedure beter beslagen ten ijs komt, omdat hij in het gesprek is voorgelicht over de inhoud van de procedure en zijn positie daarin.

Op basis van dit deel van het onderzoek kunnen weliswaar geen harde conclusies worden getrokken over het effect van het bellen op de uitkomst van de procedure. Desondanks valt er wel iets over te zeggen. Onze gegevens bieden sterke aanwijzingen dat sprake is van een verband tussen bellen en intrekken. Zo wijzen de cijfermatige overzichten in paragraaf 2 in die richting. In aanvulling hierop komt uit de vraaggesprekken naar voren dat bellen er toe kan leiden dat snel inzicht ontstaat over de vraag of een bezwaar kansrijk is en of het zin heeft de procedure te vervolgen. Als er wordt gebeld, is de kans groter dat een kansloos bezwaar resulteert in een intrekking dan in een negatieve beslissing op het bezwaar, dan in het geval dat niet wordt gebeld. Daarnaast duiden de vraaggesprekken er op dat als veel wordt gebeld en het doel van het bellen verder strekt dan het uitwisselen van informatie, de kans toeneemt dat het telefoontje van de gemeente startpunt is voor overleg dat leidt tot overeenstemming over de afdoening van het bezwaar. Met andere woorden, bellen loont de moeite.

4.4 Mogelijke verklaringen

Zoals gezegd, valt het verschil op tussen het beleid en de praktijk ten aanzien van de behandeling van bezwaarschriften. Uit eerder onderzoek (Wever 2016; Van der Vlugt & Versteeg, 2017; Marseille, de Waard & Wever, 2017) is bekend dat het beleid dat bestuursorganen formuleren over de wijze waarop ze bezwaarschriften behandelen, slechts in beperkte mate voorspellende waarde heeft voor de behandeling van bezwaren in de praktijk. Het feit dat bij alle gemeenten gesproken is met zowel bezwaarbehandelaars, staffunctionarissen, leidinggevend en vertegenwoordigers van vakafdelingen (waar het primaire besluit is opgesteld), maakt het mogelijk een scherper beeld te krijgen van de factoren die van invloed zouden kunnen zijn op het verschil tussen beleid en praktijk.

Factoren die een rol spelen bij de mate waarin en het doel waarmee wordt gebeld

Al met al lijken drie factoren cruciaal: de inzet van de bezwaarbehandelaars, de steun van hun leidinggevend en de relatie met de vakafdeling. Wat betreft de eerste factor: uit de vraaggelassen komt naar voren dat naarmate de bezwaarbehandelaars het leuker en zinvoller vinden, ze vaker en met meer effect bellen. Of ze het leuk en zinvol vinden, hangt samen met de twee andere factoren: de steun van hun leidinggevend en de relatie met de vakafdeling. Leidinggevend moeten het bellen stimuleren en ondersteunen, goed contact met de vakafdeling is noodzakelijk om er voor te zorgen dat telefoongelassen met bezwaarmakers in voorkomende gevallen leiden tot overeenstemming tussen gemeente en bezwaarmaker.

De eerste factor zou kunnen worden toegeschreven aan de beroepsopvatting van de bezwaarbehandelaar (cq jurist). Die beroepsopvatting wordt bepaald door de mate waarin die zaaks- en procesgericht is of mens- en oplossingsgericht. In het verlengde daarvan, de mate waarin zij uitsluitend of vooral zich laten leiden door beroepswaarden als betrouwbaarheid en onpartijdigheid of ook door inlevingsvermogen, vindingrijkheid en doorzettingsvermogen.¹⁴ De tweede factor kan worden teruggevoerd op de organisatiecultuur. De mate waarin de betrokken afdelingen op zichzelf staan of gericht zijn op samenwerking. Meer in het algemeen, de mate waarin een organisatie naar binnen of naar buiten is gericht.

Een punt dat mede in het licht van de organisatiecultuur nog opvalt, is dat de professionele vrijheid die de bezwaarbehandelaars over het algemeen wordt gegund om de best passende behandeling van het bezwaarschrift te kiezen, er onbedoeld toe lijkt te leiden dat juist minder vaak wordt gebeld. De keerzijde van die vrijheid is namelijk onduidelijkheid en onzekerheid

¹⁴ Een andere typering zou kunnen zijn: responsief versus autonoom (vgl. Mein, A.G. (2016). *Tegenwicht of meebewegen? Over balanceren door professionals bij de toepassing van het recht* (lectorale rede). Amsterdam: HvA publicaties.

over de mate waarin men wordt geacht zich in te spannen om een alternatieve oplossing tot stand te brengen. Hoe ver moet de bezwaarbehandelaar gaan? Wanneer is de informele aanpak af? Bezwaarbehandelaars blijken dit ieder voor zich en telkens anders in te vullen. Aldus werkt de professionele vrijheid eerder belemmerend dan stimulerend. Dit zou betekenen dat de leidinggevenden duidelijker zouden moeten aangeven wat zij op dit punt van hun bezwaarbehandelaars verwachten.

Factoren die in mindere mate van invloed zijn dan op het eerste gezicht lijkt, zijn de aard van de bezwaarzaak en de voor het bellen beschikbare tijd. Voor beide punten is het contrast opvallend tussen de gemeenten waar relatief veel en relatief weinig wordt gebeld. Wie met bezwaarbehandelaars spreekt van de gemeenten waar relatief weinig wordt gebeld, krijgt de indruk dat weinig wordt gebeld omdat dat arbeidsintensief is en lang niet in alle zaken zinvol. Bezwaarbehandelaars in de gemeenten waar relatief veel wordt gebeld, vertellen een heel ander verhaal. Daar is tijd geen probleem (niet omdat die daar overvloediger aanwezig is, maar omdat bellen niet als tijdrovend wordt gezien) en wordt de aard van de bezwaarzaak als minder relevant gezien, omdat niet de aard van het bezwaar, maar de hoedanigheid van de bezwaarmaker bepalend is voor het succes van het bellen.

4.5 Vervolgstappen

Een volgende stap in het kader van het onderzoek zou kunnen zijn de bevindingen van dit onderdeel, al dan niet met het onderdeel over de hoorzitting (werkpakket 3), te bespreken met betrokkenen uit de deelnemende gemeenten. In deze besprekingen zou in het bijzonder de werking van eerdergenoemde drie factoren (de inzet van de bezwaarbehandelaars, de steun van de leidinggevenden en de relatie met de vakafdeling) uitgediept kunnen worden. Dit zou aanknopingspunten kunnen bieden voor mogelijke verbeteringen van de afdoeningspraktijk.

Literatuurlijst

Lind, E.A. & Tyler, T.R. (1988). *The social psychology of procedural justice*. New York: Plenum Press.

Marseille, A.T., Waard, B.M.N. de & Wever, M. (2017). *Evaluatie bezwaarschriftprocedure Tilburg*. Tilburg: gemeente Tilburg.

Vlugt, Y. van der & Versteeg, W.H. (2017). *Nieuwe werkwijze horen door de regionale commissie bezwaarschriften*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Wever, M. (2016). Bezwaarbehandeling door de overheid anno 2016. *NJB*, 2016/44, p. 3238-3246.

Bijlagen

Bijlage 1: Checklist dossieranalyse (versie AZ040618)

Datum dossieranalyse

Gemeente

Tegen welk besluit is het bezwaar gericht (wet/rechtsgebied)....

Betreft het een lopende of een afgesloten zaak?

Bijzonderheden over de bezwaarmaker (leek, professional, voor het eerst bezwaar gemaakt, al vaker bezwaar gemaakt, anders)...

Naam onderzoeker

1. Is er voorafgaand aan het bezwaar, op het moment dat het primaire besluit werd genomen, (telefonisch) contact geweest met bezwaarmaker? Bijvoorbeeld om het besluit toe te lichten?
 - a. Zo ja, met welk doel?
 - b. Hoe is het gesprek destijds verlopen?

2. Zijn er, naast bezwaarmaker, nog andere belanghebbenden? Licht kort toe.

3. Heeft de bezwaarbehandelaar gebeld of op andere wijze gecommuniceerd met de bezwaarmaker (of gemachtigde)?
 - a. Zo niet, waarom niet?
 - b. Hoe lang na ontvangst van het bezwaarschrift?

4. Heeft de behandelaar de bezwaarmaker (of gemachtigde) te pakken gekregen?
 - a. Zo ja, telefonisch of schriftelijk?
 - b. Zo niet, waarom niet?

5. Heeft de behandelaar de ontvangst van het bezwaarschrift bevestigd?

6. Hoe is het contact tussen behandelaar en bezwaarmaker (of gemachtigde) verder verlopen?
- a. Telefonisch, schriftelijk of allebei?

7. Wat is er vervolgens besproken tussen behandelaar en bezwaarmaker (of gemachtigde):
- a. Heeft de behandelaar aan de bezwaarmaker (of gemachtigde) gevraagd wat er speelt, wat het (achterliggende) probleem is? Of en hoe belangrijk dat is voor bezwaarmaker?

- b. Heeft de behandelaar aan de bezwaarmaker (of gemachtigde) gevraagd waarom die bezwaar heeft gemaakt en wat die met het bezwaarschrift wil bereiken? (Wat is het doel en het achterliggende belang van bezwaarmaker?)

8. Heeft de behandelaar met de bezwaarmaker (of gemachtigde) besproken op welke wijze het bezwaarschrift zou moeten worden behandeld. Bijvoorbeeld door:
- het geven van nadere toelichting op het besluit en/of op de wetgeving en het

- beleid en/of de vervolprocedure
 - doorverwijzing naar andere instantie
 - een persoonlijk gesprek (met bijv. een vertegenwoordiger van het afdeling waar het besluit is genomen)
 - een overleg met alle betrokken partijen
 - mediation
 - anders, namelijk...
- a. Wat is afgesproken?
 - b. Heeft die afspraak geleid tot intrekking van het bezwaarschrift?
 - c. Heeft dat geleid tot intrekking van het bezwaarschrift?

9. Hoe verliep het gesprek/emailwisseling, wat was de sfeer, hoe reageerde de bezwaarmaker (of gemachtigde) (neem zo mogelijk een citaat op)?

10. Heeft de behandelaar de afspraken bevestigd?
 - a. Zo ja, mondeling of schriftelijk?

11. Ruimte voor het vermelden van bijzonderheden of dingen die opvielen in het dossier.

Bijlage 2: Checklist meeluisteren telefoongesprek behandelaar met bezwaarmaker (versie AZ040618)

Datum telefoongesprek ...

Gemeente

Tegen welk besluit is het bezwaar gericht (wet/rechtsgebied)

Met wie voerde de behandelaar het gesprek (bezwaarmaker, gemachtigde of iemand anders?)...

Bijzonderheden over de bezwaarmaker (leek, professional, voor het eerst bezwaar gemaakt, al vaker bezwaar gemaakt, anders)...

Naam onderzoeker

1. Maakt de behandelaar tijdens het telefoongesprek duidelijk met welk doel hij belt?
Geef bij de beantwoording van de vraag ook aan wat het doel van het gesprek is.

2. Wat is er vervolgens besproken tussen behandelaar en bezwaarmaker (of gemachtigde):
 - a. Heeft de behandelaar aan de bezwaarmaker (of gemachtigde) gevraagd wat er speelt, wat het (achterliggende) probleem is? Of en hoe belangrijk dat is voor bezwaarmaker?

- b. Heeft de behandelaar aan de bezwaarmaker (of gemachtigde) gevraagd waarom die bezwaar heeft gemaakt en wat die met het bezwaarschrift wil bereiken? (Heeft de behandelaar gevraagd naar het achterliggende belang van bezwaarmaker?)

- c. Heeft de behandelaar met de bezwaarmaker besproken hoe het bezwaarschrift te behandelen? Bijvoorbeeld door:
- het geven van nadere toelichting op het besluit en/of op de wetgeving en het beleid en/of de vervolgprocedure
 - doorverwijzing naar andere instantie
 - een persoonlijk gesprek (met bijv. een vertegenwoordiger van het afdeling waar het besluit is genomen)
 - een overleg met alle betrokken partijen
 - mediation
 - voorleggen aan hoorcommissie
 - anders, namelijk...
- d. Wat is afgesproken?
- e. Heeft die afspraak geleid tot intrekking van het bezwaarschrift?

- f. Indien het onderwerp ‘intrekking van het bezwaarschrift’ al dan niet impliciet aan de orde is gekomen tijdens het gesprek: beschrijf hoe dit onderwerp door de behandelaar is aangesneden. Heeft de behandelaar uitleg of advies gegeven, bedenktijd gegeven, of iets anders?

3. Welke afspraken zijn aan het einde van het gesprek gemaakt over het vervolg van de procedure?
- a. Heeft de behandelaar deze afspraken bevestigd?
 - b. Zo ja, mondeling of schriftelijk?

4. Hoe verliep het gesprek over het algemeen, wat was de sfeer, hoe reageerde de bezwaarmaker (of gemachtigde) (neem zo mogelijk een citaat op)?

--

5. Het verloop van het gesprek (in het bijzonder):

<i>In hoeverre was sprake van...</i>	niet --	nauwelijks -	tamelijk -/+	behoorlijk +	zeer ++
1. Uitleg en informatie					
Informatieverstrekking over doel gesprek					
Informatieverstrekking over het vervolg/de vervolgprocedure, wat bezwaarmaker kan verwachten					
<i>Andere punten/toelichting</i>					

	niet --	nauwelijks -	tamelijk -/+	behoorlijk +	zeer ++
2. Voice					
Ruimte om het bezwaar toe te lichten/het verhaal te doen/het belang over het voetlicht te brengen					
Actief luisteren door de behandelaar, samenvatten en doorvragen door de behandelaar					
Het stellen van open vragen door behandelaar					
<i>Andere punten/toelichting</i>					

	niet --	nauwelijks -	tamelijk -/+	behoorlijk +	zeer ++
3. Respect					
Een respectvolle behandeling door de behandelaar					
Passend, neutraal en respectvol taalgebruik door de behandelaar					
<i>Andere punten/toelichting</i>					

	niet --	nauwelijks -	tamelijk -/+	behoorlijk +	zeer ++
4. Onbevooroordeeld					
Een open en geïnteresseerde houding door de behandelaar					
Het laten merken door de behandelaar wat hij van het verhaal van de bezwaarmaker vindt					
<i>Andere punten/toelichting</i>					

	niet --	nauwelijks -	tamelijk -/+	behoorlijk +	zeer ++
5. Deskundigheid					
Verwijzing naar informatie uit het bezwaarschrift door de behandelaar					
Kennis van feiten en de wet bij de behandelaar					
Het stellen van relevante vragen door de behandelaar					
<i>Andere punten/toelichting</i>					

6. Ruimte voor het vermelden van bijzonderheden of dingen die opvielen tijdens het gesprek.

--

Bijlage 3: Gesprekspuntenlijst interview behandelaar over contact met bezwaarmaker (versie AZ040618)

Datum vraaggesprek

Gemeente

Tegen welk besluit is het bezwaar gericht (wet/rechtsgebied)

Naam onderzoeker

1. Introductie:

- Voorstellen
- Uitleg doel onderzoek en vraaggesprek
- Uitleg verslaglegging en verwerking vraaggesprek

2. Algemeen:

- Wat is uw functie?
- Hoe lang doet u dit werk al?
- Hoe gaat u doorgaans te werk wanneer u een bezwaarschrift ter behandeling ontvangt? Welke stappen zet u achtereenvolgens? Met welk doel?

3. Wat houdt de informele aanpak binnen uw gemeente in uw ogen in?

- Welke stappen omvat het?
- Wat is volgens u het doel?

4. Lukt het doorgaans om de bezwaarmaker (gemachtigde) te bellen?

- Hoe vaak wel/niet, naar schatting?
- Waarom lukt het bellen wel/niet?
- In welk type zaken wel/niet? Waarom?
- Bij welk type bezwaarmaker wel/niet? Waarom?
- Ervaart u binnen uw organisatie voldoende/onvoldoende tijd en gelegenheid om te bellen?
- Ervaart u binnen uw organisatie voldoende/onvoldoende medewerking en steun om te bellen?
- Bent u voor uw gevoel voldoende/onvoldoende toegerust om te bellen? Welke (aanvullende) training (of anders) zou u nog willen volgen? Waarom?
- Wat gaat goed, met betrekking tot het belproces? Waarom?
- Wat gaat minder goed? Waarom?
- Welke (organisatorische) voorwaarden ontbreken volgens u? Waarom?
- Wat kan beter? Hoe?

5. Hoe verloopt doorgaans het gesprek met de bezwaarmaker (of gemachtigde)?

- Goed/minder goed? Waarom?
- Wat gaat goed? Waarom?
- Wat kan beter? Hoe?

6. Lukt het u doorgaans om een informele oplossing voor het bezwaar te vinden?

- Waarom wel/niet?
- In naar schatting hoeveel zaken lukt het wel/niet zo'n informele oplossing te vinden?
- Kunt u voorbeelden noemen van informele oplossingen die worden bereikt?
- In welk type zaken lukt het wel of vaker een informele oplossing te bereiken en in welk type zaken lukt dat niet of nauwelijks? Waarom?
- Bij welk type bezwaarmaker lukt dat wel/vaker of niet/nauwelijks? Waarom?
- In hoeverre leidt het bereiken van een informele oplossing tot intrekking van het bezwaarschrift? Waarom?
- Ervaart u binnen uw organisatie voldoende/onvoldoende tijd, gelegenheid en beleidsvrijheid om een informele oplossing te zoeken?
- Ervaart u binnen uw organisatie voldoende/onvoldoende medewerking en steun bij het zoeken naar een oplossing? Bijvoorbeeld van andere afdelingen, waar het primaire besluit is genomen of die advies moeten uitbrengen?
- Bent u voor uw gevoel voldoende/onvoldoende toegerust om te zoeken naar een oplossing? Welke (aanvullende) training (of anders) zou u nog willen volgen? Waarom?
- Wat gaat, met betrekking tot het bovenstaande, goed? Waarom?
- Wat gaat minder goed? Waarom?
- Wat kan beter? Hoe?

7. Gelden binnen uw organisatie of afdeling bepaalde afspraken waaraan u zich moet houden, of doelen die u geacht wordt te halen? Bijvoorbeeld aan het afhandelen van een x aantal dossiers per week/maand/jaar, een bepaald percentage ingetrokken bezwaarschriften of hoorzittingen of een bepaald percentage beroepszaken ten opzichte van het aantal bezwaarschriften.