

De bezwaarmaker gehoord

Een zoektocht naar responsiviteit in de bezwaarpraktijk

Arnt Mein en Bert Marseille

Arnt Mein en Bert Marseille deden onderzoek naar de behandeling van bezwaarschriften in vijf gemeenten in Noord-Holland.¹ In hoeverre slagen bezwaarbehandelaars erin oplossingsgericht te werk te gaan en welke factoren spelen daarbij een rol? In dit artikel staan ze in het bijzonder stil bij het horen van de bezwaarmaker.²

Doel van het onderzoek is het teweegbrengen van een doorbraak in de gemeentelijke bezwaarpraktijk. Waar veel gemeenten een informele aanpak propageren bij het behandelen van bezwaarschriften, blijken zij in de praktijk juist een tamelijk formele en gejuridiseerde werkwijze te volgen.³ Het lukt hen onvoldoende om, ondanks hun goede bedoelingen, een informele en oplossingsgerichte manier van werken te realiseren. Het potentieel van de informele aanpak komt zo onvoldoende tot zijn recht.

Dat potentieel zit 'm in een verbetering van de tevredenheid van de bezwaarmaker, als gevolg van de wijze waarop die is bejegend én omdat een blijvende oplossing is gevonden voor het onderliggende conflict. In het verlengde daarvan zou deze aanpak moeten bijdragen aan de legitimiteit en aanvaardbaarheid van het uiteindelijk te nemen besluit en het vertrouwen in de overheid.⁴ Aanleiding tot de introductie van deze werkwijze zo'n tien jaar geleden was grote ontevredenheid onder bezwaarmakers over de behandeling van hun bezwaarschrift.⁵ Waar de wetgever de bezwaarschriftprocedure heeft bedoeld als laagdrempelig en betrekkelijk eenvoudig, bleken bestuursorganen die veelal formeel-juridisch te hebben ingericht. De onvrede bij bezwaarmakers was mede aanleiding voor het ontwikkelen, door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van een alternatieve methodiek voor het behandelen van bezwaarschriften, ook wel bekend onder de naam 'de informele aanpak'.⁶

Tegen deze achtergrond moet het onderzoek inzichtelijk maken welke factoren en condi-

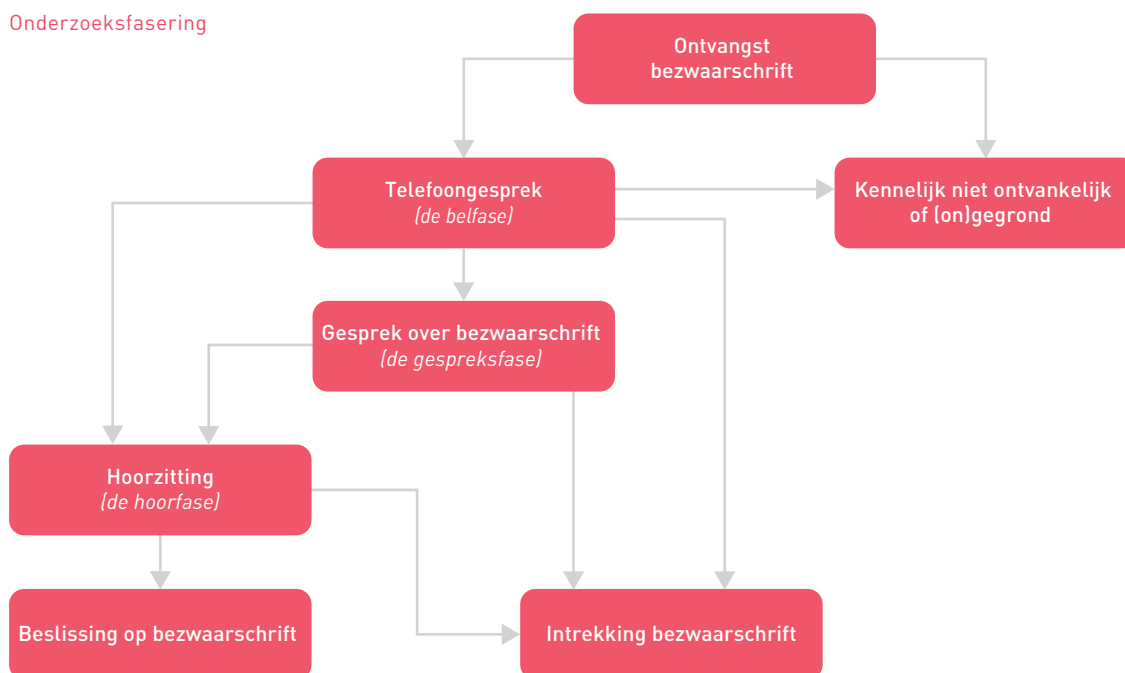
ties een rol spelen bij het toepassen van een oplossingsgerichte werkwijze bij de behandeling van bezwaarschriften. Dit om gemeentelijke bezwaarbehandelaars aanknopingspunten te bieden om bezwaarschriften meer burger-vriendelijk en oplossingsgericht te behandelen.

Onderzoeksopzet

Het onderzoek omvat een analyse van de bezwaarpraktijk in vijf gemeenten in Noord-Holland. De gemeenten zijn geselecteerd op basis van hun verschillen in omvang en organisatie van de behandeling van bezwaarschriften. Het onderzoek is begin 2018 gestart en kende een looptijd van twee jaar. Het is uitgevoerd door onderzoekers van het lectoraat Legal Management, samen met docenten en studenten van de opleiding HBO-Rechten en Sociaaljuridische dienstverlening van de Hogeschool van Amsterdam.⁷

De informele aanpak

De zogenoemde informele aanpak houdt in dat de bezwaarbehandelaar zo snel mogelijk na ontvangst van het bezwaarschrift telefonisch contact zoekt met de bezwaarmaker, om na te gaan wat het probleem is en op welke wijze het bezwaarschrift het beste kan worden behandeld. Soms volstaat het telefoongesprek, soms wordt in een nader gesprek met de bezwaarmaker naar een oplossing gezocht, soms wordt (daarnaast) een formele hoorzitting gehouden. De werkwijze kenmerkt zich door een informele en oplossingsgerichte insteek en de toepassing van aan mediation ontleende vaardigheden. Idealiter resulteert het in de intrekking van het bezwaarschrift, hetzij omdat het bestuursorgaan de bezwaarmaker tegemoet komt en het oorspronkelijke besluit wijzigt, hetzij omdat de bezwaarmaker het oorspronkelijke besluit alsnog accepteert.



De belangrijkste bevindingen

Wij gaan in dit artikel in het bijzonder in op de hoorfase, waarin de bezwaarmaker wordt gehoord naar aanleiding van zijn bezwaarschrift, ambtelijk dan wel door leden van de externe adviescommissie (vgl. art. 7:5 resp. 7:13 Awb).

Voorafgaand merken wij nog het volgende op. Het beleid van de vijf onderzochte gemeenten houdt in dat wordt geprobeerd een oplossing voor het bezwaar te vinden *voordat* de zaak op een hoorzitting komt. Uit het deelonderzoek naar het bellen met de bezwaarmaker en naar het vervolgesprek met de bezwaarmaker is gebleken dat het slechts bij twee van de vijf gemeenten in een substantieel aantal gevallen lukt om het bezwaar in die fase af te handelen. In de andere drie gemeenten wordt in bijna alle bezwaarzaken een hoorzitting gehouden.

Over het horen is ons allereerst opgevallen dat de geïnterviewde bezwaarbehandelaars zonder uitzondering grote waarde hechten aan het horen. Veel van hen vinden deze processtep misschien nog wel belangrijker dan het bellen met de bezwaarmaker. In hun ogen is het horen namelijk de gelegenheid bij uitstek om, op een persoonsgerichte wijze, alle feiten, standpunten en belangen op een rij te zetten. De bezwaarbehandelaars schenken daar op de hoorzitting dan ook serieuze aandacht aan. Dit beeld verschilt niet of nauwelijks per type zaak. Een bezwaarbehandelaar beschrijft zijn werkwijze als volgt.

Ik doe dat op een gestructureerde manier. Ik stel iedereen voor, leg uit wat de procedure is en dat wij advies gaan uitbrengen aan het college. Ik wil vooral informatie inwinnen die nog niet eerder aan bod is gekomen en wil dat scherp krijgen. Ik wil boven tafel krijgen wat de onderliggende belangen zijn en vind het ook nuttig om daar op in te gaan, ook al valt dat soms buiten het juridisch toetsingskader.'

Uit de observaties blijkt dat de bezwaarbehandelaars over het algemeen toegewijd en kundig te werk gaan. Het horen verloopt professioneel en met aandacht voor de persoon van de bezwaarmaker, de sfeer is tamelijk informeel. Een bezwaarbehandelaar licht zijn werkwijze als volgt toe.

Als voorzitter ben ik degene die het gesprek leidt en die rol neem ik wel heel serieus. Ik vind het vooral heel belangrijk dat mensen zich na afloop van een hoorzitting gehoord voelen, want het gebeurt heel vaak dat je gaandeweg merkt dat mensen heel veel wilden zeggen maar dat eigenlijk op weg naar het besluit toe niet kwijt konden en dat komt dan in de hoorzitting evengoed naar voren. Dus ik vind het heel belangrijk dat mensen met een gevoel weggaan dat ze

ook echt gehoord zijn. Niet eens zozeer dat zij hun zin krijgen, maar het is wel belangrijk dat je die mensen laat merken dat je er serieus mee bezig bent en dat je tot een zorgvuldig besluit wilt komen.'

Wel klantvriendelijk...

Deze werkwijze leidt ertoe dat bezwaarmakers zich serieus genomen en gehoord voelen; er wordt immers alle tijd voor hen genomen. Tijd en aandacht die zij naar eigen zeggen nog wel eens hebben moeten missen in de fase van de eerste aanvraag en de besluitvorming daarover. De bezwaarmakers, maar ook degenen die tijdens het horen het gemeentelijke standpunt naar voren brengen, waarderen de hoorzitting (direct na afloop) met een relatief hoog cijfer: een zeven tot een acht. Dit cijfer ligt aanzienlijk hoger dan in eerder onderzoek naar ervaringen van burgers met bezwaar.⁸

Dat de bezwaarmakers de sfeer op de hoorzitting waarderen, blijkt ook uit hun relatief hoge score op de gedragsaspecten in het kader van de procedurele rechtvaardigheid. Dat wil zeggen: het krijgen van een passende uitleg en het ontvangen van relevante informatie, hun verhaal kunnen doen en het gevoel krijgen werkelijk te worden gehoord, respectvol worden bejegend en een deskundige en onpartijdige behandeling. De bezwaarbehandelaars slagen er kennelijk in zich zodanig op te stellen dat bezwaarmakers de hoorzitting als procedureel rechtvaardig ervaren en dat bij hen het zogenoemde *fair process*-effect wordt bereikt. Kenmerkend zijn dan ook de volgende observaties van bezwaarmakers over de hoorzitting.

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

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

... maar niet oplossingsgericht

De hoorzitting biedt bij dus uitstek de gelegenheid de argumenten van het gemeentebestuur en de bezwaarmaker te ordenen, wegen en toetsen. Aldus manoeuvreren de bezwaarbehandelaars zich (bewust of onbewust) in de optimale positie om in een later stadium over het besluit te adviseren en een (concept)besluit op bezwaar op te stellen. Keerzijde is dat zij daardoor gemakkelijk voorbijgaan aan onderliggende belangen en emoties, terwijl bezwaarmakers die vaak wel uiten tijdens de zitting. De bezwaarbehandelaars registreren die signalen wel, maar doen er eigenlijk niets mee. In het licht van het voorgaande verbaast dat niet: die signalen zijn voor hen minder bruikbaar en relevant. Bovendien hebben de bezwaarbehandelaars toch al de neiging zich neutraal en afstandelijk op te stellen. Anders gezegd: zij laten kansen liggen om de zaak 'open te breken'. Een alternatieve, informele afdoening van het bezwaar komt hierdoor minder snel in het vizier. Een bezwaarbehandelaar beschrijft dit als volgt.

Tijdens de hoorzitting zitten we soms met een verrassingselement. Als je tijdens de hoorzitting ineens een opening ziet en die heb je niet van tevoren met de vakafdeling kunnen bespreken, kan dat vervelend zijn voor die vakafdeling. Dat vind ik in die fase echt en hobbel.'

Al met al verloopt het horen tijdens de hoorzitting bijzonder klantvriendelijk, maar doorgaans weinig oplossingsgericht. Een echt gesprek tussen partijen over de mogelijkheid het bezwaarschrift op een andere manier af te doen dan door een formele beslissing op het bezwaar komt niet of nauwelijks op gang. Partijen komen mede daardoor niet wezenlijk tot elkaar.⁹ Het komt niet of nauwelijks voor dat tijdens de hoorfase het bezwaarschrift op een alternatieve wijze wordt afgedaan. Geen van de 94 hoorzittingen die we hebben bijgewoond, resulteerde in overeenstemming tussen bestuursorgaan en bezwaarmaker. Afdoening door middel van een besluit op bezwaar is de standaard-werkwijze.

Tunnelvisie

Op zichzelf is deze gang van zaken wel verklaarbaar, gelet op de constellatie en de dynamiek van de hoorzitting. Die leidt tot een zekere juridische tunnelvisie. Zo blijkt uit de

vraaggesprekken dat de bezwaarbehandelaars sterk rationeel te werk gaan. Ze verzamelen en ordenen informatie met het oog op het nemen van een beslissing op bezwaar (net zoals een rechter te werk gaat die een beslissing op een beroep moet nemen). Ze sorteren als het ware voor op het besluit op bezwaar. Daardoor hebben ze minder oog voor non-verbaal gedrag van de bezwaarmaker, zijn emoties en onderliggende belangen. Terwijl die vaak wel een aanknopingspunt zijn voor een beter passende afdoening.

Bij het zoeken naar een verklaring voor het feit dat op de hoorzitting eigenlijk nooit een oplossing voor het geschil wordt gevonden, moet wel een onderscheid worden gemaakt tussen de twee gemeenten waar het regelmatig lukt voorafgaand aan een mogelijke hoorzitting een oplossing voor het bezwaar te vinden en de drie gemeenten waar bijna elk bezwaar doorgaat naar de hoorzitting. Voor de eerste twee gemeenten is het minder verrassend dat de hoorzitting zelden of nooit tot de oplossing van het geschil leidt dan voor de andere drie gemeenten.

Een vergelijkbaar beeld over de hoorzitting komt naar voren uit ander onderzoek naar de behandeling van bezwaarschriften. Zo concludeerde Wever op basis van een onderzoek onder vijftig bestuursorganen dat veel bestuursorganen weliswaar een oplossingsgerichte aanpak van bezwaarschriften onderschrijven, maar dat de hoorzitting nog weinig is gericht op dialoog en overleg.¹⁰ Van der Vlugt en Versteeg concluderen dat de Regionale commissie bezwaarschriften Servicepunt 71 (Leiden e.o.), ondanks alle goede voornemens, de mogelijkheden om tot een gesprek of een oplossing te komen nog niet optimaal benut.¹¹ Marseille, De Waard en Wever signaleren over de behandeling van bezwaarschriften in de gemeente Tilburg dat de hoorzitting tamelijk formalistisch verloopt. Het gesprek gaat nauwelijks over een oplossing voor de bezwaren.¹² Ook Bitter en Besselink schetsen een kritisch beeld. Volgens hen is op

de hoorzitting van een open gedachtewisseling over rechtmatigheid en doelmatigheid van het besluit meestal geen sprake en van een complete heroverweging evenmin. Er wordt slechts gehoord.¹³

Analyse

Welke factoren spelen een rol bij oplossingsgericht werken bij bezwaar? Op basis van het onderzoek (en dan betrekken wij daarbij ook de belfase) komen wij tot een drietal factoren die, in onderlinge samenhang, een belangrijke rol spelen bij de mate waarin bezwaarbehandelaars erin slagen bezwaarschriften oplossingsgericht te behandelen: de persoonlijke inzet van de bezwaarbehandelaar, de steun van hun leidinggevende en hun relatie met de vakafdeling (waar het primaire besluit is genomen).

De eerste factor hangt naar onze mening samen met de beroepsopvatting van de bezwaarbehandelaar. Met andere woorden, het *frame* vanwaaruit de professional opereert.¹⁴ Dat is immers bepalend voor zijn denken en werken. Deze beroepsopvatting blijkt te variëren van zaaks- en procesgericht tot mens- en oplossingsgericht. Aan de ene kant van het spectrum zijn beroepswaarden als betrouwbaarheid en onpartijdigheid leidend, terwijl inlevingsvermogen, vindingrijkheid en doorzettingsvermogen aan de andere kant bepalend zijn. Deze waarden zijn in het onderstaande schema weergegeven.

De tweede en derde factor brengen wij in verband met de organisatiecultuur. Dat wil zeggen de mate waarin de betrokken afdelingen op zichzelf staan of op samenwerking zijn gericht. De mate waarin die zich medeverantwoordelijk voelen voor de afhandeling van klachten en bezwaren en daaraan daadwerkelijk consequenties verbinden. Meer in het algemeen, de mate waarin de organisatie naar binnen of naar buiten is gericht. Leidinggevendens spelen daarbij een doorslaggevende rol. Dat wil zeggen de mate waarin zij betrokken zijn bij de bezwaarpraktijk, voorwaarden scheppen om een oplossingsgerichte werkwijze mogelijk te maken en bijsturen wanneer dat niet gaat zoals zou moeten.

Werkwijze bij bezwaar	Minder responsief	Meer responsief
Beroepshouding	Zaaks- en procesgericht Onpartijdig en betrouwbaar	Mens- en oplossingsgericht Empathisch, vindingrijk en vasthoudend
Organisatiecultuur	Taakgericht Intern georiënteerd	Samenwerkingsgericht Extern georiënteerd

Conclusie: responsiviteit is de sleutel

In onze ogen draait het in de kern om de responsiviteit van de bezwaarbehandelaar en diens organisatie. Dat wil zeggen de mate waarin bezwaarbehandelaar en organisatie openstaan voor de noden en belangen van de bezwaarmaker, oog hebben voor de sociaal-maatschappelijke gevolgen van hun besluit en bereid zijn maatwerk te bieden.¹⁵

In dit profiel is de *preventive lawyer* van Barton te herkennen, zoals beschreven door Van de Luijtgaarden.¹⁶ Volgens Barton zou in de rechtspleging een invoelende en meeromvattende benadering van de menselijke vraag centraal moeten staan en, in het verlengde daarvan, het zoeken van een passende oplossing daarvoor. Dit in plaats van een louter rationele, geïndividualiseerde aanpak van de rechtsvraag, waarin het draait om het winnen of verliezen van de zaak.

Responsiviteit lijkt dus bepalend voor het wel-slagen van een oplossingsgerichte behandeling van bezwaarschriften: hoe meer responsief, hoe vanzelfsprekender het oplossingsgericht werken. Op deze wijze is oplossingsgericht werken bij bezwaar beter te realiseren.

Noten

- 1 Het is artikel is gebaseerd op de eindrapportage over dit onderzoek: A.G. Mein en A.T. Marseille, *Informeel aanpak bij bezwaar: eindrapportage*, Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam, AKMI 2020. Arnt Mein was projectleider van het onderzoek, Bert Marseille was als expert aan het onderzoeksteam verbonden. De vijf gemeenten: Alkmaar, Amstelveen-Aalsmeer, Amsterdam, stadsdeel Centrum, Purmerend en Zaanstad.
- 2 Van het onderzoek naar de fase van het bellen met de bezwaarmaker hebben we eind 2019 verslag gedaan: A.G. Mein en A.T. Marseille, 'Responsieve bezwaarbehandeling in theorie en praktijk', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2019/36.
- 3 Y. van der Vlugt en W.H. Versteeg, *Nieuwe werkwijze horen door de regionale commissie bezwaarschriften*, Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2017; A.T. Marseille, B.M.N. de Waard en M. Wever, *Evaluatie bezwaarschriftprocedure gemeente Tilburg*, Groningen: Vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde 2017; A.G. Mein, *De oplossingsgerichte behandeling van bezwaarschriften door stadsdeel Zuid*, Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam, AKMI 2017.

- 4 K. van den Bos en L. van der Velden, *Legitimiteit van de overheid, aanvaarding van overheidsbesluiten en ervaren procedurele rechtvaardigheid*, Prettig contact met de overheid 4, Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2013; A.T. Marseille, H.D. Tolsma en K.J. de Graaf, *Juridische kwaliteit van de informele aanpak beoordeeld*, Prettig contact met de overheid 5, Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2013.
- 5 A. Schwartz, *De adviescommissie in bezwaar: inrichting van de bezwaarprocedure bij gemeenten* (diss. Groningen), Den Haag: Bju 2010; B.W.N. de Waard e.a., *Ervaringen met bezwaar. Onderzoek naar ervaringen van burgers met de bezwaarschriftprocedure uit de Algemene wet bestuursrecht*, Den Haag: Bju 2011.
- 6 Zie de website prettigcontactmetdeoverheid.nl.
- 7 Fatima Aslimani, Anne Elburg, Paulan Korenhof, Sara Peeters, Jeanine Reuver en Andrea Zwart-Hink. Meer informatie over de onderzoeksopzet is te raadplegen via de website van het lectoraat.
- 8 De Waard e.a. 2011.
- 9 Een uitzondering op dit punt vormt met name de gemeente Purmerend en in mindere mate Zaanstad. In die gemeenten vinden vaker (vervolg)gesprekken plaats naar aanleiding van het bellen met de bezwaarmaker. Deze gesprekken zijn zowel klantvriendelijk als oplossingsgericht.
- 10 M. Wever, 'Bezwaarbehandeling door de overheid anno 2016', *Nederlands Juristenblad* 2016/44.
- 11 Van der Vlugt & Versteeg 2017 (p. 42).
- 12 Marseille, De Waard & Wever 2017 (p. 62 en 105).
- 13 C. Bitter en H. Besselink, 25 jaar Awb-bezwaarschriftprocedure: tijd voor heroverweging (p. 49-56), in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.
- 14 H. van Ewijk, Ontvouwing van normatieve professionalisering (p. 19-71), in: H. van Ewijk & H. Kunneman (red.), *Praktijken van normatieve professionalisering*, Amsterdam: SWP 2013.
- 15 M. Scheltema, 'Bureaucratische rechtsstaat of responsieve rechtsstaat?', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2015/9. Zie ook twee recente proefschriften: J. Bakker-Klein, *Anders kijken. Een zoektocht naar responsiviteit in het sociaal domein* (diss. Rotterdam), *: Bakker-Klein 2019; L. van Donkersgoed, *Exploring Ethics in the Practice of Public Welfare Professionals* (diss. Utrecht), Soest: Van Donkersgoed 2019.
- 16 E. van der Luytgaarden, *Preventive Law. Aanzet tot normatieve professionalisering in de opleiding van juristen* (diss. Heerlen), Soesterberg: Uitgeverij Aspect 2017 (p. 158-167).

Mr. dr. A.G. Mein is lector Legal Management aan de Hogeschool van Amsterdam. Prof. mr. dr. A.T. Marseille is hoogleraar bestuurskunde, in het bijzonder de empirische bestudering van het bestuursrecht, aan de Rijksuniversiteit Groningen.