

De bezwaarschriftprocedure wordt gezien als formalistisch en weinig oplossingsgericht. Reden dat veel gemeenten de ‘informele aanpak’ propageren: bel de bezwaarmaker op en spreek de zaak door. Hoewel die methode niet overal van de grond komt, zijn er ook succesverhalen.

BEZWAARAFHANDELING VIA DE ‘INFORMELE AANPAK’

BELLEN ALS BELEID



De bezwaarschriftprocedure creëert een eigen papieren werkelijkheid. De Algemene wet bestuursrecht geeft de rechten en plichten van de bezwaarmakers en de termijn, lokaal wordt dat ingevuld met eigen protocollen. ‘Je denkt dan dat de procedure keurig is maar toch zijn burgers niet tevreden. De bezwaarschriftprocedure was ooit bedoeld voor burgers om zich op een laagdrempelige manier te uiten over een besluit van een bestuursorgaan. Maar dat is in de loop der jaren steeds verder geformaliseerd’, zegt Nelleke Zeef, hoofd juridische zaken van de gemeente Zaanstad. ‘Het is bijna een rechtbankprocedure met bijbehorend taalgebruik.’ Dat wordt tegenwoordig breed gevoeld, reden dat veel gemeenten de ‘informele aanpak’ propageren: niet wachten op de hoorzitting waarin de kwestie mondeling wordt behandeld, maar snel na ontvangst van het bezwaarschrift de bezwaarmaker bellen. Niet zwaar opgetuigd, luisteren naar de burger, meedenken over een oplossing. En als aan de telefoon het pijnpunt van de burger al kan worden weggenomen, wordt misschien wel het bezwaarschrift

ingetrokken, omdat de bezwaarmaker het besluit nu – na een toelichting – accepteert.

Hoe mooi dit ook klinkt, de informele aanpak van de bezwaarschriftprocedure komt moeizaam van de grond. Dat ontdekte Arnt Mein, lector legal management aan de Hogeschool van Amsterdam. Uit zijn onderzoek blijkt dat gemeenten vaak nog een formele en gejuridiseerde werkwijze hanteren. ‘Dat ondanks alle goede bedoelingen om het anders te doen’, aldus Mein. De reden dat gemeenten van de formele bezwaarschriftprocedure af willen, is volgens Mein dat deze vaak leidt tot ontevredenheid bij burgers en weinig klantgericht is. ‘Ambtenaren hebben de neiging rechtbankje te gaan spelen, willen zo zorgvuldig, formeel en onpartijdig mogelijk zijn maar de burger begrijpt dat script niet. Er komt een besluit op bezwaar maar het onderliggende conflict is niet opgelost. Het is allemaal te juridisch, te zwaar opgetuigd – hoewel de ambtenaren wel de vrijheid hebben het anders te doen. De wetgever dwingt hen namelijk niet om het zo formeel te doen.’

Gemeenten erkennen dit wel, zegt Mein,

ze beamen de voordelen en zien dat de informele aanpak potentie heeft – meer tevredenheid en minder procedures. ‘Maar in de praktijk hanteren ze toch de formele aanpak. Heel veel zijn we er niet mee opgeschoten.’ Hoe kan het beter, vroeg hij zich af.

VERLAMMEND

Om na te gaan wanneer een burger-vriendelijke afhandeling van bezwaarschriften succesvol is, dook Arnt Mein in de praktijk van vijf Noord-Hollandse gemeenten. Overal was het beleid gericht op ‘oplossingsgericht’ werken. Bellen dus. Maar niet overal werd dat zo in de praktijk gebracht. ‘We zagen verschillen tussen gemeenten en binnen gemeenten’, zegt Mein. ‘Waar bellen tot beleid was verheven, zijn de bezwaarbehandelaars daarover genuanceerder.’

In Purmerend en Zaanstad werd relatief veel gebeld. Mein: ‘Daar is de consensus: bellen loont in elke zaak. Bezwaarbehandelaars waren steeds goed voorbereid, ze waren inventief, open en nieuwsgierig. Het telefoontje was gericht op herstel van vertrouwen. De samenwerking met de vak-

‘Soms gaan dingen verkeerd; wat is er dan mis met het aanbieden van een bloemetje?’



‘Ambtenaren hebben de neiging rechtbankje te gaan spelen’

afdeling was goed en er was steun binnen de gemeente.’ Volgens Mein zijn dát de succesfactoren.

Purmerend is een van de plaatsen waar de informele aanpak werkt. Mein zag dat de persoon van de behandelaar geïnteresseerd en oplossingsgericht is. ‘Hij krijgt steun van de leidinggevende, deze stimuleert bezwaarbehandelaars juist. Maar dat stimuleren kan doorschieten. Behandelaars krijgen dan te veel ruimte, ze gaan zwemmen en dat werkt verlamdend. Ons advies is dan ook dat leidinggevendend duidelijker moeten aangeven wat zij verwachten van behandelaars.’

In gemeenten waar goed wordt samengewerkt met de vakafdeling verloopt de informele aanpak ook soepeler. ‘Als er goed wordt overlegd is er ruimte voor maatwerk. Die cultuur is in Purmerend aanwezig. Komt misschien ook door de kantoorruimte, je overlegt dan makkelijker.’

BRIEVEN STUREN

Juridisch adviseur Nick Steenhagen kan alleen maar beamen wat Arnt Mein vertelt over de ‘passende aan-

pak’, zoals dat in zijn gemeente Purmerend heet. Deze past in de organisatieverandering die daar een paar jaar geleden is doorgemaakt: ‘van buiten naar binnen werken’, met de burger als vertrekpunt. Dat vraagt om een andere opstelling van de bezwaarbehandelaars: meer maatwerk en in verbinding staan met de burger. Zij zijn getraind in een andere manieren van werken. Twee bezwaarbehandelaars zijn mediator. ‘Na het indienen van een bezwaarschrift wordt, het liefst direct, telefonisch contact opgenomen met de burger. We zijn benieuwd naar het verhaal achter het bezwaar. We bespreken wat de beste behandeling van het bezwaarschrift is en of er eventuele oplossingen zijn.’

Direct brieven sturen is ingeruild voor persoonlijk contact. Er wordt nauwelijks nog gebruik gemaakt van een adviescommissie. De bezwaarbehandelaar, die jurist is, hoort de bezwaarmaker samen met een materiedeskundige van de vakafdeling. Soms zelfs bij de bezwaarmaker thuis. Niet juridische procedures staan voorop, wel de bedoeling van de Algemene wet bestuursrecht: een totale heroverweging. ‘Juristen

moeten ook lef hebben. Het *evenredigheidsbeginsel* biedt nu al mogelijkheden om maatwerk te leveren.’

De insteek is nooit een intrekking van het bezwaarschrift – wat óók gebeurt – wel dat de burger zich gehoord voelt. ‘Soms gaan dingen in de organisatie ook verkeerd; wat is er dan mis met het aanbieden van een bloemetje?’

De passende aanpak werd in Purmerend niet in één dag gerealiseerd. Er moest een nieuwe relatie met de vakafdeling worden opgebouwd. Steenhagen: ‘Wij denken ons te onderscheiden in de manier waarop er wordt samengewerkt met de vakafdeling. In veel gemeenten is de bezwaarprocedure een feestje van de jurist, maar leert de organisatie daar ook echt iets van? In het verleden zorgden de juristen met hun corrigeerde pen voor een besluit op het bezwaarschrift. Tegenwoordig is dit anders. Op het moment dat blijkt dat het besluit waartegen bezwaar is gemaakt niet passend is, wordt er geen besluit op het bezwaarschrift genomen. Het ‘foute’ besluit wordt, in overleg, teruggegeven aan de vakafdeling. Op die manier krijg je de or- ▶



‘Praten is belangrijker dan even een mailtje sturen’

ganisatie als geheel in een lerende beweging en wordt het een gezamenlijke verantwoordelijkheid. En als de burger daarna alsnog een besluit op bezwaar wenst, mag dat natuurlijk altijd.’

ERGERNISSEN

Dat andere gemeenten het anders doen, dat kan onderzoeker Arnt Mein wel verklaren. Behandelaars die weinig bellen zien vooral belemmeringen: de zaak is te complex, of: we hebben beleid dat zo’n vergunning wordt afgewezen dus is er geen ruimte voor een gesprek. En: de instelling van juristen is van belang. Mein: ‘De vraag is: wat voor jurist ben je, een formele of een oplossingsgerichte? Zelfs als je verwacht dat een aanvraag wordt afgewezen, kun je bellen: wat kunnen we voor u doen? Zo kun je ook ergernissen en onbegrip wegnemen. De beroepsopvatting van de bezwaarbehandelaar bepaalt of hij veel of weinig belt. Als hij niet de brug slaat naar de leefwereld van de bezwaarmaker, komt een oplossingsgerichte behandeling van bezwaarschriften niet van de grond.’

Mein snapt ook wel dat sommige juristen bellen ‘eng’ vinden. ‘Je bent aangenomen om de juridische kant van een aanvraag te beoordelen, nu moet je plots responsief zijn. Dat is iets nieuws. De informele aanpak voer je dan ook niet zo maar even in, het is echt een organisatorisch veranderingstraject.’

Zo zag Mein dat er weinig werd gebeld in Alkmaar, Amstelveen-Aalsmeer en Amsterdam Centrum. ‘We ontdekten dat de bezwaarbehandelaars daar vooral kijken naar het type zaak, de complexiteit ervan, de beschikbare tijd om te bellen en

de werkdruk. Voor hen is het onduidelijk hoeveel ruimte ze krijgen om alternatieve oplossingen te zoeken. Ze waren dus terughoudend om te bellen.

En als ze belden, stond informatie-uitwisseling voorop.

Het gesprek was niet bedoeld om tot een oplossing te komen.

Ook zagen we dat de samenwerking met vakafdeling vaak niet soepel verliep, en die moet toch meewerken aan een oplossing.’

In Zaanstad is dat beter geregeld. ‘Volg je de officiële procedure uit de Algemene wet bestuursrecht, dan is het eerste – en meestal enige – contactmoment met de bezwaarmaker pas tijdens de hoorzitting’, zegt hoofd juridische zaken Nelleke Zeef. ‘De nadruk ligt op de schriftelijke correspondentie.’ Totdat het (landelijke) programma *Prettig contact met de overheid* werd gelanceerd. Pas toen gingen de ramen open.

Volgens Zeef gaat de tevredenheid van de burger over de Zaanse dienstverlening omhoog als eerder in de bewaarfase contact wordt gelegd. Daarom worden bezwaarmakers gebeld nadat het bezwaarschrift is ontvangen. Dat gebeurt in Zaanstad nu zeker vijf jaar. Ook hier kan de bezwaarmaker zijn verhaal nog eens vertellen, en licht de gemeente de procedure en het besluit toe. ‘Dat werkt vaak al verhelderend, zodat mensen soms geen behoefte meer hebben aan een hoorzitting, of aangeven dat hun bezwaar geen verdere behandeling behoeft.’ In 2019 gaat dat om ongeveer 25 procent van het aantal ingediende bezwaarschriften. Dat percentage fluctueert omdat het soort zaken varieert en wat de bezwaarmaker wil, leidend is.

TIJDWINST

De informele aanpak moest in Zaanstad wel ‘tussen de oren’ van de juristen komen. Dat betekent, zegt Zeef,

die zichzelf de ambassadeur van deze methode noemt: doorlopend herhalen. Dat Zeef zelf ook mediator is, helpt daarbij. De bezwaarbehandelaars zijn allemaal getraind in het toepassen van mediationvaardigheden en dat wordt ieder jaar herhaald. ‘Het zit nu in ons dna maar constante trainingen, ook door onze eigen mediators, blijft van belang.’

Ook het goede contact met de vakafdelingen is van belang. ‘De bezwaarbehandelaar pendelt steeds tussen de bezwaarmaker en de vakafdeling en zoekt waar nog ruimte is’, zegt Zeef. ‘We zitten sinds enkele jaren in één gebouw. Dat maakt het makkelijker om elkaar even op te zoeken en iets te bespreken. Praten is belangrijker dan even een mailtje sturen.’

Zaanstad heeft niet geëvalueerd of burgers met deze manier van werken meer tevreden zijn. Waarschijnlijk kost het aan gemeentezijde, zeker bij het opstarten van deze werkwijze, meer tijd. ‘De formele aanpak is overzichtelijk. Ontvangstbevestiging, hoorzitting, besluit op bezwaar. In de informele aanpak is iedere zaak anders. Soms kun je volstaan met één telefoontje en wordt het bezwaarschrift ingetrokken. Soms volgt er op het eerste telefoontje een informeel gesprek en dan alsnog een hoorzitting. Dan kost de methode meer tijd. Tijdwinst was dan ook niet ons doel, wel een goede dienstverlening.’

Ook in Purmerend is de ‘passende aanpak’ inmiddels ingedaald. Steenhagen: ‘Het management geeft ons de ruimte. Er zijn geen normen over hoeveel bezwaarzaken we per week moet afhandelen, of hoeveel uur je erover mag doen.’ Soms kost het vinden van een oplossing volgens Steenhagen zelfs meer tijd dan het direct schrijven van een besluit op bezwaar. ‘Maar het eindresultaat is dat waard en deze aanpak kan onnodige procedures voorkomen’. Of de burger er blijer van is geworden, is volgens Steenhagen moeilijk te meten. ‘Wel is het aantal bezwaarschriften sinds de introductie van een andere manier van organiseren afgenomen. En in 2018 is 45 procent van de bezwaarzaken op een andere manier dan met een juridische procedure opgelost.’ ●