

DE OPLOSSINGSGERICHTE BEHANDELING VAN BEZWAARSCHRIFTEN VOOR STADSDEEL AMSTERDAM ZUID

Faculteit Maatschappij en Recht
Lectoraat Legal Management
December 2017



DE OPLOSSINGSGERICHTE BEHANDELING VAN BEZWAARSCHRIFTEN VOOR STADSDEEL AMSTERDAM ZUID

AUTEUR

Arnt Mein, lector Legal Management

AFDELING

Faculteit Maatschappij en Recht

AKMI

DATUM

December 2017

0.1

© 2017 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	2
2.	De context	3
2.1	Aanleiding en doelstellingonderzoek	3
2.2	Opzet en uitvoering onderzoek.....	6
3.	De bevindingen	8
3.1	Ingediende en afgehandelde bezwaarschriften.....	8
3.2	Bellen bij bezwaar.....	8
3.3	De hoorzitting.....	10
3.4	De beleving van de hoorzitting door bezwaarmakers en vertegenwoordigers van het stadsdeel	12
3.5	De beleving van de hoorzitting door de commissie.....	14
4.	Analyse en conclusie	17
4.1	Analyse	17
4.2	Conclusie en slotbeschouwing	18
5.	Gebruikte literatuur	20
6.	Bijlagen	22
6.1	Checklist dossieranalyse	22
6.2	Observatieformulier hoorzitting.....	24
6.3	Stellingen en vragen bezwaarmaker en verweerder na hoorzitting	31
6.4	Gesprekspunten vraagesprekken.....	46

1. Inleiding

Dit rapport bevat het verslag van een evaluatie van de oplossingsgerichte behandeling van bezwaarschriften voor het stadsdeel Zuid van de gemeente Amsterdam. Het evaluatieonderzoek is uitgevoerd door de Hogeschool van Amsterdam (lectoraat *Legal Management*). In dat kader zijn in de eerste helft van 2017 hoorzittingen bijgewoond en vraaggesprekken gevoerd met bezwaarmakers, andere belanghebbenden en medewerkers van het stadsdeel Zuid en het Juridisch Bureau. Ook zijn dossiers geanalyseerd.

Langs deze weg dank ik bezwaarmakers en medewerkers voor hun medewerking aan het onderzoek. In het bijzonder dank ik Roos Lantink, Josien de Groot en Duke de Loos van het Juridisch Bureau voor hun hulp bij het opzetten en uitvoeren van het onderzoek. Ook dank ik de studenten HBO Rechten Faissal Kartit en Barry van Stralen voor hun intensieve medewerking aan het onderzoek.

Leeswijzer

Allereerst schets ik de context waarbinnen het onderzoek heeft plaatsgevonden en, in het verlengde daarvan, de doelstelling en uitvoering van het onderzoek (hoofdstuk 2). Vervolgens geef ik mijn bevindingen weer, achtereenvolgens over het bellen met de bezwaarmaker en de hoorzitting, vanuit het perspectief van de verschillende procesdeelnemers (hoofdstuk 3). Ik sluit het rapport af met een analyse en conclusie (hoofdstuk 4).

2. De context

2.1 Aanleiding en doelstellingonderzoek

Aanpassing werkwijze behandeling bezwaarschriften

Met ingang van 2016 zijn de stadsdelen van de gemeente Amsterdam overgegaan op een andere wijze van behandelen van bezwaarschriften tegen besluiten van de burgemeester of het college van burgemeester en wethouders (B&W).¹ Sinds die tijd worden bezwaarschriften afgehandeld door een zogenoemde interne commissie die de bezwaarmaker(s) hoort en advies uitbrengt aan de burgemeester, het college van B&W of het Algemeen Bestuur van de bestuurscommissie van een stadsdeel. De commissie bestaat uit een voorzitter en een behandelaar/ behandelaar (hierna behandelaar) die werkzaam zijn onder verantwoordelijkheid van burgemeester of college van B&W.² Zij zijn in dienst van het Juridisch Bureau, dat formeel is belast met de behandeling van bezwaarschriften voor de stadsdelen. Van de commissie mag formeel gezien niet meer dan één lid, niet zijnde de voorzitter, betrokken zijn geweest bij de primaire besluitvorming. In de Amsterdamse praktijk is uitgangspunt dat beiden niet betrokken zijn geweest bij de eerdere besluitvorming. Deze werkwijze wordt ook wel ambtelijk horen genoemd. Dit in tegenstelling tot het horen door een externe commissie (waarvan de voorzitter en/of de leden niet vallen onder de verantwoordelijkheid van burgemeester of college van B&W), zoals tot voor kort gebruikelijk was binnen de meeste stadsdelen van de gemeente Amsterdam.³ De medewerkers van het Juridisch Bureau hebben hiertoe een training gevolgd.⁴

Wettelijk kader bezwaarschriftprocedure

Op basis van de Algemene wet bestuursrecht moet een bezwaarmaker in beginsel worden gehoord (art. 7:2 Awb). Dit kan door het bestuursorgaan zelf dan wel door een interne ofwel een externe bezwaarschriftcommissie (artikel 7:5 resp. 7:13 Awb).

Uit de toelichting op de Regeling bezwaar en beroep komt naar voren dat het van belang werd geacht de bezwaarbehandeling voortaan 'dicht bij het primaire proces te organiseren, in het kader waarvan het primaire besluit is genomen'.⁵ Op deze wijze zou een optimaal leereffect kunnen uitgaan van de bezwaarschriftprocedure, zoals ook mede beoogd door de wetgever. De leden van de commissie worden geacht hun werk onbevangen te doen en de schijn van partijdigheid te vermijden. Meer in het algemeen werd het werken met interne commissie door het college als doelmatiger beschouwd.⁶ Externe commissies zouden juist bijdragen aan ongewenste juridisering en, mede daardoor, in de weg staan aan het vinden van een oplossing van het achterliggende probleem, aldus het college.

Een oplossingsgerichte werkwijze

Tegelijkertijd wordt van de commissie verwacht te onderzoeken of door middel van de zogenoemde informele aanpak een oplossing voor het geschil kan worden gevonden, voordat een hoorzitting wordt georganiseerd. In de praktijk betekent dit dat de behandelaar telefonisch contact zoekt met bezwaarmaker (ook wel genoemd 'bellen bij bezwaar') om na te gaan of de bezwaren eventueel kunnen worden weggenomen, waardoor het bezwaarschrift desgewenst kan worden ingetrokken, of om de behandeling van het bezwaarschrift te bespreken. Dit kan bijvoorbeeld door het geven van een nadere toelichting op het primaire besluit of op de bezwaarprocedure als zodanig. Het kan ook door middel van een aanvullend gesprek over het achterliggende probleem of door aanpassing van de aanvraag of het primaire besluit.⁷ Ook als het (toch) komt tot een hoorzitting, wordt van de

¹ Een en ander is formeel vastgelegd in de gemeentelijke Regeling bezwaar en beroep (college en burgemeester), *Gemeenteblad* 2015/83730 en de gemeentelijke Verordening op de bezwaarschriften (gemeenteraad), *Gemeenteblad* *.

² Slechts in uitzonderingsgevallen wordt gehoord door een externe commissie (waarvan in elk geval de voorzitter niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van burgemeester of college). Het moet dan gaan om bijzonder gevoelige of complexe zaken (vgl. art. 2.3 Regeling bezwaar en beroep/college en burgemeester).

³ Binnen het stadsdeel Centrum werd in beginsel al ambtelijk werd gehoord. Ook binnen de gemeentelijke diensten werd al ambtelijk gehoord.

⁴ Het leertraject mediationvaardigheden, verzorgd door Merlijn Training & Advies. De training bestond uit een tweedaagse basismodule en de keuze uit drie verdiepingmodules, in het bijzonder gericht op de informele aanpak en ambtelijk horen.

⁵ Vgl. de toelichting op artikel 2.1.

⁶ Vgl. de Visie op bezwaarbehandeling, van het College van B&W van 12 februari 2012 (update 20 oktober 2014).

⁷ Vgl. de toelichting op artikel 4.1 en eerdergenoemde Visie.

commissie verwacht dat die persoons- en oplossingsgericht te werk gaat. Kort gezegd, komt de nieuwe werkwijze op het volgende neer.

Werkwijze behandeling bezwaarschriften stadsdeel Amsterdam Zuid op hoofdlijnen

1. Ontvangstbevestiging bezwaarschrift, inschrijven zaak;
2. Opnemen van (telefonisch) contact met de bezwaarmaker, waarbij wordt nagegaan wat er werkelijk speelt en zonodig een nadere toelichting wordt gegeven op het besluit en de procedure, om, in het licht daarvan, de verdere behandeling te bespreken;
3. Het (desgewenst) voeren van een gesprek met bezwaarmaker en betrokkenen om (zo mogelijk) te komen tot een oplossing van het achterliggende probleem;
4. Indien het tot een hoorzitting komt: een persoons- en oplossingsgerichte opstelling, door een interne commissie (ambtelijk horen);
5. Opstellen advies met een voorstel voor een beslissing op bezwaar.

Deze werkwijze is ontleend aan het programma 'Passend contact met de overheid' (PCMO) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.⁸ In het kader van dit project is een werkwijze ontwikkeld, ook wel bekend onder de naam de Informele Aanpak, tot verbetering van de behandeling van (onder meer) bezwaarschriften tegen overheidsbesluiten. Centraal in deze werkwijze staat een minder formeel-juridische en meer persoons- en oplossingsgerichte aanpak van het bezwaar en, zo mogelijk, het onderliggende probleem. Daarbij wordt gebruik gemaakt van aan *mediation* ontleende vaardigheden. De werkwijze is proactief en oplossingsgericht, in plaats van proceduregericht. Op de website van PCMO wordt de informele aanpak als volgt omschreven: 'De ambtenaar heeft bij het contact een open, eerlijke en nieuwsgierige houding en gebruikt communicatieve vaardigheden zoals actief luisteren, samenvatten en doorvragen'. In hoofdstuk 3 komen wij hierop terug.

Deze werkwijze is in de praktijk tamelijk effectief gebleken, de kwaliteit van de besluitvorming neemt over het algemeen toe en er worden doorgaans meer problemen opgelost.⁹ De informele en oplossingsgerichte werkwijze sluit beter aan bij de behoefte van de burger en helpt onnodig escalatie te voorkomen, zo blijkt uit onderzoek (Van der Velden, Koetsenruijter & Euwema, 2010; Brenninkmeijer & Marseille, 2011). Ook in de sfeer van de bedrijfsvoering wordt enige efficiencywinst geboekt en blijkt de arbeidstevredenheid toe te nemen (Herweijer & Luning, 2011). Bijkomend effect is een toegenomen vertrouwen in de overheid evenals een sterkere legitimiteit en aanvaardbaarheid van het betreffende overheidsbesluit (Van den Bos & Van der Velden, 2013). Ook uit later onderzoek komt naar voren dat de kwaliteit van de overheidsbesluitvorming toeneemt en onderliggende problemen relatief beter worden opgelost (Marseille, Tolsma & de Graaf, 2013; Allewijn, 2015; Waasdorp, 2017).

Kritiek op vorm en inhoud bezwaarschriftprocedure

Het besluit van de gemeente Amsterdam om bezwaarschriften voortaan meer oplossingsgericht af te doen, kan mede worden gezien als een antwoord op de aanhoudende kritiek op bezwaarschriftprocedure. Uit evaluatieonderzoek naar de behandeling van bezwaarschriften bij overheidsorganen komt namelijk in algemene zin een problematisch beeld naar voren van de (traditionele) behandeling van bezwaarschriften. Zo bleef de bestuurlijke heroverweging te sterk beperkt tot een toetsing op rechtmatigheid van het besluit en ging het voorbij aan de doelmatigheid. Dit speelde vooral in de gevallen waarin een formele bezwaarschriftcommissie is ingesteld, bestaande uit externe deskundigen (Commissie Evaluatie Awb I, 1996). Uit de derde evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht kwam naar voren dat vooral de formele, juridische en schriftelijke wijze waarop bestuursorganen klachten behandelen, onvoldoende aansluit op het perspectief en de behoefte van de burger (Commissie Evaluatie Awb III, 2007). Dit beeld wordt bevestigd in opeenvolgende jaarverslagen van de Nationale ombudsman.¹⁰ Het komt eveneens naar voren in ander onderzoek. Zo zouden burgers juist behoefte hebben aan een meer informele procedure met meer direct, persoonlijk contact (Laemers, e.a., 2007). Meer in het bijzonder blijkt uit (vervolg)onderzoek van De Waard e.a. (2011) dat burgers doorgaans een negatief oordeel nahouden op de bezwaarschriftprocedure die zij hebben doorlopen. Die zou te lang duren, de behandelaars van het bezwaarschrift zouden niet onpartijdig zijn, onvoldoende rekening hebben gehouden met hetgeen zij op de

⁸ Zie de website: www.prettigcontactmetdeoverheid.nl.

⁹ Aldus de minister van BZK in zijn brief aan de Tweede Kamer van 9 maart 2016, *Kamerstukken II*, 2015/16, 34300 VII, 60.

¹⁰ Bijvoorbeeld de jaarverslagen over 2005, 2006 en 2007.

hoorzitting naar voren hebben gebracht en er zou onvoldoende zijn ingegaan op hun bezwaren. De betrokken burgers gaven aan dat vanwege het bestuursorgaan vrijwel nooit met hen contact zou zijn opgenomen, terwijl zij daaraan nu juist wel sterk de behoefte hadden. Ook uit recenter onderzoek komt naar voren dat overheidsorganisaties in de praktijk nog steeds een betrekkelijk formele en gejuridiseerde procedure volgen, ondanks alle initiatieven in het kader van PCMO (Wever, 2016; Van der Vlugt & Versteeg, 2017; Marseille, de Waard & Wever, 2017; Van Ettekoven & Marseille, 2017). Kortom, de oorspronkelijke, formele bezwaarschriftprocedure beantwoordt in algemene zin onvoldoende aan zijn doelstelling een eenvoudige en laagdrempelige procedure te bieden. De procedure blijkt onnodig te zijn geformaliseerd en gejuridiseerd en sluit daardoor onvoldoende aan bij de behoefte van de burger aan de oplossing van het (onderliggende) geschil.

Tegen deze achtergrond, beoogt de gemeente Amsterdam met een oplossingsgerichte werkwijze de tevredenheid van de bezwaarmaker over het verloop en de uitkomst van de bezwaarschriftprocedure te verbeteren.¹¹

Doelstelling onderzoek

Het Juridisch Bureau van de gemeente Amsterdam wil nagaan hoe de oplossingsgerichte behandeling van bezwaarschriften thans in de praktijk verloopt. Hoe zijn de eerste ervaringen? In hoeverre slaagt men er in de voorgestane werkwijze te volgen en eerdergenoemde doelen te realiseren? Wat gaat goed en wat kan beter? Onderzoek moet hierover helderheid verschaffen, zodat de werkwijze zo nodig kan worden verfijnd. Ook moet het onderzoek een bijdrage leveren aan de juridische kwaliteitszorg binnen de gemeente, waarvoor het Juridisch Bureau een bijzondere verantwoordelijkheid heeft.

¹¹ Het was geen bezuinigingsoperatie, zoals sommigen wel beweerden.

2.2 Opzet en uitvoering onderzoek

Onderzoeksvragen

Gelet op het voorgaande, is voor het onderzoek de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd.

Wat zijn de ervaringen met de oplossingsgerichte behandeling van bezwaarschriften door een interne commissie (ambtelijk horen)?

De hoofdvraag omvat de volgende deelvragen

1. Hoe ervaren bezwaarmakers het telefonisch contact en eventuele (oplossingsgerichte) vervolgstappen naar aanleiding van hun bezwaarschrift?
2. Hoe ervaren bezwaarmakers en eventuele andere belanghebbenden de hoorzitting onder leiding van een interne commissie (het ambtelijk horen)? In hoeverre hebben zij de hoorzitting als persoons- en oplossingsgericht ervaren?
3. Hoe ervaren de betrokken commissieleden de huidige werkwijze (dat wil zeggen zowel het bellen met de bezwaarmaker als de hoorzitting)? In hoeverre achten zij zich in staat die te volgen?
4. In hoeverre kan de behandeling van bezwaarschriften verder worden verbeterd?

Onderzoeksmethode

Voor de kwaliteit van de behandeling van bezwaarschriften is in het bijzonder bepalend het contact tussen bezwaarmaker en de behandelaar van de commissie kort na indiening van het bezwaarschrift en tijdens de hoorzitting. Het onderzoek richtte zich dan ook op deze twee momenten. Het eerste mondelinge en schriftelijke contact tussen bezwaarmaker en behandelaar is geanalyseerd aan de hand van het (digitale) dossier. Het verloop van de hoorzitting is geanalyseerd aan de hand van observaties. De ervaringen van betrokkenen (bezwaarmakers en eventuele derden enerzijds en commissieleden anderzijds) zijn opgetekend aan de hand van korte vraaggesprekken. Voor de interviews en de observaties is gebruik gemaakt van vragenlijsten die zijn ontwikkeld in het kader van het project PCMO. Daarnaast zijn kwantitatieve gegevens verzameld over het verloop van de procedure. Het onderzoek omvat dus een gecombineerde kwalitatieve- en een kwantitatieve benadering. Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn de volgende activiteiten verricht.

Verzameling kwantitatieve gegevens

Om te beginnen zijn bij het secretariaat van het Juridisch Bureau in het stadsdeel gegevens verzameld over het aantal bezwaarschriften dat in 2016 en de eerste helft van 2017 is ingediend en afgehandeld binnen het stadsdeel. Over doorlooptijden bleken voorsnog geen bruikbare gegevens voorhanden.

Dossieranalyse

Vervolgens is het eerste, telefonische, contact geanalyseerd tussen de bezwaarmaker en de behandelaar van de commissie. Dit is hoofdzakelijk gebeurd aan de hand van aantekeningen in het (digitale) dossier (via Decos en Perfect View). We hebben 32 dossiers kunnen inzien, van bezwaarschriften die zijn behandeld in de periode 1 juli 2016 tot en met 30 april 2017.¹² Hiervoor is gebruik gemaakt van een checklist (zie bijlage 1).

Observaties

Vervolgens zijn hoorzittingen geobserveerd. Gedurende de periode 1 februari tot en met 31 mei 2017 hebben twee HvA-studenten de hoorzittingen bijgewoond die in die periode waren gepland. De hoorzittingen vonden plaats in één van de vergaderzalen op het stadsdeelkantoor.¹³ In totaal hebben zij 21 hoorzittingen bijgewoond. De hoorzittingen duurden doorgaans niet langer dan een uur, een enkele keer anderhalf uur. Betrokkenen waren van tevoren schriftelijk geïnformeerd over de aanwezigheid van onderzoekers tijdens de hoorzitting. Voor aanvang van de hoorzitting werd daar ook nog eens door de voorzitter op gewezen. Voor het observeren is gebruik gemaakt van een checklist (zie bijlage 2). Ik heb de eerste vijf hoorzittingen zelf ook bijgewoond om het invullen van de checklist zoveel mogelijk te objectiveren en om mij zelf een oordeel te vormen. Later heb ik nog drie zittingen bijgewoond.

¹² Het vergde meer tijd dan voorzien om de benodigde autorisaties te verkrijgen voor toegang tot Decos en PerfectView.

¹³ Eén hoorzitting vond plaats bij bezwaarmaker thuis, de onderzoekers waren daarbij niet aanwezig.

Vraaggesprekken

Direct na afloop van de hoorzitting zijn door eerdergenoemde studenten korte vraaggesprekken gevoerd met de bezwaarmaker(s), andere belanghebbenden en de vertegenwoordiger van het stadsdeel die ook bij de hoorzitting aanwezig was. De vraaggesprekken vonden plaats in of in de buurt van de vergaderzaal en duurden doorgaans een half uur. In totaal zijn 56 gesprekken gevoerd, waarvan 27 met bezwaarmakers, 4 met derden-belanghebbenden en 25 met vertegenwoordigers van het stadsdeel.¹⁴ De meeste respondenten wilden wel aan het onderzoek meewerken, in een enkel geval werd een afspraak gemaakt om de vragenlijst op een later moment telefonisch af te nemen. De vraaggesprekken werden gevoerd op basis van een vragenlijst met een aantal stellingen en open vragen (zie bijlage 3).

Ter afronding zijn in april-mei vraaggesprekken gevoerd met de medewerkers van het Juridisch Bureau die in het stadsdeel Zuid fungeren als behandelaar en/of voorzitter. In totaal heb ik tien vraaggesprekken gevoerd.¹⁵ De gesprekken vonden plaats op het kantoor van het stadsdeel en duurden doorgaans ruim een uur. De vraaggesprekken vonden plaats aan de hand van een algemene gesprekspuntenlijst (zie bijlage 4). De medewerkers van het Juridisch Bureau wilden graag meewerken aan het onderzoek. Om een beeld te krijgen van de organisatie van de behandeling van bezwaarschriften is aansluitend (in juni resp. september) nog gesproken met twee leidinggevenden binnen het Juridisch Bureau, die nauw betrokken waren bij de organisatie van het ambtelijke horen, en twee leidinggevenden binnen de afdeling Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) waar de primaire besluiten worden genomen.

Overleg met opdrachtgever

Gedurende het onderzoek was er contact met de opdrachtgever, een leidinggevende van het Juridisch Bureau, over de voortgang van het onderzoek. Een concept van het rapport is besproken met de opdrachtgever. Op basis daarvan is het rapport op onderdelen gepreciseerd en aangevuld.

Analysekader: een oplossingsgerichte en rechtvaardige werkwijze

Zoals gezegd, is de werkwijze van de gemeente Amsterdam ontleend aan het programma 'Passend contact met de overheid'. Hierin staat een informele en oplossingsgerichte werkwijze centraal, waarbij gebruik wordt gemaakt van aan *mediation* ontleende vaardigheden, onder meer tijdens het eerste contact met de bezwaarmaker. Meer in het bijzonder moet deze werkwijze de gepercipieerde rechtvaardigheid van de bezwaarschriftprocedure bevorderen, met behulp van het zogenoemde *fair process effect* (Lind & Tyler, 1998). Dat wil zeggen dat mensen eerder geneigd zullen zijn de uitkomst (i.c. het besluit op bezwaar) van een hen onbekende procedure te aanvaarden, als zij het gevoel hebben dat zij eerlijk en rechtvaardig zijn behandeld. Een rechtvaardige procedure kenmerkt zich doorgaans door vier aspecten (Van den Bos & Van der Velden, 2013). Ten eerste dat betrokkene een passende uitleg en informatie krijgt, bijvoorbeeld over de procedure, de weging van zijn belangen en de motivering van het besluit (*explanations*). Ten tweede dat hij zijn verhaal kan doen (*voice*) en het gevoel heeft werkelijk te zijn gehoord (*due consideration*). Ten derde dat hij zich met respect behandeld voelt en tot slot dat hij het gevoel heeft dat de behandelende functionarissen deskundig en onpartijdig zijn.

Deze gedragskenmerken staan dan ook centraal in het onderzoek. De checklist voor de observaties en de vragenlijst voor de vraaggesprekken zijn hierop toegespitst (zie de bijlagen). Bij de analyse zijn de bevindingen door deze bril bekeken.

¹⁴ In sommige zaken waren er meerdere bezwaarmakers en stadsdeelvertegenwoordigers.

¹⁵ Twee respondenten fungeerden afwisselend als behandelaar en voorzitter.

3. De bevindingen

In dit hoofdstuk zet ik onze bevindingen uiteen. Achtereenvolgens ga ik in op het bellen met de bezwaarmaker, het verloop van de hoorzitting en de beleving daarvan door partijen en commissieleden.

3.1 Ingediende en afgehandelde bezwaarschriften

Uit de jaarverslagen bezwaar en beroep van het stadsdeel Zuid komt het volgende beeld naar voren.

	Ingediende bezwaarschriften	Gebeld met de bezwaarmaker	Ingetrokken nav telefonisch contact	Afgehandeld met beslissing op bezwaar
2016 ¹⁶	740	303	144	433
2017 ¹⁷	399	101	44	202

Van de bezwaarschriften die in 2016 zijn ingediend, is in bijna de helft van de gevallen gebeld met de bezwaarmaker. Naar aanleiding van het telefonisch contact en het daaruit voortvloeiende overleg heeft iets minder dan de helft van de bezwaarmakers zijn bezwaarschrift ingetrokken. De overige zaken zijn nog in behandeling of formeel afgedaan met een advies en een beslissing op bezwaar. Van de bezwaarschriften die in de eerste helft van 2017 zijn ingediend, is in circa een kwart van de gevallen gebeld.¹⁸ Bijna de helft van die bezwaarmakers heeft zijn bezwaarschrift vervolgens ingetrokken.

3.2 Bellen bij bezwaar

Na ontvangst van het bezwaarschrift probeert de behandelaar van de commissie, die de zaak in behandeling heeft genomen, contact te leggen met de bezwaarmaker(s). Doorgaans gaat dit per telefoon, als dat niet lukt probeert de behandelaar dit per e-mail.

Contact

In de 32 onderzochte dossiers is in elk geval in 21 gevallen gebeld (vaak is tevens gemaild), waarvan de behandelaar er in 19 gevallen in is geslaagd contact te leggen met de bezwaarmaker(s).¹⁹ In 11 gevallen bevatte het dossier hierover geen informatie.²⁰ Voor zover viel na te gaan, is in alle gevallen de ontvangst van het bezwaarschrift schriftelijk bevestigd. Het contact tussen de behandelaar en bezwaarmaker verliep vervolgens telefonisch en/of per e-mail.

Verkenning achtergrond en afdoening bezwaarschrift

Voor zover dat uit de beschikbare dossiers valt op te maken, is vervolgens besproken hoe het bezwaarschrift zou moeten worden afgehandeld, in het kader waarvan de behandelaar doorgaans de (vervolg)procedure voor de behandeling van het bezwaarschrift heeft toegelicht. In de meeste gevallen heeft de behandelaar tevens de gelegenheid gekregen te vragen wat er speelt en wat het achterliggende probleem is. Uit de aantekeningen in de dossiers komt naar voren dat de meeste bezwaarmakers hun bezwaren, zorgen of belangen nader uiteenzetten. Vaak blijkt het te gaan om vrees voor overlast (verkeer, horeca, speeltuin) of zorgen om het behoud van groenvoorzieningen (bomen, binnentuinen) of verbouwingsplannen van de burens (kelders, dakterrassen). Meer in het bijzonder heeft de behandelaar kunnen nagaan wat bezwaarmaker met het bezwaarschrift wil bereiken. Die willen vooral dat het oorspronkelijke besluit van tafel gaat. Zij blijken vaak te vrezen om een aantasting van hun

¹⁶ Peildatum is 8 september 2017.

¹⁷ Tot 1 juli 2017, peildatum 25 oktober 2017.

¹⁸ Voor de goede orde zij opgemerkt dat er in 2017 91 bezwaarschriften zijn ingediend die betrekking hadden op één zaak. Die zijn afgedaan met een beslissing op bezwaar, gelet op het grote aantal bezwaarmakers is ervan afgezien om te bellen.

¹⁹ Van de 32 zaken kunnen er 27 worden geschaard onder de categorie omgevingsrecht en 5 onder algemeen/APV.

²⁰ Deze dossiers bleken afgezien van de gebruikelijke formele correspondentie, verder weinig bruikbare informatie te bevatten over het verloop van de zaak (bijv. in de vorm van tussentijdse aantekeningen en telefoonnotities).

woon- en leefmilieu en willen dit ongedaan maken. Een enkele bezwaarmaker dringt aan op een formele hoorzitting. Uit de vraaggelassen met de bezwaarmakers (zie par. 3.4 hierna) blijkt dat zij het zeer op prijs stellen als men hen contact wordt opgenomen naar aanleiding van het bezwaarschrift.

In een enkel geval werd de zaak aangehouden. Bijvoorbeeld om partijen in de gelegenheid te stellen er onderling uit te komen, of omdat de behandelaar een formeel-juridisch aspect diende uit te zoeken of hij de afdeling waar het primaire besluit is genomen wilde polsen over hun standpunt en een mogelijke uitweg. Ook kwam het voor dat een zaak werd aangehouden om een expert (bijv. een boomdeskundige) te raadplegen.

Informele afdoening

Voor zover dat op te maken valt uit de beschikbare dossiers, heeft de behandelaar in het merendeel van de gevallen bezwaarmaker gepolst voor een informeel gesprek of, in het verlengde daarvan, een informele afdoening van het bezwaar. In tien gevallen is dat ook tot stand gebracht en hebben bezwaarmakers hun bezwaarschrift ingetrokken omdat een voor partijen bevredigende uitweg kon worden gevonden, zo blijkt uit de aantekeningen in het dossier. In zeven gevallen werd het bezwaarschrift om andere redenen ingetrokken, veelal na een toelichting van de behandelaar op het wettelijke kader en beleid. In de overige gevallen was een informeel gesprek niet aan de orde.

De afspraken over de behandeling van het bezwaarschrift werden veelal mondeling gemaakt en in de meeste gevallen per e-mail bevestigd.

Ruimte voor informele afdoening

De behandelaars (N=6) staan volledig achter de informele en oplossingsgerichte werkwijze, zo komt naar voren uit de vraaggelassen. Zij waren in het verleden al werkzaam bij het stadsdeel, waar zij toen ook al tot taak hadden de bezwaarmaker te bellen en te zoeken naar een informele uitweg.

Zij proberen in hun huidige functie naar eigen zeggen zoveel mogelijk te bellen, uitleg te geven en een informele uitweg te vinden om de bezwaren weg te nemen. Zij zijn sterk betrokken en putten veel werkplezier uit het bewerkstellingen van een oplossing. Een behandelaar beschrijft het werk als volgt.

'Het leukste aan mijn werk is via bellen een informele oplossing vinden waar mensen tevreden mee zijn. Zo wil ik het doen, daar haal ik meer voldoening uit. (...) Ik ging heel het stadsdeel door om een oplossing te vinden. Ik was soms dagen bezig met een zaak.'

De behandelaars betreuren het echter dat zij daarvoor voor hun gevoel veel minder de gelegenheid hebben dan in hun vorige functie. Het is hen onduidelijk hoe ver zij kunnen gaan en hoeveel tijd hen ter beschikking staat. Bel je in iedere zaak, hoe vaak bel je, hoeveel uitleg geef je, hoe ver ga je in het vinden van een informele uitweg, wanneer plan je een hoorzitting? Dat zijn vragen die leven. Meer in het bijzonder leeft het beeld dat per dossier slechts een half uur beschikbaar is voor het bellen en overleggen met de bezwaarmaker, wat de meesten te kort vinden.²¹ Een andere behandelaar licht die spanning als volgt toe.

'Wat kan ik nu nog doen? Ik kan de zaak wel snel afdoen met een knov, maar ik wil het liefste even ter plaatse gaan kijken en overleggen met handhaving.²² Daar is de bezwaarmaker toch heeft meeste mee geholpen? Dat kan nu niet meer.'

In het verleden had men hier veel meer tijd voor en ging dat dus ook veel beter, aldus respondenten. Zo werden er meer bezwaarschriften ingetrokken omdat men tot een bevredigende oplossing kon komen. Weer een andere behandelaar blijkt als volgt terug.

²¹ Ik heb geprobeerd die behandeltijden te achterhalen. Volgens de leiding van het JB is er geen normtijd voorgeschreven voor het bellen met de bezwaarmaker. Wel wordt voor organisatorische doeleinden een algemene richttijd aangehouden voor het afhandelen van bezwaarschriften (gem. 12 tot 14 uur). De tijd die redelijkerwijs nodig is voor een informele afdoening verschilt per type zaak.

²² Knov wil zeggen een kennelijk niet-ontvankelijk verklaring van het bezwaarschrift.

'Zeker de helft van de zaken bmb-de we weg.'²³

Daarnaast leidt het feit dat er in de loop der tijd achterstanden zijn opgelopen bij de behandeling van bezwaarschriften, ertoe dat de behandelaars geneigd zijn minder tijd aan een zaak besteden dan zij voor wenselijk houden. Een ander punt is dat de afdeling waar het primaire besluit is genomen, in de beleving van de respondenten, niet altijd geneigd is mee te werken aan het vinden van een informele aanpak.²⁴ De medewerkers van die afdelingen bleken niet op de hoogte van het feit dat van hen nog een bijdrage werd verwacht bij het zoeken naar een informele uitweg om de bezwaren mogelijk weg te nemen. Gelet op hun expertise zouden zij daar ook niet vanzelfsprekend toe bereid en in staat zijn. Dit terwijl de medewerking van de medewerkers van die afdelingen wel vaak nodig is om een uitweg te vinden. De behandelaars zijn van hun medewerking sterk afhankelijk. Zij missen dan ook een goed aanspreekpunt bij de afdeling waar het primaire besluit is genomen.

De behandelaars ervaren dat hierdoor hun speelruimte is verkleind. Als gevolg hiervan schiet het bellen met de bezwaarmaker er naar eigen zeggen nogal eens bij in. Onder deze omstandigheden is het 'gemakkelijker' om de zaak in te plannen voor een hoorzitting; bovendien blijft dan de vaart erin. Of het komt voor dat er wel wordt gebeld, maar dat het slechts blijft bij een uitwisseling van informatie en standpunten, waarna alsnog de formele procedure wordt vervolgd. Al met al vinden respondenten de huidige aanpak minder klantvriendelijk dan die in het verleden.

Tot slot komt uit de vraaggesprekken naar voren dat het in de regel bij bezwaarschriften tegen leges het gemakkelijkst is de zaak informeel op te lossen. Vaak blijkt het te gaan om een foutieve berekening. Zaken die het omgevingsrecht betreffen blijken vooral veel uitleg te vergen, een informele uitweg is in die zaken lastiger te vinden. Dit omdat er gelet op het vaste beleid minder ruimte is voor een belangenafweging of omdat er meer partijen zijn betrokken waarvan de belangen doorgaans uiteenlopen. Bovendien ontbreekt die zaken nogal eens de medewerking van andere afdelingen binnen het stadsdeel om tot een informele oplossing te komen (bijvoorbeeld door middel van een aanpassing van het bouwplan). Overigens kan het volgens respondenten voor bezwaarmaker ook behulpzaam zijn om (slechts) een toelichting te geven. Het hoofddoel is immers een tevreden burger, als gevolg van de tekst en uitleg die wordt gegeven. Een intrekking van het bezwaarschrift zien zij als een prettige bijkomstigheid.

3.3 De hoorzitting

Als de bezwaarmaker bij zijn bezwaar blijft, is het horen van betrokkenen de volgende stap in de procedure. Van die hoorzittingen hebben wij een aantal (21) geobserveerd.

De aanvang van de zitting en sfeertekening

Het horen van bezwaarmaker vindt plaats in een ruime en lichte vergaderzaal in het kantoor van het stadsdeel Zuid. De bezwaarmaker en eventuele derden worden doorgaans kort voor aanvang door een medewerker van het secretariaat van het Juridisch Bureau afgehaald uit de hal van het stadskantoor. De commissie zit dan al klaar in de zaal, waarvan de tafels in een groot vierkant zijn opgesteld. Er is koffie en thee. Bezwaarmaker en derden nemen tegenover de commissie plaats. De vertegenwoordiger(s) van het stadsdeel komen tegelijkertijd binnen en nemen plaats naast de bezwaarmaker(s). De voorzitter heet allen welkom. De onderzoekers zaten achter in de zaal.

De hoorzittingen zijn openbaar, maar er was vrijwel nooit publiek of pers aanwezig.²⁵ Op alle geobserveerde hoorzittingen was een vertegenwoordiger van het stadsdeel aanwezig (21x), de bezwaarmaker liet een enkele keer (4x) verstek gaan. Slechts in een klein aantal gevallen liet de bezwaarmaker zich bijstaand door een advocaat (1x) of een andere expert (4x) (bijv. een jurist van de rechtsbijstandsverzekeraar, een bedrijfsjurist, een

²³ Bmb staat voor bellen-met-de-burger.

²⁴ Ik heb dit punt niet ter verificatie voorgelegd aan de betreffende medewerkers van die afdelingen, omdat het onderzoek in eerste instantie betrekking had op de werkwijze binnen het Juridisch Bureau zelf. Wel heb ik gesproken met leidinggevenden van VTH.

²⁵ Bij één zaak waren een verslaggever en een persvoorlichter aanwezig.

makelaar of een architect). In bijna de helft van de zaken waren derden-belanghebbenden aanwezig (10x). Het merendeel van de zaken betrof het omgevingsrecht.

De zitting

Bij aanvang van de zitting stelt de voorzitter de behandelaar en zichzelf voor en licht toe wat hun functie en rol is. Vervolgens stelt hij vast wie de aanwezigen zijn of stelt hen in de gelegenheid zichzelf voor te stellen. Doorgaans licht de voorzitter aansluitend kort het doel van de zitting toe, de gang van zaken en de verwachte tijdsduur.

Na de opening van de zitting stelt voorzitter eerst de bezwaarmaker in de gelegenheid om zijn verhaal te doen. De meeste bezwaarmakers hebben zich hierop voorbereid en lichten een aantal punten uit hun bezwaarschrift toe, een enkeling laat dit over aan zijn adviseur. Vervolgens stelt de voorzitter eventuele derden in de gelegenheid een toelichting te geven. Als die zijn uitgesproken vraagt hij de vertegenwoordiger van het stadsdeel om een reactie. Het komt wel voor dat partijen elkaar in de rede vallen. Bijna altijd grijpt de voorzitter dan in en verzoekt partijen te wachten tot zij van hem (weer) de gelegenheid krijgen het woord te voeren. Meestal houden aanwezigen zich hier wel aan en slaagt de voorzitter erin zo de orde te bewaken.

Het valt op dat de voorzitter, als partijen hun zegje hebben gedaan, dit weinig samenvat of verifieert, voordat hij de volgende partij het woord geeft.²⁶ Wel stelt de commissie vaak verhelderende en soms ook kritische vragen aan partijen, om de aard en omvang van het geschil helder te krijgen of het betoog van betrokkenen op de proef te stellen. Ook valt op dat de commissie weinig reageert op emoties die bij betrokkenen naar boven komen of doorvragen naar het onderliggende belang van betrokkenen.²⁷ Sommige partijen geven namelijk uiting aan hun ergernis of frustratie over de behandeling van hun aanvraag of de opstelling van andere belanghebbenden. De commissie stelt zich neutraal op. Al met al is het een tamelijk zakelijke zitting, die in het teken staat van het uitwisselen van standpunten en het inwinnen van ontbrekende informatie. In zoverre wijkt de gang van zaken niet sterk af van de traditionele werkwijze.

Het komt dan ook niet of nauwelijks voor dat partijen tijdens de hoorzitting tot elkaar komen en alsnog voor een informele afdoening kiezen, waardoor de bezwaren kunnen worden weggenomen. Het stadium van de procedure en de constellatie van de hoorzitting nodigt hiertoe minder uit. Ook de voorzitter stuurt hier niet nadrukkelijk op aan. Wel komt het incidenteel voor dat de zaak wordt aangehouden om aanvullende informatie in te winnen. Het is niet uitgesloten dat deze informatie partijen ertoe brengt hun standpunt te herzien en er alsnog samen uitkomen. Wij hebben dit echter niet kunnen vaststellen.

Ter afsluiting van de hoorzitting vraagt de voorzitter of een van de partijen nog iets te berde wil brengen. Tot besluit licht hij het vervolg van de procedure toe.

De hoorzitting in het licht van de 'procedurele rechtvaardigheid'

Daarnaast hebben wij tijdens de observaties in het bijzonder gekeken naar de specifieke gedragsaspecten van een rechtvaardige werkwijze (zie par. 2.2).²⁸ Daaruit blijkt dat de voorzitter en behandelaar zich dit ruimschoots hebben eigen gemaakt.

Zo komt wat betreft het eerste punt, de uitleg en informatievoorziening voorafgaand en tijdens de zitting, naar voren dat voldoende tot ruim voldoende informatie wordt verstrekt over aspecten als de procedure en het besluitvormingsproces, wat partijen daarvan kunnen verwachten en over het vervolg van de procedure. Echter, het geven van informatie in het bijzonder over de beschikbare tijd voor de zitting en de tijdsbewaking blijft nogal eens achterwege.

Ook aan het tweede punt, het als bezwaarmaker je verhaal kunnen doen, blijkt in voldoende tot ruim voldoende mate te worden voldaan. Betrokkenen krijgen ruim voldoende de ruimte om hun bezwaar toe te lichten en hun belang over het voetlicht te brengen. De commissie luistert voldoende actief, vraagt door en vat samen. Ook stelt

²⁶ Dit wordt expliciet genoemd in de syllabus van eerdergenoemde training van Merlijn (hoofdstuk 8).

²⁷ Idem (hoofdstuk 9).

²⁸ Er kon worden gescoord op een vijfpuntschaal oplopend van onvoldoende (-), zwak (-), voldoende (-/+), ruim voldoende (+) tot goed (++)
Zie bijlage 2.

de commissie voldoende tot ruim voldoende open vragen. Dat geldt eveneens voor het non-verbale gedrag (aandacht gevend, uitnodigend) door de commissie richting bezwaarmaker.

Het derde punt, een respectvolle behandeling, scoort ruim voldoende. Dat geldt zowel voor de mate waarin de commissie zich persoonlijk richt tot de bezwaarmaker, de vertegenwoordiger van het stadsdeel en eventuele derden, als voor hun taalgebruik (passend, neutraal) en hun non-verbale communicatie (oogcontact).

Het vierde punt, de onpartijdigheid en deskundigheid van de commissie, is ruim voldoende. Het gaat dan onder meer om het geven van evenveel tijd en aandacht aan partijen, het gelijk en gelijkwaardig bejegenen van partijen en een neutrale opstelling in woord en gedrag. De commissie scoort ruim voldoende tot ruim voldoende als het gaat om het blijik geven van kennis van relevante regelgeving, de feiten van de zaak en de stukken uit het dossier en het stellen van relevante vragen naar aanleiding daarvan.

3.4 De beleving van de hoorzitting door bezwaarmakers en vertegenwoordigers van het stadsdeel

De bezwaarmakers

Direct na afloop van de hoorzitting hebben wij de aanwezigen (56) gevraagd hoe zij een en ander hebben beleefd. Om te beginnen aan de hand van stellingen die zijn ontleend aan eerdergenoemde aspecten van een rechtvaardige werkwijze.²⁹ Uit de beoordeling door de bezwaarmakers (27) komt eveneens naar voren dat de commissie zich dit heeft eigen gemaakt. De meerderheid van de bezwaarmakers is het eens tot helemaal eens met de hen voorgelegde stellingen omtrent het (vertonen van oplossingsgericht) gedrag van de commissie (zie bijlage 3). In het bijzonder op de onderdelen 'onpartijdigheid', 'het geven van uitleg over de procedure' en 'oprecht luisteren naar het standpunt van bezwaarmaker' scoort de commissie hoog. Een bewaarmaker vat het als volgt samen.

'Ik was erg tevreden over de zitting. Ik heb mijn verhaal kunnen doen. Ik was erg blij dat ik veel tijd kreeg om mijn verhaal te doen.'

Een andere bezwaarmaker:

'Ik ben erg tevreden over de manier waarop ik ben behandeld.'

Op het onderdeel 'inlevingsvermogen' scoort de commissie neutraal. Ook scoort de commissie neutraal op de mate waarin het mogelijkheden had onderzocht om het geschil/probleem op te lossen. Een bezwaarmaker licht zijn commentaar op dit punt als volgt toe.

'Alles ging om de juridische kant van de zaak. En die was dan ook heel netjes voorbereid. Maar dit geschil gaat om meer dan wat er juridisch allemaal kan en mag. Ik had van de gemeente verwacht dat ze dit zouden inzien en een actievere rol zouden gaan spelen. Niet op basis van juridisch gedoe, maar op basis van hun taak hun inwoners te dienen. Wij doen ons best ons geschil binnen een juridisch kader te plaatsen, maar wij zijn zelf geen juristen, dus als de gemeente zich achter juridische argumenten verschuilt, wat naar mijn mening in deze zaak is gebeurd, is het voor ons als burger erg moeilijk ertussen te komen.'

Een andere bezwaarmaker:

'De commissie, het bestuur en de ambtenaren geven te weinig antwoord, zijn niet bereid een standpunt in te nemen. Niemand is bereid zich in te zetten om iets voor elkaar te krijgen.'

Een derde bezwaarmaker blikt op de volgende manier terug op dit aspect van de hoorzitting.

²⁹ Ook hier kan worden gescoord op een vijfpuntschaal van helemaal oneens (--), eens (+), neutraal (+/-), oneens (-) tot helemaal eens (++) . Zie bijlage 3.

'Het ging op zich vriendelijk en respectvol. Ik had echter een meer open instelling van de gemeente als partij verwacht. Het zou namelijk ook kunnen dat zij iets over het hoofd hebben gezien of verkeerd beoordeeld. Helaas ontbrak deze zelfreflectie totaal bij de andere partij. Het is niet eens bij ze opgekomen, laat staan ter sprake gekomen dat zij iets verkeerd gedaan zouden kunnen hebben. Daardoor werd het mijns inziens een spel waarin de ego's van personen centraal stonden in plaats van dat er naar een werkzame oplossing werd gezocht. Er werd te veel met regels en artikels geschermd, de ambtenaren verstopten zich hierachter om hoe dan ook hun gelijk te halen. Hier had de commissie meer op moeten letten (...). Jammer, nu zijn er alleen maar verliezers want het kost veel geld en tijd om alles te gaan regelen en dit alleen maar omdat één van de aanwezigen niet volwassen genoeg was om toe te geven dat het besluit van de gemeente prima ter plekke aangepast had kunnen worden (...). Kort gezegd, de commissie zou wel veel kritischer op het meewerkend en meedenkend vermogen van de gemeentemedewerkers mogen zijn.'

Gevraagd om de hoorzitting met een cijfer tussen de een en tien te beoordelen, geeft een kleine meerderheid van de bezwaarmakers (N=27) een zeven.

Vervolgens is de bezwaarmakers gevraagd om eventueel aanvullend commentaar op het verloop van de hoorzitting. De meesten kijken daarop positief terug. Meer in het bijzonder waarderen zij dat zij in de gelegenheid werden gesteld hun standpunt toe te lichten, waarbij zij het gevoel hadden serieus te worden genomen. Wat hierbij opvalt is dat weinig respondenten een duidelijke verwachting hadden van de hoorzitting. Slechts een klein deel geeft aan dat de hoorzitting conform hun verwachting is verlopen, namelijk een uiteenzetting en uitwisseling van standpunten.

De vertegenwoordigers van het stadsdeel

Wij hebben dezelfde stellingen voorgelegd aan de vertegenwoordigers van het stadsdeel (25), de afdeling waar het primaire besluit is genomen. Zij scoren het gedrag van de commissie zo mogelijk nog hoger. Zij zijn het eens tot helemaal eens met de hen voorgelegde stellingen omtrent het (vertonen van oplossingsgericht) gedrag van de commissie. In het bijzonder op de onderdelen 'een beleefde behandeling' en 'een eerlijke behandeling' scoort de commissie hoog. Een stadsdeelvertegenwoordiger vat het als volgt samen.

'Duidelijke structuur van de hoorzitting. Iedereen kreeg de ruimte tijdens de hoorzitting.'

Opmerkelijk is dat de stadsdeelvertegenwoordigers positiever zijn over de mate waarin het mogelijke had onderzocht om het geschil/probleem op te lossen, dan de bezwaarmakers. Een stadsdeelvertegenwoordiger licht dit als volgt toe.

'De voorzitter schetste heel goed de procedure, leefde zich in, gaf zowel bezwaarde als vergunninghouder ruimte om hun standpunten toe te lichten en was actief op zoek naar een oplossing op basis van belangen.'

Een andere stadsdeelvertegenwoordiger:

'De hoorzitting en het verloop van de hoorzitting werd goed uitgelegd door de commissie. Iedereen kreeg de tijd en de ruimte om zaken toe te lichten. Verder ben ik van mening dat er goed geluisterd werd naar alle betrokken partijen. Naar mijn mening verliep de hoorzitting soepel, zo heb ik het althans ervaren. De commissie zocht naar een oplossing voor het onderliggende probleem. Wat ik vooral goed vond was dat de commissie zich inleefde in de positie van de bezwaarmaker. Het gaat om behoorlijk wat geld en de commissie leefde zich in op wat voor impact dit heeft op de bezwaarmaker.'

Gevraagd om de hoorzitting met een cijfer tussen de een en tien te beoordelen, geeft een ruime meerderheid van de stadsdeelvertegenwoordigers (N=25) een acht.

Ook de stadsdeelvertegenwoordigers is gevraagd om eventueel aanvullend commentaar op het verloop van de hoorzitting. De meesten kijken daarop positief terug. Een enkeling vindt het routine, een ritueel en vindt het te lang duren. De respondenten wisten goed wat zij van de hoorzitting konden verwachten. Wat opvalt is dat veel van hen verwachtten dat de commissie zal adviseren het bezwaar ongegrond te verklaren. Terugblikkend op het verloop van het voortraject, zijn er volgens de meesten geen kansen blijven liggen.

Derden-belanghebbenden

Verder is een aantal derden-belanghebbenden (N=4) om commentaar gevraagd. Het betrof inwoners van het stadsdeel die een vergunning hadden aangevraagd, waartegen bezwaar werd gemaakt. Zij zijn het eens met de hen voorgelegde stellingen omtrent het (vertonen van oplossingsgericht) gedrag van de commissie. In het bijzonder op de onderdelen 'geven uitleg over het verdere verloop van de zaak na de zitting' scoort de commissie hoog. Gevraagd om de hoorzitting met een cijfer tussen de een en tien te beoordelen, geven de meesten een zeven.

3.5 De beleving van de hoorzitting door de commissie

De hoorzitting wordt voorbereid door de behandelaar en vooraf besproken met de voorzitter. De voorzitter leidt de zitting, de behandelaar houdt zich doorgaans wat meer op de achtergrond. Wel stellen beiden vragen aan partijen. Hun is gevraagd hoe zij de hoorzittingen ervaren.

De voorzitters

Een aantal voorzitters (N=6) was in het verleden ook al werkzaam bij een stadsdeel, in uiteenlopende juridische functies. Een enkeling is tevens mediator. Zij zijn warm voorstander van het ambtelijk horen en voelen zich daartoe voldoende toegerust. Zij ervaren deze werkwijze als minder formeel en afstandelijk in vergelijking met die in het verleden werd gehanteerd. Zij ervaren in beginsel meer ruimte voor het vinden van een (informele) uitweg. Zij geven aan daar altijd naar te zoeken en de mogelijkheden daartoe vooraf te bespreken met de behandelaar.

Tegelijkertijd erkennen zij dat dit in de praktijk vaak niet (meer) lukt. Een aantal factoren speelt daarbij een rol, die zij niet altijd kunnen beïnvloeden. Zo kan het zijn dat het juridisch kader of het beleid geen ruimte biedt, de zaak te ingewikkeld ligt, dat er meerdere partijen betrokken zijn en/of dat partijen daartoe niet bereid zijn. Als de zaak eenmaal op zitting is gepland, is het belangrijkste momentum voor een informele afdoening eigenlijk voorbij. Bovendien zijn de zaken die zich goed leenden voor een informele aanpak, doorgaans al afgehandeld in het voortraject. Met andere woorden, de meeste hoorzittingen monden uit in een advies en een voorstel voor een beslissing op bezwaar.

Volgens de voorzitters is dit niet per definitie een probleem. In hun ogen kan het al voldoende zijn dat partijen iets nader tot elkaar komen, bijvoorbeeld op basis van een aanvullende rapportage van een expert of een enigszins gewijzigde aanvraag. Minstens zo belangrijk vinden zij het dat de bezwaarmaker zijn verhaal kan doen en zich gehoord voelt. En dat bezwaarmaker (mede daardoor) geneigd is de uiteindelijke beslissing op bezwaar te aanvaarden en het vertrouwen in de gemeente zich enigszins herstelt. Het gaat hen er ook niet om of bezwaarmaker zijn bezwaarschrift intrekt of niet. Dat is wat hen betreft geenszins het doel van de nieuwe werkwijze.

De voorzitters zijn doordrongen van het nut en de noodzaak van het als rechtvaardig ervaren van de procedure en zich bewust van hun invloed daarop. Zij hebben de indruk dat zij daar aardig in slagen, bijvoorbeeld op basis van de reacties die achteraf krijgen van bezwaarmakers. Zij wijzen op het belang om daar voldoende tijd voor uit te trekken, terwijl de zitting ook weer niet te lang kan duren. Ook is het in de praktijk nog niet zo eenvoudig. Een voorzitter verwoordt het als volgt.

'Goed horen kost veel tijd, gelet op de emoties. Daar zit niet iedereen op te wachten. Het duurt al snel te lang voor de verweerder (...). Je kan de zitting niet uit de klauwen laten lopen en je moet ze toch het gevoel geven dat ze zijn gehoord.'

'Het is een spanningsvolle rol, het adresseren van emoties is moeilijk. Wat dat betreft zijn we in het diepe gegooid. Veel juristen zitten alleen op de inhoud. Zo zijn we opgeleid. Het vergt veel oefening en het vak bij elkaar afkijken.'

Het feit dat er achterstanden zijn met het behandelen van bezwaarschriften, ondergraaft dit effect, aldus respondenten. Ook maakt het de positie van de behandelaar minder geloofwaardig.

Een enkele voorzitter voelt zich in de nieuwe constellatie minder vrij ten opzichte van de stadsdeelvertegenwoordigers, bijvoorbeeld om kritisch door te vragen. Dat is immers een collega, met wie men

straks weer verder moet. Het komt namelijk wel voor dat een stadsdeelvertegenwoordiger zich tijdens de hoorzitting afhoudend opstelt, omdat die geen mandaat heeft of het wettelijk kader/beleid niet paraat heeft. Dit belemmert een vlotte behandeling van de zaak, omdat er dan een nadere schriftelijke reactie moet komen. In het verleden waren de externe voorzitters veel strenger voor partijen.³⁰ De behandelaars beamen dit. De keerzijde hiervan is dat er vanuit de afdeling waar het primaire besluit is genomen, gemakkelijker informeel invloed wordt uitgeoefend op het opstellen van het advies van de commissie. De behandelaar kan zich nu niet meer beroepen op het feit dat het een extern advies betreft. De respondenten zijn dan ook geneigd hun onpartijdigheid te relativeren, als het gaat om het uitbrengen van hun advies.

Gevraagd naar hun taak- en rolopvatting ten aanzien van de hoorzitting geven de voorzitters aan dat het hen gaat om een combinatie van twee taken: het verzamelen van informatie ten behoeve van het opstellen van een advies (de waarheidsvinding) en het bieden van de gelegenheid aan partijen om hun verhaal te doen (het horen). Uit voorgaande citaten blijkt dat het nog niet zo eenvoudig is die te combineren.

De behandelaars

Ook de behandelaars (N=6) waren in het verleden werkzaam bij het stadsdeel, in uiteenlopende juridische functies. Zij waren daar onder meer belast met het behandelen van bezwaarschriften, waarbij zij ook altijd zochten naar een informele uitweg om de bezwaren eventueel weg te nemen (zie par. 3.2). In hun huidige functie zijn zij zowel belast met het behandelen van het bezwaarschrift (en het in dat kader bellen met de bezwaarmaker) als het vervullen van de secretarisfunctie op de hoorzitting.

Deze combinatie van taken ervaren de behandelaars als problematisch. Zij ervaren het als ongemakkelijk om, als behandelaar van het bezwaarschrift, actief een informele uitweg te moeten zoeken en (zodanig) vervolgens de formele rol van behandelaar te vervullen. De eerste rol zou, althans in de beeldvorming, afbreuk kunnen doen aan hun onpartijdigheid in de tweede rol. In hun eerste rol staat voor hun gevoel het horen en bemiddelen namens het stadsdeel voorop. In hun tweede rol staat de waarheidsvinding voorop en is de constellatie formeler. Als behandelaar stellen zij zich afstandelijker en objectiever op. Dit zou tot verwarring kunnen leiden bij de bezwaarmaker en eventuele derden. Overigens heeft dit probleem zich in de praktijk niet gemanifesteerd, aldus respondenten. Het leidt er echter wel toe dat de behandelaars minder ver gaan in het zoeken van een oplossing, waar zij dat in het verleden wel deden.

Een enkele behandelaar was juist voorstander van het horen door een externe commissie. De toenmalige leden waren vakinhoudelijk goed en streng, wat volgens respondenten leidde tot betere besluiten op bezwaar, die ook standhielden bij de rechter. Ook zou de burger meer waarde hechten aan de onafhankelijkheid van de externe commissie. In de praktijk is ook dit meegevallen, aldus respondenten.

De aanvankelijke weerstand lijkt te zijn weggeëbd en de meeste behandelaars zijn wel te spreken over het verloop van de hoorzitting. Ook zij erkennen dat er tijdens de hoorzitting weinig ruimte meer is om tot een informele uitweg te komen, hoewel zij daar wel altijd een open oog voor houden. Een behandelaar verwoordt het als volgt.

'Ik sta er wel voor open (een informele oplossing, AM). Ik ben er wel op gespitst, maar in de praktijk gebeurt het nauwelijks. Zeker niet als er meer partijen zijn. Het (de hoorzitting, AM) is toch een betrekkelijk formeel kader. (...) De hoorzitting is niet echt anders dan vroeger. Aan de andere kant gingen sommige externe commissieleden vroeger ook wel op zoek naar een informele oplossing en hielden zij de zaak aan.'

Net als de voorzitters zien zij echter ook winst in het horen als zodanig. Ook is het karakter van de hoorzitting veranderd. Een andere behandelaar beschrijft die als volgt.

'Vroeger was het een mini-rechtbank. Dat is nu meer ontspannen en minder juridisch. Dat lijkt me ook voor de burger prettiger. (...) Vroeger werden we wel hard aangepakt door de commissie, dat is nu anders.'

³⁰ De stadsdeelvertegenwoordigers waren toen doorgaans bestuursrechtelijk beter ingevoerd. Nu moeten vakspecialisten van VTH zelf verweer voeren, terwijl dat vroeger de juristen waren. Die zijn immers overgeplaatst het Juridisch Bureau.

Wat volgens respondenten in dit verband nog wel beter zou kunnen, is de redactie van het advies van de commissie. Daarin zou ook meer begrip voor de beleving door de bezwaarmaker kunnen doorklinken. Nu is dat advies nog tamelijk formeel-juridisch.

Gevraagd naar hun taak- en rolopvatting ten aanzien van de hoorzitting geven de behandelaars aan dat wat hen betreft het horen van betrokkenen voorop staat, evenals een onpartijdige en deskundige opstelling en een respectvolle behandeling van partijen. Tegelijkertijd moet de hoorzitting hen ook voldoende informatie opleveren om een goed advies en besluit op bezwaar op te stellen. In de praktijk blijkt deze combinatie nog best lastig. Twee behandelaars beschrijven deze worsteling als volgt.

'Het is ook heel lastig (het aandacht schenken aan de emoties en onderliggende belangen, AM). Dat kan niet elke jurist. Wij zijn zo sterk gericht op het inwinnen van informatie. Interesse in mensen tonen, dat is iets heel anders. Daar zijn we nooit in geschoold en voor aangenomen...'

'Een formele opstelling op de zitting is gemakkelijker. Het geeft houvast en structuur. Zo zijn we het gewend van de vroegere commissie, zo hebben we het geleerd.'

4. Analyse en conclusie

In dit hoofdstuk zet ik de bevindingen af tegen het analytisch kader, dat wil zeggen een oplossingsgerichte en rechtvaardige werkwijze (par. 2.2), ter beantwoording van de onderzoeksvragen. Voor de goede orde, herhaal ik hier de centrale vraag van het onderzoek.

Wat zijn de ervaringen met de oplossingsgerichte behandeling van bezwaarschriften door een interne commissie (ambtelijk horen)?

4.1 Analyse

Achtereenvolgens ga ik in op het bellen met de bezwaarmaker en de hoorzitting.

Het bellen met de bezwaarmaker

Het onderzoek schetst een wisselend beeld over de mate waarin wordt gebeld met de bezwaarmaker, nadat die zijn bezwaarschrift heeft ingediend, en waar dat toe leidt. De beschikbare kwantitatieve gegevens over de afdoening van de bezwaarschriften laten zien dat in 2016 en 2017 slechts in een minderheid van de gevallen is gebeld met de bezwaarmaker. In de circa de helft van de gevallen leidde dit telefonisch contact tot het wegnemen van de bezwaren, waardoor het bezwaarschrift is ingetrokken. Uit het dossieronderzoek (N=32) volgt echter dat in een ruime meerderheid van de gevallen is gebeld. Vervolgens heeft dit in een ruime meerderheid van de gevallen, om verschillende redenen, geleid tot wegnemen van de bezwaren c.q. intrekking van het bezwaarschrift.

Wat hiervan zij, bezwaarmakers geven aan het zeer op prijs te stellen dat met hen contact wordt opgenomen naar aanleiding van hun bezwaarschrift. Het biedt hen de gelegenheid hun verhaal te doen en zich te beraden op de vervolprocedure.

De behandelaars daarentegen, zijn minder tevreden. Voor hun gevoel hebben zij, mede in vergelijking met de oude situatie, onvoldoende speelruimte om te bellen met de bezwaarmaker en serieus de mogelijkheden te verkennen om de bezwaren weg te nemen. Zij zien hun mogelijkheden beperkt door onduidelijkheid over de tijd die zij redelijkerwijs kunnen besteden om een informele uitweg te beproeven, hoge werkdruk als gevolg van achterstanden en de geringe bereidheid van andere afdelingen (o.a. waar het primaire besluit is genomen) om mee te werken aan het zoeken van een informele uitweg. Zij zijn ervan overtuigd dat zij, onder deze omstandigheden, uit het bellen met de bezwaarmaker onvoldoende halen wat er in zit. Deze kritische opstelling van de behandelaars moet overigens worden gezien tegen de achtergrond van organisatieverandering en krimp binnen het Juridisch Bureau, als gevolg waarvan onder meer achterstanden zijn ontstaan.

Daarnaast blijken sommige behandelaars, als lid van de interne commissie die bezwaarmaker hoort en het bestuur vervolgens adviseert over de afdoening van het bezwaar, het lastig te vinden hun onbevangenheid en onpartijdigheid te bewaken ten opzichte van hun collega's die betrokken waren bij het primaire besluit. Kennelijk is de nieuwe, rolverdeling intern nog onvoldoende uitgekristalliseerd.

De hoorzitting

De hoorzittingen verlopen doorgaans ordelijk. De commissie is welwillend en vriendelijk en toont zich geïnteresseerd. Bezwaarmakers krijgen bij aanvang en afloop van de hoorzitting voldoende uitleg en informatie. Zij krijgen ruimschoots de gelegenheid hun verhaal te doen en voelen zich respectvol behandeld. Zij ervaren de commissie doorgaans als onpartijdig en deskundig. De commissie lijkt zich de elementaire gedragskenmerken van een rechtvaardige werkwijze dan ook te hebben eigen gemaakt.

Het beeld van de bezwaarmakers en derden-belanghebbenden is hiermee in overeenstemming. De meesten kijken positief terug op de hoorzitting, zij voelen zich doorgaans serieus genomen en respectvol behandeld. Zij

stellen het op prijs hun verhaal te hebben kunnen doen. De vertegenwoordigers van het stadsdeel (waar het primaire besluit is genomen) kijken zelfs nog positiever terug op de hoorzitting.

Tegelijkertijd verloopt de zitting tamelijk formeel en zakelijk. De hoorzitting staat primair in het teken van het inwinnen van informatie en het uitwisselen van standpunten. In dat beeld past dat de commissie nauwelijks ingaat op emoties die betrokkenen tonen en weinig doorvraagt naar onderliggende belangen. Het komt dan ook niet of nauwelijks voor dat partijen tijdens de hoorzitting tot elkaar komen en alsnog voor een informele uitweg kiezen. De hoorzitting als zodanig lijkt hiertoe ook minder uit te nodigen, daarvoor is de kwestie al te zeer geformaliseerd en de zitting kennelijk te formeel.³¹

De bezwaarmakers bevestigen dit beeld. Op het punt van het inlevingsvermogen van de commissie is in hun ogen ruimte voor verbetering. De stadsdeelvertegenwoordigers hebben overigens wel het gevoel dat de commissie voldoende heeft gezocht naar een informele uitweg.

De voorzitters en de meeste behandelaars zijn verklaard voorstander het ambtelijk horen, zij het dat bij de behandelaars aanvankelijk de nodige weerstand leefde. Ook onderschrijven zij het nut en de noodzaak van een oplossingsgerichte en rechtvaardige werkwijze. De voorzitters en behandelaars kunnen naar eigen zeggen uit de voeten met de nieuwe werkwijze. Tegelijkertijd worstelen zij nog wel met het combineren van twee, in hun ogen moeilijk te verenigen, functies van de hoorzitting: het inwinnen van relevante informatie met het oog op het opstellen van een besluit op bezwaar enerzijds (de hoorzitting biedt daartoe de enige kans) en het betrokkenen het gevoel geven dat zij rechtvaardig zijn behandeld anderzijds. Vooral die laatste functie kost juristen meer moeite. De ervaring leert namelijk dat juristen die bezwaarschriften behandelen van nature geneigd zijn de traditionele, formele werkwijze aan te houden (Wever, 2016; Van der Vlugt & Versteeg, 2017).

Dit lijkt toch vooral een kwestie van veel doen en van elkaar leren. Beiden functies zijn immers van belang (Brenninkmeijer, 2007). Eerdergenoemde worsteling moet dan ook veeleer worden gezien als een symptoom van een ontwikkel- en cultuurveranderingsproces dat het Juridisch Bureau doormaakt.

4.2 Conclusie en slotbeschouwing

Over het algemeen kan worden gesteld dat de geraadpleegde bezwaarmakers uit Amsterdam, stadsdeel Zuid wel tevreden zijn met het verloop van de bezwaarschriftprocedure nieuwe stijl.³² Dat geldt zowel voor het bellen door de behandelaar van de commissie naar aanleiding van het bezwaarschrift als voor het verloop van de hoorzitting onder leiding van een interne commissie. Over het algemeen voelen bezwaarmakers zich rechtvaardig behandeld. Hiermee is het door de gemeente Amsterdam beoogde doel van tevredenheid over de gemeentelijke dienstverlening een stap dichterbij gebracht.

Tegelijkertijd komt het beeld naar voren van een enigszins halfslachtige invoering van de oplossingsgerichte werkwijze. Aan de ene kant ervaren de behandelaars (al dan niet terecht) onvoldoende tijd en gelegenheid voor het werkelijk zoeken naar een informele uitweg en vinden zij daarvoor onvoldoende gehoor binnen hun stadsdeel. Hierdoor worden kansen gemist. Tegelijkertijd verloopt de hoorzitting nog steeds vrij traditioneel en wordt (het zoeken naar) een informele afdoening tijdens de hoorzitting door de commissie als een gepasseerd station beschouwd. Er is meer uit de oplossingsgerichte werkwijze te halen. Dat zou ook de ambitie moeten zijn en dat zou door stadsdeelbestuur en leidinggevenden ruimhartig moeten worden mogelijk gemaakt.

Er is immers ruimte voor verbetering. Op het punt van het bellen met de bezwaarmaker alsook op de hoorzitting. Zo zou het potentieel van het bellen met de bezwaarmaker beter kunnen worden benut, waardoor mogelijkerwijs meer bezwaren kunnen worden weggenomen. De behandelaars hebben hiertoe meer ruimte dan zij denken. Er

³¹ Een opmerkelijk vergelijkbaar beeld van de (tamelijk formele) opstelling van de commissie tijdens de hoorzitting komt naar voren uit recent onderzoek: een evaluatie van de werkwijze van de Regionale commissie bezwaarschriften Servicepunt71 (Van der Vlugt & Versteeg, 2017, p. 42-43) en een evaluatie van de bezwaarschriftprocedure in de gemeente Tilburg (Marseille, De Waard & Wever, 2017, p. 46 en 74-74).

³² De tevredenheid over de uitkomst van de procedure, waarvan het vergroten tevens een doel is van de gemeente, is in het kader van dit onderzoek niet gemeten.

bestaan immers slechts algemene richtlijnen voor de behandeling van een bezwaarschrift, c.q. het bellen met de burger. Zij zouden dan ook niet meer moeten aarzelen die ruimte te nemen: experimenteer, doorbreek knelpunten, evalueer succesvolle werkwijzen en bespreek dilemma's in het werkoverleg. Bespreek onderling en met de leiding wat nodig is om een bezwaarschrift passend af te handelen en hoeveel tijd dit mag kosten. Organiseer collegiale intervisie over de professionele opstelling en werkwijze in relatie tot de behandeling van bezwaarschriften.

Daarnaast zouden de afdelingen waar het primaire besluit wordt genomen (waaronder in het bijzonder VTH) in de gelegenheid moeten worden gesteld actief mee te werken aan het zoeken naar een informele uitweg.³³ Zij vormen immers een onmisbare schakel in de organisatorische keten van de informele afdoening van bezwaren. Bovendien kunnen zo ook veel beter lessen worden getrokken uit de bezwaren, met het oog op de continue verbetering van de (juridische) kwaliteit van het werk van het stadsdeel. Het belang hiervan is onderschat. Bespreek onderling wat een passende taakverdeling en werkwijze zou kunnen zijn en wat men in dit verband van elkaar mag verwachten.

Verder zou ook tijdens de hoorzitting nadrukkelijker kunnen worden gezocht naar een informele uitweg, waardoor het bezwaar mogelijk kan worden weggenomen. Hiertoe zou bijvoorbeeld voorafgaand aan de zitting een inschatting kunnen worden gemaakt op basis van het type zaak (o.a. ruimte wettelijk kader en beleid, type en stadium conflict, aantal en onderlinge relatie partijen).³⁴ Tijdens de zitting zou de commissie meer aandacht moeten schenken aan de onderliggende emoties en achterliggende belangen, als opening naar een mogelijke informele uitweg. Weer hierop alert, neem als voorzitter het initiatief. Observeer elkaars zittingen, evalueer als commissie elke zitting en spreek elkaar hierop aan.

Vanzelfsprekend vergt dat extra oefening en intervisie, zodat dit een tweede natuur wordt van betrokkenen. Niettemin bespeur ik daarvoor veel animo onder de medewerkers van het Juridisch Bureau. Gedurende het onderzoek heb ik gemerkt dat zij zich sterk identificeren met het oplossingsgerichte werken. Als bestuurders en leidinggevenden binnen het stadsdeel hiervoor werkelijk voorwaarden scheppen en juridische controllers er bovenop zitten, komt die tweede natuur vanzelf tot bloei!

³³ Idealiter zowel tijdens de fase van de aanvraag van de vergunning als het bellen en de hoorzitting tijdens de bezwaarfase.

³⁴ Vgl. Wever (2017, p. 124-125).

Gebruikte literatuur

- Allewijn, D. (2015). De bezwaaradviescommissie: ombouwen of afschaffen. *Tijdschrift voor Conflicthantering*, 2015/2, p. 14-18.
- Bos, K. van den & Velden, L. van der (2013). *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.
- Brenninkmeijer, A.F.M. (2007). Eerlijk bestuur over rechtmatigheid en behoorlijkheid. *Bestuurskunde*, 2007/1, p. 58-65.
- Brenninkmeijer, A.F.M. & Marseille, A.T. (2011). Meer succes met de informele aanpak van bezwaarschriften. *Nederlands Juristenblad*, 2010/30, p. 1586-2016.
- Commissie Evaluatie Awb I (1996). *Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 1994-1996. Verslag van de Commissie Evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht*. Den Haag.
- Commissie Evaluatie Awb III (2007). *Derde evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht: toepassing en effecten van de Awb 2002-2006*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Ettekoven, B.J. & Marseille, A.T. (2017). Afscheid van de klassieke procedure in het bestuursrecht? Preadviezen NJV 2017. Deventer: Wolters Kluwer.
- Herweijer, M. & Lunsing, J.R. (2011). *Hoe beleven burgers de bezwaarprocedure? Meta-evaluatie beleving door burgers van bezwaar*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Laemers, M.T.A.B. e.a. (2007). *Awb-procedure vanuit het gezichtspunt van de burger*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Lind, E.A. & Tyler, T.R. (1988). *The social psychology of procedural justice*. New York: Plenum Press.
- Marseille, A.T., Tolsma, H.D. & Graaf, K.J. de (2013). *Juridische kwaliteit van de informele aanpak beoordeeld*. Prettig contact met de overheid 5. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Marseille, A.T., Waard, B.M.N. de & Wever, M. (2017). *Evaluatie bezwaarschriftprocedure Tilburg*. Tilburg: gemeente Tilburg.
- Velden, V. van der, Koetsenruijter, C.C.J.M. & Euwema, M.C. (2010). *Eindrapportage pionierstraject mediationvaardigheden, resultaten, analyses & aanbevelingen*. Prettig contact met de overheid 2. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Vlugt, Y. van der & Versteeg, W.H. (2017). *Nieuwe werkwijze horen door de regionale commissie bezwaarschriften*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Waard, B.M.N. de, e.a. (2011). *Ervaringen met bezwaar. Onderzoek naar de ervaringen van burgers met de bezwaarschriftprocedure uit de Algemene wet bestuursrecht*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Waasdorp, J.R.K.A.M. (2017). De responsieve bezwaarschriftcommissie. *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, 2010/7, p. *-*

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

Wever, M. (2017). De bezwaarprocedure: Onderzoek naar verbanden tussen de inrichting van de procedure en de inhoudelijke kwaliteit van bezwaarbehandeling. *Recht der Werkelijkheid*, 2017/2, p. 120-130.

5. Bijlagen

5.1 Checklist dossieranalyse

Datum dossieranalyse

Gemeente of locatie

Rechtsgebied

Naam onderzoeker

1. Heeft de secretaris gebeld of gemaïld met de bezwaarmaker (of gemachtigde)?

2. Heeft de secretaris de bezwaarmaker (of gemachtigde) te pakken gekregen? Zo ja, telefonisch of schriftelijk?

3. Hoe is het contact tussen secretaris en bezwaarmaker (of gemachtigde) verder verlopen? Telefonisch of schriftelijk of allebei?

4. Heeft de secretaris de ontvangst van het bezwaarschrift bevestigd?

5. Heeft de secretaris met de bezwaarmaker (of gemachtigde) besproken hoe het bezwaarschrift zou moeten worden afgehandeld?

6. Heeft de secretaris aan de bezwaarmaker (of gemachtigde) gevraagd wat er speelt, wat het probleem is? En hoe belangrijk dat voor bezwaarmaker is?

7. Heeft de secretaris aan de bezwaarmaker (of gemachtigde) gevraagd wat die met het bezwaarschrift wil bereiken?

8. Heeft de secretaris de bezwaarmaker (of gemachtigde) gepolst voor een informeel gesprek of het treffen van een informele oplossing?

9. Heeft de secretaris aan de bezwaarmaker (of gemachtigde) uitleg gegeven over de (vervolg)procedure?

10. Heeft de secretaris de afspraken mondeling of schriftelijk bevestigd?

5.2 Observatieformulier hoorzitting

1. Algemeen

Observanten				
Datum				
Gemeente/Stadsdeel				
Rechtsgebied				
Officiële begintijd zitting		Feitelijke begintijd		
Officiële eindtijd zitting		Feitelijke eindtijd		
		<i>ja</i>	<i>nee</i>	<i>nvt</i>
Bezwaarmaker aanwezig?				
Gemachtigde bezwaarmaker aanwezig?				
Hoedanigheid gemachtigde	advocaat			
	andere professional			
	overig			
Verweerder vertegenwoordigd?				
Derde-partij aanwezig?				
Gemachtigde derde-partij aanwezig?				
Hoedanigheid gemachtigde derdepartij	advocaat			
	andere professional			
	overig			

2. Ontvangst

<i>Hoe is de ontvangst?</i>		<i>ja</i>	<i>nee</i>
1.	Worden partijen opgehaald en begeleid naar de zittingszaal?		
2.	Worden partijen allemaal tegelijk opgehaald?		
3.	Door wie worden partijen opgehaald? Stelt deze persoon zich voor?		
4.	Opmerkingen over ontvangst		

3. Start zitting

<i>De voorzitter informeert de aanwezigen over...</i>		<i>ja</i>	<i>nee</i>
1.	wie hij/zij is, wie naast hem/haar zit		
2.	wat hun status en rol is		
3.	(vraagt) wie de partijen zijn		
4.	(vraagt) of partijen alle stukken hebben		
5.	De voorzitter benoemt het doel van de zitting		
	<i>Welke doelen worden genoemd?</i>		<i>ja</i> <i>nee</i>
	a.		
	b.		

	c.				
	d.				
6.	De voorzitter benoemt wat de gang van zaken zal zijn/wat er globaal besproken zal worden/hoe de rolverdeling is				
7.	De voorzitter geeft aan hoe lang de zitting zal duren				
	Tijdsduur			min.	
Opmerkingen:					

4. Informatieverzameling

De voorzitter (of de secretaris)...		ja	nee	nvt
1a.	geeft aan wat de kern van het juridische geschil is			
1b.	checkt dat bij partijen			
2.	geeft de bezwaarmaker de mogelijkheid zijn verhaal te doen			
3.	vraagt de bezwaarmaker naar relevante feiten en omstandigheden (<i>waarheidsvinding</i>)			
4.	vraagt de bezwaarmaker naar het eventuele onderliggend belang (de reden dat bezwaar is aangetekend, wat die met de procedure wil bereiken)			
5a.	vraagt de verweerder naar het eventuele onderliggend belang (Wat staat er voor de gemeente op het spel?)			
5b.	vraagt de evt derde naar het eventuele onderliggende belangen			
6a.	vraagt door op de het onderliggende belang			
	<i>het doorvragen is gericht op:</i>			
6b.	belang bezwaarmaker bij vernietiging besluit			
6c.	wenselijkheid overleg partijen			
6d.	het verkennen van oplossingsrichtingen			
6e.	belang van de bezwaarmaker bij voortzetting procedure			
6f.	anders, nl			
	vraagt de bezwaarmaker naar eventuele onderliggende emoties en weerstanden			
7.	laat merken wat hij/zij van de juridische stellingen van partijen vindt			
8.	laat partijen over en weer op elkaars inbreng reageren			
8.	bevordert het gesprek tussen partijen			
10.	vat meer dan eens het standpunt van partijen samen en verifieert of hij hen goed heeft begrepen (<i>verduidelijken, luisteren, samenvatten en doorvragen</i>)			
11.	onderbreekt partijen/kapt ze af (<i>regievoering over hoorzitting</i>)			
12a.	stelt de onderbouwing door de bezwaarmaker van diens standpunt over de feiten aan de orde (commissie vraagt naar onderbouwing, rapportages, verklaringen o.i.d.)			
12b.	laat merken of hij/zij de onderbouwing overtuigend vindt			
12c.	bespreekt of de bezwaarmaker met (aanvullend) bewijs kan komen			
12d.	maakt duidelijk welk aanvullend bewijs eiser zou moeten leveren om te kunnen overtuigen			
13a.	stelt de feitelijke onderbouwing door de verweerder van diens standpunt over de feiten aan de orde			
13b.	laat doorschemeren of hij/zij de onderbouwing overtuigend vindt			
13c.	bespreekt of verweerder met (aanvullend) bewijs kan komen			
13d.	maakt duidelijk welk aanvullend bewijs de verweerder zou moeten leveren om te kunnen overtuigen			

Opmerkingen (aan wie worden de meeste vragen gesteld, wat voor type vragen etc):

5. Einde zitting/vervolg procedure

		<i>ja</i>	<i>nee</i>
1.	De voorzitter vraagt partijen of alles hebben kunnen zeggen wat zij wilden		
<i>De zitting heeft als uitkomst/vervolg, dat...</i>			
2.	Bezwaarmaker zijn bezwaar intrekt		
3.	partijen een oplossing bereiken		
4.	partijen wachten op het advies van de commissie		
<i>Opmerkingen</i>			

Aanvullende observaties (invullen na afloop van de zitting)

<i>In hoeverre was sprake van...</i>	niet --	nauwelijks -	Tamelijk -/+	behoorlijk +	zeer ++
1. Uitleg en informatie					
informatieverstrekking over de procedure en het besluitvormingsproces					
informatieverstrekking over wat partijen kunnen verwachten					
informatieverstrekking over de beschikbare tijd/tijdsbewaking					
informatieverstrekking over het vervolg/de vervolprocedure					
<i>Andere punten/toelichting</i>					
	--	-	-/+	+	++
2. Voice					
ruimte om het bezwaar toe te lichten/het verhaal te doen/het belang over het voetlicht te brengen					
actief luisteren door de voorzitter/secretaris, samenvatten en doorvragen					
het stellen van open vragen door de voorzitter/secretaris					
aandachtgevend of uitnodigend gedrag door de voorzitter/secretaris (bijv. een geïnteresseerde lichaamshouding, gevoelsreflecties)					
<i>Andere punten/toelichting</i>					
	--	-	-/+	+	++
3. Respect					
een respectvolle behandeling door de voorzitter/secretaris					
het zich richten tot de bezwaarmaker en/of derde persoonlijk richten (en niet alleen de gemachtigde) door de voorzitter/secretaris					

passend, neutraal en respectvol taalgebruik door de voorzitter/secretaris					
oogcontact met de bezwaarmaker en/of derde door de voorzitter/secretaris					
<i>Andere punten/toelichting</i>					
	--	-	-/+	+	++
4. Onbevooroordeeld					
evenveel tijd, aandacht en ruimte geven door de voorzitter/secretaris aan alle partijen					
een gelijke en gelijkwaardige bejegening door de voorzitter/secretaris van alle partijen					
een open en geïnteresseerde (lichaams)houding door de voorzitter/secretaris					
Het laten merken door de voorzitter/secretaris wat zij van het verhaal van de bewaarmaker vinden					
<i>Andere punten/toelichting</i>					
	--	-	-/+	+	++
5. Deskundigheid					
Verwijzing naar informatie uit het dossier door de voorzitter/secretaris					
Kennis van feiten en de wet bij de voorzitter/secretaris					
Het stellen van relevante vragen door de voorzitter/secretaris					

Andere punten/toelichting

	--	-	-/+	+	++
De commissie onderzoekt of sprake is van onderliggend conflict en, zo ja, of er mogelijkheden zijn dat op te lossen)					
<i>Toelichting:</i>					
De commissie houdt een traditionele formele behandeling aan	--	-	-/+	+	++
<i>Toelichting:</i>					

Hoe zou je deze zaak karakteriseren? Meer als een *eenduidig juridisch geschil*, of meer als een *conflict met veel aspecten*?

eenduidig juridisch geschil *conflict met veel aspecten*

5.3 Stellingen en vragen bezwaarmaker en verweerder na hoorzitting

Bezwaarmaker

Naam onderzoeker:
Gemeente of locatie:
Rechtsgebied:
Datum zitting:

Hieronder staan enkele stellingen over het optreden van de hoorcommissie tijdens de zitting. Kunt u aangeven of u het met die stellingen eens bent?

Stellingen	Helemaal eens	Eens	Neutraal	Oneens	Helemaal oneens
De commissie had zich goed op de zaak voorbereid					
De commissie was deskundig					
De commissie was onpartijdig					
De commissie leefde zich in mijn situatie					
De commissie luisterde oprecht naar mijn standpunt					
De commissie gaf uitleg over de gang van zaken ter zitting					
De commissie gaf uitleg over het verdere verloop van de zaak na de zitting					
Ik ben op een beleefde manier behandeld					
Ik ben met respect behandeld					
Ik kon mijn mening geven					
Er werd oprecht naar mijn mening geluisterd					
Ik werd op een eerlijke manier behandeld					

Stellingen

Helema
al
eens

Eens

Neutraal

Oneens

Helema
al
oneen
s

Ik werd op een rechtvaardige manier bejegend

Alle informatie die van belang is in deze zaak, is op tafel gekomen

De commissie heeft voldoende gekeken naar mogelijkheden om het conflict/probleem op te lossen

De manier waarop de commissie de zaak behandelde, paste bij het probleem/geschil

Welk cijfer geeft u aan de hoorzitting? Op een schaal van 1 tot 10

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Kunt u dit cijfer kort toelichten?

Open vragen

1a. Wat had u van de hoorzitting verwacht?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

1b. Wat vond u van de hoorzitting? Hoe verliep de hoorzitting? Hoe heeft u de hoorzitting ervaren?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

2a. Op welk punt was u het meest positief over het optreden van de commissie?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

2b. Op welk punt was u het minst positief over het optreden van de commissie?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

3. Wat verwacht u van het advies van de commissie?

Ik verwacht dat het advies mij in het gelijk stelt

Ik verwacht dat het advies de gemeente in het gelijk stelt (dus dat ik ongelijk krijg)

Ik weet het nog niet

Anders, nl

.....

4. Wat verwacht u van de beslissing op bezwaar van de gemeente?

Ik verwacht dat het bezwaar gegrond wordt verklaard (dus dat ik gelijk krijg)

Ik verwacht dat het beroep ongegrond wordt verklaard (dus dat ik ongelijk krijg)

Ik weet het nog niet

Anders, nl

.....

Voortraject

5. Kunt u aangeven wat voor u de belangrijkste redenen waren om in bezwaar te gaan?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

6. Is er namens de gemeente telefonisch contact met u opgenomen nadat er bezwaar was ingediend?

J A

N E E

7. Zo ja, hoe heeft u dat ervaren?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

8. Bent u vervolgens uitgenodigd voor een persoonlijk gesprek?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

9. Zo ja, hoe heeft u dat ervaren?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

10. Wilt u nog iets zeggen over deze zaak?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

11. Heeft u nog een advies voor de bezwaaradviescommissie of voor de gemeente?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

Na de verzending van het advies en het besluit van de commissie en na de beslissing op bezwaar zouden wij u telefonisch nog enkele vragen willen stellen. Dat duurt dan maximaal 10 minuten.

Mogen we daarover contact met u opnemen?

Kunt u een telefoonnummer en tijdstip doorgeven waarop u bereikbaar bent? Of emailadres?

Mag ik u hartelijk danken voor uw medewerking.

Verweerder

Naam onderzoeker:

Gemeente of locatie:

Rechtsgebied:

Datum zitting:

.....

Hieronder staan enkele stellingen over het optreden van de hoorcommissie tijdens de zitting.
Kunt u aangeven of u het met die stellingen eens bent?

Stellingen

	Helema al eens	Eens	Neutraal	Oneens	Helema al oneen s
De commissie had zich goed op de zaak voorbereid					
De commissie was deskundig					
De commissie was onpartijdig					
De commissie leefde zich in mijn situatie					
De commissie luisterde oprecht naar mijn standpunt					
De commissie gaf uitleg over de gang van zaken ter zitting					
De commissie gaf uitleg over het verdere verloop van de zaak na de zitting					
Ik ben op een beleefde manier behandeld					
Ik ben met respect behandeld					
Ik kon mijn mening geven					
Er werd oprecht naar mijn mening geluisterd					
Ik werd op een eerlijke manier behandeld					

Stellingen

Helema
al
eens

Eens

Neutraal

Oneens

Helema
al
oneens

Ik werd op een rechtvaardige manier bejegend

Alle informatie die van belang is in deze zaak, is op tafel gekomen

De commissie heeft voldoende gekeken naar mogelijkheden om het conflict/probleem op te lossen

De manier waarop de commissie de zaak behandelde, paste bij het probleem/geschil

Welk cijfer geeft u aan de hoorzitting? Op een schaal van 1 tot 10

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Kunt u dit cijfer kort toelichten?

Aantekeningen

1a. Wat had u van de hoorzitting verwacht?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

1b. Wat vond u van de hoorzitting? Hoe verliep de hoorzitting? Hoe heeft u de hoorzitting ervaren?

.....
.....
.....
.....
.....

.....
.....
.....
.....
.....
.....

2a. Op welk punt was u het meest positief over het optreden van de commissie?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

2b. Op welk punt was u het minst positief over het optreden van de commissie?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

3. Wat verwacht u van het advies van de commissie?

Ik verwacht dat het advies de burger in het gelijk stelt

Ik verwacht dat het advies de gemeente in het gelijk stelt

Ik weet het nog niet

Anders, nl

.....
.....

4. Wat verwacht u van de beslissing op bezwaar van de gemeente?

Ik verwacht dat het bezwaar gegrond wordt verklaard

Ik verwacht dat het bezwaar ongegrond wordt verklaard

Ik weet het nog niet

Anders, nl

.....
.....

Voortraject

5. kunt u aangeven wat volgens u in deze zaak voor de burger de belangrijkste redenen waren om in bezwaar te gaan?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

6. Is er namens de gemeente telefonisch contact of informeel overleg geweest met de indiener van het bezwaar?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

.....
.....
.....

7. Indien niet, waarom niet?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

8. Zijn er volgens u kansen blijven liggen in het voortraject?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

9. Wilt u nog iets zeggen over deze zaak?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

.....
.....
.....

10. Heeft u nog een advies voor de bezwaaradviescie?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

Na de verzending van het advies van de commissie en na de beslissing op bezwaar zouden wij u telefonisch nog enkele vragen willen stellen. Dat duurt dan maximaal 5 minuten.

Mogen we daarover contact met u opnemen?
Kunt u een telefoonnummer en tijdstip doorgeven waarop u bereikbaar bent? Of emailadres?

Mag ik u hartelijk danken voor uw medewerking.

Aantekeningen

Aanvullende informatie die door respondent wordt verstrekt.

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

5.4 Gesprekspunten vraaggesprekken secretaris/voorzitter

1. Introductie: aanleiding en doel onderzoek, doel vraaggesprek, verwerking gegevens.
2. Algemeen: uw achtergrond, ervaring en het type zaken dat u behandelt.
3. Secretaris: ervaringen met bellen na bezwaar en zoeken/vinden 'informele oplossing'.
 - Wat gaat goed?
 - Wat zit tegen: knelpunten en (institutionele) belemmeringen, geschiktheid zaken?
 - Toerusting: opleiding/training en facilitaire ondersteuning?
 - Wat kan beter?
4. Voorzitter en secretaris: ervaringen met de hoorzitting.
 - Wat gaat goed?
 - Wat zit tegen: knelpunten en (institutionele) belemmeringen, geschiktheid zaken?
 - Toerusting: opleiding/training en facilitaire ondersteuning?
 - Wat kan beter?
 - Kansen en mogelijkheden tot het vinden van een 'informele oplossing'?
5. Uw taak- en rolopvatting ten aanzien van de hoorzitting:
 - Het inwinnen van informatie (standpunten partijen) ten behoeve van het uit te brengen advies (waarheidsvinding)?
 - Het boven tafel krijgen van de onderliggende belangen van partijen (horen)?
 - Een respectvolle behandeling van partijen?
 - Een onpartijdige en deskundige opstelling?
 - Het (zo mogelijk) vinden van een 'informele oplossing' voor het geschil?
 - In hoeverre slaagt u er in de door u gewenste rol te vervullen? Waarom wel/niet?
6. Voordelen en nadelen van de huidige werkwijze voor de afhandeling van bezwaarschriften (ten opzichte van het verleden). Verbetering of verslechtering.
7. Punten die u nog naar voren wil brengen.
8. Afsluiting en vervolg