

Verkenning

NIEUWE WERKWIJZE HOREN DOOR DE REGIONALE COMMISSIE BEZWAARSCHRIFTEN



Colofon

Deze verkenning is in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (programma Passend Contact met de Overheid) uitgevoerd. De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij de auteurs. De inhoud van dit rapport vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Tekst

Mw. mr. dr. Y.M. van der Vlugt en mw. mr. dr. W.H. Versteeg.

Foto omslag

Arenda Oomen

Verkenning

**Nieuwe werkwijze horen
door de Regionale Commissie
Bezwaarschriften**

Inhoud

1.	Inleiding	5
1.1	Achtergrond en aanleiding verkenning	5
1.2	Wettelijk kader en ontwikkelingen bezwaarprocedure	5
1.3	Wat vinden burgers belangrijk?	7
1.4	Conflicthantering bij bezwaren	9
1.5	Vroeger en nu: nieuwe aanpak bezwaarschriften Servicepunt71	10
1.6	Vraagstelling verkenning	14
1.7	Aanpak en werkwijze verkenning	14
1.8	Verkenning vanuit dynamisch perspectief	15
1.9	Leeswijzer	15
2.	Leden van de Regionale commissie bezwaarschriften aan het woord	17
2.1	Inleiding	17
2.2	Taakopvatting	17
2.3	Het kenmerkende van de nieuwe werkwijze	18
2.4	Veranderingen in het werk door de nieuwe werkwijze	20
2.5	Verbeterpunten, feedback en leren	23
3.	Leden van de Regionale commissie bezwaarschriften aan het werk: observaties	25
3.1	Inleiding	25
3.2	Kop	25
3.3	Romp	25
3.4	Staart	28
4.	Bezwaarmaker en verweerder aan het woord	29
4.1	Inleiding	29
4.2	Voorafgaand aan de zitting bij de Commissie	29
4.3	Verwachtingen van de zitting	30
4.4	Ervaring op de zitting	31
5.	Het vervolg van de procedure: hoe verder na de zitting?	36
5.1	Inleiding	36
5.2	Tevredenheid partijen	36
5.3	Probleem opgelost, vertrouwen hersteld?	38
5.4	Wat had er beter gekund?	38
6.	Conclusies en aanbevelingen	41
6.1	Inleiding	41
6.2	Dynamisch perspectief: leren van feedback	41
6.3	Regionale Commissie Bezwaarschriften Servicepunt71	42
6.4	Secretariaat Servicepunt71	44
6.5	Gemeente	46
6.6	Conclusie	47
	Bijlagen	
Bijlage I	Vragenlijst leden bezwaaradviescommissie Servicepunt71	48
Bijlage II	Interview bezwaarmaker na hoorzitting	50
Bijlage III	Interview vakafdeling na hoorzitting	53

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding verkenning

Tot eind 2014 hadden de gemeenten Zoeterwoude, Oegstgeest, Leiderdorp en Leiden elk een eigen onafhankelijke commissie voor bezwaarschriften die in beginsel ieder bezwaarschrift behandelde. In januari 2015 is één Regionale Commissie Bezwaarschriften Servicepunt⁷¹ gestart. Deze onafhankelijke Commissie behandelt de bezwaren van inwoners, bedrijven en organisaties voor de vier hiervoor genoemde gemeenten en Servicepunt⁷¹. Servicepunt⁷¹ heeft hierbij de regie. Het secretariaat van de Commissie wordt verzorgd door Servicepunt⁷¹. De vier gemeenten hebben niet alleen een gezamenlijke bezwaaradviescommissie gekregen, maar zij hebben tegelijkertijd een andere manier van werken bij bezwaren geïntroduceerd. Een manier die minder formeel is en een prettiger contact met de overheid wil realiseren. Alle commissieleden zijn geselecteerd op intrinsieke motivatie voor de uitgangspunten van Passend Contact met de Overheid en getraind op de inzet van mediationvaardigheden met als doel het waarborgen van procedurele rechtvaardigheid.² Nu deze nieuwe aanpak een jaar loopt, is het tijd voor een tussentijdse terug- en vooruitblik.

1.2 Wettelijk kader en ontwikkelingen bezwaarprocedure

1.2.1 Wettelijk kader bezwaarprocedure

Als een burger het niet eens is met een besluit van de overheid, dan kan hij een bezwaarschrift indienen om zijn bezwaren kenbaar te maken. Sinds de invoering van de Algemene wet bestuursrecht in 1994 is de bezwaarprocedure de verplichte voorprocedure voor het beroep op de rechter. De Awb bepaalt om die reden dat de burger in de regel pas een beroep op de rechter kan doen nadat een bezwaarschriftprocedure is gevoerd. Die is bedoeld als een laagdrempelige, eenvoudige procedure bij het bestuursorgaan dat het oorspronkelijke besluit heeft genomen. Het is beter dat bestuur en burger er zelf uitkomen dan dat de rechter zich over hun geschil moet buigen, zo was de gedachte.³ De bezwaarschriftprocedure zou daaraan volgens de wetgever kunnen bijdragen. De regeling is redelijk eenvoudig gehouden. Een burger die in beroep wil gaan moet eerst een bezwaarschrift indienen bij het bestuursorgaan (art. 7:1 Awb), het bestuursorgaan nodigt hem, en eventuele andere belanghebbenden uit om te worden gehoord (art. 7:2), tenzij duidelijk is dat dit geen enkele zin heeft (art. 7:3), de burgers ontvangen het dossier (art. 7:4), degene die namens de overheid optreedt, staat enigszins los van de kwestie (art. 7:5), de betrokkenen worden bij voorkeur in elkaars aanwezigheid gehoord (art. 7:6) en van het horen wordt een verslag gemaakt (art. 7:7). Voor de beslissing op het bezwaar geldt een termijn (art. 7:10), bij de beslissing wordt het eerdere besluit heroverwogen en zondig herroepen (art. 7:11) en het besluit op bezwaar moet deugdelijk worden gemotiveerd (art. 7:12). In artikel 7:13 Awb is geregeld dat er voor de behandeling van bezwaarschriften een adviescommissie kan worden ingesteld (het horen geschiedt door een commissie). Op papier klinkt dit als een goede procedure, waarbij in een gesprek tussen burger en overheid het conflict tot een oplossing kan worden gebracht. Echter, in de praktijk is er regelmatig kritiek te horen op de bezwaarprocedure als geheel, maar ook meer specifiek op de bezwaaradviescommissies.⁴

1.2.2 De bezwaarbehandeling in de praktijk⁵

Jaarlijks worden in Nederland ongeveer 2,6 miljoen bezwaarschriften ingediend.⁶ Een belangrijke vraag hierbij is hoe deze procedure functioneert en wat vinden bezwaarmakers er zelf van? Sinds de invoering is er veel onderzoek gedaan naar het

1 In deze verkenning wordt de Regionale Commissie Bezwaarschriften Servicepunt 71 ook wel de bezwaaradviescommissie of in het kort 'de Commissie' genoemd.

2 Jaarverslag Bezwaarbehandeling 2015, p. 3.

3 Zie hierover: M. Scheltema, 'Inleiding', in: A.T. Marseille & L. van der Velden (red.), *Vertrouwen verdient. Verdient vertrouwen. Visies op geschilbeslechting door de overheid*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2013.

4 Zie ook: D. Allewijn, *De bezwaaradviescommissie: ombouwen of afschaffen?* in: Tijdschrift Conflictantering, 2015, nr. 2, p. 14-18.

5 Zie verder over bezwaarschriften het rapport: *Professioneel behandelen van bezwaarschriften, handleiding voor het oplossingsgericht behandelen van bezwaarschriften*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2014.

6 Van der Velden, L., C.C.J.M. Koetsenruijter & M.C. Euwema (2010). *Prettig contact met de overheid 2*, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

functioneren van de bezwaarschriftprocedure, waaruit blijkt dat de doelstellingen van de bezwaarschriftprocedure niet altijd goed uit de verf komen. Dat constateerde in 1996 de commissie Polak, die de eerste evaluatie van de Awb uitvoerde.⁷ Volgens deze commissie was een belangrijk probleem dat de bestuurlijke heroverweging nogal eens beperkt blijft tot een rechtmatigheidstoetsing. 'Dat versmalt de heroverweging', aldus de commissie. De toegevoegde waarde van bezwaar ten opzichte van het beroep op de bestuursrechter is dan kleiner dan mogelijk zou zijn. Daarvan zou vooral sprake zijn wanneer een bezwaarschriftencommissie wordt ingesteld die uit onafhankelijke deskundigen bestaat. Deze constatering werd ook onderschreven in de rapportage 'Bestuur in geding' van de bestuurlijke werkgroep-Van Kemenade van november 1997⁸ en door de commissie-Boukema, die verantwoordelijk was voor de tweede evaluatie van de Awb.⁹ Sinds de invoering van de Awb in 1994 is de bezwaarschriftprocedure op verschillende onderdelen gewijzigd, zoals o.a. artikel 7:1a Awb dat het mogelijk maakt de bezwaarschriftprocedure over te slaan en rechtstreeks beroep in te stellen bij de bestuursrechter als zowel de bezwaarmaker als het bestuursorgaan dat een goed idee vinden.

De kritiek op het functioneren van de bezwaarschriftprocedure is echter niet verstomd. Dat blijkt uit verschillende proefschriften over dit onderwerp en tal van evaluatiestudies, waaronder de hiervoor genoemde evaluaties van de Awb. De commissie-Ilsink, die de derde evaluatie van de Awb in goede banen leidde, stelde in 2007 dat ondanks alle publicaties en eerdere onderzoeken toch nog maar weinig bekend is over de ervaringen van burgers met de bezwaarschriftprocedure. Uit één van de onderzoeksrapporten¹⁰ blijkt bovendien een behoefte aan meer informele procedures met direct persoonlijk contact in plaats van de in de praktijk gebruikelijke formele en hoofdzakelijk schriftelijke behandeling.

Deze conclusie van de commissie Ilsink, vormt in 2007 aanleiding voor een ander omvangrijk onderzoek: het onderzoek van De Waard c.s.¹¹ Uit deze studie blijkt dat bijna driekwart van de geïnterviewde burgers een negatief eindoordeel heeft over de bezwaarschriftprocedure waar zij bij betrokken zijn geweest. Ze vinden dat de procedure te lang duurt, trekken de onpartijdigheid van de behandelaars van bezwaarschriften in twijfel, zijn van oordeel dat in de beslissing op bezwaar onvoldoende rekening is gehouden met wat ze tijdens de hoorzitting naar voren hebben gebracht en vinden dat onvoldoende wordt ingegaan op hun bezwaren. Uiteraard is er een verband tussen het eindoordeel en de uitkomst van de procedure, in die zin dat respondenten met een positieve uitkomst vaker een positief oordeel hebben. Opmerkelijk is dat slechts een gering aantal respondenten aangeeft dat het bestuursorgaan contact met hen heeft opgenomen na het indienen van het bezwaarschrift, terwijl bestuursorganen stellen dat ze dat veelal wel doen. Dat is van belang omdat burgers aangeven zelf wel degelijk behoefte te hebben aan overleg en een voorkeur hebben voor informele afdoening. Een andere opvallende uitkomst is dat bezwaarmakers aangeven tevoren graag meer te willen weten over de gang van zaken tijdens de bezwaarschriftprocedure. In een meta-evaluatie zijn in 2011 de resultaten van de verschillende studies op een rijtje gezet.¹² De meta-evaluatie komt tot verschillende aanbevelingen voor de informele aanpak, die kan rekenen op een grotere tevredenheid bij bezwaarmakers. Benadrukt wordt dat de informele aanpak in de meeste gevallen goed werkt, maar dat soms een meer formele aanpak de voorkeur verdient. Met name is dat het geval in principiële kwesties. Onderzoek toont daarnaast aan dat de uitkomst van de informele aanpak vaker wordt geaccepteerd door de bezwaarmaker, terwijl de doorlooptijd korter is en de administratieve lasten lager zijn. Van belang is voorts dat een analyse van de juridische kwaliteit van de uitkomsten van ruim 400 met de toepassing van de informele aanpak behandelde bezwaarschriften niet duidt op tekortkomingen.¹³

1.2.3 Kritiek op de bezwaaradviescommissies

Naast kritiek op de bezwaarprocedure als geheel, is er ook kritiek geuit, meer specifiek op het horen door bezwaaradviescommissies in deze procedure. Zoals hiervoor al bleek is in artikel 7:13 Awb geregeld dat het horen ook door een adviescommissie kan worden gedaan. Op de hoorzitting komt ook een vertegenwoordiger van het bestuursorgaan, en die wordt

7 Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 1994-1996, Verslag van de Commissie Evaluatie Algemene wet bestuursrecht, Den Haag 18 december 1996.

8 Kamerstukken II 1998/99, 26 360, nr. 1.

9 Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 1997-2001, Verslag van de Commissie Evaluatie Algemene wet bestuursrecht II, Den Haag 13 december 2001.

10 Laemers, M.T.A.B. e.a. (2007) Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger. Den Haag: Bju.

11 B.W.N. de Waard e.a., Ervaringen met bezwaar. Onderzoek naar de ervaringen van burgers met de bezwaarschriftprocedure uit de Algemene wet bestuursrecht, Den Haag: Bju 2011.

12 M. Herweijer & J.R. Lunsing, Hoe beleven burgers de bezwaarprocedure? Meta-evaluatie beleving door burgers van bezwaar, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: 2011.

13 A.T. Marseille, H.D. Tolsma & K.J. de Graaf, Juridische kwaliteit van de informele aanpak beoordeeld. Prettig contact met de overheid 5, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2013.

‘in de gelegenheid gesteld een toelichting op het standpunt van het bestuursorgaan te geven’. Volgens Allewijn heeft het inschakelen van deze bezwaaradviescommissie ernstig afbreuk gedaan aan het probleemoplossend vermogen van de bezwaarschriftprocedure.¹⁴ In zijn artikel geeft Allewijn een overzicht van kritiekpunten dat in verschillende onderzoeken naar de bezwaarprocedure naar voren is gekomen:

1. Allewijn benadrukt dat de bezwaarcommissies hoofdzakelijk uit juristen bestaat, met als gevolg dat de bezwaarcommissie zich vaak beperkt tot een rechtmatigheidstoetsing.
2. Bezwaaradviescommissies nemen het beleid van het bevoegde bestuursorgaan als uitgangspunt, en oordelen dus binnen de door het bestuursorgaan gegeven kaders. Schwartz schrijft in haar proefschrift dat het beleid van het bestuursorgaan meestal als een gegeven wordt beschouwd, dat de commissie vaak ongemotiveerd aanneemt dat het algemeen belang prioriteit heeft ten opzichte van het individuele belang van bezwaarde en is in het algemeen beducht om, qua beleid, op de stoel van het bestuursorgaan te gaan zitten.¹⁵
3. Volgens Allewijn komen ambtenaren veelal bij de commissie met het doel hun besluiten overeind te houden. Om dat doel te bereiken, spreken zij alles wat de burger naar voren brengt tegen. Burgers staan zo tegenover een overheid die zich star en defensief opstelt, onnodig juridiseert en weinig onderhandelingsbereidheid toont. Ook voelen ambtenaren zich soms persoonlijk aangevallen. Voor het vertrouwen van de burger in de overheid is dit funest, aldus Allewijn.
4. Uit het onderzoek van De Waard e.a. bleek dat bezwaarmakers vaak twijfelen aan de onpartijdigheid van de leden van de bezwaaradviescommissies. Voor hen is niet zichtbaar dat met hun kant van de zaak rekening wordt gehouden en zij voelen zich niet gehoord.¹⁶
5. En tot slot is er volgens Allewijn de onbalans, dat de overheid het advies van de bezwaaradviescommissie naast zich neer mag leggen.¹⁷

Deze kritiekpunten nodigen uit tot een bezinning op de werkwijze van de bezwaarschriftencommissie, vooral in relatie tot de vraag wat burgers belangrijk vinden.

1.3 Wat vinden burgers belangrijk?

In het contact tussen burgers en overheid ontstaan geregeld conflicten. Volgens Brenninkmeijer kan een bezwaarschrift dan ook worden gezien als een uiting van een conflict, dat veelal wordt veroorzaakt door de focus vanuit de overheid op de zakelijke/juridische kant, waarbij de relationele/persoonlijke kant veelal uit het oog wordt verloren.¹⁸ Naar de vraag wat voor burgers belangrijk is, is onderzoek gedaan: ervaren procedurele rechtvaardigheid.¹⁹ Centraal daarbij staat het inzicht, kernachtig verwoord door de Amerikaanse sociaalpsycholoog Allan Lind, dat mensen het belangrijk vinden dat ze ‘fair’ – eerlijk – worden behandeld. Dat geldt voor allerlei situaties, en zeker ook voor burgers die met de overheid te maken hebben, bijvoorbeeld vanwege het bezwaar dat ze hebben ingesteld tegen een overheidsbesluit. Als het de overheid lukt om burgers die in bezwaar zijn gegaan eerlijk te behandelen en als burgers dat ook zo ervaren, dan heeft dat meerdere positieve effecten

¹⁴ D. Allewijn, De bezwaaradviescommissie: ombouwen of afschaffen? in: Tijdschrift Conflictantering, 2015, nr. 2, p. 16.

¹⁵ Schwartz, De adviescommissie in bezwaar. Inrichting van de bezwaarprocedure bij gemeenten, dissertatie Groningen 2010.

¹⁶ De Waard c.s., Ervaringen met bezwaar. Onderzoek naar de ervaringen van burgers met de bezwaarschriftenprocedure van de Algemene wet bestuursrecht, Den Haag, 2011.

¹⁷ Zie ook in het rapport: *Professioneel behandelen van bezwaarschriften, handleiding voor het oplossingsgericht behandelen van bezwaarschriften*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2014, p. 22-25.

¹⁸ A.F.M. Brenninkmeijer, Eerlijk bestuur: over rechtmatigheid en behoorlijkheid. Van Slingelandtleding. In: Bestuurskunde, 2007/1, p. 58-65.

¹⁹ Zie over procedurele rechtvaardigheid verder: K. van den Bos & L. van der Velden, Legitimititeit van de overheid, aanvaarding van overheidsbesluiten en ervaren procedurele rechtvaardigheid. Prettig Contact met de Overheid 4. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2013; K. van den Bos, ‘Rechtvaardigheid en onzekerheid’, in: W.L. Tiemeijer, C.A. Thomas & H.M. Prast (red.), De menselijke beslisser, over de psychologie van keuze en gedrag, Amsterdam: Amsterdam University Press 2009; K. van den Bos, ‘Procedurele rechtvaardigheid: beleving en implicaties’, in: Werken aan behoorlijkheid, De nationale ombudsman in zijn context, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007; E.A. Lind & T.R. Tyler, The social psychology of procedural justice, New York: Plenum Press 1988; T.R. Tyler, Why people obey the law, Princeton, New Jersey 2006.

(fair process effects).²⁰ Zo vergroot de perceptie van een eerlijke en rechtvaardige behandeling de kans dat de burger de uitkomst van de bezwaarprocedure aanvaardt en neemt het vertrouwen van burgers in de overheid toe. Dit effect is het grootst bij de volgende burgers. Dat zijn in de eerste plaats burgers die onzeker zijn over de vraag of zij er op kunnen vertrouwen dat ze door de overheid eerlijk en rechtvaardig zullen worden behandeld. In de tweede plaats zijn dit de verliezers, zij die geen positieve beslissing krijgen op het bezwaarschrift. Waarom is het effect van een faire behandeling juist bij die twee groepen zo groot?²¹ De reden is dat mensen hun rechtvaardigheidsoordeel over het overheidshandelen doorgaans moeten vormen onder omstandigheden waarin zij niet beschikken over voldoende informatie om tot een afgewogen oordeel te komen. Zo zal het voor veel mensen onduidelijk zijn of zij wel of geen recht hebben op een vergunning, subsidie of uitkering van de overheid. De meeste burgers kunnen een besluit niet op de juridische merites beoordelen en hebben geen informatie over de beslissing die andere burgers kregen. Omdat het inhoudelijke punt voor de burger vaak niet duidelijk is, zoekt hij naar andere aangrijpingspunten om te bepalen of wat het bestuursorgaan zegt over zijn aanspraak op een vergunning, subsidie of uitkering wel of niet klopt. Daarvoor gebruikt hij de informatie die wel voorhanden is. Doorgaans gaat het dan om de wijze waarop hij bejegend is en om de openheid en het respect waarmee hij wordt behandeld.

Een bezwaar- of beroepsprocedure is voor de meeste burgers bovendien een vreemde wereld, waarbij zij niet goed weten wat te verwachten en wat te doen om daaraan als een volwaardige speler deel te kunnen nemen. Die onzekerheid vergroot de gevoeligheid voor een eerlijke en rechtvaardige behandeling. De eerste indruk, de eerste ervaring, is cruciaal. Als de eerste ervaring positief is, is de kans groot dat de onzekerheid kan worden weggenomen en de uitkomst van de procedure wordt aanvaard. Bij burgers die met een negatieve uitkomst worden geconfronteerd (die in bezwaar niet krijgen wat ze willen – de verliezers) geldt dit in versterkte mate. Juist bij een negatieve uitkomsten is het effect van de ervaren procedurele rechtvaardigheid het grootst. Wat is daarvan de reden? De uitkomst van de bezwaarprocedure wordt bepaald door de vraag of de wet iets toestaat of niet. De wet kan een bepaalde burger in een bepaalde situatie goed gezind zijn, of minder goed gezind. Daar kan het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen, verder ook niet zo veel aan doen. Maar hoe de bezwaarprocedure verloopt en of dat op een manier gebeurt die door burgers als eerlijk en rechtvaardig wordt ervaren, daar kunnen bestuursorganen wel invloed op uitoefenen. Vandaar dat het juist bij burgers aan wie het bestuur niet kan bieden waar ze op hopen, van belang is dat ze ervaren dat de procedure eerlijk en rechtvaardig verloopt. Dat vergroot de kans dat ze een negatieve uitkomst aanvaarden.

Wanneer wordt een procedure als eerlijk – procedureel rechtvaardig – ervaren?

1. 'Explanation' bieden

In de eerste plaats is van belang dat de betrokkene voldoende uitleg en informatie krijgt. Betrokkene moet allereerst worden geïnformeerd over de wijze waarop belangen zijn afgewogen die tot een bepaald oordeel hebben geleid en dus over de motivering van het besluit. Daarnaast is uitleg over de gang van zaken gedurende de bezwaarprocedure van belang. Om een voorbeeld te noemen: de voorzitter van een bezwaarcommissie moet vertellen wie hij is, waarover de bijeenkomst gaat, wat er moet gebeuren, hoe veel tijd er is, wat zijn rol is, wat de rol is van de andere commissieleden achter de tafel, welke rol de bezwaarmaker en de andere burgers hebben, wat de commissie wel en niet vermag en wat wel en niet van de burger(s) wordt verwacht.

2. 'Voice' geven

In de tweede plaats is van belang dat degenen die bij een procedure zijn betrokken, hun verhaal kunnen doen: 'voice'. Voice houdt in dat burgers voldoende gelegenheid hebben hun belangen voor het voetlicht te brengen. Dat de burger zijn verhaal kan doen, houdt meer in dan dat hij het recht heeft om te spreken. Van belang is dat hij weet dat hij gehoord wordt. Daarvoor is het belangrijk dat degene met wie de burger te maken heeft, laat merken dat hij luistert en dat hij heeft begrepen wat er wordt gezegd. In het Engels: 'Turn the listening into action'. Dat betekent: actief luisteren en regelmatig samenvatten wat de burger naar voren heeft gebracht en doorvragen naar aanleiding daarvan.

²⁰ K. van den Bos, 'What is responsible for the fair process effect?', in: J. Greenberg & J.A. Colquitt (red.), *Handbook of organizational justice: Fundamental questions about fairness in the workplace*, Mahwah, NJ: Erlbaum 2005, p. 273-300. Zie daarnaast: K. van den Bos, 'Humans Making Sense of Alarming Conditions: Psychological Insight into the Fair Process Effect', in: M.L. Ambrose & R.S. Cropanzano (Eds.), *Oxford Handbook of justice in work organizations*. Oxford, UK: Oxford University Press 2013.

²¹ Zie over procedure rechtvaardigheid en de bezwaarprocedure ook: *Professioneel behandelen van bezwaarschriften, handleiding voor het oplossingsgericht behandelen van bezwaarschriften*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2014, p. 29-32.

3. 'Respect' tonen

Behalve de elementen informatie en 'voice' is van belang dat betrokkenen zich met respect behandeld voelen en dat ze het idee hebben dat de functionarissen met wie ze te maken hebben deskundig en tevens onbevooroordeeld zijn.

Kortom, ervaren procedurele rechtvaardigheid wordt bepaald door de aspecten 'explanation', 'voice' en 'respect'. Naarmate de ervaren procedurele rechtvaardigheid groter is, is ook de kans groter dat de uitkomst van de procedure wordt aanvaard. Wie als overheidsfunctionaris de burgers met wie hij te maken krijgt, respectvol tegemoet treedt, de nodige informatie geeft over de procedure, een luisterend oor biedt, zich onbevooroordeeld opstelt en deskundigheid toont, die kan bereiken dat de betrokkenen de procedure die zij doorlopen als procedureel rechtvaardig beschouwen. De eisen van procedurele rechtvaardigheid vertonen een grote overlap met de behoorlijkheidseisen die de Nationale ombudsman hanteert.²²

1.4 Conflicthantering bij bezwaren

1.4.1 Responsieve rechtsstaat

Scheltema beschrijft in zijn artikel 'Bureaucratische rechtsstaat of responsieve rechtsstaat' dat de burger de overheid vaak typeert als formeel en bureaucratisch, met ambtenaren die zich verschuilen achter de regeltjes. De bezwaarschriftprocedure werd zo getypeerd, terwijl die juist bedoeld is om de burger een laagdrempelige, informele toegang tot het recht te geven. Scheltema benadrukt dat een dergelijke lage waardering niet alleen teleurstellend is, maar dat dit ook betekent dat het doel dat de overheid met alle rechtsstatelijke regels voor ogen heeft, niet wordt bereikt. De rechtsstaat is er voor de burger, maar die burger ziet die niet. Scheltema benadrukt dat het ook anders kan. Er zijn namelijk in de praktijk en in de theorie ontwikkelingen die duidelijk maken dat de overheid wel degelijk in staat is om tot een voor de burger zichtbare verwezenlijking van de rechtsstaat burger te komen. Uitgangspunt moet dan niet zijn: welk gedrag schrijft de regel mij als ambtenaar voor?, maar: Hoe kan ik – met inachtneming van de regels – het door de overheid beoogde doel bereiken? Voor de bezwaarschriftprocedure is dat doel: een voor beide partijen zo goed mogelijke oplossing van een geschil.

Door de activiteiten van Prettig contact met de overheid (verder ook: PCMO) is inmiddels duidelijk geworden hoeveel beter die procedure met dat doel voor ogen kan worden gevoerd. Een enkel telefoontje bij ontvangst van een bezwaarschrift kan wonderen doen, terwijl ook een goede wijze van communiceren tijdens de verdere procedure van groot belang is. Het gaat sneller, kost de overheid minder en het belangrijkste is: de bezwaarmaker die zo is behandeld, is veel meer tevreden met de procedure. De burger ervaart een responsieve rechtsstaat: een rechtsstaat die geïnteresseerd is in zijn positie en zijn argumenten, aldus Scheltema.²³

1.4.2 Conflicthanteringspalet

Bij toepassing van de uitgangspunten van PCMO verschuift volgens Allewijn het accent van de bezwaarprocedure van een objectieve rechtmatigheidstoetsing naar een op de individuele omstandigheden van het geval toegesneden regeltoepassing.²⁴ Daartoe is door PCMO een conflicthanteringspalet ontwikkeld. Het conflicthanteringspalet van een bestuursorgaan bestaat idealiter niet alleen uit de reguliere Awb-procedures (zoals bijvoorbeeld de inzet van een interne of externe hoorcommissie) maar ook uit een aantal interventies en vormen van informeel overleg. Wat het informele deel van het conflicthanteringspalet betreft, gaat het dan om: 1. telefonisch overleg 2. een gesprek bij de bezwaarmaker thuis ('keukentafelgesprek') 3. informeel overleg tussen de afdeling waar het besluit is genomen en de bezwaarmaker (met of zonder een onafhankelijk gespreksleider) 4. mediation.

Het telefonische contact

Uit een bezwaarschrift blijkt vaak niet om welke reden bezwaar is gemaakt. Het doel van het eerste telefonische contact is

²² In de Behoorlijkheidswijzer van de Nationale ombudsman worden vier kernwaarden onderscheiden en toegelicht die in 22 behoorlijkheidseisen uiteen vallen. www.nationaleombudsman.nl

²³ M. Scheltema, Bureaucratische rechtsstaat of responsieve rechtsstaat?, NTB 2015/37, p. 287-289.

²⁴ D. Allewijn, Het rapport 'De praktijk van de nieuwe zaaksbehandeling in het bestuursrecht'. Een stap in de richting van responsieve bestuursrechtspraak?, NTB 2016/29m p. 222-227.

om duidelijkheid te krijgen over wat er precies aan de hand is en om samen met de burger te bespreken op welke wijze zijn vraag of probleem het beste kan worden aangepakt. In bijna alle gevallen is een dergelijk gesprek mogelijk en zinvol. Het eerste telefoongesprek vervult de functie van een diagnose. Wat is er aan de hand? Een bezwaar kan immers berusten op een misverstand over de inhoud van het bestreden besluit, maar het kan ook de uitdrukking vormen van een geëscaleerd conflict met de overheid. Op basis van het telefoongesprek kan worden ingeschat op welke manier het bezwaar het beste kan worden behandeld. Soms zal kunnen worden volstaan met het telefoongesprek, bijvoorbeeld als blijkt dat het bezwaar berust op een misverstand dat uit de wereld kan worden geholpen. Vaak zal het telefoongesprek het startpunt zijn van de behandeling van het bezwaar en is de vraag hoe de procedure het beste kan worden vervolgd.

Wat de volgende stap zal zijn, wordt bepaald door de aard van het geschil (waar bevindt het zich op de 'escalatieladder'), de wensen van partijen en door de verschillende mogelijke vervolgstappen die het bestuursorgaan in de aanbieding heeft (het zogenoemde 'conflicthanteringspalet'). In overleg met de burger wordt besproken wat de meest geschikte wijze van behandeling van het bezwaar is. Dit alles vraagt om een open, onbevangen, onbevooroordeelde en geïnteresseerde houding van de ambtenaar en vereist daarnaast een aantal communicatie- en conflicthanteringsvaardigheden.²⁵

Informeel overleg, keukentafel gesprek of mediation

De overgrote meerderheid van de conflicten die achter een bezwaar schuilgaan, zijn nog niet geëscaleerd. Partijen (de bezwaarmaker en het bestuursorgaan) kunnen het conflict zelf oplossen. Een mogelijk vervolg is dan een informeel gesprek. Dit is een face to face gesprek met alle betrokken partijen, doorgaans ook op een informele, rustige plek. De kracht van dit gesprek zit in de persoonlijke ontmoeting: het probleem krijgt een 'gezicht' en oplossingen kunnen beter worden onderzocht met behulp van visuele ondersteuning als bijvoorbeeld kaarten, foto's, bouwtekeningen etc. Wanneer de communicatie en relatie tussen indiener en betrokken ambtenaar moeizaam is, kan - met toestemming van en in overleg tussen beide partijen - een onafhankelijke gesprekleider worden ingezet. De onafhankelijkheid wordt gewaarborgd doordat de gespreksleider niet bij het voortraject noch bij het vervolgotraject betrokken is. In de enkele gevallen dat een conflict geëscaleerd is, is het raadzaam een buitenstaander in te schakelen om partijen te helpen bij het vinden van een oplossing: de mediator.²⁶

Horen (ambtelijk of met bezwaaradviescommissie)

Als de informele interventies niet tot een oplossing hebben geleid en om die reden alsnog voor de reguliere bezwaarprocedure wordt gekozen, dan kan de burger ambtelijk of door de bezwaaradviescommissie worden gehoord. Ook bij het horen kan er worden geïnvesteerd in factoren die de procedurele rechtvaardigheid kunnen verhogen. Waasdorp noemt, geïnspireerd door de Nieuwe zaaksbehandeling bij de bestuursrechter, o.a. het tijdens de hoorzitting aan de partijen vragen wat zij belangrijk vinden in de zaak, het actief met partijen onderzoeken welke oplossingsrichtingen mogelijk zijn.²⁷

1.5 Vroeger en nu: nieuwe aanpak bezwaarschriften Servicepunt71

Voorheen hadden de gemeenten Zoeterwoude, Oegstgeest, Leiderdorp en Leiden elk een eigen onafhankelijke commissie voor bezwaarschriften die in beginsel ieder bezwaarschrift behandelde (met uitzondering van de personele bezwaarschriften). Er werd bijna geen gebruik gemaakt van de juridische mogelijkheid van ambtelijk horen.

Evenmin werd bij de behandeling van de bezwaarschriften structureel gebruik gemaakt van een vorm van informele aanpak door bijvoorbeeld zo spoedig mogelijk na ontvangst van het bezwaarschrift telefonisch contact op te nemen.²⁸ Tijdens de doorontwikkeling is gesproken met de voorzitters van de bezwaaradviescommissies en de secretarissen over de bezwaar-

25 L. van der Velden, C.C.J.M. Koetsenruijter & M.C. Euwema, Prettig contact met de overheid 2, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2010, p. 45-46; M.C. Euwema, L. van der Velden & C.C.J.M. Koetsenruijter, Prettig contact met de overheid 1, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2010, p. 44-64.

26 Zie hierover uitbreider M.C. Euwema, L. van der Velden & C.C.J.M. Koetsenruijter, Prettig contact met de overheid 1, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2010. In het zeldzame geval dat het conflict zodanig is geëscaleerd dat ook mediation zinloos is, doet het bestuursorgaan er het beste aan zo snel mogelijk een beslissing op het bezwaar te nemen, zodat het geschil aan de bestuursrechter kan worden voorgelegd.

27 J.R.K.A.M. Waasdorp, De gemeentelijke bezwaarschriftcommissie. Op weg naar een informeel en effectief gesprek met de partijen tijdens de hoorzitting in bezwaar. In: Gemeentestem 2016/32, p. 156-162.

28 Bij een enkele vakafdeling, de afdeling Handhaving in Leiden, werd wel standaard gebeld met de bezwaarmaker na ontvangst van een bezwaarschrift. Er waren binnen de gemeenten daarnaast vakafdelingen die belden met de burger in de primaire fase.

behandeling. De voorzitters herkenden het beeld dat de mate van tevredenheid bij de belanghebbende, die de wetgever beoogde met de bezwaarschriftenprocedure van de Awb, niet werd bereikt en dat methoden van onder meer de informele aanpak juist wel tot verdere tevredenheid zouden kunnen leiden. Wat minder werd herkend, was het risico van formalisering van de procedure bij gebruik van een bezwaarcommissie. De secretarissen herkenden het beeld wel dat belanghebbende de behandeling tijdens de hoorzitting ervaarden als een mini-rechtbank. Dat kwam mede door het feit dat de bezwaarcommissie vooral met juristen was gevuld.²⁹

Sinds 1 januari 2012 is Servicepunt71 van start gegaan met de uitvoering van bedrijfstaken van deze vier gemeenten, waaronder de behandeling van bezwaarschriften. Servicepunt71 had als opdracht: 'Verken de mogelijkheden voor verdergaande verhoging van de efficiency van de bezwaardienstverlening voor de gemeenten. De efficiency beoogt een verlaging van de kosten voor de dienstverlening, zonder in te leveren op kwaliteit. Waar mogelijk wordt de kwaliteit verhoogd.'³⁰ Uit onderzoek van Servicepunt71 was gebleken dat de maatregelen 1) één regionale commissie (in plaats van vier afzonderlijke bezwaarcommissies), 2) informele aanpak en 3) ambtelijk horen konden leiden tot efficiency, kostenbesparingen, verminderen kwetsbaarheid en verhogen kwaliteit.³¹

De keuze voor de informele aanpak gebaseerd op PCMO-uitgangspunten, is een bewuste en strategische keuze van Servicepunt71, die vervolgens door de hele regio is omarmd. Naast het instellen van een regionale commissie, zijn de colleges en raden unaniem akkoord gegaan met de invoering van ambtelijk horen en de informele aanpak. Met ingang van 10 maart 2015 zijn door de colleges van de gemeenten Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest en Zoeterwoude categorieën van zaken aangewezen die niet door de Commissie worden gehoord, maar ambtelijk worden gehoord. De zaken die ambtelijk worden gehoord, zijn veelal minder complex dan de zaken die door de Commissie worden gehoord. De gemeente Leiden handelt reeds sinds 2009 de daarvoor geschikt bevonden bezwaren, met name op gebied van sociale zaken, af met ambtelijk horen.

Regionale commissie bezwaarschriften

Vanaf 1 januari 2015 is men gestart met de Regionale commissie. Deze nieuwe commissie is bovendien gestart met een andere manier van werken bij bezwaren, die minder formeel is en aan een betere relatie met de overheid moet bijdragen. Alle commissieleden zijn bij de sollicitatieprocedure geselecteerd op intrinsieke motivatie voor de uitgangspunten van PCMO en zij zijn vervolgens getraind op de inzet van mediationvaardigheden met als doel het versterken van de procedurele rechtvaardigheid bij zowel de bezwaarmaker als de betrokken vakambtenaren. De leden van de Commissie zijn benoemd door het dagelijks bestuur van Servicepunt71, de samenwerkingsorganisatie van de vier gemeenten.

De Commissie is een onafhankelijke externe adviescommissie in de zin van artikel 7:13 van de Algemene wet bestuursrecht. Uit het Jaarverslag 2015 blijkt dat de Commissie bestaat uit deskundigen die niet in dienst zijn van de Servicepunt71-gemeenten. De Commissie heeft als taak om door middel van haar adviezen de raden, de colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters (hierna: het bestuursorgaan) van de gemeenten Zoeterwoude, Oegstgeest, Leiderdorp en Leiden te adviseren over de afhandeling van bezwaarschriften. Tevens adviseert de Commissie in zaken van de Omgevingsdienst West Holland en het Regionaal Bureau Leerplicht, dat onderdeel is van het Samenwerkingsorgaan Holland Rijnland.

De voorzitter beschrijft de doelen van de Commissie als volgt: 'toegankelijk zijn, transparant zijn en alle bij een bezwaar betrokken partijen de ruimte bieden om hun argumenten en overwegingen naar voren te brengen(...) De Commissie bestaat uit een nieuwe groep leden, met kennis en ervaring op veel verschillende rechtsgebieden. En ook: enthousiast, leergierig en bereid om zich verder te ontwikkelen. Bijvoorbeeld door training on the job (observatie door een adviseur vanuit PCMO tijdens de hoorzitting en directe feedback na afloop) en onderlinge intervisie in de raadkamer. Met als doel om nog beter te worden in het goed luisteren naar de verhalen die ter zitting worden verteld door betrokken partijen en op grond daarvan een afgewogen advies te kunnen geven aan het bestuursorgaan, dat een besluit op bezwaar moet nemen.'³²

29 Advies Doorontwikkeling Bezwaarbehandeling, 30 oktober 2013, p. 20.

30 Advies Doorontwikkeling Bezwaarbehandeling, 30 oktober 2013, p. 4.

31 Advies Doorontwikkeling Bezwaarbehandeling, 30 oktober 2013, p. 5.

32 Advies Doorontwikkeling Bezwaarbehandeling, 30 oktober 2013, p. 20.

Informele aanpak

De start van de informele aanpak bij Servicepunt71 is “bellen bij bezwaar”. Binnen Servicepunt71 is de afspraak gemaakt dat in alle zaken wordt gebeld.³³ Zowel met de vertegenwoordiger van de vakafdeling als met de bezwaarmaker wordt contact opgenomen. De afspraak is dat de jurist driemaal een poging doet richting bezwaarmaker en verweerder om in contact te komen (met bericht inspreken, verzoek om terug te bellen en indien mailadres beschikbaar is ook mailen met het verzoek contact op te nemen etc.). Als het dan niet lukt, dan wordt er niet verder geprobeerd en gaat de zaak door naar de commissie of naar ambtelijk horen. De afspraak is het bellen goed te registreren in het Octopus-systeem (registratie- en workflowsysteem van de bezwaarschriften). Er zijn uitzonderingen op dit uitgangspunt, namelijk bij de zaken van de Omgevingsdienst West Holland (ODWH) en de Fiets Fout is Fiets Weg-zaken (FFFW). Met de ODWH (en de bestuursorganen waarvoor ODWH werkt) zijn tot op heden geen afspraken gemaakt over het toepassen van de informele aanpak. Bij FFFW-zaken betreft het merendeel kennelijk ongegrond of kennelijk niet-ontvankelijke zaken en wordt niet standaard gebeld. Vanaf 2017 wordt ook in de FFFW-zaken gebeld. Ook indien sprake is van fraude wordt niet gebeld.

Tijdens dit telefonische contact, wordt gevraagd of er behoefte is aan een informeel gesprek met de betrokken vakambtenaren. Blijkt na contact van de juridisch adviseur Servicepunt71 met de vakafdeling en bezwaarde in het kader van bellen bij bezwaar dat beiden open staan voor een informeel overleg, dan plant de juridisch adviseur een dergelijk overleg. De juridisch adviseur is bij het informeel overleg aanwezig als gespreksbegeleider. De gesprekken vinden meestal plaats op het Stadsbouwhuis of het Tweelinghuis in Leiden, hoewel zij ook een enkele keer op het gemeentehuis van de betrokken gemeente hebben plaatsgevonden.

Ook heeft een enkel gesprek op een andere locatie plaatsgevonden, bijvoorbeeld vlakbij een in het geding zijnde verkeerslocatie of bij bezwaarden thuis.

Bij een informeel overleg wordt gezamenlijk door gemeente en bezwaarde gekeken of er oplossingsrichtingen gevonden kunnen worden, die tegemoet komen aan zowel de belangen van bezwaarde als die van de gemeente. Wanneer een voor bezwaarde acceptabele oplossing wordt gevonden, dan trekt deze zijn bezwaar in en stopt daarmee de bezwaarbehandeling. Een formele hoorzitting is in dat geval niet nodig. Leidt de informele afdoening niet tot een voor partijen bevredigend resultaat, dan zal alsnog de formele afdoening worden ingezet en wordt bezwaarde formeel gehoord: ambtelijk of door de Commissie.³⁴

Ambtelijk horen

Tijdens het ambtelijk horen worden zowel het betrokken bestuursorgaan als bezwaarde en eventueel derde belanghebbende(n) gehoord door een juridisch adviseur. Na afloop van het horen stelt de juridisch adviseur een concept beslissing op bezwaar op, die naar de vakafdeling wordt gezonden voor akkoord. Kan de vakafdeling zich vinden in het concept, dan biedt het dit aan het bestuursorgaan aan ter finale besluitvorming. Kan de vakafdeling zich niet vinden in de inhoud van de voorgestelde beslissing, dan treden juridisch adviseur en vakafdeling met elkaar in overleg. Komen zij niet tot overeenstemming, dan doet de vakafdeling een schriftelijk voorstel aan het College waarin beide standpunten worden toegelicht. Het bestuursorgaan neemt – gemotiveerd – een finaal besluit. Dit laatste is in 2015 niet voorgekomen.

Implementatie en trainingen

Vanaf 2015 volgen alle secretarissen/juristen Servicepunt71 en de commissieleden regelmatig PCMO-trainingen, zowel ple-nair als individuele training on the job.³⁵ De PCMO-aanpak breidt zich steeds verder uit. De PCMO-aanpak is ingevoerd bij het behandelen van aansprakelijkstellingen en bij de coördinatie van klachten. Binnen Juridische Zaken zijn inmiddels bijna alle

³³ Zie de ‘Werkinstructie secretarissen’ voor de interne afspraken rondom de informele aanpak en voor de werkwijze bij bellen bij bezwaar, informele gesprekken, ambtelijk horen en commissie horen (2016).

³⁴ Jaarverslag 2015, p. 9.

³⁵ In 2015 heeft de commissie tweemaal een plenaire PCMO-training gehad en de tijdens de hoorzitting van 27 november 2015 training on the job. De secretarissen hebben driemaal ple-nair PCMO-training gehad en tweemaal training on the job. De bezwarenadministratie is eenmaal ple-nair getraind. In 2016 heeft de commissie eenmaal ple-naire training gehad en driemaal training on the job (tweemaal algemene kamer en eenmaal sociale kamer). De secretarissen hebben eenmaal plenaire training gehad en tweemaal training on the job, de administratie heeft eenmaal plenaire training gehad. Het cluster Aansprakelijkheid & Verzekeringsdomein binnen SE Juridische Zaken heeft tweemaal plenaire training gehad en tweemaal training on the job. De klachten coördinator heeft eenmaal training on the job gehad. Secretarissen team PMO gemeente Leiden (dat per 1 januari 2017 overkomt naar Servicepunt71) hebben tweemaal plenaire training en tweemaal training on the job gehad. Voor januari 2017 staat volgende plenaire PCMO-training secretarissen gepland.

medewerkers getraind (zowel juristen als administratie) en onderschrijven deze medewerkers de handvatten die dit biedt om in contact te treden en om informeel tot oplossingen te komen.

Naast de trainingen gericht op vaardigheden in het telefonische en persoonlijke contact, is geïnvesteerd in 'begrijpelijk schrijven'.³⁶ De insteek is piramidaal schrijven (kern eerst vermelden) en begrijpelijk schrijven. Vanuit de commissie zijn er twee commissieleden die meedenken en fungeren als ambassadeurs. De secretarissen gaan ook met de commissieleden in gesprek om te komen tot een gedragen vorm, die is gebaseerd op de uitgangspunten van PCMO.

Afspraken met gemeenten over zittingen

Zodra een bezwaar binnenkomt zijn er met de gemeenten concrete afspraken over het aanleveren van het primair besluit en het dossier. Na de toepassing van de informele aanpak gaat een aantal zaken door naar zitting bij de commissie. De zittingen worden op vrijdag gepland. Ten behoeve van het halen van de termijnen is afgesproken dat de vertegenwoordiger van de gemeente deze vrijdagen beschikbaar is om naar een hoorzitting te komen. Als de medewerker van de gemeente een bezwaar ter behandeling heeft, dan kan deze inschatten wanneer deze ongeveer eventueel op zitting kan gaan komen. De medewerker is in een eerder stadium ook gebeld door de jurist van Servicepunt71 in het kader van bellen bij bezwaar en krijgt daarmee ook een beeld van hoe het proces verloopt.

Bezwaarmaker krijgt een uitnodiging voor de hoorzitting. Afgesproken is (mede op basis van jurisprudentie hierover) dat bezwaarmaker éénmaal uitstel mag vragen. De afhandelingstermijn wordt in zo'n geval ook opgeschort (dat kan alleen als bezwaarmaker daarmee instemt).

Bij de start van de nieuwe werkwijzen in 2015 (informele aanpak, ambtelijk horen en regionale commissie) hebben de secretarissen bij iedere gemeente een presentatie gehouden voor de medewerkers om de nieuwe werkwijzen en de bijbehorende werkafspraken toe te lichten.

Na afloop van de zitting wordt het advies zowel aan het bestuursorgaan, als de bezwaarmaker en indien aan de orde aan de vergunninghouder gestuurd.³⁷

Cijfers³⁸:

- Intrekkingen;
2016 (t/m nov.): 40% (van de 352 bezwaren)
2015: 32%. (van de 494 bezwaren)
2014: 22% (van de 448 bezwaren)

In absolute aantallen: Totaal ingetrokken in 2016 tot en met november 2016 zijn 141 bezwaren. In heel 2015 waren dit er 157. In 2014: 98.

- Bellen bij bezwaar;
In oktober en november 2016 is in 63 bezwaren gebeld (van de 80 binnengekomen bezwaren) en zijn 11 informele gesprekken gevoerd.

³⁶ Hiervoor is een driedaagse training gevolgd. Uitgangspunten zijn geformuleerd en neergelegd in de notitie 'Afspraken helder schrijven' (2016).

³⁷ Een paar maanden terug waren er vragen vanuit ODWH of de vergunninghouder deze wel standaard krijgt. Dat is door Servicepunt71 uitgezocht. In de zaken waar vragen over waren is het advies ook aan vergunninghouder gestuurd. Vanuit het workflowsysteem wordt daar ook op aangestuurd. Uiteindelijk bleek in een zaak dat de gemachtigde het advies had ontvangen, maar deze had dat niet doorgestuurd naar z'n cliënt, de vergunninghouder.

³⁸ Deze informatie is afkomstig van Servicepunt71, december 2016.

1.6 Vraagstelling verkenning

Afbakening

In deze verkenning ligt de focus op de nieuwe werkwijze bij bezwaren door de Regionale Commissie Bezwaarschriften.

Dit betekent dat niet de gehele werkwijze bij bezwaren door Servicepunt71 is onderzocht. Buiten het bestek van deze verkenning valt bijvoorbeeld de intrekkingen als gevolg van het bellen bij bezwaar of na een informeel gesprek.

De zaken die ambtelijk worden gehoord, vallen ook buiten het bestek van de verkenning. Verder is van belang om te benadrukken dat door de vier colleges van de samenwerkende gemeenten is besloten om afhankelijk van het onderwerp of de aard van de zaak bepaalde bezwaren door de commissie te laten horen. De zaken die uiteindelijk op hoorzitting komen bij de commissie zijn daardoor niet representatief voor de behandeling van alle binnengekomen bezwaarschriften.

Vraagstelling en deelvragen

Servicepunt71 heeft aangegeven behoefte te hebben aan een kwalitatieve analyse, die zowel de ervaringen van de bezwaarmaker en de vakambtenaar, als de ervaringen van de leden van de bezwaarcommissie omvat. De uitkomsten worden aangevend om te kunnen leren van de bevindingen voor verdere optimalisatie van de bezwaarbehandeling.

Vanuit het ministerie van BZK biedt deze verkenning handvatten voor een groter, landelijk onderzoek naar de bezwaarbehandeling, dat door het ministerie zal worden gehouden.

In deze verkenning staat de volgende vraag centraal:

In hoeverre levert de nieuwe werkwijze van de Commissie een bijdrage aan de ervaren procedurele rechtvaardigheid bij bezwaarmaker en vakambtenaar?

Hiervoor zijn de volgende subvragen onderscheiden:

- Wat is volgens de Commissie haar taak en de kern van hun nieuwe werkwijze?
- Hoe geeft de Commissie in de praktijk het horen vorm?
- Hoe hebben bezwaarmakers en vakambtenaren de nieuwe werkwijze bij de behandeling van het bezwaarschrift ervaren?
- Welke stappen kunnen worden gezet om de bezwaarbehandeling door de Commissie te verbeteren?

1.7 Aanpak en werkwijze verkenning

Gekozen is voor een kwalitatieve aanpak, waarbij door interviews met open vragen en observaties van zittingen informatie is verzameld. Kwalitatief onderzoek past goed bij verkennend onderzoek, dat niet zozeer in meetbare eenheden uitgedrukt wordt, maar waarin rijke, diepgaande informatie verzameld wordt over meningen, ervaringen en beweegredenen van respondenten.

Het gaat hier om een verkennende studie met als doel het schetsen van een eerste beeld van de meningen over en ervaringen met de nieuwe werkwijze door de Commissie. Juist door het verkennende karakter, kunnen uit de bevindingen geen algemene conclusies worden getrokken die verder gaan dan deze verkenning. De bevindingen zijn indicatief en niet te generaliseren. Juist door het verkennende karakter van deze studie, kunnen wel handvatten voor nader vervolgonderzoek worden gegeven.

Het onderzoek heeft plaatsgevonden tussen 1 maart en 15 september 2016. Om inzicht te krijgen in de werkwijze van de Commissie, is gekozen voor het observeren van zittingen van de Commissie. In totaal zijn tien zittingen geobserveerd. Bij deze observatie zijn observatielijsten gebruikt om te scoren. Echter, gelet op het kwalitatieve karakter van deze verkenning bleek in de praktijk vooral de interactie tussen partijen relevant en zijn daarvan enkele concrete voorbeelden genoteerd. Tevens zijn acht leden van de bezwaaradviescommissie geïnterviewd na afloop van een zitting (dagdeel waarop meerdere

zaken op de rol stonden): de voorzitter van de commissie, drie zittingvoorzitters en vier leden van de commissie.³⁹ Gekozen is voor semi gestructureerde interviews, waarbij de vragenlijst slechts als leidraad heeft gediend, juist om tijdens de gesprekken verder door te vragen op relevante onderwerpen. De gebruikte observatie- en semi gestructureerde vragenlijsten zijn opgenomen in Bijlage I.⁴⁰

Om inzicht te krijgen in de meningen en ervaringen van partijen, zijn interviews gehouden met bezwaarmakers en vakambtenaren.⁴¹ Na iedere zitting zijn de eisende partij (de bezwaarmaker) en de verwerende partij (de vertegenwoordiger van het bestuursorgaan/de gemeente) afzonderlijk geïnterviewd, waarbij nadrukkelijk de verdieping is opgezocht. Vervolgens zijn partijen nogmaals (telefonisch) geïnterviewd, namelijk nadat de Commissie advies had uitgebracht.⁴² In totaal zijn met acht verweerders interviews na afloop van de zitting gehouden. Hiervan waren er drie de gemachtigde van verweerder. Na het advies van de Commissie is in totaal over zeven zaken met verweerder gesproken, waarvan twee de gemachtigde. In drie zaken werd de gemeente vertegenwoordigd door dezelfde gemachtigde/advocaat.

Verder zijn met zeven bezwaarmakers gesprekken gevoerd (waarvan een gemachtigde), aangezien bezwaarmaker in één zaak niet was verschenen. Voor de telefonische interviews is met vijf bezwaarmakers gesproken (geen gemachtigde). Het bleek wat lastig om bezwaarmakers te bereiken, enerzijds om een geschikt moment te vinden en anderzijds door praktische omstandigheden als een nieuwe baan van bezwaarmaker en een gemachtigde. De onderzoekers hebben alle observaties en alle (telefonische) interviews uitgevoerd in de periode vanaf april tot en met september 2016.

1.8 Verkenning vanuit dynamisch perspectief

Bij een verkenning naar de behandeling van bezwaarschriften kan een statisch perspectief of een dynamisch perspectief worden gehanteerd. Bij het statische perspectief wordt een momentopname gemaakt (een 'foto') en wordt de oordeelvorming gekoppeld aan die momentopname.

Bij een dynamisch perspectief wordt de momentopname gezien vanuit de ontwikkelingen die in de jaren voorafgaand aan de momentopname hebben plaatsgevonden en welke ontwikkelingen in de toekomst mogelijk zijn.

In deze evaluatie is een dynamisch perspectief gekozen: het presteren in de periode begin 2015 tot medio 2016 is beoordeeld. Bij de oordeelvorming wordt rekenschap gegeven van waar de organisatie vandaan komt (een 'film' in plaats van een 'foto'), hoe de organisatie zich heeft ontwikkeld en in welk mate de organisatie open staat voor verbeteren en leren.

1.9 Leeswijzer

In deze verkenning is ervoor gekozen om allereerst in hoofdstuk 2 de leden van de bezwaarcommissie zelf aan het woord te laten over de vragen: Wat zien zij als de taak van de commissie, wat is de kern van de nieuwe werkwijze en welke veranderingen heeft de nieuwe werkwijze voor hun werk? In hoofdstuk 3 wordt – aan de hand van de observaties – verslag gedaan van de zittingen waarbij inzicht wordt gegeven over de werkwijze van de leden van de Commissie in de praktijk. In hoofdstuk 4 worden de ervaringen van de bezwaarmakers en vakambtenaren tijdens de zitting in kaart gebracht, waarna in hoofdstuk 5

39 Verder hebben de onderzoekers, voor zover nodig, informatie benut die door studenten van de faculteit Rechtsgeleerdheid (Universiteit Leiden) in het kader van het vak 'Alternatieve geschilbeslechting tussen burger en overheid' is verzameld.

40 Bij dit onderzoek is aansluiting gezocht bij de opzet van het onderzoek *De praktijk van de nieuwe zaaksbehandeling in het bestuursrecht* (2015), A.T. Marseille B.W.N. de Waard A. Tollenaar P. Laskewitz C. Boxum. Echter, gelet op de kwalitatieve aanpak (en niet een kwantitatieve aanpak), zijn de observatie- en vragenlijsten aangepast en aangevuld met open vragen gericht op een verdiepend gesprek. Logischerwijs zijn de vragen ook aangepast op de bezwaarbehandeling door de bezwaaradviescommissie.

41 Gelet op de focus van deze verkenning, namelijk de bezwaarbehandeling door de Regionale Commissie bezwaarschriften, zijn de secretarissen niet geïnterviewd over hun ervaringen met de nieuwe werkwijze. Voor toekomstig vervolgonderzoek is het, gelet op hun rol in de gehele bezwaarprocedure, van belang om deze groep respondenten te betrekken en te bevragen.

42 Bij de opzet van de verkenning was het de bedoeling om bezwaarmakers en verweerders voor een tweede keer telefonisch te interviewen nadat de gemeente het besluit op bezwaar had genomen. Bij het eerste gesprek bleek dat het besluit van de gemeente er op het moment van het telefonisch interview al was. Aangezien het besluit van de gemeente niet afweek van het advies van de commissie, leverde dit geen nieuwe bevindingen op. In de overige zaken is daarom alleen gebeld na afloop van het advies door de Commissie (en getoetst bij Servicepunt of het besluit hier al dan niet van afweek). In de onderzochte zaken is de gemeente niet contrair gegaan. Voor vervolgonderzoek is het interessant om te kijken naar zaken waarin de gemeente contrair gaat aan het advies van de gemeente, wat daarvoor de motivatie is en wat dit voor effect heeft op de ervaren procedurele rechtvaardigheid van de partijen.

hun ervaringen na het uitbrengen van het advies (en/of het besluit van het College) wordt weergegeven. In de hoofdstukken worden in specifieke tekstvakken citaten van geïnterviewden als voorbeeld en verduidelijking weergegeven. Hoofdstuk 6 omvat de belangrijkste conclusies en aanbevelingen voor de bezwaarbehandeling door de Commissie, en in samenhang daarmee voor Servicepunt71 en de betrokken gemeenten gegeven.

2. Leden van de Regionale commissie bezwaarschriften aan het woord

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de leden van de Regionale commissie bezwaarschriften aan het woord. Voor deze verkenning zijn acht leden van de bezwaaradviescommissie geïnterviewd na afloop van een zitting (dagdeel waarop meerdere zaken op de rol stonden): de voorzitter van de commissie, drie zittingvoorzitters en vier leden van de Commissie. In paragraaf 2 wordt verslag gedaan van de gesprekken met de leden van de Commissie over de nieuwe aanpak bij het horen. In deze gesprekken stond centraal: hun opvatting over de taak van de Commissie, wat is de kern van de nieuwe aanpak en welke veranderingen heeft de nieuwe werkwijze voor hun werk. Hierbij is ook gesproken over mogelijke verbeterpunten voor de toekomst.

2.2 Taakopvatting

In reactie op de vraag: ‘Wat ziet u als de belangrijkste taak van de bezwaaradviescommissie? Hoe zou u die omschrijven?’ werden genuanceerde antwoorden gegeven. Een veelgenoemde omschrijving is de ‘volledige heroverweging’, waarbij de zaak van alle kanten wordt bekeken, dus zowel juridisch als doelmatig. Daarbij wordt benadrukt dat partijen door het horen hun standpunt kunnen toelichten, waardoor ze zich ook daadwerkelijk gehoord voelen.

‘Op onafhankelijke wijze het advies voor het bestuursorgaan maken.’

‘De Commissie moet een volledige heroverweging geven. Dus niet alleen juridisch, maar ook kijken of het verstandig is wat de gemeente doet vanuit het beleid. Niet minder belangrijk, kijken of je iets kunt oplossen: kunnen partijen er nog uitkomen? En soms is het ook gewoon uitleggen.’

‘Verduidelijking van gemeentelijke en bezwaarmakers standpunten, elkaar begrijpen.’

‘Het horen van beide partijen, dat er echt een podium is voor bezwaarmaker en verweerder om hun standpunt toe te lichten.’

Over de taakopvatting hebben de leden van de Commissie ook een aantal stellingen voorgelegd gekregen:

1. De Commissie is er primair om advies te geven over de rechtmatigheid van het bestreden besluit.
2. Onderzoeken wat er speelt tussen partijen, is een essentieel onderdeel van de zitting.
3. Het horen door de bezwaaradviescommissie is er primair voor partijen, dus als hun conflict verder gaat dan het bestreden besluit, vind ik het geen probleem me daar mee bezig te houden.

Stelling 1: De Commissie is er primair om advies te geven over de rechtmatigheid van het bestreden besluit.

Dat de Commissie er is om advies te geven over de rechtmatigheid van het bestreden besluit wordt door de meeste geïnterviewde leden onderschreven. De meeste leden vullen deze stelling aan met andere taken. Ze vinden het ook de taak van de Commissie om tijdens de zitting te kijken of er ruimte is om tot een oplossing te komen, om partijen een podium te geven en om uitleg te geven.

‘Ik vind een podium bieden aan bezwaarmaker en verweerder het belangrijkste doel, belangrijker dan het adviseren van het bestuursorgaan. Natuurlijk hebben we ook als taak het adviseren, maar als tweede doel, en dat doe je op basis van wat je hebt gehoord.’

‘Primair is de Commissie er voor de uitleg van de rechtmatigheid. Het kan zijn dat de rechtmatigheid precies hetzelfde blijft maar dat partijen toch tevreden de deur uitgaan doordat ze het besluit nu begrijpen.’

Stelling 2: Onderzoeken wat er speelt tussen partijen is een essentieel onderdeel van de zitting

Alle geïnterviewden onderschrijven deze stelling. In de voorbereiding worden de stukken bestudeerd, maar juist tijdens de zitting wordt gekeken wat er tussen partijen speelt.

‘Ik probeer dat te doen door de vraag te stellen: Heeft u het daar al met elkaar over gehad (ook met derde belanghebbende)? Bijvoorbeeld met bouwplannen, waarin meerdere partijen betrokken zijn.’

‘Je wilt op zoek naar het probleem achter het papier, zodat mensen misschien dichter tot elkaar kunnen komen.’

Stelling 3: het horen door de bezwaaradviescommissie is er primair voor partijen, dus als hun conflict verder gaat dan het bestreden besluit, vind ik het geen probleem me daar mee bezig te houden.

Deze stelling werd genuanceerd beantwoord. De leden benadrukten dat er wel samenhang en/of nut moet zijn met het besluit dat in de zitting voorligt. Verwachtingenmanagement richting partijen is hierbij heel belangrijk, om teleurstellingen bij bezwaarmakers te voorkomen, aldus de geïnterviewde leden.

‘Bijvoorbeeld bij een zaak waarbij familierelaties speelden werd dat duidelijk, maar dat is niet de taak van de Commissie. Het moet wel nut hebben voor het voorliggende besluit. We zitten er niet om de verhoudingen te herstellen.’

‘Als ik denk dat er ruimte is tijdens de zitting dan ga ik dat pad wel op, maar soms parkeer ik het ook met de vraag dat partijen buiten de zitting hierover nog met elkaar verder kunnen praten om te kijken tot welke oplossingen ze kunnen komen.’

‘Dus duidelijk vertellen dat het alleen gaat om het voorliggende besluit. Als je alles beetpakt, dan wek je bij bezwaarmakers de verkeerde verwachtingen.’

Een geïnterviewde was het niet met de stelling eens, omdat de controle op de rechtmatigheid van de besluitvorming centraal staat tijdens de zitting.

Samenvattend

Zoals in hoofdstuk 1 is beschreven, is een veelgehoord kritiekpunt op bezwaarcommissies dat ze voornamelijk gericht zijn op een juridische rechtmatigheidstoets t.b.v. het advies voor het bestuursorgaan.⁴³ Uit de gesprekken met de leden van deze Regionale bezwaaradviescommissie blijkt dat ze hun taak (veel) ruimer opvatten. Leden benadrukten ten aanzien van het advies zelf dat het een volledige heroverweging moet zijn, waarbij naast een juridische en rechtmatigheidstoets ook de doelmatigheid een belangrijke rol speelt. Daarnaast noemen de leden aspecten die niet zien op het advies zelf, maar op het proces rondom het horen en om tot het advies te komen. Bijvoorbeeld dat partijen zich gehoord voelen, dat de Commissie uitleg geeft als er iets onduidelijk is, onderzoeken wat er tussen partijen speelt en/of dat er wordt gekeken of partijen tot elkaar kunnen komen.

Echter, er zitten volgens de meeste leden ook grenzen aan. De geïnterviewde commissieleden willen zich wel bezighouden met het conflict dat speelt, ook als het breder is dan het voorliggende besluit, maar er moet wel samenhang zijn met het voorliggende besluit. Één lid benadrukte dat het bij het horen alleen gaat om de controle op de rechtmatigheid.

2.3 Het kenmerkende van de nieuwe werkwijze

Aan de leden van de Commissie is ook gevraagd wat voor hen het kenmerkende is van de nieuwe werkwijze. Enkele leden antwoorden met een opsomming van specifiek toe te passen vaardigheden, zoals meer open vragen stellen, goed luisteren, niet oordelen, nieuwsgierig zijn, niet invullen voor partijen en veel uitleggen op een niet-juridische manier aan partijen.

⁴³ Zie paragraaf 1.2.2. Zie bijvoorbeeld ook A.F.M. Brenninkmeijer en A.T. Marseille, Meer succes met de informele aanpak van bezwaarschriften, Nederlands Juristenblad 2010, p. 2011.

‘Open manier van vragen aan beide partijen, behandeling van beide partijen als gelijke, niet oordelen en nieuwsgierig zijn, respectvol zijn en het is niet super juridisch. Het is meer menselijke maat dan dat de regels voorop staan. Ik leg zelf heel veel uit en we proberen dus ook zo min mogelijk in te vullen voor de partijen.’

‘Oplossingsgericht. Dingen scherper krijgen door door te vragen’

Andere leden benoemden het kenmerkende van de nieuwe werkwijze het bieden van een podium aan partijen, zodat partijen en zich gehoord voelen.

‘Het bewustzijn bij de Commissie dat we er niet primair zijn om te adviseren aan het bestuursorgaan, maar om een podium te bieden aan partijen. De traditionele wijze is meer gericht op adviseren van het bestuursorgaan.’

‘Het bewust zijn van je eigen rol als Commissie, de persoonlijke benadering van de partijen, het gebeurt meer buiten het juridische zoals bijvoorbeeld ook gevoel een plek geven en mensen in hun waarde laten. Autoriteit en onafhankelijke positie bewaken als Commissie. Het gevoel aan partijen geven gehoord te worden.’

Voor- en nadelen van de nieuwe werkwijze

Uit de gesprekken werd verder duidelijk dat alle geïnterviewde leden de nieuwe werkwijze onderschrijven en dat dit volgens hen ook breed binnen de Commissie wordt gedeeld. Sommige leden passen onderdelen van deze nieuwe werkwijze ook toe bij hun werk voor andere bezwaarcommissies.

Enkele voordelen van deze nieuwe aanpak zijn volgens hen dat partijen zich meer gehoord voelen (waardoor de uitspraak ook eerder wordt geaccepteerd), partijen meer op hun gemak zijn waardoor ze eerder tot de kern van de zaak kunnen komen.

Een nadeel dat wordt genoemd, is de beperkte tijd per zitting wat volgens een geïnterviewd lid van de Commissie mogelijkheden beperkt om echt in gesprek te gaan.

‘De zitting zit in een tijdsframe: je moet wel binnen de tijd blijven anders moet de volgende wachten.’

Ook werden tijdens de interviews twee punten genoemd waar altijd aandacht voor moet zijn. Allereerst moet er (voor de partijen) duidelijkheid zijn over de grenzen van de bevoegdheid van de Commissie, anders krijgt de bezwaarmaker wellicht hoop die niet waargemaakt kan worden.

‘Grootste voordeel is dat mensen het gevoel hebben dat ze echt hun verhaal hebben kunnen doen én als ze dat terugzien in het besluit op bezwaar. Grootste nadeel ontstaat dan als ze dat gevoel hebben en de uitspraak anders uitvalt dan ze hadden verwacht. Ik hoop dat ze tijdens de zitting dan voldoende informatie hebben gekregen dat ze begrijpen waarom het besluit zo is.’

Het tweede punt dat werd genoemd is dat er binnen de procedure niet een, maar twee partijen zijn en dat ook de ambtenaar voldoende ruimte moet krijgen voor zijn verhaal.

‘Nadeel is dat de procedure met name gericht is op de burger die zich gehoord moet voelen, waardoor de ambtenaar zich juist ongemakkelijker kan voelen. Het bereiken van een schikking moet niet een doel op zich worden.’

Samenvattend

De nieuwe werkwijze wordt door de geïnterviewde leden samengevat in enerzijds het toepassen van gespreks- en mediationvaardigheden, en anderzijds het effect daarvan, namelijk het gehoord doen voelen, een podium bieden zodat een uitspraak eerder geaccepteerd wordt. Wat daarbij opvalt is dat ze verschillende aspecten van de nieuwe werkwijze benadrukken. De een benadrukt vooral het oplossingsgerichte, terwijl een ander het horen, de wijze van vragen stellen, het gehoord doen voelen en het laagdrempelige aspect benadrukt. En een ander benadrukt meer de bemiddelende rol van de Commissie.

Duidelijk is wel dat alle leden in meer of mindere mate afstand hebben genomen van een vooral juridische aanpak die gericht is op het advies en dat zij positief staan tegenover de nieuwe wijze van horen. Tegelijkertijd is men zich ook bewust van een aantal dilemma's bij deze nieuwe aanpak, namelijk verwachtingenmanagement richting bezwaarmaker over de bevoegdheden van de Commissie, balans tussen beide partijen en het tijdsframe van een zitting.

2.4 Veranderingen in het werk door de nieuwe werkwijze

In de interviews is ook gesproken over de veranderingen van deze nieuwe werkwijze in de praktijk. Wat heeft dit voor effect op de indeling van de zitting, hun eigen optreden ter zitting, het schorsen/aanhouden van de zitting, het gebruik van pleitnota's, de rol van de advocaat en de verhouding tussen de waarheidsvinding en de procedurele rechtvaardigheid? Deze aspecten worden hierna beschreven.

Indeling van de zitting

De leden vertelden tijdens de interviews dat de nieuwe werkwijze daadwerkelijk consequenties heeft voor hun aanpak. Een voorzitter vertelt dat hij de mensen persoonlijk ophaalt.

'Wat ik nu anders doe dan eerder bij andere bezwaarcommissies, is de mensen bijvoorbeeld ophalen, dat geeft al een minder formalistische setting en is misschien wat laag drempeliger. Dat is maar een klein iets, maar ik vind dat het goed werkt.'

Leden vertellen verder dat ze de zitting veelal indelen met eerst het welkom, dan uitleg over de Commissie geven (onafhankelijke Commissie) en dat na de zitting een advies volgt waar de gemeente gemotiveerd van af kan wijken (advies is geen besluit). Tijdens de zitting passen ze sinds de nieuwe werkwijze ook meer gespreks- en mediationvaardigheden toe, zoals open vragen stellen, parafraseren en samenvatten, aldus de leden.

'Het heeft me bewuster gemaakt waardoor ik eerder lichaamstaal herken en ik koppel nu beter terug door te parafraseren'

'En ook tijdens de zitting de belangrijkste punten memoreren, om te laten zien 'ik luister naar jou'. '

'Ik stel meer open vragen en vul minder in voor anderen. Ik ben op zoek naar het onderliggend belang en daarbij moet ik minder invullen voor anderen.'

Ook wordt benadrukt dat er meer uitleg wordt gegeven, vooral aan bezwaarmaker.

'Ik stel de vraag, de gemeente moet er vervolgens even over nadenken, en het is voor de bezwaarde een uitleg om te begrijpen wat er gebeurt. (...) Soms vraag ik naar de bekende weg, maar met als doel de motivering; het begrijpelijk maken en het soms aanvaardbaar maken. En soms komt er iets onverwachts naar boven, mensen gaan praten en dan kan er een gesprek ontstaan. Dat deed ik in het verleden ook nooit.'

Schorsen en/of aanhouden

Uit de gesprekken blijkt dat de leden in weinig zaken schorsen. In een enkel geval wordt er een extra schriftelijke ronde ingelast. Dit gebeurt bijvoorbeeld als er veel onduidelijkheden zijn of als informatie ontbreekt, waarna het advies wordt gegeven. Een tweede zitting gebeurt eigenlijk nooit, aldus de geïnterviewden.

Schikken of oplossen

De meeste Commissieleden concludeerden tijdens de interviews dat, ondanks de wil en pogingen daartoe, het slechts in circa 5 tot 10% van de zaken lukt om tot een oplossing te komen. Dat zijn volgens hen vooral zaken waarin er iets speelt in de communicatie of als partijen allen een beetje gelijk hebben.

‘In 1,5 jaar tijd heb ik ongeveer 5 keer meegemaakt dat er geschikt is, zodanig dat betrokkene het bezwaar heeft ingetrokken. Dit zijn vaak zaken waar in de communicatie iets aan de hand is. Dit lees je vaak al in het dossier. Vaak onhandigheid en langs elkaar heen praten. Dan gaat het vaak over iets niet-juridisch en door goed te praten kunnen ze er dan uitkomen. Als er beleidsvrijheid bij de gemeente is, dan moet dat lukken.’

‘Ook een keer een zaak gehad waarin alle redenen was om met elkaar te gaan praten. Iedereen had een beetje gelijk. Er was een bootje uit de gracht gehaald, het was de vraag of dat zo zorgvuldig was gebeurd en er was schade. Dit gesprek heeft na de zitting plaatsgevonden. Daar is tijdens de zitting eigenlijk geen tijd voor; de volgende zitting staat ingepland. Op zichzelf was er van beide kanten een positieve houding om dit te gaan doen. Ik weet niet hoe dit is afgelopen; wij hebben er geen advies over uitgebracht; ik weet wel dat de zaak niet terug is gekomen op zitting.’

Een lid van de bezwaaradviescommissie benoemde dat de houding van partijen belangrijk is om te kunnen komen tot een oplossing, want zowel bezwaarmaker als de gemeente moeten daartoe bereid zijn.

‘Ik kijk altijd of er ruimte is om er samen uit te komen. Maar dat is makkelijker gezegd dan gedaan. Soms zitten ook bezwaarmakers er geharnast in: ik wil een advies, daar kom ik voor. Dan gaat het niet altijd soepel. Maar soms wel.’

Ook werd tijdens de interviews benadrukt dat de houding van de vakambtenaar belangrijk is. Het is veelal afhankelijk van de persoon die er namens de gemeente zit, de kennis en de ruimte die de vakambtenaar heeft en voelt om te kunnen bewegen. De cultuur en de omvang van de gemeente kunnen ook een rol spelen bij het bepalen en voelen van die beleidsruimte. Leden van de Commissie benadrukken hierbij dat de vakambtenaar het College van Burgemeester en Wethouders (hierna in het kort ‘het College’ genoemd) vertegenwoordigt en dat dan ook daadwerkelijk moet doen en dus niet verwijzen naar een andere collega die in de primaire fase bij het dossier betrokken was).

‘De directeur van een bedrijf deed allemaal voorstellen om tot een oplossing te komen, maar die ketste bij de gemeente allemaal af. De verweerder zei: Zo staat het niet in onze regels. Je hebt daar ook de vakafdeling voor nodig’

‘In zaak A. ging het om een terugvordering en een boete: een opeenstapeling van besluiten. Deze opeenstapeling was voor bezwaarmaakster niet meer te volgen. Hoe kun je als gemeente zo iemand daarmee belasten? En daar zit dan het bevoegd gezag tegenover die juridisch reageert. Dat is moeilijk, wij beginnen als Commissie ook aan die zaak van ‘wat is dit’, waar hebben we het eigenlijk over? De bezwaarde had een advocaat en die had wel haar werk gedaan en geprobeerd contact op te nemen met de gemeente, maar zonder resultaat. (...) Hopelijk dat zo’n vertegenwoordiger dan ook gaat nadenken hierover. Onze ruimte hierin is toch beperkt.’

Verder is het volgens de geïnterviewde leden ook belangrijk dat er namens de gemeente altijd iemand aanwezig is die zowel kennis als mandaat heeft om tijdens de zitting ook daadwerkelijk uitspraken te kunnen doen.

‘Het was onhandig dat er niemand van de gemeente aanwezig was. De gemeente heeft alle taken uitbesteed aan de omgevingsdienst, maar of er een vergunning verleend gaat worden of niet, of dat het bouwplan verandert gaat worden dat is niet duidelijk. Er was niemand die deze vraag kon beantwoorden.’

Pleitnota's

Sinds de nieuwe werkwijze worden volgens de leden pleitnota's minder gebruikt. Van de kant van de gemeente wordt bijna altijd een verweerschrift vooraf gestuurd en deze wordt niet meer tijdens de zitting voorgelezen. Als bezwaarmaker wordt vertegenwoordigd door een advocaat, dan wordt soms toch nog een pleitnota voorgelezen. De voorzitter probeert volgens de geïnterviewden meestal wel, afhankelijk van de omvang, te sturen op een samenvatting op hoofdlijnen en daarna zo snel mogelijk over te gaan tot het stellen van vragen.

De rol van de advocaat in zaken

De Commissieleden gaven tijdens de gesprekken aan dat ze regelmatig advocaten op de zitting zien, zowel aan de kant van bezwaarmaker als aan de kant van de overheid. Een advocaat is volgens hen meer gericht op gelijk halen en minder op ‘kunnen we hier samen uitkomen’. Tegelijkertijd wordt hier door de geïnterviewde leden aan toegevoegd dat het afhangt van de

persoon van de advocaat. Als een bezwaarmaker wordt vertegenwoordigd door een advocaat, dan kan deze een belangrijke rol spelen bij het informeren en het managen van de verwachtingen bij bezwaarmaker. Anderzijds kan een advocaat juist bijdragen aan het escaleren van een conflict, aldus de respondenten. Tevens wordt aangegeven dat in de aanwezigheid van advocaten de zitting zich vaak meer op de juridische aspecten focust, waardoor de bezwaarmaker zelf niet altijd zijn/haar verhaal kan doen.

‘In de eerste zaak vermoed ik dat het negatief heeft uitgepakt, omdat ik denk dat haar is geadviseerd om ieder besluit aan te vechten. In de tweede zaak heeft de advocaat een belangrijke rol gespeeld, denk ik, omdat hij heel goed heeft uitgelegd hoe het wettelijk stelsel in elkaar zit, dat het een juridische hobbel is en dat bezwaarmaker ook niet een hoge verwachting had van deze zitting. Ik denk dat verwachtingen temperen van bezwaarmaker voor de Commissie maar ook voor de advocaat een belangrijke rol is.’

Aan de kant van de gemeente wordt ook regelmatig een advocaat ingezet. Een respondent ziet hier een dilemma. Bestuursorganen nemen steeds vaker een advocaat in de arm. Tegelijkertijd investeert de bezwaaradviescommissie in factoren die de ervaren procedurele rechtvaardigheid bij partijen kunnen versterken. ‘Dat klopt niet, een vakinhoudelijke ambtenaar moet voldoende zijn’, aldus de respondent. Een ander punt ten aanzien van een advocaat namens de gemeente is, dat er kennisachterstand is omdat de advocaat niet altijd alle relevante informatie heeft over de primaire fase (zie hiervoor onder paragraaf ‘schikken of oplossen’).

‘In deze casus zat ook een advocaat: het college moet ook echt een vakinhoudelijk ambtenaar sturen die betrokken is geweest bij de besluitvorming. Bijvoorbeeld iemand die het besluit getoetst heeft, die kan makkelijk over inhoud meepraten.’

Meerdere besluiten

Tijdens sommige interviews is besproken wat de commissie doet als het conflict op meerdere besluiten betrekking heeft. Volgens deze leden is het juridisch duidelijk dat er één besluit tijdens de zitting voorligt.

Echter, in de praktijk gebeurt het vaak dat het conflict verder gaat en er inmiddels een veelheid van besluiten is. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan een conflict over een terugvorderingsbesluit, waarna een nieuw besluit volgt in verband met brutering en vervolgens een besluit over een boete i.v.m. het niet juist invullen van het formulier. Of in omgevingszaken: in eerste instantie is bezwaarmaker het niet eens met het besluit over de aanpassing van het bestemmingsplan, daarna met de verleende vergunning, vervolgens doet hij een verzoek om handhaving dat wordt afgewezen en waartegen ook door bezwaarmaker bezwaar wordt ingediend. De leden van de bezwaaradviescommissie geven tijdens de interviews aan dat er soms spanning ontstaat als de commissie alleen kijkt naar het voorliggende besluit, terwijl de kern van het conflict verder gaat. Tegelijkertijd geven de geïnterviewde leden aan dat ze daar tijdens de zitting niet veel aan kunnen doen omdat zij juridisch gebonden zijn aan dat besluit. Suggesties van de geïnterviewde leden om dit te verbeteren liggen in het voortraject: bellen en een persoonlijk gesprek na het bezwaarschrift, of nog eerder contact bij de voorbereiding van het besluit zelf.

‘De eerste zaak was een slepende zaak tussen bezwaarmaker en de gemeente. Bezwaarmaker heeft een bedrijf en ieder besluit dat het bedrijf raakt, dat wordt betwist. Er loopt al jaren overleg. Hier speelt meer op de achtergrond. Zonder deze achtergrond, als ze een ontwerpbesluit hadden genomen en met alle partijen om de tafel waren gaan zitten met een kaart van het water in Leiden, dan denk ik dat ze er beter uit waren gekomen. Sterker, ik vond dat verweerder in principe ook helemaal niet terughoudend reageerde op het voorstel van bezwaarmaker. Ik heb de indruk dat qua zorgvuldigheid dit besluit zorgvuldiger had gekund als partijen in een eerder stadium bij de besluitvorming waren betrokken, dan had dit wellicht voorkomen kunnen worden.’

‘Eigenlijk zou je in alle zaken even telefonisch contact moeten hebben. Het gebeurt al, maar dat zou nog beter kunnen.’

Meerdere respondenten geven ook aan dat het vaker voorkomt dat dezelfde conflicten terugkomen met dezelfde bezwaarmakers. Deze bezwaarmakers worden steeds teleurgesteld. Er speelt dan vaak een onderliggend belang namelijk dat de

burger zich niet gehoord voelt.⁴⁴ Deze respondent geeft ook aan dat het juist een taak van de Commissie is dat burger zich gehoord gaat voelen.

Inhoud adviezen: taal en motivering

In sommige interviews is gesproken over het taalgebruik in en de motivering van de adviezen van de Commissie. Sommige leden geven aan dat ze in de adviezen de argumenten die door partijen naar voren zijn gebracht, terug laten komen in het advies. Wat betreft de duidelijkheid van de adviezen, geven Commissieleden aan dat daar volgens hen aan wordt gewerkt en dat de secretarissen daar ook training in hebben gekregen, al zijn er volgens de leden nog wel verbeteringen mogelijk.

‘We proberen wel argumenten van bezwaarmaker te benoemen in het advies. Maar ik sluit niet uit dat er termen in staan die niet duidelijk zijn.’

Samenvattend

Alle respondenten geven aan dat de nieuwe werkwijze hun werk in de praktijk heeft veranderd. Leden zijn zich bewust van het belang en het effect van procedurele rechtvaardigheid voor partijen en proberen die inzichten te vertalen naar hun praktijk. Van het persoonlijk welkom heten van de partijen, tot het vaker toepassen van communicatie- en conflicthanteringsvaardigheden, meer uitleg geven en partijen op hun gemak stellen. Verder bleek dat zittingen bijna nooit worden geschorst; soms wordt er een extra schriftelijke ronde ingelast om aanvullende informatie te verkrijgen. Ondanks de wil en pogingen daartoe, zeggen leden dat het in 5 tot 10% van de zaken lukt om tot een schikking of oplossing te komen. Al lukt het volgens de geïnterviewde leden soms wel dat tijdens de zitting door de vakambtenaar een geste wordt gedaan richting bezwaarmaker. Tijdens de interviews werd door Commissieleden benadrukt dat het voor een oplossing cruciaal is dat zowel bezwaarmaker als de vakambtenaar bereid zijn om te bewegen. Verder is het ook belangrijk dat er vanuit de gemeente iemand aanwezig is die zowel kennis als mandaat heeft om te kunnen bewegen. Dat ontbreekt volgens de respondenten wel eens.

Een andere verandering is dat pleitnota's minder worden gebruikt. Dat biedt de mogelijkheid om eerder het gesprek tussen partijen op gang te brengen. Aan de aanwezigheid van een advocaat tijdens een zitting zitten volgens de geïnterviewde Commissieleden verschillende kanten. Enerzijds kan een advocaat een belangrijke rol spelen bij het uitleggen van de procedure aan bezwaarmaker en het temperen van de verwachtingen. Anderzijds zien de leden ook dat, al is dat afhankelijk van de advocaat zelf, een advocaat meer gericht is op winnen en gelijk hebben. Één lid verwondert zich erover dat de Commissie inzet op factoren die de ervaren procedurele rechtvaardigheid versterken, terwijl de gemeente steeds vaker een advocaat in lijkt te zetten.

Een laatste factor dat tijdens de interviews met de leden van de Commissie naar voren is gekomen, is dat een conflict tussen bezwaarmaker en gemeente betrekking kan hebben op meerdere besluiten. Juridisch is het voor de commissieleden niet lastig om te bepalen welk besluit voorligt. Tegelijkertijd kan dit wel schuren omdat de leden zien dat het conflict ruimer is en dat een advies alleen over het voorliggende besluit het conflict niet oplost. De leden zien voor de Commissie zelf niet veel mogelijkheden om dat op te lossen, maar wijzen daarvoor naar mogelijkheden van de informele aanpak in het voortraject.

2.5 Verbeterpunten, feedback en leren

Verbeterpunten

Tijdens de gesprekken zijn door de commissieleden zelf ook verschillende verbeterpunten naar voren gebracht. Eén verbeterpunt dat door meerdere respondenten naar voren is gebracht, is dat een veel gehoord bezwaar van bezwaarmakers is dat er zoveel onduidelijk is. Ook uit landelijk onderzoek is bekend dat burgers tijdens de gehele procedure een gebrek aan informatie ervaren. Tijdens een zitting blijkt dan vaak dat de gemeente eerst aanvullende informatie moet verstrekken. Volgens de geïnterviewde leden blijkt soms dat als deze informatie eerder was gegeven en/of duidelijk was uitgelegd, de bezwaarprocedure wellicht niet nodig was geweest of eerder had kunnen worden beëindigd.

⁴⁴ Mediation of een andere vorm van conflictbemiddeling uit het conflicthanteringspalet voorafgaand aan het horen kan hier de mogelijkheid bieden om daadwerkelijk tot een definitieve oplossing voor het onderliggende probleem te komen.

‘In zaak Y. ging het vooral om uitleg over hoogtes en afmetingen van de aanbouw. Deze informatie was nu onvoldoende verstrekt aan bezwaarmakers. Sommige bezwaren van bezwaarmakers zaten echt op dat soort onduidelijkheden. Die hadden er al uitgefilterd kunnen worden. Dan had het zo kunnen zijn dat al die gronden waren vervallen.’

Tijdens een interview gaf het commissielid aan dat mogelijke verbeteringen van dit soort onduidelijkheden vooral liggen bij de verweerder - de gemeente zelf - door bezwaarmaker antwoord te geven op de vragen van bezwaarmakers in plaats van een verweerschrift opstellen. Ook de secretaris had wellicht een rol kunnen spelen, aldus het commissielid, door bij de gemeente onder de aandacht te brengen dat het bezwaarschrift vooral betrekking had op onduidelijkheden. Soms is er ook onduidelijkheid tegen welk besluit bezwaarmaker bezwaar heeft gemaakt of heeft willen maken. Op de zitting kan dat worden uitgezocht, maar het is de vraag of dit soort onduidelijkheden tijdens een hoorzitting moeten worden uitgezocht.

‘In casus X zagen wij al in de voorbespreking dat er bij bezwaarmaker verwarring was over de bij het conflict betrokken besluiten. In het bezwaarschrift ging het kopje over de afwijking van het bestemmingsplan, maar in de inhoud ging het ook tegen de afgegeven vergunning. De secretaris had deze vergunning al opgevraagd. Wij zijn de zitting begonnen met uitleg dat wij hadden gezien dat het om twee besluiten ging. We hebben gevraagd aan partijen of iedereen het ermee eens was dat wij beide besluiten zouden bespreken. Gemeente weigerde dit gezamenlijk te behandelen; was ook niet voorbereid. Dat is wel lastig.’

Tot slot werd tijdens een gesprek door een commissielid aangegeven dat de periode die voor het advies geven door de Commissie staat lang is en ingekort zou kunnen worden.

Feedback, training en leren

Tijdens de gesprekken werd door de commissieleden aangegeven de training en de onderlinge feedback als positief te ervaren. Ook werd de hoop uitgesproken hier verder mee te gaan. Een respondent gaf ook aan meer te willen reflecteren over het gehele verloop van de zitting.

‘We houden elkaar niet altijd goed bij de les. We mogen best wat kritischer naar onszelf en naar elkaar zijn en meer reflecteren. Zoals vandaag bijvoorbeeld, waar de afhechting niet goed heeft plaats gevonden. Deze Commissie is meer op vragen gericht.’

Leden van de commissie zijn tijdens de interviews ook nieuwsgierig naar de reacties van bezwaarmakers. Hoe ervaren zij nu de zitting? Een andere respondent benadrukt ook dat ze niet horen hoe verweerder de zitting heeft ervaren en dat het waardevol zou zijn om die informatie ook op te halen.

Samenvattend

Uit de gesprekken kwam duidelijk naar voren dat de leden van de Commissie positief staan tegenover de nieuwe aanpak en bereid zijn om deze aanpak verder te ontwikkelen en te verbeteren. Leden brachten zelf verbeterpunten naar voren, zijn zeer positief over het verder ontwikkelen en trainen van de vaardigheden, op zoek naar mogelijkheden om meer te reflecteren op de zitting en zijn ook nieuwsgierig naar de ervaringen van bezwaarmakers en verweerders met de nieuwe aanpak.

3. Leden van de Regionale commissie bezwaarschriften aan het werk: observaties

3.1 Inleiding

Naast de interviews met de leden van de bezwaaradviescommissie, is ook een tiental zittingen bijgewoond om de leden in de praktijk aan het werk te zien. In deze paragraaf wordt verslag gedaan van de belangrijkste observaties. Ter verduidelijking worden hieronder de bevindingen in drie delen weergegeven, namelijk de kop (de start van de zitting), de romp (het midden-gedeelte van de zitting) en de staart (de afronding en afhechting van de zitting).

3.2 Kop

Welkom

In het Stadsbouwhuis te Leiden worden voorafgaand aan de zittingen die voor deze verkenning zijn bijgewoond alle partijen persoonlijk door Erica (een gastvrouw) opgehaald bij de receptie en begeleid naar de wachtruimte waar koffie en thee wacht. Vervolgens worden alle partijen tegelijkertijd persoonlijk, meestal door de voorzitter (en anders door de secretaris), opgehaald, met een hand welkom geheten en naar de zaal begeleid.

In Leiderdorp staat in de grote ontvangstruimte van het stadhuis, waar ook de balies voor Burgerzaken zijn, een tafel met thee- en koffiekannen. Partijen kunnen hier zelf gebruik van maken in afwachting van de secretaris, die de partijen komt ophalen voor de zitting. Eenmaal in de zittingszaal aangekomen schudt de voltallige Commissie ter kennismaking de hand met bezwaarmaker en met verweerder.

In de meeste geobserveerde zittingen wordt op tijd begonnen (NB dit is wel enigszins vertekend omdat de bijgewoonde zittingen meestal de eerste van de dag betroffen. Een aantal bijgewoonde zittingen liepen met vijf tot in een zaak met twintig minuten uit. Dit betekende veelal dat de volgende zitting ook met zoveel minuten vertraging kon beginnen). In één zaak werd vijf minuten later gestart. Dit werd persoonlijk door de voorzitter aan partijen meegedeeld met toelichting dat de vergunninghouder vastzat in de file.

Introductie/voorstellen

Tijdens de zittingen die voor deze verkenning zijn bijgewoond, beginnen alle voorzitters de zitting met een voorstelronde waarbij eerst de leden van de bezwaarcommissie worden voorgesteld, waarna partijen zich ook kort voorstellen.

Hierna vertelt de voorzitter dat het gaat om een zitting bij de Regionale Commissie Bezwaarschriften, dat de Commissie onafhankelijk is (soms wordt toegevoegd dat de leden niet werkzaam zijn bij de gemeente zelf) en dat het doel is om tot een advies te komen aan het College van Burgemeester en Wethouders. Het College kan van het advies afwijken, mits dit gemotiveerd gebeurt, aldus de voorzitter. De gang van de zitting wordt geschetst: eerst krijgen partijen de mogelijkheid om een toelichting te geven, waarna partijen de mogelijkheid krijgen om daarop te reageren. Vervolgens worden vragen door de Commissie gesteld.

3.3 Romp

Na de introductie geeft de voorzitter partijen het woord om een toelichting te geven en hun kant van het verhaal te vertellen. Hierbij wordt veelal benadrukt dat de Commissie het dossier goed heeft doorgenomen en partijen wordt verzocht de belangrijkste punten te noemen.

In de meeste geobserveerde zittingen krijgt bezwaarmaker als eerste het woord. In één zaak kreeg de verweerder (de gemeente) eerst de gelegenheid om alle onduidelijkheden in de zaak toe te lichten. Indien partijen, zowel bezwaarmaker als verweerder, vertegenwoordigd worden door een advocaat dan draagt in sommige gevallen de advocaat op dit moment zijn pleitnota voor.

Soms reageren leden van de Commissie tussentijds, maar meestal krijgen de partijen de gelegenheid om hun bezwaren duidelijk te maken.

Communicatie- en conflicthanteringsvaardigheden

Tijdens de zittingen die zijn bijgewoond vatten de voorzitters regelmatig de belangrijkste punten van partijen samen en zij checken ook bij partijen of zij dat goed hebben begrepen. 'Ik begrijp dat dit en dit voor u belangrijk is, klopt dat?' In onderstaand citaat vat de voorzitter de kern samen en toetst dit bij bezwaarmaker die zich gehoord voelt en volmondig 'ja zeker' antwoordt.

Bezwaarmaker: 'De gemeente dendert maar door. Hoe kan dit nu gebeuren?'
Voorzitter reflecteert hierop: 'Dat is voor u een belangrijke vraag: Hoe kan dit nu zo gebeuren?'
Bezwaarmaker: 'Ja zeker!'
Voorzitter: 'Daar zult u in deze zitting geen antwoord op krijgen, hopelijk wel in het advies'

Tegelijkertijd blijft het toepassen van de vaardigheden ook lastig. In bovenstaand citaat vervolgt de voorzitter met de opmerking 'daar zult u in deze zitting geen antwoord op krijgen, hopelijk wel in het advies'. Het klopt dat de commissie daar geen antwoord op kan geven, echter de gemeente zou dat wel moeten kunnen.

Sommige leden van de Commissie proberen tijdens zittingen te reflecteren. Hierbij ligt de nadruk veelal op de inhoud. In een enkele zaak is er ook aandacht voor reflectie op emotie.

'Ik zie dat het u echt raakt.'

Verhelderen van belangen van partijen

In ongeveer de helft van de bijgewoonde zittingen proberen de leden te achterhalen waar het partijen echt om gaat: Wat is het conflict achter het bezwaarschrift? Het gaat dan om vragen als: Wat wilt u bereiken met dit bezwaarschrift? Wat staat er voor u op het spel?

De voorzitter vraagt expliciet aan de advocaat (bezwaarmaker zelf is niet aanwezig): 'Wat wilt uw cliënt bereiken met het bezwaarschrift?' De advocaat leest vervolgens zijn pleitnota voor. Daarna stelt de voorzitter nogmaals de vraag wat hij wil bereiken met het bezwaarschrift. De advocaat lijkt dat een onverwachte vraag te vinden en draait er om heen. De voorzitter vraagt door: 'U zegt wat uw cliënt niet wil, maar wat wil hij wel?' De advocaat reageert: 'U stuurt op de vraag dat het bouwwerk weg moet. Het mag er inderdaad niet staan'.

Tijdens de geobserveerde zittingen blijken de Commissieleden deze vragen, die gericht zijn op belangenvinding, voornamelijk aan de bezwaarmaker te stellen en niet aan de vergunninghouder en/of verweerder te stellen. Terwijl vergunninghouder en/of verweerder ook partij zijn in het conflict.

In de andere helft van de bijgewoonde zittingen wordt nauwelijks naar de achterliggende belangen gezocht. Het zwaartepunt ligt dan op het toelichten van de standpunten van partijen, de waarheidsvinding en het eens worden over alle relevante feiten.

In sommige zaken laat de commissie ook kansen liggen om te verkennen of partijen met elkaar om de tafel willen zitten. Tijdens een zitting werd bijvoorbeeld door bezwaarmaker aangegeven dat een bezwaarschrift was ingediend omdat hij vooral geïrriteerd was dat er geen vooroverleg was geweest. Leden van de Commissie zouden hierop kunnen doorvragen om te achterhalen in hoeverre er ruimte is om partijen alsnog in gesprek met elkaar te laten gaan.

Spanning tussen waarheidsvinding en belangenvinding

Tijdens de bijgewoonde zittingen blijkt ook dat er soms spanning bestaat tussen de verschillende taken van de Commissie. Zoals uit de interviews bleek, zien de leden het enerzijds als taak om een volledigheid heroverweging te doen. Hierbij is waarheidsvinding en het op zoek gaan naar de feiten cruciaal. Anderzijds zien ze het als taak om een podium te bieden aan partijen zodat ze zich gehoord voelen. Hieronder een korte schets van een casus waarin deze twee taken lastig te combineren vielen voor de Commissie.

In een WMO zaak ging het om een berekening van een bedrag waar onduidelijkheid over bestond. Tijdens de zitting was een lid van de Commissie gefocust op de wijze van berekening waarbij hij een andere berekening gebruikte dan die bezwaarmaakster en gemeente gebruikten in het besluit en bezwaarschrift. Door het stellen van vragen, waarbij de focus lag op het scherp krijgen van de berekening, dat nodig is om uiteindelijk een goed advies te kunnen geven over het besluit, werd voorbij gegaan aan de verwarring die bij bezwaarmaakster werd veroorzaakt hierdoor. Nadat de feiten en de berekening duidelijk waren, was er pas weer ruimte voor oog en oor voor de belangen en emotie van bezwaarmaakster.

Oplossingsrichtingen verkennen

Tijdens zittingen wordt door de leden van de Commissie getracht om partijen tot elkaar te brengen en om te zoeken naar ruimte en oplossingen. Soms wordt een zaak niet daadwerkelijk opgelost, maar wordt tijdens de zitting een geste gedaan richting bezwaarmaker. Bijvoorbeeld in een omgevingszaak, ging het om een conflict waarbij het de Commissie en de gemeente niet duidelijk was wat de consequenties van het besluit van de gemeente waren voor bezwaarmaker. Haar belangrijkste zorg betrof de veiligheid. Aangezien het niet helemaal duidelijk was hoe de situatie er precies uitzag vroeg een lid van de Commissie aan partijen om op de kaart van de stad naar de situatie te kijken. Hierdoor stond iedereen op van zijn stoel, de dynamiek veranderde en raakte men met elkaar in gesprek. Bezwaarmaakster kreeg de ruimte om haar verhaal goed uit te leggen. Bij verweerder kwam het besef dat hij bijvoorbeeld de politie kon informeren om de veiligheid te verbeteren. Door deze interventie veranderde de setting en kwam er ruimte om tot elkaar te komen.

Ook als een van de partijen zelf aangeeft open te staan voor oplossingen en graag te willen meedenken over wat er wel mogelijk is, pikt de Commissie dit op, vat samen en verkent wat de ruimte bij de gemeente is om hier iets mee te doen.

Bezwaarmaker: Bij andere gemeenten gaan we in overleg om te kijken wat er mogelijk is. Wij zijn echt van het oplossen. In andere gemeente doen we mee met experiment. De kern van het probleem is echt de zaterdagochtend, de andere dagen is op dit moment minder een probleem.

Interventie voorzitter richting gemeente: Nu lijkt het dat het om de zaterdag gaat. Is dat niet een punt voor de gemeente om te heroverwegen?

Vakambtenaar: ik heb het opgeschreven, ik neem het mee naar collega.

Leden van de Commissie proberen door te vragen als ze op zoek zijn naar ruimte voor partijen om tot elkaar te komen. De formulering hierbij kan soms wat scherper:

Commissielid: Bestaat er ruimte voor de gemeente om af te zien van de boete?

Vakambtenaar: Dat gebeurt bijna nooit.

Commissielid: Kan het wel?

Vakambtenaar: Dat kan alleen als er geen verwijtbaarheid is.

Commissielid: Dat ziet u in deze zaak niet?

Vakambtenaar: Voor de gemeente niet.

Niet in alle bijgewoonde zittingen is aandacht voor het verkennen van mogelijke oplossingen. Niet in alle zittingen wordt expliciet verkend in hoeverre er bij partijen ruimte is om tot elkaar te komen of dat er ruimte is voor een oplossing. In sommige zaken is het de Commissie duidelijk dat het conflict een burenruzie betreft, maar gaat hier, gelet op de reikwijdte van het bezwaar en de beschikbare tijd op de zitting, niet verder op in.

3.4 Staart

De afsluiting van de zitting verloopt niet altijd even gestructureerd. In sommige zaken stelt de voorzitter expliciet de vraag of alles is gezegd.

Heeft u het gevoel dat u alles heeft kunnen zeggen wat u wilde zeggen?

In de meeste zaken werd de afronding, veelal ook door gebrek aan tijd, snel gedaan. In sommige zaken werd uitgelegd dat de Commissie na de zitting een advies zou uitbrengen waar de gemeente gemotiveerd van af kan wijken. In meerdere zaken werd afgerond zonder uitleg over het vervolg te geven. Vervolgens verlaten de partijen, in bijna alle gevallen, ook samen de zaal. In een zaak bleef de vakambtenaar in eerste instantie zitten omdat hij bij de volgende zaak ook als verweerder moest optreden. Na uitleg van de voorzitter, verliet ook hij de zaal samen met de bezwaarmaker. Sommige bijgewoonde zaken liepen uit, van vijf tot ruim twintig minuten. Dat betekent ook dat de volgende zaak zoveel minuten begon.

Samenvattend

Alles overziend kan worden geconcludeerd dat de leden van de Commissie heel goed het belang van procedurele rechtvaardigheid begrijpen. Echter, het daadwerkelijk toepassen in de praktijk is en blijft lastig. Doorvragen en samenvatten wordt regelmatig gebruikt. Reflecteren op inhoud gebeurt. Echter, reflecteren op emotie en belangenvinding (schillen) zijn vaardigheden die vaker toegepast kunnen worden. Ook het verkennen van mogelijkheden om tot een gesprek of een oplossing te komen kan optimaler benut worden.

De Commissie lijkt zich meestal ook bewust dat procedurele rechtvaardigheid voor beide partijen van belang is. Partijen worden bijvoorbeeld gelijktijdig opgehaald, de partijen zitten naast elkaar tegenover de Commissie (symmetrie van zitten) en in de meeste gevallen gaan partijen ook gelijktijdig weg. Anderzijds, krijgt bezwaarmaker in de meeste gevallen als eerste het woord (zonder dat dit wordt getoetst bij de verweerder) en worden sommige vragen, gericht op belangenvinding of een oplossing, alleen aan bezwaarmaker gesteld. Uit alle zittingen blijkt dat de Commissie zeker aan het begin de kaders, het doel van de zitting, de rol van de Commissie, duidelijk uitlegt. De afronding en tijdsbewaking wordt echter niet altijd volledig geborgd.

4. Bezwaarmaker en verweerder aan het woord

4.1 Inleiding

Na hoofdstuk 2 en 3 met de taakopvatting en ervaringen van de leden van de bezwaarcommissie in de praktijk, komen in hoofdstuk 4 de bezwaarmakers en vakambtenaren aan het woord. Om inzicht te krijgen in de meningen en ervaringen van partijen, zijn na afloop van de zitting zowel de eisende partij (de bezwaarmaker) als de verwerende partij (de vertegenwoordiger van het bestuursorgaan/de gemeente) afzonderlijk geïnterviewd, waarbij nadrukkelijk de verdieping is opgezocht. In totaal zijn met acht verweerders interviews na afloop van de zitting gehouden. Hiervan waren er drie de gemachtigde van verweerder. Verder zijn met zeven bezwaarmakers gesprekken gevoerd (waarvan één gemachtigde), in één zaak was bezwaarmaker zelf namelijk niet verschenen.⁴⁵

Allereerst zijn aan partijen enkele stellingen voorgelegd over hun ervaringen tijdens de zitting van de Regionale Commissie bezwaarschriften. Vervolgens is aan de hand van open vragen dieper ingegaan op hun ervaringen in het traject voorafgaand aan het horen (paragraaf 4.2), hun verwachting van de zitting (4.3), hun ervaringen tijdens de zitting (4.4) en hun verwachtingen van de afloop van de procedure.

4.2 Voorafgaand aan de zitting bij de Commissie

Voordat een bezwaarmaker bij met zijn bezwaren bij de bezwaarcommissie komt, hebben de gemeente en de bezwaarmaker al enkele stappen achter de rug, namelijk het primaire besluit en het bezwaarschrift dat de bezwaarmaker heeft ingediend. Zoals bleek uit hoofdstuk 2 wordt nog niet binnen alle gemeenten tijdens het primaire proces contact gezocht met de betrokkenen. Dit gaat ook buiten Servicepunt71 om. Zodra een bezwaarschrift is ingediend, krijgt de bezwaarmaker te maken met Servicepunt71. Servicepunt71 zet de informele aanpak en het conflicthanteringspalet in de gehele bezwaarprocedure in. Allereerst kan er na het indienen van een bezwaarschrift telefonisch contact worden opgenomen met partijen om te verkennen wat er aan de hand is en om samen te bespreken wat de beste manier is om het bezwaarschrift verder te behandelen. Vervolgens bestaat de mogelijkheid om in een informeel gesprek of mediation het bezwaarschrift informeel te behandelen, wat speelt er en wat is er nodig bij partijen om het conflict op te lossen. Als dit voortraject niet tot een oplossing leidt, kan bezwaarmaker ervoor kiezen om gehoord te worden, in dit geval door de Regionale Commissie bezwaarschriften.

4.2.1 Bezwaarmaker

Uit de interviews met bezwaarmakers blijkt dat er in de voor deze verkenning bijgewoonde zittingen na het indienen van het bezwaarschrift geen (telefonisch) contact is geweest met de bezwaarmaker. Ook zijn er geen zaken waarin na het indienen van het bezwaarschrift een informeel gesprek of mediation is geweest. Uit de interviews met bezwaarmakers bleek echter dat sommige bezwaarmakers daar wel behoefte aan hadden (gehad), bij voorkeur al tijdens de fase van het primaire besluit.

'Ik dacht ik stuur een bezwaarschrift, dan komt er wel overleg met de aanvrager van de vergunning. Maar dat gebeurde niet.'

Ook als er na het bezwaarschrift wel met bezwaarmaker enig contact is geweest vanuit de gemeente, dan lijkt er soms toch bij bezwaarmaker behoefte te zijn om met alle partijen om de tafel te gaan zitten, bijvoorbeeld omdat emotie een belangrijke rol speelt of omdat er al heel veel procedures lopen.

⁴⁵ Zie uitgebreide informatie over aanpak onderzoek hoofdstuk 1, paragraaf 1.7.

'Ik schiet op dit moment op alles. In 2012 heb ik het huis gekocht. Een jaar lang in gesprek geweest met de gemeente. Inmiddels veel procedures verder: vergunning, planschade, handhaving. Ik ben zelfs bij de burgemeester en wethouder op gesprek geweest. Ze zijn vol begrip, maar inmiddels is ook dat 1 jaar geleden. (...)Nu lag in deze zaak de vergunning voor. Maar alles wat daar aan ten grondslag ligt, is belangrijk. In de hele procedure komt dat niet terug. De kern van het conflict ligt daar in. Er komen zo nog 15 zittingen. Voor mij en mijn burens blijft er niets anders over dan bezwaar blijven aantekenen.'⁴⁶

4.2.2 Verweerder

Ook hier geldt dat er in de voor deze verkenning onderzochte zaken in het voortraject meestal geen telefonisch contact met de verweerder is geweest. De enige zaak waarin dit anders was, is de zaak waarin de vakambtenaar tijdens het interview aangaf in de betreffende zaak juist een advies van de bezwaaradviescommissie te willen. Dit advies wilde ze namelijk intern gebruiken om het gesprek met de beleidsafdeling aan te gaan.

Een medewerker van de Omgevingsdienst gaf aan dat het bij de Omgevingsdienst gebruikelijk is om bij een negatief besluit voor een burger telefonisch contact te hebben met de burger om het besluit uit te leggen. Echter bij deze specifieke zaak was het verweerder niet duidelijk of dit daadwerkelijk was gebeurd.

Ook benadrukte de gemachtigde van verweerder het belangrijk te vinden dat de procedure voorafgaand aan de zitting zorgvuldig verloopt. In de betreffende zaak had de secretaris vooraf aan de gemachtigde per mail gevraagd om bestemmingsplannen mee te nemen, terwijl er vervolgens tijdens de zitting niet meer naar deze bestemmingsplannen werd gevraagd. Bovendien was de mail van de secretaris alleen naar de gemachtigde van verweerder gestuurd en niet aan alle partijen. Gemachtigde benadrukte dat dit ook elementen zijn die zorgvuldig en transparant moeten gebeuren.

Samenvattend

In de onderzochte zaken blijkt dat er voorafgaand aan de zitting bij de commissie nauwelijks contact is geweest met de bezwaarmakers. Een enkele bezwaarmaker gaf aan dat hij al in de fase van het primaire besluit overleg met de andere partij of gemeente had gewild. Verder bleek uit de gesprekken dat in geen enkele van de onderzochte zaken met bezwaarmakers telefonisch contact is opgenomen, terwijl bezwaarmakers wel degelijk behoefte hadden om met de gemeente (en evt. met derde belanghebbenden) om de tafel te gaan zitten om frustratie te uiten, informatie te halen of samen te kijken of er een oplossing mogelijk was. Gelet op de kwalitatieve insteek van deze verkenning en de beperkte omvang van geïnterviewden, kunnen er geen algemene conclusies worden getrokken. Er blijkt echter wel uit dat bezwaarmakers behoefte hebben aan contact (in de primaire fase en na bezwaar), terwijl dat nog niet in alle zaken plaatsvindt.

Uit de interviews met verweerders blijkt dat in de onderzochte zaken eenmaal telefonisch contact met verweerder is opgenomen (nadat door bezwaarmaker een bezwaarschrift is ingediend). In dat gesprek had verweerder aangegeven een advies van de Commissie te willen. Vervolgens is dit kennelijk niet met bezwaarmaker gecommuniceerd en getoetst wat het belang van de bezwaarmaker was.

Tot slot werd door de gemachtigde van een verweerder het belang van een zorgvuldige procedure benadrukt, zoals het sturen van de correspondentie naar beide partijen.

4.3 Verwachtingen van de zitting

4.3.1 Bezwaarmaker

Ongeveer de helft van de geïnterviewde bezwaarmakers geeft expliciet aan dat zij niet zo veel verwachtten van de zitting. Uit deze gesprekken bleek dat deze bezwaarmakers vooral het vertrouwen in de gemeente zelf hadden verloren en ook niet of nauwelijks iets meer van de Commissie verwachtten.

⁴⁶ Dit is een goed voorbeeld waarvoor mediation of een andere vorm van conflictbemiddeling uit het conflicthanteringspalet voorafgaand aan het horen geschikt zou zijn om tot een oplossing voor het daadwerkelijke (onderliggende) probleem te komen.

‘Mijn verwachtingen waren niet zo hoog gespannen. Ik hoopte dat de Commissie door het rookgordijn van de gemeente heen zou prikken.’

‘Ik verwachtte heel weinig van de hoorzitting. Voor mij als bezwaarmaker is het vertraging; geeft alleen meer tijd aan de gemeente. De Commissie doet het correct. Maar de procedure duurt te lang. Ik verwacht dat de gemeente niet luistert naar de Commissie.’

Een aantal geïnterviewde bezwaarmakers, die niet veel ervaring met bezwaarprocedures hadden, vertelden niet zo goed te weten wat ze konden verwachten. Ook gaven sommigen aan eigenlijk alleen een uitwisseling van standpunten te verwachten. Twee bezwaarmakers die vaker vanuit hun eigen werk (namelijk een architect en een directeur die vaker met gemeenten te maken had) met bezwaarcommissies te maken hadden gehad, verwachtten een goede voorbereiding van de commissie, hoor- en wederhoor en waar door een juridische bril getoetst wordt.

‘Ik verwachtte hoor en wederhoor, goede voorbereiding.’

‘Ik verwachtte dat iedereen de kans zou krijgen om het woord te doen en de bezwaarmaker het eerst.’

‘Precies zoals het gegaan is. Juristen die er puur juridisch naar kijken, klopt de procedure wel of niet.’

4.3.2 Verweerder

De geïnterviewde verweerders hebben allen vaker met de bezwaarcommissie te maken. Zij verwachtten een deskundige Commissie waarbij partijen hun verhaal kunnen doen.

‘Deskundige Commissie, dat iedereen kan zeggen wat ie wil.’

‘Ik verwachtte afhankelijk van de samenstelling van Commissie mogelijk extreem doorvragen.’

Samenvattend

Uit de gesprekken bleek dat bezwaarmakers die niet bekend waren met een bezwaarcommissie, niet zo goed wisten wat ze te wachten stond. Een aantal bezwaarmakers hadden negatieve verwachtingen van de commissie. Echter, deze geïnterviewde bleken met name hun vertrouwen te hebben verloren in de gemeente zelf en niet of nauwelijks iets van de commissie te verwachten. Bezwaarmakers die eerder met een bezwaarcommissie te maken hadden gehad (vanuit hun professie) verwachtten een voorbereide commissie, met hoor- en wederhoor en een juridische toets. Ook de geïnterviewde verweerders verwachtten een deskundige commissie waarbij partijen kunnen zeggen wat ze willen.

4.4 Ervaring op de zitting

Tijdens de interviews met bezwaarmakers en verweerders zijn eerst enkele stellingen voorgelegd, waarna aan de hand van open vragen de interviews zijn afgenomen, waarbij ook is doorgevraagd op de motivering bij de scores van de stellingen.

4.4.1 Bezwaarmaker

De meesten bezwaarmakers waren positief over de zitting zelf. Vijf bezwaarmakers gaven het cijfer 8, één bezwaarmaker een 4, één bezwaarmaker geen cijfer (omdat het voor hem afhing van de inhoud van het advies) en één bezwaarmaker was geheel niet aanwezig bij de zitting.

Positieve punten

I. Respectvol en inlevingsvermogen

Een aantal keer gaven respondenten tijdens de interviews aan dat de commissieleden zich inleefden in hun situatie, dat de Commissie de tijd nam en dat de Commissie iedereen zijn verhaal liet doen.

‘Ik vond het netjes gedaan. Iedereen is keurig aan het woord gelaten en kon zijn zegje doen.’

‘De Commissie leefde zich aan het einde van de zitting wel in onze situatie in. Maar of je er iets aan hebt, is de vraag.’

‘Inleving vanuit de Commissie en daardoor kregen ze duidelijk waar het om ging.’

‘Ik vond het opvallend dat de Commissie hiervoor zoveel tijd neemt. Dat was wel super. Bij andere commissies vaak kort door de bocht, weinig tijd.’

II. Deskundigheid en voorbereiding

In de meeste zaken waren de bezwaarmakers positief over de deskundigheid en de voorbereiding van de Commissie.

‘Het optreden van de Commissie was positief. Op de inhoud: ze wisten waar het om ging. Ik heb respect voor de voorzitter. Hij was niet gehaast. De belangrijkste vragen zijn gesteld.’

‘Ze hadden zich er goed in verdiept. Ik ben zelf architect en sta regelmatig bij commissies (aan andere kant). Deze zitting was netjes.’

Verbeterpunten

I. Alle relevante informatie op tafel

Zowel bij de stellingen als tijdens de interviews werd duidelijk dat bezwaarmakers niet altijd vonden dat alle relevante informatie op tafel was gekomen. Het lijkt hen er vooral om te gaan dat de Commissie niet voldoende doorvraagt en daardoor niet alle informatie, die voor bezwaarmakers relevant is, op tafel krijgt.

‘De gemeente verdedigt gewoon haar eerdere standpunt en daar wordt door de Commissie niet doorheen geprikt.’

‘Ik wil weten hoe dit heeft kunnen gebeuren. Dat zit me dwars. De essentie is, hoe kan iemand 3 meter te hoog bouwen. Nu lag in deze zaak de vergunning voor. Maar alles wat daar aan ten grondslag ligt is belangrijk. De voorzitter is niet op die vraag (hoe heeft dit kunnen gebeuren?) terug gekomen.’

Eén geïnterviewde bezwaarmaker geeft ook aan dat niet alle relevante informatie op tafel is gekomen, maar plaatst hier wel de kanttekening bij dat dit niet zozeer aan de Commissie was aan te rekenen, maar aan de gemeente die deze informatie al veel eerder had moeten verstrekken.

De Commissie heeft correct gehandeld. De gemeente moet meer inzicht geven en het ook inzichtelijk maken. En de gemeente moet ook kijken of het kan worden opgelost. Ik vind deze Commissie ook niet de plek om duidelijkheid te krijgen. Er is nu zoveel onduidelijk dat de gemeente eerst meer informatie moet aanleveren. De gemeente moet zelf eerst toetsen of het klopt en dat ook goed motiveren.

Overige verbeterpunten voor Servicepunt 71 en/of gemeente

Een bezwaarmaker benadrukte dat hij het als negatief had ervaren dat hij naar Leiden had moeten komen.

‘Dat het in Leiden is. Ik kom uit Noordwijk, het speelt in Noordwijk. Iedereen die er was kwam uit Noordwijk.’

Een andere bezwaarmaker merkte op dat zij het ook niet fijn had gevonden dat er namens de gemeente drie ambtenaren waren gekomen, terwijl zij alleen met haar man aanwezig was.

‘Het is ook niet eerlijk dat de gemeente er met zijn drieën is en dat ik als burger het helemaal alleen moet doen. De gemeente weet al helemaal hoe het zit.’

Tot slot wordt ook nog een aantal opmerkingen gemaakt richting de gemeente zelf waaruit enige frustratie richting de gemeente spreekt. Deze frustratie was niet gericht op de Commissie. Bezwaarmakers vinden het belangrijk dat de gemeente zelf hun verhaal en hun belangen serieus nemen: de zaak serieus nemen, actie ondernemen en in gesprek gaan met de bezwaarmakers.

‘De gemeente zou dit voortvarend moeten oppakken. Ze laten het nu echt op zijn beloop.’

‘Inmiddels zijn er drie verschillende keuringsrapporten: doe het gewoon in een keer goed!’

‘Voor de gemeente: Houdt je niet alleen aan regels, maar ga in gesprek en kijk naar het doel. Zorg voor een goede en tijdige informatievoorziening en maak het menselijker.’

‘Dit duurt nu al jaren. Iedereen wordt zuur en zuurder. Dit is niet goed in het vertrouwen. De gemeente zit in een spagaat tussen twee belangen.’

4.4.2 Verweerder

De zitting werd door de meeste verweerders als positief ervaren. Twee respondenten gaven een 8, drie respondenten een 7 en een gaf het oordeel ‘prima zitting’. Over het algemeen wordt de Commissie als deskundig gezien. Echter in een zaak gaf één respondent een 9 en in een andere zaak een 7 met de opmerking dat de specialistische technische kennis slechts tot op zekere hoogte aanwezig was bij de Commissie.

Positieve punten

I. Goede voorbereiding

‘Vorbereiding van de Commissie is altijd goed. Goed ingelezen.’

II. Rust bewaren

Twee verweerders vonden het positief dat de Commissie de rust bewaarde tijdens de zitting en dat de zitting minder emotioneel was dan verwacht.

‘De Commissie bewaarde de rust. Het is een zaak met veel emotie bij bezwaarmaakster.’

Één verweerder gaf expliciet aan dat de stellingen over respectvolle bejegening, inleving etc. vooral van toepassing is op bezwaarmakers. De stelling ‘de Commissie leefde zich in mijn situatie in’ werd expliciet met ‘niet van toepassing gescoord.’

Vakambtenaar: ‘De voorgaande stellingen zijn wel vooral van toepassing op de bezwaarmaker. De Commissie hoeft zich niet in mijn situatie in te leven, dat is niet nodig. Ik vind het belangrijk dat de Commissie onpartijdig is (...) Deze zaak heeft mij heel erg geraakt. Het was mijn eerste zaak en inmiddels zijn er al meerdere bezwaarschriften en staat volgend jaar weer een zaak voor de deur. Het raakt me en ik heb ook expres een collega meegevraagd omdat ik tegen de zitting op zag.’

Interviewer: ‘Had je deze kant van het verhaal tijdens de zitting willen vertellen?’

Vakambtenaar: ‘Nee, zeker niet, dat is niet professioneel.’

III. Belang van een zitting: elkaar horen en in gesprek gaan

Een verweerder gaf ook duidelijk aan dat een zitting een meerwaarde kan hebben, namelijk het bieden van een podium om elkaar te horen en met elkaar door te praten.

‘Bezwaarmaker had een paar terechte punten aangekaart. Deze punten waren door gemeente bij het primaire besluit niet aangekaart. Meerwaarde van de zitting is dat het soms ook helpt om het bezwaarmaker te horen vertellen. Het stond ook wel in zijn verweerschrift, maar als je het hoort is dat toch anders. En kun je ook met elkaar doorpraten.’

Verbeterpunten

I. Meer afstemming zoeken tijdens zitting

In een zaak was bezwaarmaker niet aanwezig maar wel de vakambtenaar en een belanghebbende derde. De verweerder gaf aan dat de Commissie verrassende vragen stelde, maar hij gaf ook aan dat hij sommige vragen te ver gezocht vond omdat deze buiten zijn specialistische kennis vielen. Vervolgens kwam de Commissie tot een plan van aanpak, waarbij zij niet bij de partijen verifieerde of zij deze redenatie begrepen hadden. De verweerder had hier graag tijdens de zitting meer duidelijkheid en afstemming met vergunninghouder over gehad, omdat er nu onduidelijkheid bleef bestaan na de zitting en over het vervolg na de zitting.

‘De Commissie trok een conclusie tijdens de zitting voor het vervolg, maar vergat te peilen bij beide partijen of wij ons hier ook in konden vinden. Nu was vergunninghouder eerst verbouwereerd en moest ik na de zitting alles opnieuw uitleggen aan de vergunninghouder.’

II. Niet alle relevante informatie op tafel gekomen

Na afloop van de zitting twijfelden twee (gemachtigden van) verweerder(s) of de Commissie nu alle relevante informatie had om tot een goed advies te komen. In een zaak heeft een verweerder uit eigen initiatief ook aanvullende informatie opgestuurd.

‘Qua stukken is ook de oude vergunning nodig voor een oordeel over de nieuwe vergunning. (...) Ik heb ook niet alles kunnen vertellen. Ik denk dat de Commissie nu meer informatie nodig heeft. Ik neig ernaar om aanvullende informatie te sturen, maar de zitting is al gesloten.’

‘Niet alle relevante informatie is op tafel gekomen. Het is een dik dossier, met ingewikkelde beleidsregels erachter. De Commissie maakte een andere keuze uit de stukken dan ik had verwacht. Ik hoop dat ze de juiste cijfers gebruiken voor de berekening.’

III. Oplossingsgerichte houding

Ook over de oplossingsgerichte houding maken verweerders een aantal opmerkingen. Kennelijk verwachten verweerders, zowel gemachtigden als vakambtenaren, van de Commissie dat in ieder geval wordt verkend bij beide partijen of er ruimte is, al betekent dat volgens hen nog niet dat die ruimte er anders wel was geweest.

‘Qua oplossingsgerichtheid: De voorzitter vroeg wel aan de eerste belanghebbende ‘Wat wilt u met dit bezwaar bereiken?’ Maar deze vraag werd niet aan alle partijen gesteld.’

‘Ook werd niet expliciet gevraagd aan partijen of er ruimte was om met elkaar om tafel te gaan zitten. Los van het antwoord, had die vraag wel gesteld kunnen worden.’

‘De Commissie heeft niet gevraagd of er ruimte was om tot een oplossing te komen. Ik weet ook niet zo goed of dat iets had toegevoegd.’

‘De Commissie zou ook ter zitting kunnen aangeven dat mediation een mogelijkheid is. De Commissie kan dan gewoon aanhouden tot de mediation is afgerond.’

Ook geeft een vakambtenaar aan dat de zaak na deze zitting niet is opgelost. Daar heeft de zitting geen oplossing voor gebracht.

‘Het zit me nog steeds niet lekker. Het is gewoon een vervelende zaak die ook niet ophoudt na dit besluit.’

IV. Betere afronding

Verweerders gaven als aandachtspunt mee dat de Commissie onvoldoende (in een zaak geen) uitleg geeft over het verdere verloop van de zaak na de zitting.

‘Het verloop van de zitting is wel toegelicht, maar niet het verdere verloop na afloop van de zitting (de termijnen van het advies, besluit op bezwaar, gemotiveerd afwijken)’

Samenvattend

Uit de gesprekken met de bezwaarmakers blijkt dat bezwaarmakers redelijk tevreden zijn met de Commissie en de zitting. Bij sommige bezwaarmakers zit vooral frustratie in het optreden/nalaten van de gemeente (dus niet de bezwaarcommissie). Bezwaarmakers vinden het belangrijk dat de gemeente hun verhaal en hun belangen serieus neemt, actie onderneemt en in gesprek gaat met bezwaarmakers.

De zitting en de behandeling door de Commissie wordt in het algemeen door de geïnterviewde bezwaarmakers en verweerders beiden als positief ervaren: respectvol, rustig, de tijd genomen, deskundig. Partijen noemen ook enkele verbeterpunten. Een verbeterpunt dat zowel door bezwaarmaker als door verweerders tijdens de gesprekken een aantal keer naar voren wordt gebracht, is dat niet alle – voor partijen relevante informatie – op tafel is gekomen. Uit de observaties van de zittingen is ook gebleken dat slechts in een enkele zaak de voorzitter expliciet een controlevraag hierover stelde bij de afsluiting: ‘Heeft u alles naar voren kunnen brengen dat belangrijk is voor u?’ Verder werd door verweerders een zorgvuldige procedure benadrukt, waarbij zowel bezwaarmakers als verweerders worden betrokken en bevraagd. Bijvoorbeeld in de voorfase, namelijk dat mails naar beide partijen worden gestuurd en tijdens de zitting de vragen niet alleen aan één partij, maar juist zowel aan bezwaarmaker als verweerder stellen.

Tot slot benadrukten verweerders (zowel gemachtigden als vakambtenaren) ook dat de Commissie explicieter zou kunnen vragen naar de ruimte om tot een oplossing te komen. Verweerders gaven aan dat dit niet altijd ook betekent dat die ruimte er is, maar desondanks vonden ze het een belangrijke vraag.

Verder blijkt, zowel uit de literatuur over de procedurele rechtvaardigheid als uit de gesprekken met bezwaarmakers, dat het voor hen belangrijk is om hun verhaal te kunnen doen, waar emoties een belangrijk onderdeel van uitmaken. Uit de gesprekken met zowel gemachtigden als vakambtenaren blijkt dat verweerders de omgang met de emoties van bezwaarmakers, maar ook met hun eigen emoties soms lastig een plek kunnen geven. Verweerders ervaren de zitting positief, als de zitting rustig en niet te emotioneel verloopt (zeker als ze dus juist een zeer emotionele bezwaarmaker hadden verwacht), terwijl het vanuit de procedurele rechtvaardigheid belangrijk is dat tijdens een zitting emoties worden uitgesproken. Het lijkt erop dat verweerders het lastig (blijven) vinden om hiermee om te gaan. Dit speelt ook ten aanzien van hun eigen verhaal en emoties. Eén verweerder benoemt expliciet dat de stellingen (zoals de Commissie heeft zich ingeleefd in mijn situatie) vooral voor bezwaarmakers gelden en niet voor verweerders. Ze vond het ook niet professioneel om haar eigen verhaal met emotie op de zitting te vertellen. Tegelijkertijd was deze verweerder degene bij wie de zaak nog steeds niet lekker zat, ook niet na afloop van de zitting. Ook dit is een aandachtspunt.

5. Het vervolg van de procedure: hoe verder na de zitting?

5.1 Inleiding

Na afloop van de zitting brengt de Commissie vervolgens advies uit aan het College van Burgemeester en Wethouders. Vervolgens is het aan het College om een besluit op bezwaar te nemen. Het College kan van het advies van de Commissie afwijken, mits dit gemotiveerd gebeurt.

Voor deze verkenning zijn in de periode na de zitting partijen telefonisch benaderd. Na het advies van de Commissie is in totaal over zeven zaken met verweerders gesproken, waarvan in twee zaken met de gemachtigde.⁴⁷ In drie zaken werd de gemeente vertegenwoordigd door dezelfde gemachtigde/advocaat. Ook is geprobeerd om met alle bezwaarmakers contact te krijgen over het advies van de Commissie. Het bleek lastig om bezwaarmakers te bereiken, enerzijds om een geschikt moment te vinden en anderzijds door praktische omstandigheden als een nieuwe baan/nieuw telefoonnummers. Uiteindelijk is gesproken met vijf bezwaarmakers.

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen uit deze interviews weergegeven: over de uitkomst van de procedure (paragraaf 5.2), de inhoud van het advies (paragraaf 5.3), in hoeverre het probleem is opgelost (5.3) en in hoeverre het vertrouwen in de gemeente en overheid is herstelt (5.4).

5.2 Tevredenheid partijen

Uitkomst

Gelet op de kwalitatieve insteek van deze verkenning, kunnen er geen generaliseerbare conclusies of verbanden worden getrokken over het belang van het proces of de uitkomst op de uiteindelijke tevredenheid van partijen. Om toch enig inzicht in de overwegingen te geven, wordt hieronder verslag gedaan van de ervaringen en opmerkingen van de geïnterviewde partijen. In alle casus waarin bezwaarmaker in het gelijk was gesteld en het bezwaar gegrond was verklaard, bestond bij bezwaarmaker tevredenheid over het advies van de Commissie en over het besluit op bezwaar. Zowel het advies als het besluit op bezwaar scoren in deze gevallen gemiddeld een acht.

Interessant is dat een bezwaarmaker aangaf dat zijn tevredenheid met het advies niet anders was geweest indien het bezwaar ongegrond was verklaard met de toevoeging dat er dan een goede motivering gewenst was. Echter, een andere bezwaarmaker, die in het gelijk was gesteld, stelde echter dat zijn tevredenheid vooral zat in het feit dat hij gelijk had gekregen. Volgens hem kon de procedure niet los worden gezien van de uitkomst. 'Als je helemaal ongelijk krijgt, dan is mijn tevredenheid heel anders'.

Sommige bezwaarmakers waren niet in het gelijk gesteld. Één bezwaarmaakster die op alle punten in het ongelijk was gesteld, gaf het advies het cijfer 1. Een andere bezwaarmaker die niet in het gelijk was gesteld, was ook teleurgesteld en vond het vooral tijd- en geldverspilling als de juridische uitkomst van te voren toch al vast stond. Deze bezwaarmaker gaf de procedure een 5.

'Ik had net zo goed niet naar de zitting kunnen gaan.'

'Als ze toch van te voren weten dat Regel is Regel, waarom dan zoveel geld en tijd verspillen.'

⁴⁷ In drie zaken was dezelfde gemachtigde namens verweerder betrokken. Haar ervaringen zijn in twee zaken uitvoerig besproken, waarbij haar ervaringen naar inzicht van onderzoekers voldoende in kaart waren gebracht.

In één zaak heeft bezwaarmaker zijn bezwaarschrift ingetrokken. Hij was zeer tevreden met zowel de zitting bij de Commissie als het nieuwe besluit van de gemeente. Tijdens de zitting bij de Commissie had bezwaarmaker duidelijk aangegeven waar de kern van zijn probleem zat (namelijk niet een ontheffing voor de hele week, maar alleen een ontheffing voor de zaterdag). Nadat de gemeente, op verzoek van de Commissie, hiernaar had gekeken en een nieuw besluit nam met een ontheffing voor de zaterdag is het bezwaarschrift door bezwaarmaker ingetrokken.

Alle verweerders waren over het algemeen tevreden over de procedure, maar zij noemden wel enkele verbeterpunten, die hierna in deze paragraaf aan de orde komen.

Inhoud advies en procedurele rechtvaardigheid

Bezwaarmakers

Niet alle bezwaarmakers voelden zich gehoord bij lezing van het advies. De geïnterviewde bezwaarmakers geven hierbij als motivatie aan dat ze de eigen argumenten niet herkennen of dat de Commissie zinnen uit het verweerschrift van de gemeente heeft overgenomen.

‘De Commissie heeft niet naar ons geluisterd. De Commissie heeft alles wat de gemeente heeft gezegd voor waar aangenomen. Ik herken in het advies niets van mijn eigen argumenten; terwijl er zelfs zinnen uit het verweerschrift van de gemeente letterlijk in het advies zijn overgenomen.’

‘Alles verliep heel professioneel tijdens de zitting en het leek of we heel veel begrip kregen tijdens de zitting van de Commissie. Daarom dachten wij dat we gehoord waren en dat de Commissie het met ons eens was. Maar als er uiteindelijk toch alleen Regel is Regel, wordt gevolgd in het advies, waarom spendeer je dan zoveel geld en tijd aan de Commissie voor een hoorzitting?’

Verder merken bezwaarmakers op dat de motivering belangrijk is, zeker als ze niet in het gelijk worden gesteld.

‘Als het advies goed gemotiveerd was geweest, dan had ik me erbij neergelegd. De gemeente beweert (...). Dit wordt door de Commissie overgenomen, zonder onderbouwing.’

Een bezwaarmaker gaf aan dat deze tevredenheid niet anders was geweest indien het bezwaar ongegrond was verklaard met de toevoeging dat er dan een goede motivering gewenst was. De verweerder gaf in diezelfde casus aan dat hij de motivatie aan de korte kant vond, ondanks dat verweerder het ook eens was met de beslissing.

Verweerders

De inhoud van het advies wordt door de verweerders grotendeels als goed beoordeeld.

‘De Commissie heeft ons verhaal overgenomen (...) Het hele PGB verhaal is een schemerig gebied. We werken met klassen en tabellen. De regels zijn schemerig in welke klasse je als burger valt. Als daar met een juridisch oog naar wordt gekeken kan het anders worden. De Commissie heeft met beide ogen gekeken en de tekst van onze jurist gevolgd. De hele zitting is uitgeschreven. Uiteindelijk zijn er drie regels toegevoegd: ‘vervelend dat er zoveel zorgen aan vast zitten’.

‘Bij het advies was alles duidelijk. Tijdens de hoorzitting had ik het idee dat de Commissie onvoldoende informatie had voor een goed besluit. Ik heb daarom op eigen initiatief extra informatie gestuurd naar alle partijen. Op grond daarvan hebben ze nu een duidelijk advies gegeven.’

Eén verweerder is tevreden over het advies, maar heeft als opmerking dat niet alle punten van bezwaarmakers in het advies naar voren komen.

‘Goed dat er op bepaalde punten in is gegaan. Er wordt echter niet op alle punten van bezwaarmakers ingegaan. Dat hoeft niet, maar dat (...) daar is niets meer over gezegd, terwijl dat wel relevant is volgens mij.’

Dezelfde verweerder merkt op dat in het advies door de Commissie een nieuw argument naar voren wordt gebracht. Dit vindt verweerder opvallend, ook omdat partijen er niets meer over kunnen zeggen.

5.3 Probleem opgelost, vertrouwen hersteld?

Aan zowel bezwaarmakers als aan verweerders is gevraagd of het probleem van bezwaarmaker na afloop van deze procedure is opgelost.

Alles overziend, is uit de interviews gebleken dat alleen in de casus waarbij de gemeente een nieuw besluit heeft genomen en bezwaarmaker zijn bezwaarschrift heeft ingetrokken het probleem opgelost. Door de zitting kreeg de bezwaarmaker de kans om zijn probleem duidelijk te maken, gaf hij aan graag mee te denken over oplossingen, wilde niet langer een ontheffing voor de hele week maar alleen voor de zaterdag, waarop de gemeente een nieuw besluit nam met een ontheffing voor de zaterdag.

In alle andere zaken lijkt het onderliggende conflict niet te zijn opgelost. In een zaak is nu een besluit genomen, maar komen bezwaarmaker en verweerder elkaar de komende jaren weer tegen, terwijl er bij beide partijen geen goed gevoel over is.

Verweerder: 'Ik denk dat de familie niet blij is met het advies en het besluit over de WMo van de gemeente. (...)Het is echt lastig, omdat we de komende jaren contact zullen blijven houden.'

'Juridisch gezien een 8: juridisch een goed besluit. Maar dat lost het probleem voor bezwaarmaker en gemeente niet op.'

Een andere bezwaarmaker die in het ongelijk was gesteld gaf aan niet veel vertrouwen meer te hebben omdat uiteindelijk toch alleen de regels zijn gevolgd.

'We hebben nu geen vertrouwen meer dat we gehoord worden, daarom gaan we niet verder in beroep terwijl we dat eigenlijk wel wilden.'

In een andere zaak is de verwachting van de verweerder dat bezwaarmaker tegen alles bezwaar blijft maken. De betrokken advocaat wil verkennen of er alsnog een gesprek kan worden geregeld, al is het maar om te kijken of er proceseconomische afspraken gemaakt kunnen worden.

'Partijen komen toch niet bij elkaar. We hebben al geprobeerd om partijen bij elkaar te brengen. Er zijn gesprekken gevoerd. Zowel vanuit gemeente en omgevingsdienst. Eigenlijk zou dat nog een keer moeten. Partijen gaan hier niet meer tot elkaar komen. Wat je wel kunt doen uit proceseconomische overwegingen, is kijken of je afspraken kunt maken dat er niet allemaal lossen procedures komen. (...). Dit is een gecompliceerde zaak. Ook met handhaving, veel afdelingen. Ik zou me kunnen voorstellen dat iemand daar initiatief in zou nemen. Juist door het voortraject zijn de verhoudingen zo verstoort. Men is zo gebeten, er zijn veel dingen bijgehaald. Zoeken naar praktische oplossing. Daar wordt nu wel over gesproken binnen gemeente om dit anders op te pakken.'

5.4 Wat had er beter gekund?

Ook is in de gesprekken met verweerders en bezwaarmakers gevraagd wat er in het voortraject, tijdens de zitting en in de hele procedure beter had gekund. De antwoorden zijn hieronder kernachtig weergegeven.

Vooroverleg in eerdere fase

In een zaak benadrukte bezwaarmaker dat zijn bezwaar voor een groot deel was veroorzaakt door irritatie met de aanvrager van de vergunning. Daar zat nog veel emotie. Uit verschillende gesprekken met bezwaarmakers bleek dat er behoefte was om met de gemeente of met vergunninghouder of andere belanghebbende – alsnog – om de tafel te gaan zitten. Deze behoefte bestaat, ook na afloop van de bezwaarprocedure – nog steeds.

‘Mijn basisklacht is dat de aanvrager met mij zou moeten overleggen. Dat doet hij niet, dat irriteert. Dan ga je kijken en zie je dingetjes. Ik heb ruimte geboden aan de aanvrager om met mij te komen praten. Ik had verwacht dat er overleg zou komen, dan heb je al een extra overlegmogelijkheid. Voordat het voor de Commissie komt.’

‘Als de gemeente me nu alsnog zou uitnodigen om met de aanvrager om de tafel te gaan, dan zou ik daar zeker op ingaan. Het is wel rijkelijk laat, maar je moet toch eigenlijk voorkomen dat je in die procedures terecht komt.’

Ook een geïnterviewde vakambtenaar gaf aan dat de vakafdeling zelf eerder het contact met bezwaarmaker had kunnen zoeken om het probleem van bezwaarmaker scherp te krijgen. Dat had niet pas bij de Commissie hoeven te gebeuren, aldus de vakambtenaar.

‘Misschien dat wij als organisatie meer moeten doorvragen. Toch in ieder geval proberen het gesprek aan te gaan met de betrokkenen. Bij het primair besluit zou dit gesprek al kunnen plaatsvinden.’

Gemeente moet kwaliteit leveren

Zoals hiervoor al bleek, zit bij de geïnterviewde bezwaarmakers irritatie over de gemeente zelf (en niet over de Commissie). Bezwaarmaker benadrukte in een zaak dat de gemeente bij het eerste besluit beter had moeten toetsen, meer informatie had moeten verzamelen en onduidelijkheden had moeten wegnemen. Dat scheelt heel wat bezwaarschriften en lange zittingen, aldus bezwaarmaker.

‘Ik vind dat de gemeente niet goed heeft getoetst. De gemeente moet aan aanvrager duidelijk maken welke informatie daarvoor nodig is. Dan was de zitting veel korter geweest.’

Ook bij (gemachtigde van) verweerder is wel besef dat de gemeente steken heeft laten vallen en dat hier nog winst valt te behalen door eerder contact op te nemen en meer uitleg te geven.

‘Pijnpunt zit in het handhavingstraject: veel eerder duidelijkheid verschaffen en met partijen om tafel gegaan. Hoe tijdiger, des te meer men bereid is mee te denken.’
‘De uitleg in de primaire fase had beter gekund.’

Zorgvuldige, transparante bezwaarprocedure

Terugkijkend op de hele procedure werd door partijen ook een aantal verbeterpunten genoemd met betrekking tot enkele praktische zaken, zoals het versturen van de post naar het juiste adres, het afstemmen met partijen over een nieuwe datum van een zitting, of de lange termijn voordat het advies er is.

Een aantal verweerders (waaronder ook gemachtigde van verweerder) benadrukten het belang van een zorgvuldige en transparante procedure, waarbij ook met de vakambtenaar wordt overlegd over een zittingsdatum (en niet alleen met bezwaarmaker).

‘De zitting is twee keer uitgesteld op verzoek van bezwaarmaker. De eerste keer omdat de post naar de cliënt in plaats van naar de advocaat was gestuurd. De tweede keer omdat de advocaat of bezwaarmakers met vakantie waren. Dit is niet met ons overlegd. We kregen alleen de mededeling per mail. Het was een voldongen feit dat er een nieuwe datum was geprikt. Ik vond dat een rommelige gang van zaken. Rommeligheid geeft ook niet veel vertrouwen. En ik denk dat het voor alle partijen vervelend is als het zo lang loopt.’

‘Uiteindelijk kwam eind maart het advies. Toen moesten wij weer opschieten omdat ze vergeten waren dat de Commissie al had verdaagd.’

‘De Commissie stuurt advies aan het College en aan de bezwaarmakers, maar niet aan vergunninghouder. Vergunninghouder heeft ook recht op advies. Als derde partij moet je ook geïnformeerd worden.’

Ook in gesprekken met bezwaarmakers werd het belang benadrukt om in overleg met elkaar tot een goede datum te komen.

‘De brief met de zittingsdatum hebben we ontvangen op 2/3 mei. Op 4 mei hebben we aangegeven dat bezwaarmaker niet aanwezig kon zijn en gevraagd om verplaatsing van de zitting. Zitting bleef op 20 mei. De bewaarmaker is zeer betrokken en hierdoor erg teleurgesteld!’

Echter, juist bij dit soort praktische zaken is het van belang om de procedurele rechtvaardigheid in het oog te houden: voice geven aan partijen bij het inplannen van de zitting, explanation bieden waarom het advies langer op zich laat wachten. Een verweerder gaf aan dat in de zaak de zitting op verzoek van bezwaarmakers was uitgesteld en zonder overleg met haar op een nieuwe moment was bepaald. Ook had de afronding van de zaak voor haar gevoel lang geduurd. Zij vatte de impact van de zaak op haar als vakambtenaar als volgt samen:

‘Deze zaak zorgt voor veel onrust en slapeloze nachten. Zo’n zitting heeft best veel impact, ook voor mij. Ik vraag me af of iedereen zich dat wel realiseert. De Commissie misschien wel, maar degenen die alles regelen? De rommelige aanloop en de lange duur tot de afronding van de zitting zorgt voor een lager cijfer.’

Samenvattend

Zoals hiervoor aangegeven, kunnen er gelet op de kwalitatieve insteek van deze verkenning, geen generaliseerbare conclusies of verbanden worden getrokken over het belang van het proces of de uitkomst op de uiteindelijke tevredenheid van partijen. Uit de gesprekken komen wel aanknopingspunten naar voren over wat partijen belangrijk vinden.

Allereerst blijkt dat de motivering van het advies zowel door bezwaarmakers als verweerders belangrijk wordt gevonden. Bezwaarmakers voelen zich niet gehoord als:

- zij hun eigen argumenten niet in het advies terug zien komen; of
- als zinnen uit het verweerschrift van de gemeente worden overgenomen.

Ten tweede blijkt het belang dat de Commissie tijdens de zitting duidelijk de kaders en beperkingen aangeeft, zodat bezwaarmakers hun verwachtingen daarop kunnen afstemmen. Aanbevelingen met verbeterpunten van bezwaarmakers hebben betrekking op belang van eerder contact en overleg tussen partijen, waarbij de gemeente ook zelf aangaf meer ‘effort’ in de zaak te moeten steken door bijvoorbeeld meer door te vragen en in ieder geval te proberen het gesprek aan te gaan.

Ten derde werd door bezwaarmakers benadrukt dat de gemeente al in een eerdere fase meer informatie moet verzamelen en verstrekken. Als belangrijk verbeterpunt werd aangegeven dat er zorgvuldiger moet worden omgegaan met praktische zaken zoals juiste adressering van de post en betere communicatie met alle partijen over bijvoorbeeld de afstemming van een andere datum maar ook over veranderingen in termijnen wegens bepaalde omstandigheden.

Een belangrijk doel van de bezwaarbehandeling is het oplossen van conflicten, waarbij vertrouwen hersteld kan worden. Uit de gesprekken met bezwaarmakers blijkt dat slechts in één van de onderzochte casus het probleem daadwerkelijk is opgelost en dat bezwaarmaker aangeeft dat het vertrouwen weer wat is hersteld. In de meeste andere gevallen blijkt uiteindelijk het probleem niet opgelost te zijn. In deze zaken speelt meestal meer dan het voorliggende besluit, zoals een geëscaleerd conflict (vergunning en handhaving van bouwwerk), een langdurige relatie tussen gemeente en bezwaarmakers (Wmo traject). Een hoorzitting en een advies van de Commissie kan hier niet veel aan veranderen, al zou de Commissie hier wel in het advies aandacht aan kunnen besteden. Kansen voor verbetering liggen dan in het voortraject.

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1 Inleiding

Sinds januari 2015 is de Regionale Commissie Bezwaarschriften Servicepunt71 gestart met een andere manier van werken bij bezwaren, die minder formeel is en tot doel heeft bij te dragen aan een betere relatie met de overheid. Servicepunt71 heeft aangegeven behoefte te hebben aan een kwalitatieve analyse, die zowel de ervaringen van de bezwaarmaker en de vakambtenaar, als de ervaringen van de leden van de bezwaarcommissie omvat. De uitkomsten worden aangewend om te kunnen leren van de bevindingen voor verdere optimalisatie van de bezwaarbehandeling. Vanuit het ministerie van BZK biedt deze verkenning handvatten voor een groter, landelijk onderzoek naar de bezwaarbehandeling, dat door het ministerie zal worden gehouden. Het gaat hier om een verkennende studie met als doel het schetsen van een eerste beeld van de meningen over en ervaringen met de nieuwe werkwijze door de Commissie. Juist door het verkennende karakter, kunnen uit de bevindingen geen algemene conclusies worden getrokken die verder gaan dan deze verkenning. De bevindingen zijn indicatief en niet te generaliseren. Juist door het verkennende karakter van deze studie, biedt het aanknopingspunten voor Servicepunt71 om te leren en te verbeteren. Bovendien worden enkele handvatten voor nader vervolgonderzoek gegeven.

In deze verkenning staat de volgende vraag centraal: 'In hoeverre levert de nieuwe werkwijze van de Commissie een bijdrage aan de ervaren procedurele rechtvaardigheid bij bezwaarmaker en vakambtenaar?' Hiervoor zijn de volgende subvragen onderscheiden:

- Wat is volgens de Commissie haar taak en de kern van hun nieuwe werkwijze?
- Hoe geeft de Commissie in de praktijk het horen vorm?
- Hoe hebben bezwaarmakers en vakambtenaren de nieuwe werkwijze bij de behandeling van het bezwaarschrift ervaren?
- Welke stappen kunnen worden gezet om de bezwaarbehandeling door de Commissie te verbeteren?

In deze verkenning hebben we interviews gehouden met leden van de Commissie, zittingen geobserveerd, na afloop van de zittingen gesproken met zowel de bezwaarmakers als de verweerders en na het advies van de Commissie hebben we opnieuw met partijen gesproken.

In de hoofdstukken 2 tot en met 5 zijn de bevindingen van deze onderzoeksactiviteiten beschreven. De focus van deze verkenning is de nieuwe aanpak van de Regionale Commissie Bezwaarschriften. Dit betekent dat niet de gehele werkwijze bij bezwaren door Servicepunt71 is onderzocht. Buiten het bestek van deze verkenning valt bijvoorbeeld de intrekkingen als gevolg van het bellen bij bezwaar of na een informeel gesprek. De zaken die ambtelijk worden gehoord, vallen ook buiten het bestek van de verkenning. Verder is van belang om te benadrukken dat door de vier colleges van de samenwerkende gemeenten is besloten om afhankelijk van het onderwerp of de aard van de zaak bepaalde bezwaren door de commissie te laten horen. De zaken die uiteindelijk op hoorzitting komen bij de commissie zijn daardoor niet representatief voor de behandeling van alle binnengekomen bezwaarschriften.

Tegelijkertijd is door de gesprekken met de leden van de Commissie, de bezwaarmakers en de vakambtenaren duidelijk geworden dat de hele bezwaarprocedure, vanaf het moment dat een gemeente voornemens is een besluit te nemen tot het moment van een beslissing op bezwaar, van invloed is op de wijze waarop de Commissie invulling kan geven aan haar taak. Daarom worden in de komende paragrafen aanbevelingen gedaan voor de verbeterpunten voor de Commissie zelf, het Servicepunt71 (inclusief de secretarissen) en voor de betrokken gemeenten zelf.

6.2 Dynamisch perspectief: leren van feedback

Zoals in hoofdstuk 1, paragraaf 1.8 is benadrukt, heeft deze verkenning vanuit een dynamisch perspectief plaats gevonden en de bevindingen (momentopnames) zijn dus gezien vanuit de ontwikkelingen die de bezwaaradviescommissie de afgelopen jaren heeft doorgemaakt en welke ruimte er is om verder te verbeteren. Opvallend in alle gesprekken met de leden van

de Commissie is, dat alle geïnterviewden open staan om naar hun eigen werkwijze te kijken en deze te verbeteren met als doel te investeren in factoren die de ervaren procedurele rechtvaardigheid bij beide partijen, zowel de bezwaarmaker als de vakambtenaar, kunnen versterken. Juist deze houding is cruciaal voor een lerende organisatie. Het is niet meer dan logisch dat er bij een commissie die slechts anderhalf jaar aan de slag is, verbeterpunten zijn. Belangrijker is de vraag op welke wijze men omgaat met feedback en of men in staat is om daarvan te leren. Hiervan is zeker sprake bij de leden van de Commissie en bij Servicepunt71, gelet op de open houding om actief feedback te halen en hierover in gesprek te gaan. Juist om de lerende houding te ondersteunen is het belangrijk dat de commissieleden ook samen met de secretarissen, verder in gesprek gaan en blijven over deze nieuwe werkwijze om deze toe te passen en te verbeteren. De onderzoekers spreken de hoop en verwachting uit dat deze verkenning daaraan kan bijdragen.

6.3 Regionale Commissie Bezwaarschriften Servicepunt71

6.3.1 Procedurele rechtvaardigheid in theorie en praktijk

Zoals uit paragraaf 1.7 bleek, was de opdracht voor Servicepunt71 de volgende: 'Verken de mogelijkheden voor verdergaande verhoging van de efficiency van de bezwaardienstverlening voor de gemeenten. De efficiency beoogt een verlaging van de kosten voor de dienstverlening, zonder in te leveren op kwaliteit. Waar mogelijk wordt de kwaliteit verhoogd.' In het verlengde van deze opdracht heeft Servicepunt71 ervoor gekozen om niet langer te werken met vier afzonderlijke commissies, maar met één regionale Commissie bezwaarschriften. Om de kwaliteit te verhogen, is ervoor gekozen om bij de bezwaarbehandeling een nieuwe manier van werken toe te gaan passen. Zoals uit hoofdstuk 1 bleek, is er in het algemeen zowel kritiek op de bezwaarbehandeling als geheel, als op de inzet van de bezwaaradviescommissie in deze procedure. Kritiekpunten zijn o.a. dat een commissie vooral een rechtmatigheidstoets uitvoert, het beleid van de gemeente als uitgangspunt neemt en de procedure eerder formaliseert dan dat conflicten worden opgelost. In het verlengde hiervan is de Regionale Commissie bezwaarschriften vanaf de start ook een nieuwe manier van werken bij bezwaren toe gaan passen, die minder formeel is en aan een betere relatie met de overheid moet bijdragen. Daartoe zijn alle commissieleden, secretarissen en administratieve ondersteuning getraind op de inzet van mediationvaardigheden met als doel het versterken van de procedurele rechtvaardigheid bij zowel de bezwaarmaker als de betrokken vakambtenaren.

Uit de interviews met de leden van de Commissie blijkt dat de commissieleden hun taak ruimer opvatten en niet alleen een juridische rechtmatigheidstoets willen uitvoeren. Als kernpunten worden genoemd: een podium bieden aan partijen, oplossingsgerichte houding, recht doen aan procedurele rechtvaardigheid, naast het komen tot een volledige heroverweging (waarbij zowel wordt gekeken naar de rechtmatigheid als de doelmatigheid). Uit de gesprekken blijkt dat in theorie iedereen het belang van de nieuwe aanpak en procedurele rechtvaardigheid onderschrijft.

Dit is een belangrijke stap om daadwerkelijk op een andere manier te gaan werken. Echter, uit de observaties van de zittingen en de interviews met de bezwaarmakers en vakambtenaren blijkt dat dit in de praktijk lastig is om het ook daadwerkelijk te doen. Communicatie- en conflictanterningsvaardigheden, zoals luisteren, samenvatten en doorvragen worden regelmatig gebruikt. Ook reflecteren op inhoud gebeurt. Echter, reflecteren op emotie, het verhelderen van belangen (van standpunt naar belangen) zijn vaardigheden die vaker toegepast kunnen worden. Ook het verkennen van mogelijkheden om tot een gesprek of tot een oplossing te komen wordt niet altijd optimaal benut. Daarbij ligt de focus en aandacht veelal bij bezwaarmaker, daar waar ook verweerder een van de twee partijen is. Verder blijkt dat de Commissie zeker aan het begin de kaders, het doel van de zitting, de rol van de Commissie, duidelijk uitlegt. De afronding en tijdsbewaking wordt echter niet altijd volledig geborgd.

Benadrukt moet worden dat het al een hele grote stap is, om met een commissie bestaande uit 18 leden, een gedeelde taakopvatting en werkwijze te ondersteunen. Juist om deze werkwijze in de praktijk verder te ontwikkelen is blijvende oefening, reflectie, intervisie en training nodig. Hierin is vanaf de start van de nieuwe werkwijze in geïnvesteerd. Daarbij is het essentieel voor de doorontwikkeling om hier structureel mee door te gaan.

Aanbevelingen

Hieronder volgt een vijftal aanbevelingen gericht aan de Commissie Bezwaarschriften Servicepunt⁷¹ om de ervaren procedurele rechtvaardigheid bij partijen te versterken:

1. Daadwerkelijk toepassen mediationvaardigheden

Tijdens de observaties is gebleken dat mediationvaardigheden door de leden vaker kunnen worden ingezet. Het samenvatten van de punten van partijen, op zoek naar de belangen door schillen (wat zit er achter?), reflectie op inhoud en vooral ook op emotie!

Aanbeveling: Voortdurende aandacht voor en feedback op elkaars vaardigheden is belangrijk. Te denken valt bijvoorbeeld aan reguliere intervisie tussen alle leden van de Commissie, maar ook na afloop van de zitting naast inhoudelijk raadkameren ook een gesprek over de procedurele rechtvaardigheid van de zitting en de interventies van de leden.

2. Procedurele rechtvaardigheid voor beide partijen

Het is belangrijk om op te merken dat de leden zich meestal bewust lijken te zijn dat procedurele rechtvaardigheid voor beide partijen van belang is. Partijen worden gelijktijdig opgehaald, beide partijen krijgen de ruimte om hun verhaal te doen, de partijen zitten naast elkaar tegenover de Commissie (symmetrie van zitten). Echter, uit deze verkenning is naar voren gekomen dat de Commissie richting beide partijen aandacht moet hebben voor reflectie op emotie en schillen (belangenvinding). Bijvoorbeeld de vraag wie als eerste het woord krijgt, kan open worden gesteld. Ook bij het verkennen van de mogelijkheden om tot een oplossing te komen, is het van belang om dit bij beide partijen te verkennen.

Aanbeveling: Hierbij is ook feedback van de bezwaarmakers en vakambtenaren belangrijk. Door dit regelmatig actief op te halen, kan hiervan worden geleerd.

3. Meer ruimte verkennen voor een oplossing

Uit de gesprekken met de leden en de observaties kwam naar voren dat er in slechts een klein aantal zaken een oplossing wordt bereikt. Uit de gesprekken met verweerders bleek dat zij van mening waren dat de leden van de Commissie dat ook meer zouden kunnen doen.

Aanbeveling: Tijdens de zitting kunnen de leden van de Commissie explicieter vragen of er ruimte voor een oplossing is

4. Conflicten die ruimer zijn dan het voorliggende besluit

Uit de gesprekken met de leden van de Commissie bleek dat het regelmatig voorkomt dat het conflict tussen partijen verder gaat dan het voorliggende besluit. Juridisch gezien is dat natuurlijk geen probleem, maar het is de vraag of het zinvol is om dan als Commissie alleen over dat besluit een advies uit te brengen.

Aanbeveling: Als tijdens zitting blijkt dat er een onderliggend emotioneel probleem speelt, of dat het probleem verder gaat dan het voorliggende besluit, kan de Commissie schorsen om te kijken of in mediation (met meer tijd en aandacht) tot een oplossing kan worden gekomen. Mede om nieuwe bezwaren in toekomst te voorkomen. Eventueel kan de Commissie ook in haar advies de suggestie aan de gemeente opnemen om bij een onderliggend conflict, vertrouwensbreuk of bij meerdere procedures, te verkennen of een bemiddelings- of mediationtraject kan worden opgestart.

5. Inhoud advies: procedurele rechtvaardigheid (samen met secretaris)

De leden leken zich zelf al bewust dat de procedurele rechtvaardigheid in de adviezen beter zou kunnen. Uit de gesprekken met de bezwaarmakers en vakambtenaren bleek inderdaad dat sommige bezwaarmakers zich niet gehoord voelden bij lezing van het advies, bijvoorbeeld doordat bezwaarmaker de eigen argumenten niet terug zag in het advies of dat de Commissie zinnen uit het verweerschrift van de gemeente had overgenomen. Bezwaarmakers en verweerders hechtten bovendien beide aan een goede motivering, zeker als ze niet in het gelijk worden gesteld.

Aanbeveling: Het advies is niet alleen een advies aan het College over de heroverweging van het besluit, maar heeft ook een belangrijke functie richting partijen. Enerzijds is het belangrijk dat het advies in duidelijke en begrijpelijke taal is geschreven. Hierin is een eerste stap gezet door alle secretarissen de training helder schrijven te laten volgen. Anderzijds speelt de procedurele rechtvaardigheid ook bij het advies. Procedurele rechtvaardigheid stopt niet bij de zitting. Ook in het advies is het belangrijk dat de Commissie (met de secretaris) laten zien dat de argumenten van partijen gehoord zijn en dat deze gemotiveerd worden besproken (ook als ze juridisch niet relevant zijn). Bij het gehoord doen voelen van partijen kan een goed gemotiveerd waarbij de voor partijen relevante belangen aan bod komen van groot belang zijn.

6.3.2 Spanning tussen waarheidsvinding(zaak/inhoud) en gehoord doen voelen (relatie)

In hoofdstuk 1 bleek al dat het bij een conflict, zoals het indienen van een bezwaarschrift kan worden omschreven, zowel aandacht moet zijn voor de inhoudelijke kant als voor de relationele kant/procedurele rechtvaardigheid. Dit kan kernachtig worden weergegeven met het ‘Dual concern model’, dat door Brenninkmeijer is ‘vertaald’ naar de relatie tussen burger en overheid.



De horizontale as staat voor het zakelijke/juridische belang van de overheid en de verticale as staat voor de relatie/behoorlijkheid. Het vakje rechtsboven staat voor een besluit dat zowel recht doet aan het relationele belang en daarbij ook recht doet aan het zakelijke/juridische belang.⁴⁸ Toegepast op het werk van de bezwaarcommissie, betekent dat tijdens de zitting en het advies, zowel aandacht voor het relationele als het juridische/inhoudelijke belang.

Uit de interviews met de leden van de Commissie, kan worden geconcludeerd dat de leden twee belangrijke taken voor zichzelf zien. Enerzijds recht doen aan de procedurele rechtvaardigheid, zodat partijen zich gehoord en gezien voelen. Anderzijds hebben zij de taak om met een advies te komen waarin zij een volledige heroverweging doen met oog voor doelmatigheid en rechtmatigheid. Gebleken is dat tussen deze twee taken in de praktijk nog wel eens spanning bestaat. Eenzijdige focus op waarheidsvinding kan de door partijen ervaren procedurele rechtvaardigheid beïnvloeden, en omgekeerd.⁴⁹

Aanbeveling

Het is daarom belangrijk voor de leden om zich bewust te zijn van deze mogelijke spanning en daar aandacht aan te besteden. Het gaat om balans tussen beide factoren. Dus niet splitsen (eerst op zoek naar de feiten en vervolgens aandacht voor de relatie), maar juist balanceren! Wat is er in de relatie nodig om vervolgens weer naar de inhoud te gaan?

En daarbij is het belangrijk om tussentijds bij partijen te blijven checken of er iets nodig is in de relatie, om verder te kunnen gaan op de inhoud (denk hierbij aan vaardigheden als samenvatten, parafraseren en reflecteren).

6.4 Secretariaat Servicepunt⁷¹

Gelet op de focus van deze verkenning – namelijk de bezwaarbehandeling door de Commissie – zijn geen interviews gehouden met secretarissen. Voor vervolgonderzoek is het belangrijk om ook deze groep respondenten te bevragen. Tegelijkertijd is uit de gesprekken met de leden van de Commissie en partijen wel een aantal onderwerpen naar voren gekomen, op basis waarvan hieronder een eerste aanzet voor verbeteringen wordt gedaan.

Optimale inzet conflicthanteringspalet in bezwaarprocedure

In hoofdstuk 1 is het conflicthanteringspalet met de verschillende mogelijkheden in de verschillende fase van de bezwaarbehandeling beschreven. Door een optimale inzet van het conflicthanteringspalet verschuift de focus van een objectieve rechtmatigheidstoetsing naar een op de individuele omstandigheden van het geval toegesneden regeltoepassing. Het con-

⁴⁸ A.F.M. Brenninkmeijer, *Eerlijk bestuur: over rechtmatigheid en behoorlijkheid*. Van Slingelandtlectie. In: Bestuurskunde, 2007/1, p. 58–65.

⁴⁹ Een voorbeeld ter illustratie: tijdens een van de zittingen was een lid van de Commissie geconcentreerd bezig om te achterhalen hoe een berekening in elkaar zat. Onder-tussen raakte bezwaarmaakster van slag, omdat zij haar eigen berekening had. Door de focus op de feiten en de berekening, wat past bij de taak van waarheidsvinding ten behoeve van de heroverweging, werden deze emoties en verwarring bij bezwaarmaakster niet opgemerkt. Pas nadat de berekening duidelijk was, was er weer ruimte om bezwaarmaakster haar verhaal te laten doen.

flicthanteringspalet van een bestuursorgaan bestaat idealiter niet alleen uit de reguliere Awb-procedures (zoals bijvoorbeeld de inzet van een interne of externe hoorcommissie) maar ook uit een aantal interventies en vormen van informeel overleg. Wat het informele deel van het conflicthanteringspalet betreft, gaat het dan om: 1. telefonisch overleg 2. een gesprek bij de bezwaarmaker thuis ('keukentafelgesprek') 3. informeel overleg tussen de afdeling waar het besluit is genomen en de bezwaarmaker (met of zonder een onafhankelijk gespreksleider) 4. Mediation.

Gebleken is dat de secretarissen vanaf 2015 intensief zijn getraind in PCMO vaardigheden, waarbij het belang van procedurele rechtvaardigheid en inzet van communicatie- en conflicthanteringsvaardigheden centraal staan. Ook is uit de cijfers gebleken dat secretarissen regelmatig contact opnemen nadat een bezwaarschrift is ingediend, waarna soms bezwaarschriften worden ingetrokken. Uit deze cijfers blijkt dat het secretariaat een enorme ontwikkeling heeft doorgemaakt waarbij meer aandacht is voor procedurele rechtvaardigheid en conflicthantering. Tegelijkertijd levert deze verkenningen enkele inzichten op over het verder doorontwikkelen van deze nieuwe werkwijze.

1. Nog meer focus op de informele aanpak in het voortraject

Uit de gesprekken met de leden van de Commissie en partijen is gebleken dat er in het voortraject kansen zijn blijven liggen. In veel zaken (waaronder enkele omgevingsdienstzaken die nog niet meedoen met de nieuwe werkwijze) was geen telefonisch contact geweest of een informeel gesprek georganiseerd, terwijl partijen wel aangaven daar behoefte aan te hebben (gehad). Hoe eerder partijen met elkaar in gesprek gaan, hoe groter de kans is dat een oplossing wordt gevonden.⁵⁰

Aanbeveling: Om de nieuwe werkwijze optimaal te laten werken is het belangrijk dat daadwerkelijk alle organisaties en alle bezwaarschriften meedoen in de informele aanpak. Servicepunt71 kan alleen optimaal doorontwikkelen als deze werkwijze structureel wordt toegepast.

Verder is het belangrijk om in kaart te brengen op welke wijze de informele aanpak in het voortraject vorm heeft gekregen en welke winst daar nog te behalen is. Hoe vaak wordt telefonisch contact opgenomen en nog belangrijker, hoe wordt inhoud aan dat gesprek gegeven? Hoe ervaren de secretarissen deze nieuwe werkwijze, welke voor- en nadelen ervaren zij zelf etc. Inzicht in dit voortraject en ophalen van informatie kan hier een nog een extra impuls aan geven. Hierbij is blijvende structurele aandacht voor training in mediationvaardigheden ook cruciaal.

2. Ruimte en tijd voor maatwerk bij 'bijzondere' zaken

Uit het veldwerk is gebleken dat er veel 'bijzondere' zaken zijn, waarbij een zitting bij de Commissie niet de meest aangewezen weg is. Uit de tien onderzochte zaken was in zeker zes zaken een andere vorm van conflicthantering zoals een informeel gesprek of mediation meer geschikt geweest, gelet op de emoties en onderliggende belangen die speelden. Het kan dan gaan om zaken waarin er sprake is van een veelheid aan besluiten (waarvan er slechts één ter zitting ligt), een langslpend onderliggend conflict, een voortdurende relatie tussen gemeente en bezwaarmaker.⁵¹ Dit zijn zaken die meer voorbereiding en aandacht kosten in het voortraject voordat ze eventueel op de zitting bij de Commissie moeten komen. Bij bijzondere zaken is een maatwerk aanpak nodig, waarbij eerst moet worden verkend of een informeel gesprek of mediation kan worden ingezet. De secretaris is hierbij cruciaal, deze is de 'linking pin'.

Aanbeveling: Ontwikkel een checklist voor reflectie voor secretarissen: Zijn er meerdere besluiten bij de zaak betrokken, is er sprake van een langdurig lopend conflict (door de tijd heen), laat bezwaarmaker weten zijn vertrouwen in de gemeente kwijt te zijn, is er sprake van een voortdurende relatie (gaan vakambtenaar en bezwaarmaker elkaar ook in de toekomst regelmatig tegen komen?), in welke fase van de escalatieladder zitten partijen en denk je: 'waar zijn we nu helemaal mee bezig?' Zorg ervoor dat de secretaris deze zaken kan bespreken op metaniveau, denk aan een gesprek met de leidinggevende van Servicepunt71, de voorzitter van de bezwaarcommissie en de secretaris, over de vraag: Wat is hierbij de beste procesaanpak (dus niet de inhoudelijke oplossing, maar het gaat om het juiste proces: Wie gaat er bellen? en Wie wordt als eerste gebeld? Welke conflicthanteringsmethode (zoals bijvoorbeeld een informeel gesprek of mediation) kan het beste worden ingezet? Een randvoorwaarde hierbij is dat er vanuit Servicepunt71, in gesprek met de aangesloten gemeenten, wordt bekeken op welke wijze andere vormen van conflicthantering (zoals een informeel gesprek al dan niet met een onafhankelijke gespreksleider of mediation) op een laagdrempelige en efficiënte wijze vaker kunnen worden ingezet.

⁵⁰ Denk hier aan de escalatieladder van Glasl.

⁵¹ Denk bijvoorbeeld aan besluiten in het kader van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO), maar ook aan besluiten voor ondernemers omdat die vaker met de gemeente te maken hebben voor de aanvraag van bepaalde vergunningen, etc.

3. Proactieve houding secretaris

De secretaris heeft een cruciale rol bij het gehele traject van bezwaarbehandeling, van het telefonisch contact tot de voorbereiding van de zitting tot het advies en is daarbij de contactpersoon voor de bezwaarmaker, de vakafdeling en de Commissie. Aanbeveling: Een proactieve houding is daarbij cruciaal! Dit betekent bijvoorbeeld dat in een zaak waarin niet duidelijk is tegen welk besluit bezwaar wordt gemaakt, dit eerst wordt nagevraagd bij partijen. In een zaak bleek het belangrijkste bezwaar van een bezwaarmaker opgelost te kunnen worden door extra informatie te geven vanuit de gemeente. Of als blijkt dat er bij partijen veel emotie speelt, dat eerst wordt verkend of een informeel gesprek aan de orde is.

4. Proces en procedurele rechtvaardigheid

Zowel de bezwaarmaker als de verweerder blijkt zeer te hechten aan een zorgvuldig proces tijdens de zitting, maar zeker ook voorafgaand aan en na de zitting. Sommige praktische zaken, zoals het versturen van de post naar het juiste adres, het afstemmen met partijen over een nieuwe datum van een zitting, of de lange termijn voordat het advies er is, wordt eveneens door partijen als vervelend ervaren.

Aanbeveling: Houd de procedurele rechtvaardigheid gedurende het gehele proces in de gaten! Houd bij het inplannen van de zitting rekening met beide partijen, houd termijnen goed in de gaten, stuur mails naar beide partijen etc.

Leren: intervisie secretaris

Net zoals voor de leden van de Commissie, is de nieuwe werkwijze ook voor de secretarissen een omslag in denken en doen. Aanbeveling: Dit betekent dat er (meer) tijd moet worden ingeruimd om met elkaar te kunnen sparren over de aanpak van een zaak, reflectie na afloop van de zitting: Wat had beter gekund (qua proces en inhoud ten aanzien van het voortraject, de zitting en na afloop van het traject). Structureel feedback inbouwen.

Aanbeveling: Voor secretarissen is niet alleen hun rol als secretaris bij de Commissie veranderd. Daarnaast hebben zij ook een andere rol, zoals bij het ambtelijk horen. Naast het feit dat dit al gebeurt, is ook hierbij continue aandacht voor intervisie, feedback en training belangrijk.

6.5 Gemeente

Vakafdeling: omslag in denken en doen

Bij de nieuwe werkwijze is het niet alleen noodzakelijk dat de leden van de Commissie en de secretarissen oog hebben voor zowel de inhoud als de relatie. Belangrijk is ook dat de vakambtenaren hier meer oog voor krijgen. Leden van de Commissie geven duidelijk aan dat om tot een oplossing te kunnen komen het noodzakelijk is dat ook de vakambtenaren ruimte en mandaat hebben en voelen. Uit de gesprekken met verweerders zelf blijkt dat ze de emoties van de bezwaarmaker, als ook hun eigen verhaal nog lastig een plek kunnen geven tijdens de zitting.

Aanbeveling: De nieuwe werkwijze kan nog veel meer aan kracht winnen door ook de vakafdelingen bij de verschillende gemeenten te trainen in conflicthanteringsvaardigheden en eveneens door het gesprek aan te gaan over het belang van en de samenhang tussen het relationele belang/procedurele rechtvaardigheid en de inhoud.

Welk beeld wil je afgeven aan burgers: inzet advocaat, welke vakambtenaar

In het verlengde hiervan ligt dat de gemeente dan ook meer oog heeft voor het beeld dat de gemeente zelf wil afgeven. Als de Commissie inzet op procedurele rechtvaardigheid, werkt het versterkend als de verweerder niet een advocaat is (maar de inhoudelijke vakambtenaar) en als de vakafdeling door één verweerder wordt vertegenwoordigd (en niet door twee of drie ambtenaren).

Aanbeveling: Denk na over welk beeld je als gemeente wilt afgeven. Om bij de nieuwe werkwijze zowel recht te doen aan de procedurele rechtvaardigheid en de waarheidsvinding is het belangrijk dat iemand van primaire afdeling aan tafel zit, die ook getraind is in mediationvaardigheden.

Leren van de zaken: inhoud en proces/relatie

Een belangrijk doel van de bezwaarbehandeling is dat de gemeente leert van de zaken voor de toekomst. In het verlengde van het vorige punt, is het daarom ook vanuit het leereffect belangrijk dat iemand van de primaire afdeling aanwezig is om te leren van de ervaringen. Uit de zittingen is gebleken dat in zaken veel 'pijn' bij bezwaarmaker zit omtrent het gedrag van de gemeente zoals het niet reageren op brieven, het te laat reageren en het niet tijdig relevante informatie verstrekken.

Aanbeveling: Het is aan de gemeente om dit mee te nemen en van te leren. Het gaat hierbij dus niet alleen om het leereffect van de inhoud (het juridisch kader), maar ook qua procedurele rechtvaardigheid: Hoe hadden we dit anders kunnen aanpakken zowel qua inhoud als qua procedurele rechtvaardigheid?

Meer contact/overleg aan de voorkant bij primaire besluit

Tot slot, zoals Servicepunt71 al in de startnotitie⁵² over de doorontwikkeling van de bezwaarbehandeling aangeeft, is het belangrijk als in een vroeg stadium contact wordt opgezocht met degene die het besluit betreft. Uit de gesprekken bleek dat de omgevingdienst, als het besluit negatief uitvalt voor betrokkene, dat er telefonisch contact wordt opgenomen (alleen is niet in iedere casus duidelijk of dit contact ook daadwerkelijk (telefonisch) heeft plaatsgevonden).

Aanbeveling: Zorg voor het vroegtijdig contact opnemen (vóór het nemen van het besluit) met de belanghebbende indien het besluit negatief voor belanghebbende uitvalt.

6.6 Conclusie

Tot slot. Zoals gezegd, is deze verkenning vanuit een dynamisch perspectief bekeken. De Commissie heeft in anderhalf jaar waardevolle stappen gezet en kan deze nog op een aantal punten verder ontwikkelen en verbeteren. Tegelijkertijd is ook uit de gesprekken met de leden van de Commissie, de observaties en de interviews met bezwaarmakers en de verweerders duidelijk geworden dat om de nieuwe werkwijze in de praktijk te laten werken, de houding en gedrag van alle betrokkenen van belang is. Daarom zijn in deze verkenning niet alleen verbeterpunten voor de leden van de Commissie, maar ook voor het Secretariaat Servicepunt71 en voor de betreffende gemeenten opgenomen.

Hopelijk draagt deze verkenning bij aan de voortzetting van het gesprek tussen alle betrokkenen en het verder doorontwikkelen van deze nieuwe aanpak, zodat de bezwaarbehandeling voor de bezwaarmaker met zowel aandacht voor de procedurele rechtvaardigheid als de inhoud voortdurend kan worden verbeterd.

⁵² Servicepunt71, Advies doorontwikkeling bezwaarbehandeling, 30 oktober 2013.

Bijlage I

Vragenlijst leden bezwaaradviescommissie Servicepunt71

1 Algemene vragen over de persoon van de geïnterviewde

1. U neemt deel aan de bezwaaradviescommissie. Hoe lang al?
2. Heeft u ook ervaring in andere bezwaaradviescommissies?
3. Wat is uw achtergrond? En dagelijks werk?
4. wat voor soort bestuursrechtelijke zaken behandelt u in welke mate
 - bestuursrecht algemeen (dus ook de hierna te noemen specialisaties);
 - (overwegend) sociale zekerheid, ambtenarenrecht
 - (overwegend) omgevingsrecht
 - anders

2 Taakopvatting

1. Wat ziet u als de belangrijkste taak van de bezwaaradviescommissie? Hoe zou u die omschrijven?
2. In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen:
 - 'de commissie is er primair om advies te geven over de rechtmatigheid van het bestreden besluit',
 - 'onderzoeken wat er speelt tussen partijen, is een essentieel onderdeel van de zitting'
 - 'het horen door de bezwaaradviescommissie is er primair voor partijen, dus als hun conflict verder gaat dan het bestreden besluit, vind ik het geen probleem me daar mee bezig te houden'

3. Nieuwe aanpak van het horen door de bezwaaradviescommissie:

De bezwaaradviescommissie past sinds 1 jaar uitgangspunten van Prettig contact met de overheid toe. U bent ook getraind in mediationvaardigheden.

1. Wat is voor u het kenmerkende van de nieuwe werkwijze, hoe zou u dat omschrijven?
2. Op welke punten verschilt deze nieuwe werkwijze (heel in het algemeen, dus niet per se in uw eigen praktijk) met de traditionele aanpak?
 - is het zo dat (bijna geheel) is afgestapt van pleitrondes met pleitnota's, maar in plaats daarvan veel meer accent wordt gelegd op vragen / gesprek
 - wordt hierdoor vaker onderzocht of er een mogelijkheid is tot schikken?
 - leent elke zaak zich voor deze nieuwe werkwijze?
3. Wat vindt u van de nieuwe werkwijze van de bezwaaradviescommissie?
4. Wat zijn volgens u de grootste voor- en nadelen van deze nieuwe manier van horen? (denk aan: de tijd, inspanning, die het kost om zaken af te handelen (in relatie tot de wijze waarop de werkzaamheden worden vergoed)?
5. Welke aspecten van uw werk ervaart u het als werk prettiger, of juist als minder prettig dan voorheen, als gevolg van invoering van deze nieuwe werkwijze?
6. Wat is uw indruk: leeft de NZB meer/minder bij u dan bij uw naaste collega's, in uw sector meer/minder dan in andere sectoren in het land? Voor zover u verschillen ziet, heeft u daar een verklaring voor?

4 Respondent en de nieuwe werkwijze

1. Heeft de nieuwe werkwijze voor u iets veranderd in uw aanpak?
2. Zo ja, hoe?
3. Optreden ter zitting
 - Hoe deelt u de zitting in? (Laat u eerst partijen aan het woord? Stelt u eerst vragen? Hoe uitgebreid geeft u partijen informatie over hoe de zitting zal verlopen?)
 - Hoe vaak schorst u, of houdt u een zaak aan? (gelegenheid nader onderzoek / bewijs; anders, bijv. om ruimte te geven voor mediation of schikkingspoging?)
 - Hoe vaak treft u een schikking? kunt u op basis van die ervaring iets zeggen over welke zaken zich daar juist wel of juist niet goed voor lenen? (mogelijke antwoorden: als het juridisch kader er ruimte voor laat; als ik de indruk

krijg dat partijen zelf eigenlijk tot een compromis willen komen; zaken met maar één burger-partij, of juist zaken waarin het eigenlijke geschil lijkt te liggen tussen burgers met tegengestelde belangen en niet zozeer een geschil is met het bestuursorgaan)?

- Hoe vaak komt het voor dat u de indruk hebt dat het conflict groter is, of over iets anders gaat, dan het geschil over het bestreden besluit?
- Als u die indruk hebt, probeert u dat dan bij partijen te onderzoeken wat het achterliggende geschil is? In welke gevallen wel /niet?

Bijlage II

Interview bezwaarmaker na hoorzitting

Datum zitting:

Aanvang zitting:

Hieronder staan enkele stellingen over het optreden van de bezwaaradviescommissie 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					
Ik werd op een rechtvaardige manier bejegend					
Alle informatie die van belang is in deze zaak, is op tafel gekomen				X	
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					
De hoorzitting verliep zoals ik verwachtte					

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

1 a. Wat had u van de hoorzitting verwacht?

1 b. Wat vond u van de hoorzitting?

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

2 b. 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 bezwaar 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?

- JA
- NEE

7. Zo ja, hoe heeft u dat ervaren?

8. Bent u vervolgens uitgenodigd voor een persoonlijk gesprek?

X

9. Zo ja, hoe heeft u dat ervaren?

X

10. Wilt u nog iets zeggen over deze zaak?

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

Bijlage III

Interview vakafdeling na hoorzitting

Datum zitting:

Aanvang zitting:

Hieronder staan enkele stellingen over het optreden van de bezwaaradviescommissie 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					
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					
De hoorzitting verliep zoals ik verwachtte					

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

1 a. Wat had u van de hoorzitting verwacht?

1 b. Wat vond u van de hoorzitting?

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

2 b. 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 (dus dat ik ongelijk krijg)
- Ik weet het nog niet
- Anders, nl _____

omdat niet alle relevante informatie op tafel is gekomen hoop ik dat de commissie de juiste cijfers neemt.

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 bezwaar ongegrond wordt verklaard (dus dat ik ongelijk krijg)
- 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?

- JA
- NEE

7. Indien niet, waarom niet?

8. Zijn er kansen blijven liggen in het voortraject?

9. Wilt u nog iets zeggen over deze zaak?

10. Heeft u nog een advies voor de bezwaaradviescie?
