

# MET ELKAAR PRATEN VOORKOMT GEHARNASTE VERHOUDINGEN

Minder proceduregericht omgaan met bezwaren en informeel het gesprek aangaan. Het is makkelijker gezegd dan gedaan. De nieuwe handleiding voor de afdoening van klachten en bezwaren, in opdracht van de ministers van Binnenlandse Zaken en Veiligheid en Justitie opgesteld, moet handvatten bieden voor de soms weerbarstige praktijk en is meteen praktisch toepasbaar.

**J**aarlijks wordt er talloze malen bezwaar en beroep aangetekend tegen overheidsbeslissingen. Goed dat dit mogelijk is, maar je kunt je afvragen waarom er zoveel bezwaar wordt gemaakt. Doen al die bestuursorganen het dan zo vaak verkeerd? Zijn al die bezwaar aantekende burgers querulanten die het onderste uit de kan proberen te halen? De hoogleraren Heinrich Winter en Bert Marseille van de Rijksuniversiteit Groningen houden zich verre van een oordeel daarover, maar kunnen wel verklaren hoe het zover is gekomen en belangrijker: ze weten hoe het anders en vooral beter kan.

'Om een geschil met de overheid aanhangig te maken kon je vroeger alleen naar de rechter,' blikt Winter terug. Het idee ontstond dat het beter was om eerst je bezwaar te bespreken met het bestuursorgaan dat de beslissing genomen had, vertelt hij. 'Dat kon voor het eerst in 1976 met de Wet Arob en is in 1994 overgenomen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De bezwaarprocedure neemt een centrale positie in de Awb in. De wetgever heeft het bestuur bewust ruimte gelaten voor een eigen invulling van de bezwaarprocedure. Veel bestuursorganen hebben vervolgens de bezwaarbehandeling aan externe adviescommissies "uitbested". Dat heeft tot een formalisering van de procedure geleid, en een afstandelijke

beoordeling van het bestreden besluit. Dat is anders dan de wetgever het zich had voorgesteld.'

## AFSTANDELIJKHEID

Het gevolg van de formeel-juridische benadering is dat de burger enkele weken

'INFORMEEL CONTACT  
HELPT ESCALATIE  
VOORKOMEN'

of maanden na de hoorzitting een brief krijgt met een in juridische termen ver-

pakte afwijzing of gegrondverklaring van zijn bezwaar. Formeel en afstandelijk dus, tot frustratie van de burger. Die afstandelijkheid moet eruit, mensen moeten weer met elkaar in gesprek komen, stelt Marseille. 'In een informeel gesprek met degene die bezwaar maakt, kan blijken dat er nog andere zaken spelen dan in het bezwaarschrift aan de orde komen. Daar kan aan het licht komen dat het eigenlijk helemaal niet gaat om verzet tegen de bouw van een serre bij de burens, maar dat de bezwaarmaker vooral bang is dat de graafwerkzaamheden voor de fundering schade toebrengen aan een bijzondere boom die vlak bij de erf grens staat. Dan blijkt dat de bezwaarmaker zijn burens best die serre gunt, als hij maar de zekerheid heeft dat zijn boom het overleeft. Daarover kunnen dan afspraken worden gemaakt.'

Marseille benadrukt dat in gesprek gaan niet betekent dat het bestuur dus toegeeflijk wordt. 'Zo bleek bij een bezwaar tegen het volgen van een inburgeringscursus dat de bezwaarmaker daar



Op 25 september aanstaande presenteert BZK-minister Plasterk de nieuwe handleiding voor het behandelen van klachten en bezwaren

toch echt toe verplicht was, maar het bleek ook dat het lesgebouw ver weg was. Afsproken werd dat de gemeente zou kijken of de bezwaarmaker met andere cursisten kon meerijden.'

De nieuwe handleiding brengt de oorspronkelijke bedoeling van de Awb weer terug. Om mensen in geval van problemen weer om de tafel te brengen en met elkaar te laten praten. Marseille: 'De Awb is geen keurslijf, maar biedt juist kansen. Ik sprak een keer met een ambtenaar die vond dat je niet mocht bellen met een bezwaarmaker, omdat niet in de Awb staat dat dat mag. Volgens mij is het andersom: in de Awb staat niet dat het niet mag, dus mag het wel. En het blijkt effectief, dus ga het vooral doen, zou ik denken.'

#### WINST

Toch is een handleiding zeker geen overbodige luxe, vindt Winter. 'Zo eenvoudig is het niet. Je ziet nu dat bestuursorganen allemaal het wiel proberen uit te vinden, want er zijn best veel punten waarover je van gedachten kunt verschillen. In de handleiding worden daarom

dan nog een schriftelijke bevestiging vragen? Een boodschap van de handleiding is dan ook: handel in de geest van de Awb. Wat dat voor al dit soort concrete situaties betekent, wordt in de handleiding beschreven.'

De handleiding is primair bedoeld voor ambtenaren, maar Marseille wijst erop dat hij ook voor advocaten interessant is. 'Ze komen erdoor te weten wat ze kunnen verwachten als ze namens een cliënt bezwaar maken.'

'In de handleiding wordt ook aandacht geschonken aan de fase vóór de bezwaarprocedure, want bestuursorganen die een informele aanpak gaan hanteren, realiseren zich vaak dan pas dat ze eigenlijk al eerder in het primaire proces bezwaren hadden kunnen voorkomen,' aldus Winter. 'Het helpt bijvoorbeeld wanneer je, als je van plan bent om een negatief besluit te nemen, contact opneemt en vraagt of de informatie die je hebt ontvangen juist en volledig is. Bespreek dat je van plan bent om op basis daarvan een negatief besluit nemen en welke afwegingen daarbij een rol spelen en waarom je daar op uitkomt. Dat kan

### 'OPLOSSINGSGERICHT IN PLAATS VAN PROCEDUREGERICHT'

zoveel mogelijk vragen uit de praktijk beantwoord. Wie belt met de bezwaarmaker: de ambtenaar die de beslissing heeft genomen of degene die het bezwaar behandelt? Als de bezwaarmaker een advocaat heeft, bel je dan met de advocaat of toch met de bezwaarmaker zelf? En kom je tot overeenstemming, hoe leg je die dan vast?'

Marseille: 'Juist als je stopt de wet als keurslijf en doel op zich te beschouwen, kom je voor allerlei vragen te staan. Zo staat in de Awb dat als een bezwaar wordt ingetrokken, dit schriftelijk moet. Stel dat bestuur en bezwaarmaker in een gesprek tot overeenstemming komen en de bezwaarmaker zegt dat hij zijn bezwaar wil intrekken, moet het bestuur

helpen om te voorkomen dat je in geharnaste verhoudingen tegenover elkaar komt te staan.'

Uiteindelijk gaat het in essentie om procedurele rechtvaardigheid en communicatie- en conflicthanteringstechnieken. Bestuursorganen moeten van het begin af aan duidelijk maken wat wel en niet reëel is door middel van websites, sociale media, informatieavonden en in het informele contact. Dat klinkt als veel werk en het lijkt wel eens alsof alles daardoor steeds ingewikkelder wordt, maar per saldo levert het winst op. Winter: 'Een informeel gesprek voorkomt vaak een bezwaarprocedure; dat bespaart geld en het levert ook nog eens meer tevreden burgers op. Als dat geen win-win-situatie is...'. • MvdT

## 'MEER DAN EEN JURIDISCH KADER'

Professor Michiel Scheltema is regeringscommissaris voor de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Hij legt uit waarom het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties deze maand een nieuwe handleiding bezwaar uitbrengt.



'De bezwaarprocedure zoals die in de Awb is vastgelegd was bedoeld als laagdrempelig en informeel, maar die bedoeling is te weinig in praktijk gebracht. De procedure is te veel blijven steken in een juridisch kader en is daardoor niet altijd de beste manier om een oplossing voor een geschil te vinden. Voor burgers is dat weinig bevredigend, ze weten vaak niet wat ze kunnen verwachten, terwijl ook voor het bestuur een andere manier van optreden beter én goedkoper kan zijn.

'De handleiding laat zien hoe je binnen het juridisch kader van de Awb eveneens op informele wijze tot een goede oplossing kunt komen, bijvoorbeeld door kort na de ontvangst van een bezwaarschrift met de indiener te bellen. Daarmee is al heel veel te winnen, veel mensen zijn daar tevreden mee. Is meer nodig dan kun je ook de beste aanpak voor de verdere behandeling van de vraag of het probleem bespreken. Bovendien kunnen op die manier ook fouten van het bestuur sneller aan het licht komen.

'De Awb heeft formele regels die je altijd moet volgen, maar daarnaast is er heel veel mogelijk. Eerdere handreikingen waren vooral juridisch van karakter. Deze handleiding biedt meer dan een juridisch kader, hij bevat ook voorbeelden en *best practices* van verschillende organisaties. Er staat in wat je kunt doen en hoe je dat kunt doen - je kunt bijvoorbeeld wel mensen opbellen, maar je moet dan ook weten hoe je zo'n gesprek het beste vormgeeft en maakt duidelijk dat je dingen mag en kunt doen die niet in de Awb staan. Het gaat niet om nieuwe regels en dingen die moeten, maar om wat effectief en verstandig is. Je moet wel hele goede argumenten hebben als je die adviezen niet gebruikt.' **cvdw**

# DE MEERWAARDE VAN

Jaarlijks ontvangen Nederlandse bestuursorganen meer dan 2,6 miljoen bezwaarschriften. De in het afgelopen decennium dominant geworden formalistische wijze waarop bezwaren en klachten worden behandeld is voor de betrokken burgers weinig bevredigend en brengt hoge kosten voor de overheid met zich mee. Zijn er verbeteringen mogelijk en wat levert een meer informele aanpak door ambtenaren in de praktijk op?

## INFORMELE AANPAK VAAK VOORDELIGER

In de meeste gevallen heeft de informele aanpak voordelen. Zeker wanneer een bezwaar gaat over een bejegeningkwestie, een administratieve fout of wanneer onvoldoende rekening is gehouden met de bijzondere situatie waarin de betrokken burger verkeert. De informele aanpak biedt de bezwaarmaker meer mogelijkheden om specifieke kenmerken van zijn situatie over het voetlicht van het bestuursorgaan te brengen. Dat maakt kwalitatief betere besluiten mogelijk en vergroot de range aan mogelijke oplossingen voor conflicten binnen het wettelijke kader. Informele interventies leiden ertoe dat de behandeling van bezwaarschriften meer in lijn wordt gebracht met de oorspronkelijke bedoelingen van de wetgever.

## RECHTVAARDIGHEID EN VERTROUWEN

Het vertrouwen van burgers in de overheid neemt significant toe wanneer ze zich rechtvaardig behandeld voelen. Dit effect treedt op als beslissingen in het voordeel van burgers uitvallen, maar is nog sterker wanneer beslissingen in het nadeel van burgers zijn. De rechtvaardigheid die burgers ervaren is niet alleen bepalend voor de aanvaarding van overheidsbesluiten, maar ook voor de legitimiteit van de overheid. De informele aanpak versterkt het vertrouwen van burgers in de overheid en leidt tot een grotere aanvaarding van overheidsbesluiten. Een eerlijke en rechtvaardige behandeling leidt tot een hoger percentage oplossingen van conflicten en procedures.



In de bezwaarfase werd in gemiddeld **60 procent** van de gevallen gekozen voor een informele aanpak en trokken burgers als gevolg daarvan hun bezwaarschrift in. In deze zaken werd daardoor geen reguliere procedure meer doorlopen. In het primaire proces werd in **70 procent** van de gevallen waarin de mogelijkheid daartoe werd geboden gekozen voor een informele behandeling. De informele aanpak leidt er ook toe dat minder vaak en minder snel gebruik wordt gemaakt van een (externe) bezwaardviescommissie.

## Tevreden ambtenaren

Ambtenaren waarderen de informele behandeling van bezwaren met gemiddeld een **7,8** en gaven aan dat er een breed draagvlak is voor voortzetting van deze werkwijze.

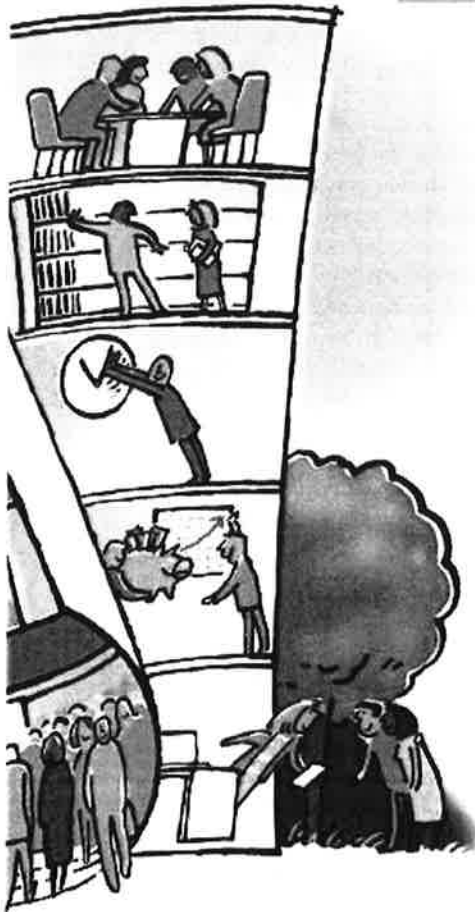
# DE INFORMELE AANPAK

## EEN EFFICIËNTERE EN EFFECTIEVERE OVERHEID

In geval van de informele aanpak boekten de betrokken overheidsorganisaties ten opzichte van de reguliere procedure een efficiencywinst van ongeveer **26 procent**. Een volledige uitrol en implementatie kan bij de overheid leiden tot structurele efficiencywinsten van circa 55 miljoen euro per jaar. Daarbij zijn de besparingen van het achterwege blijven van externe hoorcommissies of vervolprocedures nog niet meegerekend.

## KORTERE PROCEDURES EN SNELLER DUIDELIJKHEID

De bruto doorlooptijd van bezwaarprocedures neemt bij een informele behandeling gemiddeld met **37 procent** af ten opzichte van de maximale wettelijke termijn en gemiddeld met **21 procent** ten opzichte van de reguliere procedure.



Illustratie Roel Ottow

## WAARDERING VAN BURGERS

- Van de bezwaarmakers die een formele procedure hebben doorlopen is **70 procent** negatief over de behandeling van hun bezwaar. Gemiddeld waarderen zij deze procedures met een **4,7** op een tienpuntsschaal.
- Burgers waarderen de informele behandeling van hun bezwaar gemiddeld met het rapportcijfer **7,2**. Daarmee stijgt de tevredenheid van de burger over de informele aanpak met **40 procent**.
- Burgers van wie het bezwaar alsnog formeel wordt afgehandeld, beoordelen hun behandeling negatiever dan burgers die het oorspronkelijke besluit na een informele procedure hebben geaccepteerd.
- Bezwaarmakers die langer in de procedure zitten (en nog wachten op een beslissing), zijn negatiever over de behandeling van hun bezwaarschrift dan bezwaarmakers waarvan het bezwaar ongegrond is verklaard.

## SUCCESSFACTOREN

De mate waarin de contactfunctionaris in staat is zich te verplaatsen in de positie van de burger is de belangrijkste verklarende factor voor de tevredenheid van de bezwaarmaker met de informele procedure van bezwaarafhandeling. Burgers hechten daarbij veel belang aan goede en begrijpelijke informatie, zorgvuldige procedures waarin goed en actief naar hen wordt geluisterd en waarin herkenbaar wordt ingegaan op de bezwaren die ze naar voren hebben gebracht.

## Dejuridisering

Informele interventies leiden ertoe dat er oplossingsgericht gewerkt wordt in plaats van proceduregericht. Door aandacht te besteden aan het perspectief en de behoefte van de burger dragen informele interventies bij aan het inzicht bij ambtenaren welke verbeteringen in de besluitvormingsprocessen wenselijk zijn.

De in dit artikel gepresenteerde *facts and figures* zijn afkomstig uit onderzoeken die zijn uitgevoerd door TNS NIPO, de Katholieke Universiteit Leuven in samenwerking met de Universiteit van Amsterdam, de Universiteit Utrecht, de Rijksuniversiteit Groningen, de Universiteit Tilburg, Sira consulting B.V. en Stibabo. U kunt de verschillende onderzoeksrapportages terugvinden op [www.prettigcontactmetdeoverheid.nl](http://www.prettigcontactmetdeoverheid.nl).