

De opmars van de informele aanpak van bezwaar

MW. MR. M. BAPTIST-FRUIJN

Deze zomer heeft het kabinet een brief¹ aan de Kamer gestuurd met haar standpunt over de bezwaarschriftenprocedure, mede naar aanleiding van het onderzoeksrapport *Ervaringen met bezwaar van prof. De Waard*.² Deze brief beschrijft helder de opvatting van het kabinet ten aanzien van de informele aanpak van de behandeling van bezwaar in de fase van primaire besluitvorming. Dit artikel gaat in op de toepassing van de informele aanpak van bezwaar in de praktijk en wat deze met zich brengt voor juristen en anderen, betrokken bij de behandeling van bezwaarschriften. De informele aanpak behelst een andere manier van kijken dan een op de procedure gerichte benadering en vraagt een proactieve en oplossingsgerichte insteek en houding van de juristen en behandelend ambtenaren.

Met de *informele aanpak* wordt het volgende bedoeld: door mondeling contact achterhalen wat het probleem achter het bezwaar is, samen (behandelend ambtenaar en burger) bespreken wat de beste aanpak van dit probleem is en vervolgens wat dit betekent voor het ingediende bezwaar. Kenmerken van de informele aanpak zijn het persoonlijk contact, de serieuze en respectvolle behandeling van de burger, de participatoire benadering en dit alles vanuit een perceptie van gelijkwaardigheid tussen overheid en burger, binnen de context van de Awb. Deze informele aanpak krijgt concreet gestalte door het toepassen van mediationvaardigheden.

Het kabinet laat in haar brief van 7 juli aan de Kamer weten nog sterker te zullen inzetten op de bredere inzet van de informele aanpak tijdens bezwaar. Belangrijke overwegingen voor het kabinet vormen de ervaringen die de afgelopen jaren met deze aanpak zijn opgedaan en de resultaten van onderzoek naar de gevolgen ervan.³ Ook andere onderzoeken zijn bij deze keuze van het kabinet betrokken. Voordelen van de informele aanpak blijken: korte doorlooptijden, lagere kosten, reductie van de administratieve lasten voor zowel overheid als burger, betere match met de verwachtingen van de burger en meer voldoening voor

betrokkenen.

Hoe verloopt de informele aanpak nu in de praktijk?

Wanneer een bezwaarschrift binnenkomt bij het bestuursorgaan, zal een ambtenaar over het algemeen binnen een à twee weken telefonisch contact opnemen met de bezwaarde. Voor de organisatie rijst de vraag wanneer te bellen: voor of na de ontvangstbevestiging? Deze keuze is aan het bestuursorgaan, aangezien de Awb daar geen regels aan stelt. Rekening houdend met richtlijnen van de Nationale ombudsman is het in ieder geval aan te raden binnen tien dagen na ontvangst van het bezwaar een ontvangstbevestiging te sturen.

Het *telefoongesprek* heeft in de eerste plaats ten doel inzicht te krijgen in het probleem dat achter het bezwaarschrift schuilt. Voor het bestuursorgaan betekent dit dat de focus van de ambtenaar die het bezwaar behandelt in het gesprek niet primair gericht is op het checken of het besluit rechtmatig is genomen. Belangrijker is het om informatie te vergaren en te onderzoeken wat de belangen zijn van de bezwaarde. Dit past ook bij de rol van de overheid het algemeen belang te dienen en een zo goed mogelijk besluit te nemen. Hiervoor heeft het bestuursorgaan kennis van de relevante feiten en de af te wegen belangen nodig, naast de relevante regels. Kortom; de oriëntatie is gericht op de oplossing en niet zozeer op de procedure.

Behalve het achterhalen van informatie bij de bezwaarde is het ook nodig te weten wat de achtergrond is van het

1 Kabinetsstandpunt-ervaringen-in-bezwaar, brief van de Minister van BZK van 7 juli 2011 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, kenmerk 2011-2000269819.

2 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: Boom Juridische uitgevers 2011.

3 L. van der Velden, C.C.J.M. Koetsenruijter en M.C. Euwema, *Prettig contact met de overheid 2*, Den Haag: Ministerie van BZK 2010.

genomen besluit. Dit betekent dat de behandelend ambtenaar ook met de vakafdeling die het besluit genomen heeft, contact zal leggen. De timing van dit gesprek is aan de behandelend ambtenaar: hij kan dit voor of na het telefoongesprek doen. Belt hij eerst met de bezwaarde, dan kan hij mogelijk makkelijker open onderzoeken en luisteren naar het verhaal van de bezwaarde. Hij heeft dan immers geen informatie gekregen over de persoon van de bezwaarde noch over de eventuele juridische details. Aan de andere kant valt er ook wat voor te zeggen om wel eerst contact te hebben met de vakafdeling. Hij heeft daarmee al meer informatie over de achtergronden en overwegingen die hebben meegespeeld bij het besluit. Hij kan bovendien samen met de vakafdeling misschien al verkennen wat zij als een mogelijke oplossingsrichting zien. Ook kan dan de mogelijkheid om een vervolggesprek te hebben tussen de bezwaarde, de vakafdeling en behandelend ambtenaar aan de orde komen.

De praktijk wijst uit dat het belangrijk is het telefoongesprek en andere gesprekken met bezwaarde (of zijn gemachtigde) goed voor te bereiden. Zeker voor ambtenaren die gewend zijn vooral schriftelijk te communiceren met de bezwaarde en dan veelal over de volgens het bestuursorgaan relevante, juridische, feiten. Deze voorbereiding houdt in ieder geval in voor zichzelf helder te hebben wat zijn rol is en die van het bestuursorgaan en daarnaast hoe het gesprek zelf aan te pakken. In dit verband is het belangrijk te realiseren dat de overheid naast conflictpartij te zijn, ook een partij dient te zijn die redelijk handelt, zoals dat in het maatschappelijke verkeer betaamt. De overheid kan zich dus niet uitsluitend richten op het eigen belang.⁴

Daarnaast is het ook verstandig een inschatting te maken van de mate van escalatie van het geschil en aan de hand van een aantal factoren te beoordelen of een zaak zich leent voor de inzet van mediationvaardigheden. Over deze escalatiegraad en toetsen van de al dan niet geschiktheid van een zaak later meer.

Fasen in het gesprek

Het gesprek bestaat uit verschillende fasen. Allereerst is het belangrijk dat de behandelend ambtenaar zegt wie hij is, wat de reden is dat hij belt en wat hij beoogt met het gesprek. In deze *openingsfase* is het van groot belang dat er contact wordt gemaakt tussen behandelend ambtenaar en bezwaarde, dat ze, anders gezegd, op dezelfde golflengte komen. De houding die daar vanuit het bestuursorgaan bij hoort is er een gebaseerd op wederkerigheid, van waarde-vrij en open onderzoeken en communiceren. Een burger die op deze wijze wordt benaderd, zal ervaren dat hij serieus wordt genomen en dat wat hij zegt, ertoe doet.

In de gespreksvoering is het de kunst als behandelend ambtenaar aanleiding en doel kernachtig en met behulp van zo min mogelijk juridische begrippen duidelijk te maken.

Vervolgens zal hij vooral open vragen stellen, luisteren, samenvatten en doorvragen. Dit is immers een effectieve manier van informatie verzamelen en een beeld krijgen van de achtergrond van het bezwaar en de belangen van de bezwaarde. Deze fase kent een vooral onderzoekend karakter, waarbij het spoor van de ander centraal staat. De kans bestaat dat de bezwaarde bijvoorbeeld zijn onvrede met het besluit of de bejegening door de betrokken ambtenaren van het bestuursorgaan laat blijken, impliciet dan wel expliciet. De behandelend ambtenaar zal aan deze gevoelens aandacht moeten schenken en een luisterend oor moeten bieden en de bezwaarde laten merken dat hij hoort wat hij ervan vindt. Immers, het zal zeker voorkomen dat de aanleiding voor het indienen van het bezwaar voor een niet onbelangrijk deel daaraan toe te schrijven kan zijn.

Valkuil voor de behandelend ambtenaar is dat hij denkt dat hij wel weet hoe het zit en dat hij geen oplossing ziet en vervolgens in het gesprek vragen stelt die zijn perceptie bevestigen. Meestal is dit te herkennen aan het feit dat de behandelend ambtenaar overwegend gesloten vragen stelt. De bezwaarde kan dit ervaren als een soort 'kruisverhoor', wat het achterhalen van het dieper gelegen probleem belemmert.

In deze tweede, *onderzoekende fase*, komt er een moment dat de behandelend ambtenaar op een rij zet wat hij heeft gehoord en welk beeld hij daarmee van de situatie van de bezwaarde heeft gekregen. Vaardigheden die de behandelend ambtenaar zal gebruiken zijn vooral samenvatten en helder en bondig formuleren. Maar ook: aandacht schenken aan eventuele emoties en onvrede die de bezwaarde naar voren heeft gebracht. Deze samenvatting heeft een belangrijke functie: de bezwaarde hoort terug wat hij heeft gezegd, kan dit bevestigen, aanvullen en eventueel corrigeren. Tevens heeft dit het effect dat de bezwaarde merkt dat er echt naar hem geluisterd is, hetgeen wat anders is dan dat hij gehoord is. Dit maakt dat hij zich serieus genomen voelt. Ook de behandelend ambtenaar heeft baat bij de samenvatting. Datgene wat hem is bijgebleven, zet hij op een rij; dat helpt hem in de ordening van zijn eigen gedachten. Deze fase is ook bij uitstek geschikt voor de ambtenaar om uit te leggen wat de werkwijze is van het bestuursorgaan en hoe het besluit tot stand is gekomen.

Om nu inzicht te krijgen in de belangen is het nodig en zinvol door te vragen en erachter te komen wat de burger nu daadwerkelijk wil. Soms zal de bezwaarde dat uit zichzelf al vertellen, zonder dat hij er erg in heeft. De behandelend ambtenaar heeft hier een belangrijke rol, namelijk in het benoemen en herformuleren van de wensen en belangen van de bezwaarde die hij door de woorden van de bezwaarde heen hoort. Op deze wijze wordt het beide partijen helder waar het de bezwaarde nu echt om te doen is. Eveneens zal dan blijken of en in welke mate de belangen van de burger en die van het bestuursorgaan gemeenschappelijk of althans verenigbaar zijn.

4 Allewijn, D. (2007), *Met de overheid om tafel*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Deze tweede fase vindt zijn afronding in dat de behandelend ambtenaar helder aangeeft wat er kan en dit onderbouwt. In het verlengde hiervan zal hij ook duidelijk maken wat er niet kan en wat daarvan de reden is. Echter, de insteek is er een van wat wel kan: het gaat immers om het samen verkennen en afwegen wat de beste aanpak is voor

De informele aanpak behelst een andere manier van kijken dan een op de procedure gerichte benadering, en vraagt een proactieve en oplossingsgerichte insteek en houding van de juristen en behandelend ambtenaren

het onderliggende probleem en wat dit betekent voor het ingediende bezwaar.

Hiermee gaat het gesprek over in de laatste *overlegfase*. Partijen overleggen over het vervolg en maken afspraken over hoe nu verder. Op dit moment bespreken beiden samen of de bezwaarde verder wil met de informele aanpak dan wel de voorkeur geeft aan een juridische procedure.

Vervolg op het telefoongesprek

Bij voortzetting van de informele behandeling komen de volgende vervolgmogelijkheden in de praktijk voor: een informeel overleg bij de indiener (bijvoorbeeld bij zijn bedrijf of thuis). Dit komt vooral voor wanneer het beleidsterrein of persoonlijke omstandigheden dit met zich brengt, denk aan iemand die slecht ter been is en op basis van de Wmo een bezwaar heeft ingediend. Dit type gesprek wordt ook wel keukentafelgesprek genoemd. Het informele overleg kan ook op een andere plek plaatsvinden, waar betrokkenen de gelegenheid hebben rustig met elkaar in gesprek te gaan. Soms kiezen betrokkenen er ten slotte voor het informele gesprek te laten begeleiden door een onafhankelijk procesbegeleider. Dit doet zich onder meer voor wanneer er verschillende betrokkenen zijn en/of wanneer er spanning in de relaties zit en de communicatie niet echt vlot verloopt.

Het kan ook zo zijn dat partijen afspreken om door middel van een mediationproces samen met elkaar in gesprek te gaan en zelf te onderhandelen over een oplossing waar beiden zich in kunnen vinden. Een dergelijk mediationproces vindt plaats onder leiding van een onafhankelijke en neutrale derde, de mediator die daartoe is opgeleid en doorgaans is ingeschreven bij het Nederlands Mediation Instituut. Mediation is een krachtige en effectieve manier om bij geëscaleerde conflicten of complexe zaken met hulp van de mediator zelf te werken aan een oplossing die beider belangen dient.

In dit verband is het goed erop te wijzen dat het aanbeveling verdient een verslag te maken van de gesprekken die in het kader van informeel overleg plaatsvinden. Dit geldt zowel voor het telefoongesprek als voor het informele ge-

sprek. Tegen de achtergrond van het mogelijk afzien van een formele hoorzitting is het van belang dat duidelijk is wanneer wie met elkaar hebben gesproken, wat aan de orde is gekomen en welke afspraken zijn gemaakt.

Overeenstemming na informeel overleg

Deze informele gesprekken kunnen ertoe leiden dat partijen overeenstemming bereiken. Deze overeenstemming kent verschillende vormen: (1) het bestreden besluit blijft intact, (2) wijziging van het bestreden besluit op zijn plaats waarbij het bestuursorgaan dit realiseert door een beslissing op bezwaar, hetzij doordat het bestuursorgaan kiest voor een nieuw primair besluit of (3) tweede bezwaarde trekt het bezwaar in.

Overigens kan de situatie zich voordoen dat de bezwaarde, ondanks de bereikte overeenstemming, toch de formele weg vervolgt en beroep aantekent. De bestuursrechter zal, met uitzondering van de belastingrechter, waarschijnlijk de bezwaarde ontvankelijk verklaren. Echter, de rechter zal bij de beoordeling van de rechtmatigheid zeker rekening houden met het feit dat het besluit is bereikt in overeenstemming met partijen.

Termijnen en de informele aanpak

De Awb biedt het bestuursorgaan diverse mogelijkheden om beslistermijnen te verdagen. De informele aanpak kan er soms toe leiden dat de behandeling sneller gaat, bijvoorbeeld wanneer door het telefonisch contact onduidelijkheid of vergissingen snel kunnen worden verhelderd dan wel rechtgezet en soms dat de behandeling meer tijd vraagt doordat verschillende gesprekken nodig blijken, voordat men tot een oplossing kan komen. Het is aan het bestuursorgaan om te bepalen of het al dan niet standaard wil verdagen met zes weken. In ieder geval is het zaak scherp te zijn op het eventuele verstrijken van termijnen. Partijen kunnen dit samen bespreken en hierover, binnen de context van de Awb, afspraken over maken. Vooropstaat dat de bezwaarde door het kiezen voor de informele aanpak niet aangetast wordt in zijn rechtsbescherming.

Horen en de informele aanpak

Stel dat partijen er samen niet uitkomen en de juridische weg alsnog wordt gevolgd. In dat geval doet zich onder meer de vraag voor of het informeel overleg dat heeft plaatsgehad, het officieel horen overbodig maakt. Ook rijst de vraag of het bestuursorgaan het informeel overleg zo kan inrichten dat het voldoet aan de eisen die hoofdstuk 7 Awb aan het 'horen' stelt. Wat de laatste situatie betreft, is het advies zoals dat wordt gegeven in de Juridische handreiking informele aanpak⁵ hierover duidelijk: niet doen. De

5 T. Marseille, H.D. Tolsma & K.J. de Graaf, *Prettig contact met de overheid 3: Juridische handreiking informele aanpak*, Den Haag: Ministerie van BZK 2011.

eisen van de Awb hebben namelijk gevolgen voor de deelnemers aan het informeel gesprek, de beschikbaarheid van stukken ter inzage en de termijn waarop, en de mogelijkheid zelf stukken in te dienen. Op deze wijze het overleg organiseren lijkt enigszins op gespannen voet te staan met het karakter en doel van de informele aanpak.

Wat de eerste vraag betreft, geldt eveneens dat aan een aantal eisen moet worden voldaan, wil het bestuursorgaan niet verplicht zijn om partijen nog te horen. Te denken valt hier aan de mate waarin er voldoende contact is geweest met alle belanghebbenden, wanneer het contact met partijen is geweest in verband met het tijdig kennis hebben kunnen nemen van ter inzage gelegde stukken, de aanwezigheid van een verslag van het informeel overleg en de personen die namens het bestuursorgaan bij het informeel overleg waren.

Wanneer de informele aanpak met mediationvaardigheden?

Om te analyseren op welk moment en hoe mediationvaardigheden in te zetten, is het zinvol te kijken naar de meest gehanteerde keuzemotieven (indicaties en contra-indicaties) en de escalatiegraad van het geschil. Deze niet-limitatieve keuzemotieven, oorspronkelijk afkomstig uit de mediationpraktijk, zijn volgens het onderzoek van BZK⁶ ook bruikbaar bij de informele aanpak van bezwaar. Zo zijn keuzemotieven voor de informele behandeling: partijen hebben een doorlopende relatie met elkaar, er spelen emoties, er is sprake van een misverstand of communicatieprobleem, met procederen wordt het probleem niet opgelost, partijen willen snel een oplossing en partijen zijn bereid en in staat te 'bewegen'. Ook zijn er motieven om niet te kiezen voor de informele behandeling. Te denken valt aan: precedentwerking, sleutelfiguren willen niet meewerken, politiek gevoelige zaak, er is een relatie met het strafrecht, uitspraak van de rechter in de kwestie is gewenst, er is geen bewegingsruimte of partij is niet in staat zelf te zoeken naar een oplossing.

Escalatiegraad

De escalatieladder, ontwikkeld door Friedrich Glasl,⁷ geeft gedrag van mensen weer in een zich neerwaarts bewegend proces, waarbij partijen eerst een meer zakelijk conflict hebben, in het contact met elkaar dat meer of minder laten blijken en wel nog samenwerken (fase 1 win-win). Vervolgens gaan in het conflict meer persoonlijke en niet-zakelijke factoren een rol spelen, samenwerking verschuift naar de achtergrond en het contact, als dat er nog is, is gericht op winnen versus verliezen (fase 2). Om ten slotte te eindigen in een situatie waarin partijen alleen nog maar gericht lijken te zijn op beschadiging van de ander, van samenwer-

king al helemaal geen sprake meer is en dat er eigenlijk alleen nog maar verliezers zijn (fase 3).

In fasen 1 en 2 is de informele behandeling nog mogelijk, waarbij geldt dat hoe verder men in fase 2 terechtkomt de inzet van een onafhankelijk gespreksleider of mediator die veel aandacht heeft voor de communicatie belangrijker en onmisbaarder wordt. Veel van de bezwaren en daarmee de conflicten tussen burger en overheid bevinden zich in fase 1 en soms in fase 2. Denk aan misverstanden, communicatieproblemen, frustratie over de anonieme overheid en onvoldoende motivering. In fase 3 is de informele behandeling en mediation niet echt meer een optie.

De informele aanpak is niet iets van alleen de juristen en ambtenaren die bezwaren behandelen. De keuze voor de informele aanpak vraagt een duidelijke beslissing en commitment van het management, die zij ook helder communiceert. Daarnaast zullen anderen in de keten van besluitvorming ook mee moeten doen, in het bijzonder de ambtenaren van vakafdelingen die het oorspronkelijke besluit hebben genomen en diegenen die voorheen bij het 'horen' waren betrokken. Deze aanpak vraagt ook een andere werkwijze, dus ook de administratieve processen dienen onder de loep te worden genomen en de brieven die naar burgers worden verstuurd in dit kader zullen moeten aansluiten bij de informele aanpak. Ten slotte zullen de mensen in de organisatie opgeleid en getraind moeten worden om de mondelinge

Valkuil voor de behandelend ambtenaar is dat hij denkt dat hij wel weet hoe het zit en dat hij geen oplossing ziet en vervolgens in het gesprek vragen stelt die zijn perceptie bevestigen

(telefoon) gesprekken goed te kunnen voeren en de mediationvaardigheden te kunnen toepassen.

Met dit artikel is hopelijk duidelijk geworden dat de juristen en ambtenaren die betrokken zijn bij de behandeling van bezwaar met de verdere implementatie van de informele aanpak meer mogelijkheden hebben dan alleen de juridische om bezwaren effectief en naar tevredenheid op te lossen. Dit vraagt een op dialooggerichte benadering, die oplossingsgericht is en vanuit wederkerigheid wordt ingestoken. De onderzoeken van BZK de afgelopen jaren laten zien dat burgers hierover tevreden zijn, dat het aantal bezwaren afneemt, de kosten dalen en dat dit de arbeidsatisfactie van de betrokken ambtenaren ten goede komt. Dit biedt kansen en ook verantwoordelijkheden voor juristen en ambtenaren betrokken bij bezwaar in het verder verbeteren van de relatie burger-overheid.



Over de auteur

Mariette Baptist-Fruin werkt als adviseur en trainer bij ROI, Opleiding, Coaching & Advies, onderdeel van HEC/ROI in Den Haag. Zij is actief op het terrein van informele aanpak, mediation, (EU-)beïnvloeding en onderhandelen, ook internationaal.

6 M.C. Euwema, L. van der Velden, C.C.J.M. Koetsenruijter, *Prettig contact met de overheid 1: Praktische handreiking voor het inzetten van mediationvaardigheden*, Den Haag: Ministerie van BZK 2010.

7 Glasl F., *Konfliktmanagement*, 1st. Edition, Bern, Stuttgart, Wien: Haupt Verlag und Verlag Freies.