

## Amsterdam University of Applied Sciences

### Onderzoek 'informele aanpak' bij bezwaar

*Rapportage werkpakket 4: 'Het horen van de bezwaarmaker'*

Mein, Arnt; Marseille, Bert

**Publication date**

2020

**Document Version**

Final published version

**License**

CC BY

[Link to publication](#)

**Citation for published version (APA):**

Mein, A., & Marseille, B. (2020). *Onderzoek 'informele aanpak' bij bezwaar: Rapportage werkpakket 4: 'Het horen van de bezwaarmaker'*. (HvA Open). Hogeschool van Amsterdam.

**General rights**

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

**Disclaimer/Complaints regulations**

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please contact the library: <https://www.amsterdamuas.com/library/contact/questions>, or send a letter to: University Library (Library of the University of Amsterdam and Amsterdam University of Applied Sciences), Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.



Hogeschool van Amsterdam

# ONDERZOEK 'INFORMELE AANPAK' BIJ BEZWAAR

RAPPORTAGE WERKPAKKET 4: 'HET HOREN VAN DE  
BEZWAARMAKER'

ARNT MEIN EN BERT MARSEILLE

**Arnt Mein**

Auteur

[a.g.mein@hva.nl](mailto:a.g.mein@hva.nl)

**Bert Marseille**

Auteur

[a.t.marseille@rug.nl](mailto:a.t.marseille@rug.nl)

**Gepubliceerd**

2020

**Trefwoorden**

Informeel aanpak, bezwaarmaker, oplossingsgericht werken

**Citatie voor gepubliceerde versie (APA)**

Mein, A.G., Marseille A.T, (2020) Onderzoek: Informeel aanpak bij bezwaar. Rapportage werkpakket 4: het horen van de bezwaarmaker. Hogeschool van Amsterdam

**Hogeschool van Amsterdam**

Maatschappij en Recht

[www.hva.nl](http://www.hva.nl)

Alle inhoud valt onder een Creative Commons Naamsvermelding 4.0

Internationaal-licentie tenzij anders vermeld in het colofon of het bijschrift van een figuur, tabel of afbeelding.



<http://hdl.handle.net/20.500.11884/6c301a66-3fc9-47b7-80e7-ce155be3da0a>



# INHOUDSOPGAVE

<b>1.</b>	<b>Inleiding</b>	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>Werkwijze in de hoorfase</b>	<b>5</b>
2.1	Alkmaar	5
2.2	Amstelveen/Aalsmeer	11
2.3	Amsterdam, stadsdeel Centrum	16
2.4	Purmerend	22
2.5	Zaanstad	27
<b>3.</b>	<b>Algemene analyse</b>	<b>33</b>
	<b>Bijlagen</b>	<b>34</b>

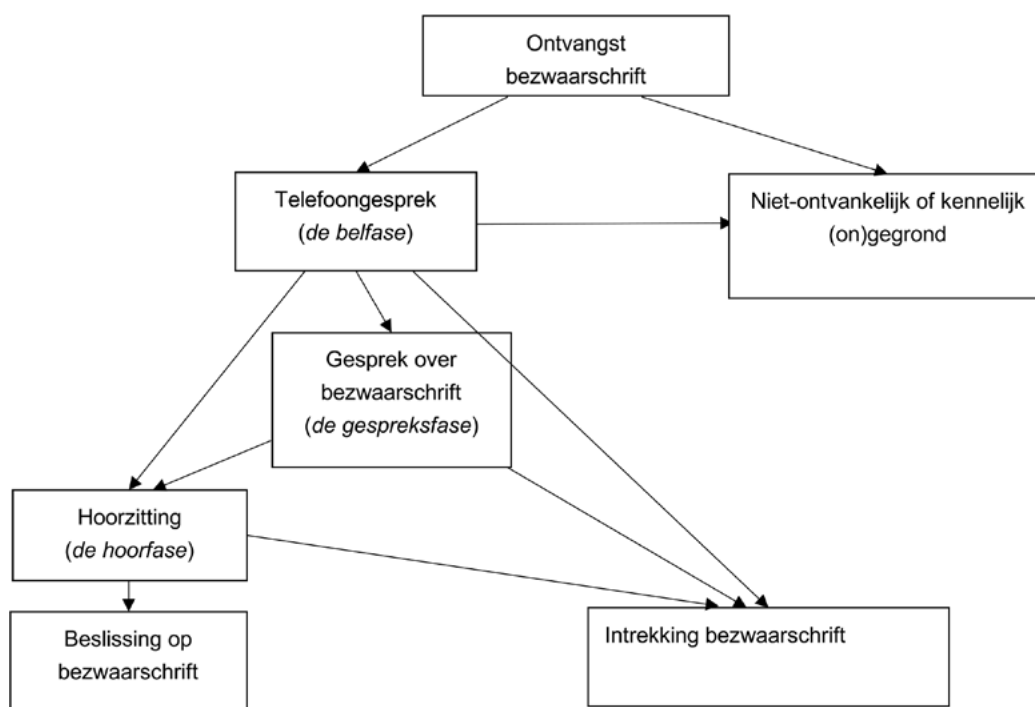


# 1. INLEIDING

Deze notitie bevat het verslag van een kwalitatief onderzoek naar de hoorfase van de bezwaarschriftprocedure. Dat wil zeggen de fase waarin de bezwaarmaker wordt gehoord naar aanleiding van zijn bezwaarschrift, ambtelijk dan wel door leden van een externe adviescommissie (vgl. art. 7:5 resp. 7:13 Awb).

Het is het vierde onderdeel van een meeromvattend onderzoek van het lectoraat naar een burgervriendelijker behandeling van bezwaarschriften bij gemeenten (vgl. onderzoekvoorstel juni 2017). Eerdere deelonderzoeken hadden betrekking op het beleid en de organisatie van de afdoening van bezwaarschriften (werkpakket 1: Mein, 2018), de belfase (werkpakket 2: Mein & Marseille, 2019a) en de informele gespreksfase (werkpakket 3)<sup>1</sup>.

De vier delen staan in beginsel op zichzelf en zullen in een later stadium met elkaar in verband worden gebracht. Het onderzoek is gefinancierd op basis van de RAAK-Publiek regeling voor praktijkgericht onderzoek aan hogescholen. Hieronder zijn de fasen van de bezwaarschriftprocedure (op basis van de informele aanpak) schematisch weergegeven.



Het deelonderzoek moet antwoord geven op de onderzoeksvragen 3-5 uit het onderzoeksvorstel:

1 WP3 is nog niet afgerond.

- Hoe ervaren bezwaarmakers en betrokken gemeenteambtenaren de werkwijze die wordt gevolgd bij de behandeling van bezwaarschriften?
- In welke mate slagen betrokken gemeenteambtenaren er in een informele en oplossingsgerichte werkwijze te realiseren? In welke gevallen zijn zij hierin succesvol en in hoeverre zijn patronen te ontwaren?
- Welke lessen kunnen worden getrokken uit de werkwijze en ervaringen van betrokken bezwaarmakers en gemeenteambtenaren?

### Onderzoeksverantwoording

Dit deelonderzoek is uitgevoerd in de tweede helft van 2018 door onderzoekers en docenten van de Hogeschool van Amsterdam (Lectoraat Legal Management respectievelijk HBO-Rechten en Sociaal Juridische Dienstverlening) en studenten aan die opleidingen. Zij deden in teams (telkens één onderzoeker/docent samen met enkele studenten<sup>2</sup>) onderzoek in vijf gemeenten (Alkmaar, Amstelveen/Aalsmeer, Amsterdam (stadsdeel Centrum), Purmerend en Zaanstad).

Het deelonderzoek omvatte het observeren van de hoorzittingen bij de deelnemende gemeenten (minimaal twintig per gemeente) en het, direct na afloop van de hoorzitting, interviewen van de bezwaarmaker, eventuele derden-belanghebbenden en de vertegenwoordiger van de gemeente (in totaal minimaal twintig per gemeente). Daarnaast zijn vraaggesprekken gevoerd met degenen die de bezwaarmaker horen (bezwaarbehandelaars bij de gemeente of leden van de adviescommissie) en het bezwaarschrift verder afhandelen (minimaal vijf per gemeente). Als laatste stap in deze fase worden bezwaarmakers (telefonisch) geïnterviewd die hun bezwaarschrift hebben ingetrokken (en dus niet op de hoorzitting verschijnen), omdat tussentijds een passende oplossing is gevonden (minimaal twintig per gemeente). Deze gegevens moeten nog worden verwerkt.

De observaties en de vraaggesprekken met de bezwaarmakers zijn uitgevoerd door koppels van studenten. De studenten zijn hiertoe geïnstrueerd en begeleid door de onderzoekers/docenten. De bezwaarmakers zijn van tevoren door de gemeente schriftelijk geïnformeerd over de aanwezigheid van de onderzoekers en voor aanvang van de hoorzitting werd daar ook nog eens op geattendeerd. Een enkele keer kwam het voor dat zij bezwaar maakten tegen de aanwezigheid van de onderzoekers of dat de bezwaarbehandelaars dit niet opportuun vonden, gelet op de aard van de zaak of de persoon van de bezwaarmaker. De vraaggesprekken met de bezwaarbehandelaars zijn gevoerd door de onderzoekers/docenten. Voor het observeren en het voeren van de vraaggesprekken is telkens een checklist respectievelijk een vragenlijst aangehouden (gesloten voor degenen die op de hoorzitting aanwezig zijn, semigestructureerd voor degenen die horen, zie bijlage 1-4). Uit de interviews zijn citaten gebruikt om de bevindingen te illustreren. Omwille van de leesbaarheid zijn sommige citaten enigszins geredigeerd.

---

2 Dertien in totaal.

Tijdens de observaties is in het bijzonder gelet op de zogenoemde procedurele rechtvaardigheid. Dit is immers een wezenlijk element van de oplossingsgerichte werkwijze bij bezwaar, waarbij gebruik wordt gemaakt van aan mediation ontleende vaardigheden.<sup>3</sup> Deze werkwijze moet de gepercipieerde rechtvaardigheid van de bezwaarschriftprocedure bevorderen, door het zogenoemde fair process effect (Lind & Tyler, 1998). Dat wil zeggen dat mensen eerder geneigd zullen zijn de uitkomst (i.c. het besluit op bezwaar) van een hen onbekende procedure te aanvaarden, als zij het gevoel hebben dat zij eerlijk en rechtvaardig zijn behandeld. Een rechtvaardige procedure kenmerkt zich doorgaans door vier aspecten (Van den Bos & Van der Velden, 2013). Ten eerste dat betrokkene een passende uitleg en informatie krijgt, bijvoorbeeld over de procedure, de weging van zijn belangen en de motivering van het besluit (explanations). Ten tweede dat hij zijn verhaal kan doen (voice) en het gevoel heeft werkelijk te zijn gehoord (due consideration). Ten derde dat hij zich met respect behandeld voelt en tot slot dat hij het gevoel heeft dat de behandelende functionarissen deskundig en onpartijdig zijn.

Deze opzet bleek in de praktijk vrij goed haalbaar. Het beoogde aantal te observeren hoorzittingen en te interviewen bezwaarmakers is alleen in Amstelveen/Aalsmeer en Purmerend om verschillende redenen niet behaald, bijvoorbeeld omdat bezwaarmakers de aanwezigheid van onderzoekers niet op prijs stelden en/of omdat bezwaarbehandelaars dit niet opportuun achtten. Daarnaast worden er in Purmerend relatief minder (formele) hoorzittingen gehouden, omdat daar relatief veel zaken in of na de belfase worden afgehandeld. Wel is er voldoende variatie bereikt in het type zaken dat is behandeld tijdens de geobserveerde hoorzittingen. Wat betreft de vraagg gesprekken met de deelnemers aan de hoorzitting is men om eerdergenoemde redenen niet in alle gemeenten uitgekomen op de beoogde twintig. Wel zijn er per gemeente minimaal vijf tot tien personen geïnterviewd die namens de gemeente betrokken zijn bij het horen van de bezwaarmaker. Op de feitelijke uitvoering van het onderzoek wordt nader ingegaan voorafgaand aan de beschrijving van de afdoeningspraktijk per gemeente. De dataverzameling is eind januari 2018 afgesloten.

In het onderstaande schema is het aantal observaties en interviews weergegeven.

	Alkmaar	Amstelveen/ Aalsmeer	Amsterdam stadsdeel Centrum	Purmerend	Zaanstad	Totaal
Aantal geobserveerde hoorzittingen	22	17	20	14	21	94
Aantal geïnterviewde bezwaarmakers	22	8	14	9	20	73

3 Vgl. de handreiking Professioneel behandelen van bezwaarschriften van BZK, p. 29-31.

Aantal geïnterviewde vertegenwoordigers gemeente	8	4	10	-	20	32
Aantal geïnterviewde personen die horen	5	8	16	4	7	40
Totaal aantal interviews	35	20	40	13	47	-



## 2. WERKWIJZE IN DE HOORFASE

In deze paragraaf wordt per gemeente de afdoeningspraktijk beschreven. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de aanvang van de hoorzitting, de gang van zaken tijdens het horen en de beleving van het horen door alle aanwezigen. Afgesloten wordt met een samenvattende analyse van de afdoeningspraktijk per gemeente en een reflectie mede op basis van de onderzoeksliteratuur.

### 2.1 ALKMAAR

Uit het onderzoek naar de belfase (WP 2) blijkt dat in Alkmaar minder intensief wordt gebeld. In samenhang hiermee worden relatief weinig (circa 20%) bezwaarschriften ingetrokken. Het merendeel wordt dan ook behandeld tijdens een hoorzitting.

#### **Feitelijke uitvoering veldwerk**

De observaties zijn uitgevoerd door een onderzoeker/docent en twee studenten. Zij hebben in totaal 22 hoorzittingen geobserveerd. Het betrof zaken op het gebied van het omgevingsrecht (8), bestuursrecht algemeen (7) en sociaal bestuursrecht (7). De hoorzittingen duurden doorgaans een half uur tot een uur en vonden plaats op het gemeentehuis. De onderzoekers hebben aansluitend 22 bezwaarmakers geïnterviewd, drie derden-belanghebbenden en acht vertegenwoordigers van de gemeente (verweerder). Verder hebben zij, in een later stadium, met vijf personen gesproken die de bezwaarmaker horen, waarvan één van de voorzitters van de externe commissie.

#### **De aanvang van de hoorzitting en sfeertekening**

Voor aanvang van de zitting zitten partijen doorgaans in dezelfde wachtruimte. Zij worden veelal gelijktijdig opgehaald door de voorzitter of de secretaris.<sup>4</sup> In de zaal stellen de ambtenaren die horen of de commissieleden zich voor. In een enkel geval zit de vertegenwoordiger al in de zaal (5x). De ontvangst is vriendelijk en zakelijk.

Het horen vindt plaats in één van de stijlkamers in het statige (gotische stijl) stadhuis van Alkmaar. Daar is bewust voor gekozen, het moet als meer neutraal worden gezien dan het zakelijke stadskantoor waar de bezwaarmaker al eerder is geweest in het kader van zijn aanvraag. In het merendeel van de observaties (18) werd er gehoord door ambtenaren. Slechts in een klein aantal gevallen liet één van de partijen zich bijstaan door een advocaat, een andersoortige adviseur of een tolk (7x). De sfeer is informeel.

#### **De gang van zaken tijdens het horen**

Bij aanvang van de zitting informeert de voorzitter de partijen over zijn rol en die van de secretaris. In het geval het de externe adviescommissie betreft, benadrukt de voorzitter de onafhankelijkheid van de commissieleden. Over het algemeen licht de voorzitter het doel

---

4 In de praktijk vervullen verschillende personen de rol van secretaris en voorzitter.

van de zitting toe: het inwinnen van informatie om op basis daarvan tot een advies te komen. Doorgaans zet hij ook de verdere gang van zaken uiteen.

Vervolgens stelt de voorzitter de bezwaarmaker in de gelegenheid zijn verhaal te doen en relevante feiten en omstandigheden te benoemen. Daarna laat hij (of een ander die hoort) partijen op elkaars standpunt reageren en probeert hij het gesprek te bevorderen. Wel houdt de voorzitter strikt de regie over het gesprek en kapt partijen zonedig af. Gedurende de zitting vat hij de standpunten regelmatig samen en verifieert of hij het goed heeft begrepen. Zo nu en dan geven degenen die horen ook in hun gebaren aan bezwaarmaker te begrijpen. Zij vragen veelal door naar de standpunten van partijen: kunnen zij die onderbouwen? Zij stellen zich daarbij kritisch, maar ook constructief op.

In veel gevallen informeert de voorzitter (of een ander die hoort) ook naar het onderliggende belang van bezwaarmaker. In het verlengde daarvan verkent hij mogelijke (tussentijdse) oplossingen. Die worden echter zelden gevonden, waardoor het horen een formeel vervolg krijgt. Uiteindelijk ligt het zwaartepunt op het verhelderen van de feiten en standpunten (de waarheidsvinding). Hoewel degenen die horen zich niet erg formeel opstellen, blijft het wel zakelijk. Er wordt weinig gereageerd op onderliggende emoties en weerstanden die tijdens de zitting naar boven komen.

Ter afsluiting polst de voorzitter of partijen hun zegje hebben kunnen doen en schetst hij het vervolg: het uitbrengen van een advies (met concept-besluit) waarop een formeel besluit op bezwaar volgt.

### **De hoorzitting in het licht van de 'procedurele rechtvaardigheid'**

Naast de algemene gang van zaken ter zitting, is door de studenten specifiek gelet op het gedrag van de degenen die horen in het licht van de procedurele rechtvaardigheid (zie de onderzoeksverantwoording in paragraaf 1).<sup>5</sup> Het lijkt er op dat zij de daarbij behorende vaardigheden beheerst. Hierna gaan we hierop dieper in.

In de eerste plaats is gekeken naar de mate waarin aan partijen uitleg en informatie werd gegeven, voorafgaand en tijdens de hoorzitting. Zo scoorde de informatieverstrekking over de procedure en het besluitvormingsproces, wat partijen van het horen kunnen verwachten en over het vervolg van de procedure voldoende tot ruim voldoende. De informatieverstrekking over de beschikbare tijd en tijdsbewaking scoorde echter zwak.

In de tweede plaats is gekeken in hoeverre partijen hun verhaal konden doen en werden gehoord. De mate waarin partijen de ruimte kregen om hun bezwaar toe te lichten en hun verhaal over het voetlicht te brengen scoorde goed. Het luisteren (actief), samenvatten en doorvragen scoorde ruim voldoende evenals het stellen van open vragen door degenen die horen. Hun non-verbale gedrag (aandacht gevend en uitnodigend richting bezwaarmaker) tijdens het horen scoorde ruim voldoende tot goed.

---

5 Hiertoe werd gescoord op een vijfpuntschaal oplopend van onvoldoende (--), zwak (-), voldoende (-/+), ruim voldoende (+), tot goed (++)

In de derde plaats is gekeken naar de mate waarin partijen respectvol werden bejegend door degenen die horen. Dit aspect scoorde ruim voldoende. Het zich persoonlijk tot de partijen richten scoorde ruim voldoende tot goed. Hun taalgebruik (passend en neutraal) scoorde ruim voldoende en hun non-verbale gedrag (oogcontact maken) scoorde ruim voldoende tot goed.

In de laatste plaats is gekeken naar onpartijdigheid en deskundigheid van degenen die horen. De mate waarin aan partijen evenveel tijd, aandacht en ruimte werd gegeven scoorde van voldoende tot goed. De mate waarin partijen gelijk en gelijkwaardig werden bejegend scoorde ruim voldoende tot goed. Een neutrale opstelling in woord en gedrag scoorde voldoende tot ruim voldoende. De mate waarin degenen die horen uit het dossier putten scoorde voldoende tot ruim voldoende, de mate waarin zij de feiten van de zaak kennen en het wettelijk kader scoorde ruim voldoende, evenals het stellen van relevante vragen naar aanleiding daarvan.

### **De beleving van de hoorzitting door partijen**

De bezwaarmakers (N=22) hebben het horen over het algemeen positief ervaren. Hen is gevraagd naar (dezelfde) gedragsaspecten die bepalend zijn voor het ervaren van procedurele rechtvaardigheid (zie hiervoor). Volgens hen werd in ruim voldoende mate voldaan aan die gedragsaspecten. In het bijzonder op het punt van een beleefde, respectvolle en eerlijke behandeling werd ruim voldoende tot goed gescoord. Zij waarden het horen met gemiddeld een acht. Een bezwaarmaker blikt als volgt terug.

*'ik ga met een gerust hart naar huis.'*

En een andere bezwaarmaker:

*'De commissie (de externe adviescommissie, AM) heeft het prima gedaan. Het ging zoals ik had gedacht. En dat is dat partijen ieder het woord konden doen. Elk kreeg de mogelijkheid om zijn verhaal naar voren te brengen. De hoorzitting verliep prima. Er werd aandachtig geluisterd en goed doorgevraagd.'*

Weer een andere bezwaarmaker heeft de hoorzitting als volgt ervaren.

*'Mooie kamer, daarmee wordt waarde toegekend aan het gesprek. In een andere gemeente vond het gesprek plaats in een klein hokje. Door de mooie kamer heb ik het gevoel dat men oprecht naar mij wil luisteren.'*

In dat licht is het wel opvallend, dat de respondenten niet altijd het gevoel hadden dat alle voor hun zaak relevante informatie ter tafel is gekomen en dat degenen die horen niet voldoende hebben gekeken naar mogelijkheden om het (onderliggende) probleem op te lossen. Zo vertelt een bezwaarmaker:

*'Er wordt wel uitgelegd hoe de regels in elkaar steken. Maar oplossingen moet je zelf zoeken. (...) Dat je nu in onzekerheid leeft. Je hebt nu niks. Er worden geen oplossingen geboden. De commissie kwam steeds met hetzelfde: dat je er niet permanent mag wonen. Maar er wordt geen rekening gehouden met je persoonlijke omstandigheden.'*

Ook hadden niet alle bezwaarmakers het gevoel voldoende te zijn gehoord.

*'Onrechtvaardig. Er wordt niet afgeweken van het besluit door de gemeente. Het klopt niet het besluit. Het is te kort, een half uurtje. Dit was geen hoorzitting, ik kon mijn persoonlijke verhaal niet kwijt.'*

Tot slot valt op dat vrij veel bezwaarmakers aangaven het op prijs te hebben gesteld als de gemeente telefonisch contact met hen zou hebben opgenomen na ontvangst van het bezwaarschrift. Veel hadden graag vooraf overleg willen voeren over hun zaak. Ook degenen die de gemeente vertegenwoordigen (N= 8) tijdens het horen is gevraagd hoe zij het horen hebben beleefd.<sup>6</sup> Zij hebben het horen positiever ervaren dan de bezwaarmakers. Zij waarderen het horen in meerderheid met gemiddeld een acht. Een vertegenwoordiger van de gemeente verwoordt het oplossingsgerichte karakter van de hoorzitting als volgt.

*'Alle partijen kregen de gelegenheid om hun belangen naar voren te brengen. Er werd actief doorgevraagd door de commissie om inzicht te krijgen in de aard van het probleem. Het was gericht op het oplossen van de overlast. (...) Er was de gelegenheid om een goed beeld van het probleem te krijgen en ruimte voor heroverweging te creëren. (...) De commissie speelde een actieve rol en stelde zich onafhankelijk op, waardoor ze de indruk wekten oog te hebben voor ieders belang.'*

Over de deskundigheid van de (externe) commissie merkt een andere respondent het volgende op.

*'Bij de vraagstelling werd de vinger op de zere plek gelegd door de commissie. Er werd ingegaan op de details die er toe doen.'*

Opmerkelijk is dat ook een aantal vertegenwoordigers van de gemeente achteraf opmerkt dat gebeld had moeten worden met de bezwaarmaker omdat de zaak zich mogelijk leende voor een alternatieve afdoening. In het verlengde hiervan merkte een respondent op dat een zaak eigenlijk een burenruzie betrof, waarvoor de bezwaarprocedure minder geschikt is.

### **De beleving van de hoorzitting door degenen die horen**

In Alkmaar wordt in de regel ambtelijk gehoord. Er wordt gehoord door twee ambtenaren die per zaak de functie van voorzitter of secretaris vervullen. Bezwaarzaken worden toebedeeld op basis van hun specialisme (sociaal domein of fysiek domein). Bij zaken die vallen binnen het fysiek domein (bijv. omgevingsrecht) is veelal ook een vertegenwoordiger van de vakafdeling aanwezig. Doorgaans stelt de voorzitter de vragen. De secretaris stelt na afloop een advies op aan het college met een concept-besluit op bezwaar.

De respondenten (N=5) hebben veel ervaring met het horen van bezwaarmakers. De meesten hebben wel een soort opleiding of training gevolgd, maar de praktijk was toch hun beste

---

<sup>6</sup> Er is ook gesproken met drie derden-belanghebbenden. Gelet op de geringe omvang van deze groep, is dit hier niet verder uitgewerkt.

leerschool. Over het algemeen hebben zij goede ervaringen met het horen. Zij zien het als een goede kans om een persoonlijk en grondig gesprek te voeren met de bezwaarmaker. Zij proberen het horen zo veel mogelijk informeel en gemoedelijk te houden, door vooraf uit te leggen wat de bedoeling is en wat de bezwaarmaker kan verwachten. Ook proberen zij de bezwaarmaker op zijn gemak te stellen. Zij ervaren het ambtelijk horen als minder afstandelijk, daar is in Alkmaar dan ook bewust voor gekozen. Een voorzitter licht zijn werkwijze toe.

*'Door het horen te zien als een gewoon gesprek tussen iemand van de gemeente en de burger en niet zozeer als een gesprek met de gemeente. We proberen om het gewoon een heel normaal, vriendelijk en informeel gesprek te laten zijn en niet zozeer de nadruk te leggen op het juridische, want dat kunnen we op kantoor wel doen. We proberen het gesprek voor de burger wel zo prettig mogelijk te maken. En het is ook een bepaalde sfeer. Soms lukt het niet, soms blijven mensen nerveus. Bij anderen zie je opluchting als het gesprek eenmaal is begonnen. Je ziet ze denken: het valt best wel mee. Dan praten ze ook veel gemakkelijker. Maar dat verschilt wel per persoon. We proberen in ieder geval de burger gerust te stellen.'*

Een andere voorzitter ziet het als volgt.

*'Dat het goed is om de mensen gewoon te spreken, dat we merken dat in het voortraject juist minder gesprek plaats vindt en dat een hoorzitting toch een toegevoegde waarde heeft. En het tweede dat ik belangrijk vind, is dat je niet alleen aanhoort en luistert, maar dat je ook uitleg geeft en de beperkingen aangeeft richting de mensen, zodat ze niet met blije verwachtingen weggaan en dan een besluit krijgen waarin staat van: regel x zegt dat het niet mogelijk is, dus klaar. Dus je moet ze aanhoren en hun verhaal laten doen. Maar ook van de gemeentekant moet je wel informatie verschaffen, hoor en wederhoor.'*

De respondenten zeggen zich vooraf voor te bereiden door het (digitale) dossier te bestuderen, evenals het interne advies van de vakafdeling. Zonodig nemen zij contact op met de vakafdeling, om onduidelijkheden op te helderen. Het komt ook wel voor dat in de uitnodiging voor de hoorzitting wordt aangegeven dat over bepaalde punten nog vragen zijn en of dat de bezwaarmaker wordt gevraagd ontbrekende gegevens mee te nemen. Een enkeling gaat vooraf op locatie een kijkje nemen. De voorbereiding gaat echter niet zover dat in dat stadium nog wordt aangestuurd op een alternatieve afdoening. Alleen als ruim van te voren overduidelijk blijkt dat het besluit moet worden heroverwogen, wordt aangestuurd op een nieuw besluit zodat niet (onnodig) hoeft te worden gehoord. Dat komt echter niet vaak voor. Doorgaans gaat de zitting gewoon door en volgt een besluit op bezwaar. Dat is vaak ook praktischer dan het nemen van een nieuw besluit, aldus respondenten.

Bij aanvang van de hoorzitting stellen de voorzitter en secretaris zich voor en geven zij uitleg over de gang van zaken. Zij benadrukken hun onpartijdige rol: zij horen en brengen slechts advies uit aan het college. Zij nemen niet de uiteindelijke beslissing. Ook geven zij uitleg over het wettelijk kader en het beleid, als toetsingskader waaraan zij zich gehouden achten. Verder streven zij ernaar een open en constructieve sfeer te creëren, waardoor bezwaarmakers zich vrij voelen hun verhaal te doen. Zij blijven vriendelijk, maar houden het naar eigen zeggen ook zakelijk. Op deze manier proberen zij de bezwaarmaker respectvol te behandelen en hun onpartijdige rol te bewaren.

Uit de vraaggesprekken komt naar voren dat bij het horen het accent ligt op het uitwisselen van (de meer formele) standpunten, mede met het oog op het helder krijgen van de zaak en het nemen van een besluit op bezwaar. Doorvragen naar het onderliggende probleem komt volgens de respondenten minder aan de orde. In het verlengde daarvan, komt het ook niet veel voor dat partijen tijdens de hoorzitting tot elkaar komen en dat de zaak op een alternatieve manier kan worden afgedaan. In de praktijk blijkt het voor partijen vaak lastig zich los te maken van de reeds ingenomen standpunten, aldus respondenten. In zekere zin geldt dat ook voor de voorzitter en secretaris, die hebben zich immers ingesteld op het verzamelen van informatie met het oog op het uitbrengen van hun advies en concept-besluit op bezwaar. Wel komt het soms voor dat hetgeen te berde komt in de hoorzitting, aanleiding vormt voor de vakafdeling om een ander, nieuw besluit te nemen. De voorzitter vervult hierbij dan een bemiddelende rol. Ook komt het incidenteel voor dat de zitting wordt aangehouden om partijen in de gelegenheid te stellen ontbrekende informatie aan te vullen.

De respondenten staan achter hun aanpak en zijn wel tevreden over hun manier van werken. Zij hebben de indruk dat zij er over het algemeen goed in slagen de door hun beoogde rol te vervullen. Zo blijkt een voorzitter als volgt terug.

*'Als voorzitter ben ik degene die het gesprek leidt en die rol neem ik wel heel serieus. Ik vind het vooral heel belangrijk dat mensen zich na afloop van een hoorzitting gehoord voelen, want het gebeurt heel vaak dat je gaandeweg merkt dat mensen heel veel wilden zeggen maar dat eigenlijk in de weg naar het besluit toe niet kwijt konden en dat komt dan in de hoorzitting evengoed naar voren. Dus ik vind het heel belangrijk dat mensen met een gevoel weggaan dat ze ook echt gehoord zijn. Niet eens zozeer dat zij hun zin krijgen, maar het is wel belangrijk dat je die mensen laat merken dat je er serieus mee bezig bent en dat je tot een zorgvuldig besluit wilt komen.'*

Als groot voordeel zien de respondenten de ruimte voor maatwerk tijdens de hoorzitting, mede vanwege de informele sfeer die zij zeggen te scheppen. Tegelijkertijd ervaren zij als nadeel onzekerheid of het wettelijk kader daartoe wel voldoende ruimte biedt en de mogelijke weerstand bij de vakafdeling. Zo vertelt een respondent:

*'De angst zit er in dat je achteraf wordt teruggefloten door het college en als je dat hier doet, je het ook in andere gevallen moet gaan doen. Je moet wel altijd vanuit het gemeentebelang denken. Dat is een beetje een dilemma. Je moet in je achterhoofd houden als je een oplossing bedenkt of dat gevolgen heeft voor andere gevallen.'*

En een ander:

*'Soms heb ik meer moeite met de collega's van de gemeente dan met de bezwaarmaker om ze een bepaalde kant op te krijgen. Dan heb je met de bezwaarmaker een mogelijke oplossing en dan is het soms lastig om de vergunningverlener mee te krijgen. (...) De vergunningverlener moet via een bepaalde procedure en op basis van een bepaald toetsingskader beoordelen en die zien dan niet de ruimte die soms nodig is. Dat komt ook doordat er geen gesprek plaatsvindt. De ruimte om in gesprek te gaan die er soms ook niet op basis van dat toetsingskader en door gebrek aan tijd.'*

## Analyse

Uit de observaties en vraaggesprekken komt naar voren dat in Alkmaar het horen van de bezwaarmaker centraal staat bij de behandeling van bezwaarschriften. In plaats van te bellen, sturen de bezwaarbehandelaars aan op een persoonlijk gesprek op een hoorzitting om de zaak grondig uit te diepen. Alleen als vooraf duidelijk blijkt dat een hoorzitting onnodig is, bijvoorbeeld omdat een fout snel kan worden hersteld, proberen zij de zaak telefonisch af te doen.

Er wordt bij voorkeur ambtelijk gehoord, omdat dit in de ogen van de bezwaarbehandelaars de beste garanties biedt voor een vruchtbaar gesprek. Zij steken daar veel energie in en gaan toegewijd te werk. De bezwaarbehandelaars beheersen de daarvoor vereiste gesprekstechnieken over het algemeen goed. Zij zijn zich sterk bewust van hun rol en zijn alert op het welbevinden van de bezwaarmaker. De bezwaarmakers ervaren de gesprekken doorgaans positief, zij hebben het gevoel rechtvaardig te zijn behandeld. Zij waarderen het horen dan ook met gemiddeld een acht. Al met al staat het horen in Alkmaar vooral in het teken van klantvriendelijkheid en het uitwisselen van standpunten, mede met het oog op het nemen van een besluit op bezwaar.

Echter, op de hoorzitting wordt niet of nauwelijks meer gezocht naar een alternatieve of beter passende oplossing voor het eventuele onderliggende probleem. Nu er evenmin (standaard) wordt gebeld, lijkt het er op dat het oplossingsgerichte potentieel van de informele aanpak onderbenut blijft. De informele aanpak is in Alkmaar vooral een burgervriendelijke aanpak. Er wordt welwillend geluisterd, maar uiteindelijk weinig maatwerk geboden. Dit terwijl bezwaarmakers aangeven daar wel voor open te staan; ook een aantal vertegenwoordigers van de vakafdelingen onderschrijft dit.

## 2.2 AMSTELVEEN/AALSMEER

Uit het onderzoek naar de belfase (WP 2) blijkt dat in Amstelveen/Aalsmeer de intensiteit van het bellen nogal wisselend is. In samenhang hiermee wordt een wisselend aantal (tussen de 20 en 40%) bezwaarschriften ingetrokken. Al met al worden de meeste zaken behandeld tijdens een hoorzitting.

### Feitelijke uitvoering veldwerk

De observaties zijn uitgevoerd door een onderzoeker/docent en drie studenten. Zij hebben in totaal zeventien hoorzittingen geobserveerd. Het betrof zaken op het gebied van het omgevingsrecht (12) en sociaal bestuursrecht (5). De hoorzittingen duurden doorgaans een half uur tot een uur en vonden plaats op het gemeentehuis. De onderzoekers hebben aansluitend acht bezwaarmakers geïnterviewd, één derde-belanghebbende en vier vertegenwoordigers van de gemeente (verweerders). Dit is minder dan gepland omdat bezwaarmakers de aanwezigheid van onderzoekers niet op prijs stelden en/of omdat bezwaarbehandelaars dit niet opportuun achtten (vgl. par. 1). Verder hebben zij, in een later stadium, met acht personen gesproken die de bezwaarmaker horen (waarvan de ene helft zaken behandelt op het gebied van het omgevingsrecht en de andere helft zaken op het gebied van het sociaal bestuursrecht).

### **De aanvang van de hoorzitting en sfeertekening**

Doorgaans haalt de voorzitter de bezwaarmaker op, de vertegenwoordiger van de gemeente staat vaak al te wachten bij de zaal. Partijen gaan gezamenlijk naar binnen. Zij nemen naast elkaar plaats aan een vergadertafel, tegenover de voorzitter en secretaris. In bijna de helft van de gevallen lieten partijen zich bijstaan, door een advocaat (6x) of een andere adviseur (een architect, een aannemer of een familielid (2x)). De voorzitter stelt zich voor en stelt partijen aan elkaar voor. De ontvangst is vriendelijk en zakelijk.

### **De gang van zaken tijdens het horen**

Om te beginnen heet de voorzitter partijen welkom en informeert hen over zijn functie en rol. Doorgaans benoemt hij ook het doel van de hoorzitting, in het bijzonder de mogelijkheid voor bezwaarmaker om zijn verhaal te doen. Een enkele keer informeert hij in dat verband bij de bezwaarmaker of die alle stukken heeft ontvangen. Voorts licht de voorzitter de gang van zaken ter zitting toe evenals de onderlinge rolverdeling. Een indicatie van de tijdsduur van de zitting blijft achterwege. Ook wijst hij er op dat aan de hand van de hoorzitting een advies zal worden opgesteld aan het college van burgmeester en wethouders.

Vervolgens vat de voorzitter de kern van het geschil samen en geeft de bezwaarmaker het woord om zijn bezwaar nader uiteen te zetten. Indien nodig vraagt hij de bezwaarmaker bepaalde feiten en omstandigheden toe te lichten. In het verlengde daarvan informeert hij naar het (achterliggende) belang van bezwaarmaker: wat wil die met het bezwaar bereiken? Hij vraagt daarover door en polst bezwaarmaker (en andere partijen) over mogelijke oplossingen, bijvoorbeeld door middel van overleg of mediation. Hij doet een serieuze bemiddelingspoging.

De voorzitter stelt partijen in de gelegenheid om op elkaars standpunt te reageren en probeert een discussie op gang te brengen. In dat kader vraagt hij kritisch door naar de onderbouwing en eventuele stukken ter ondersteuning van de standpunten die partijen innemen. Het blijft wel zakelijk, de voorzitter houdt zich inhoudelijk op de vlakte. De waarheidsvinding staat voorop. Hij gaat ook niet in op emoties die overigens wel vaak blijken te spelen bij de bezwaarmaker. Hij houdt de teugels strak in handen als het gaat om het verloop van de zitting en wie het woord voert. De discussie wordt via hem gevoerd.

Ter afsluiting gaat de voorzitter na of partijen hun punt duidelijk hebben kunnen maken en schetst hij het vervolg. Gedurende de zitting wordt zelden een voor partijen bevredigende oplossing gevonden, slechts een enkele keer wordt de zaak aangehouden voor nader overleg tussen partijen, een doorverwijzing of een poging tot mediation. Doorgaans eindigt de zitting in een advies met het oog op een formeel besluit op bezwaar. Al met al houdt men een tamelijk traditionele, formele behandeling aan.

### **De hoorzitting in het licht van de 'procedurele rechtvaardigheid'**

Naast de algemene gang van zaken ter zitting, is door de studenten specifiek gelet op het gedrag van de degenen die horen in het licht van de procedurele rechtvaardigheid. Zij lijken de daartoe vereiste vaardigheden over het algemeen goed onder de knie te hebben. Hierna gaan we hierop dieper in.



In de eerste plaats is gekeken naar de mate waarin aan partijen uitleg en informatie werd gegeven, voorafgaand en tijdens de hoorzitting. Zo scoorde de informatieverstrekking over de procedure en het besluitvormingsproces, wat partijen van het horen kunnen verwachten en over het vervolg van de procedure voldoende tot ruim voldoende. De informatieverstrekking over de beschikbare tijd en tijdsbewaking scoorde echter onvoldoende tot zwak.

In de tweede plaats is gekeken in hoeverre partijen hun verhaal konden doen en werden gehoord. De mate waarin partijen de ruimte kregen om hun bezwaar toe te lichten en hun verhaal over het voetlicht te brengen scoorde ruim voldoende tot goed. Het luisteren (actief), samenvatten en doorvragen scoorde ruim voldoende tot goed evenals het stellen van open vragen door degenen die horen. Ook hun non-verbale gedrag (aandacht gevend en uitnodigend richting bezwaarmaker) tijdens het horen scoorde ruim voldoende tot goed.

In de derde plaats is gekeken naar de mate waarin partijen respectvol werden bejegend door degenen die horen. Dit aspect scoorde ruim voldoende tot goed. Ook het zich persoonlijk tot de partijen richten scoorde ruim voldoende tot goed. Verder scoorde hun taalgebruik (passend en neutraal) en non-verbale gedrag (oogcontact maken) ruim voldoende tot goed.

In de laatste plaats is gekeken naar onpartijdigheid en deskundigheid van degenen die horen. De mate waarin aan partijen evenveel tijd, aandacht en ruimte werd gegeven scoorde ruim voldoende tot goed. Dat geldt ook voor de mate waarin partijen gelijk en gelijkwaardig werden bejegend. Een neutrale opstelling in woord en gedrag scoorde van voldoende tot goed. De mate waarin degenen die horen uit het dossier putten scoorde ruim voldoende tot goed. Ook de mate waarin zij de feiten van de zaak kennen en het wettelijk kader scoorde ruim voldoende tot goed evenals het stellen van relevante vragen naar aanleiding daarvan.

### **De beleving van de hoorzitting door partijen**

De bezwaarmakers (N=8) hebben het horen positief ervaren. Hen is gevraagd naar (dezelfde) gedragsaspecten die bepalend zijn voor het ervaren van procedurele rechtvaardigheid. In hun ogen werd aan nagenoeg alle gedragsaspecten ruim voldoende tot goed voldaan. Wel zijn sommige respondenten kritischer als het gaat om de informatievoorziening over het verdere verloop van de procedure. Hoewel het merendeel van de respondenten van mening is dat de manier waarop hun zaak is behandeld passend is gelet op het feitelijke geschil, zijn enkele respondenten minder te spreken over de mate waarin degenen die horen een poging hebben gedaan een oplossing te vinden voor het (onderliggende) probleem. De bezwaarmakers waarderen het horen met gemiddeld een acht.

Een bezwaarmaker verwoordt zijn positieve ervaring als volgt.

*'Het verliep allemaal prima, keurig netjes. (...) De commissie stelde kritische vragen aan zowel bezwaarmaker als verweerder. Omdat er gezegd wordt dat de gemeente iedereen gelijk behandelt, maar dat dit niet gebeurt in de praktijk. Dus goed dat de commissie kritisch is naar beide kanten. (...) Ik vond de hoorzitting goed en vond ook niet dat de commissie dingen achterwege heeft gelaten.'*

Een andere bezwaarmaker blikt als volgt terug.

*'Het verliep rustig en prettig. Er werd goed geluisterd. (...) De commissie had geduld en respect. Ik voelde me om mijn gemak gesteld. De sfeer was ontspannen en informeel. Het was een eerlijk en goed gesprek. (...) Ik had het gevoel dat ik mijn verhaal kon doen.'*

Op de vraag om zijn cijfer (een acht) toe te lichten, antwoordt een respondent:

*'Het is nooit helemaal goed. Als ik straks een afwijzing krijg, het gevoel is goed.'*

Daarnaast is aan degenen die de gemeente vertegenwoordigen (N=4) tijdens het horen gevraagd hoe zij het horen hebben beleefd.<sup>7</sup> Ook in hun ogen is aan nagenoeg alle gedragsaspecten ruim voldoende tot goed voldaan. Alleen op de aspecten deskundigheid en inlevingsvermogen zijn zij wat kritischer. Wat opvalt is dat zij de indruk hebben dat niet altijd alle relevante informatie ter tafel is gekomen en verdeeld zijn over de vraag of meer moeite had kunnen worden gedaan om het (onderliggende) probleem op te lossen. Zij waarderen het horen met gemiddeld een zeven.

Een vertegenwoordiger van de gemeente vertelt hoe hij het horen heeft ervaren.

*'Ik vond dat de hoorzitting goed verliep. De opbouw is altijd hetzelfde, dat had ik nu ook verwacht, dat beide partijen aan het woord komen. Ik heb de hoorzitting niet als onprettig ervaren. De commissie is altijd deskundig en behandelt iedereen met respect. Ik heb kunnen zeggen wat ik wilde. Ik vond het goed dat de commissie heeft toegelicht dat de gemeente zich ook aan de regels moest houden en dat de commissie medeleven toonde aan de bezwaarmaker, omdat het een nare situatie was geweest.'*

Een andere vertegenwoordiger blikt als volgt terug.

*'Wat ik van de hoorzitting verwacht is dat zowel bezwaarmaker als wij (het college) opnieuw het woord kunnen doen en kunnen toelichten waarom wij een bepaald besluit hebben genomen en de bezwaarmakers waarom zij het er niet mee eens zijn. Ik heb dat genoeg kunnen doen. (...) Ik heb de hoorzitting als goed en oké ervaren. Een hoorzitting is nooit leuk. Je voelt altijd een bepaalde spanning en de bezwaarmakers zitten daar ook met spanning. Het is duidelijk dat je het niet met elkaar eens bent, maar verder ging het gewoon goed. Iedereen kreeg genoeg ruimte om het verhaal te doen en er werd goed geluisterd en er hing niet een enorm vijandige sfeer. Er werden handjes geschud, laat me het zo zeggen.'*

Een derde vertegenwoordiger is kritischer.

*'Ik vind dat de commissie haar rol niet altijd goed vervult. De commissie speelt een soort rechtbank. De commissie zou meer oplossingsgericht te werk kunnen gaan, naar de afdeling toe in plaats van naar de bezwaarmaker. (...) De commissie zou meer moeten meedenken vanuit het vakbelang en haar juridische bril moeten afzetten. Ik zou graag zien dat de commissie minder hard*

---

<sup>7</sup> Er is ook gesproken met een derde-belanghebbende. Omdat het maar om één persoon gaat, is dit hier niet verder uitgewerkt.

*is voor de afdeling, in sommige gevallen lijkt het er op of de commissie de rol van de advocaat of bezwaarmaker overneemt. Dat kan niet de bedoeling zijn.'*

### **De beleving van de hoorzitting door degenen die horen**

In Amstelveen/Aalsmeer wordt in de regel ambtelijk gehoord. Er wordt gehoord door twee ambtenaren, daarnaast is een vertegenwoordiger van de vakafdeling aanwezig. Doorgaans stelt de voorzitter de vragen. De respondenten (N=8) hechten belang aan de hoorzitting. Ze zien het als een geschikt moment om ontbrekende informatie in te winnen en standpunten uit te wisselen. Een voorzitter zet uiteen waarom hij aan de hoorzitting hecht.

*'(...) De partijen zitten dan bij elkaar waardoor je een verdiepingsslag kunt maken. Ik probeer dan boven tafel te krijgen wat de belangen zijn.*

Hij beschrijft zijn werkwijze en oogmerk als volgt.

*'Ik doe dat wel op een gestructureerde manier. Ik stel iedereen voor, leg uit wat de procedure is en dat wij als commissie advies gaan uitbrengen aan het college. Ik wil vooral informatie inwinnen die nog niet eerder aan bod is gekomen en wil dat scherp krijgen. Ik wil boven tafel krijgen wat de onderliggende belangen zijn en vind het ook nuttig om daar op in te gaan, ook al valt dat soms buiten het juridisch toetsingskader.'*

Een andere respondent zet uiteen waarom hij de voorkeur geeft aan het horen.

*'(...), maar ik vind het toch belangrijk dat alle partijen met elkaar om de tafel zitten. Dan is er het minste ruis en ook geen wantrouwen over en weer. De hoorzitting is daarvoor een goed instrument.'*

In dit verband achten zij het wel van belang dat de vertegenwoordiger van de gemeente goed is geïnformeerd en voldoende tijd heeft kunnen nemen om zich voor te bereiden. Een enkele respondent signaleert dat dit er wel eens bij in schiet. Ook hebben zij de indruk dat veel bezwaarschriften zouden kunnen worden voorkomen door duidelijker en beter onderbouwde besluiten.

De respondenten zien zichzelf in eerste instantie als neutrale gespreksleider. Zij streven er naar een prettige sfeer te creëren, waardoor de aanwezigen zich op hun gemak voelen. Iedereen moet aan bod komen en zich gehoord voelen. Ook hebben zij een open oog en oor voor onderliggende emoties. Inhoudelijk stellen zij zich terughoudender op. Niettemin proberen sommige voorzitters tijdens het horen partijen wel nader tot elkaar te brengen en een oplossing te vinden. Een voorzitter licht zijn werkwijze toe.

*'Bij een omgevingsvergunning is het goed als partijen bij elkaar zitten. Dan is het makkelijk om samen naar de bouwtekening te kijken. Wanneer men elkaar face-to-face ziet, is men sneller bereid om tot oplossingen te komen.'*

Andere respondenten verwijzen door, om het onderliggend probleem weg te nemen. Zo vertelt een voorzitter.

*'Het hangt van het soort zaak af of ik een oplossing zie. Dan ga ik in overleg met de secretaris en schort ik de zaak op. Ik zie het ook wel als mijn taak om mensen door te verwijzen, bijvoorbeeld naar schuldhulpverlening. De hoorzitting is daar de geschikte plek voor.'*

## **Analyse**

Uit de observaties en vraaggesprekken komt naar voren dat het (ambtelijk) horen in Amstelveen/Aalsmeer gestructureerd en zakelijk verloopt. De hoorzitting staat primair in het teken van de informatie-inwinning en uitwisseling van standpunten. De voorzitters hechten belang aan het horen als het moment bij uitstek om alle relevante feiten boven tafel te krijgen. Zij stellen partijen dan ook ruimschoots in de gelegenheid hun bezwaren uiteen te zetten en te reageren op elkaars standpunt.

De voorzitters zien zichzelf in eerste instantie als neutrale gespreksleider en adviseur van het gemeentebestuur (over de afdoening van het bezwaar). Inhoudelijk stellen zij zich meer terughoudend op. Wel hebben zij een open oog voor het proces, de sfeer en het welbevinden van de bezwaarmaker. Zij beheersen de daarvoor vereiste gespreksvaardigheden over het algemeen goed. De bezwaarmakers waarderen het horen als positief en hebben het gevoel serieus te zijn genomen. Zij waarderen het horen met gemiddeld een acht.

Hoewel sommige voorzitters daartoe wel een poging ondernemen, komt het tijdens de hoorzitting niet tot een alternatieve afdoening. Doorgaans mondt de hoorzitting uit in een traditioneel advies en een conceptbesluit op bezwaar. Mogelijk is hiervoor wel ruimte, nu zowel een deel van de bezwaarmakers als een deel van de vertegenwoordigers van de gemeente de indruk te heeft dat de mogelijkheden hiertoe onvoldoende zijn beproefd. In dit licht zouden de voorzitters zich wel actiever kunnen opstellen.

## **2.3 AMSTERDAM, STADSDEEL CENTRUM**

Uit het onderzoek naar de belfase (WP 2) blijkt dat in Amsterdam, stadsdeel Centrum, de intensiteit van het bellen relatief laag en nogal wisselend is. In samenhang hiermee wordt een wisselend aantal (tussen de 10 en 25%) bezwaarschriften ingetrokken. Al met al worden de meeste zaken behandeld tijdens een hoorzitting.

### **Feitelijke uitvoering veldwerk**

De observaties zijn uitgevoerd door een onderzoeker/docent en vier studenten. Zij hebben in totaal 20 hoorzittingen geobserveerd. Het betrof zaken op het gebied van het omgevingsrecht (12) en bestuursrecht algemeen (8).<sup>8</sup> De hoorzittingen duurden doorgaans een half uur tot een uur en vonden plaats op het kantoor van het stadsdeel Centrum, maar ook op andere locaties in de stad. De onderzoekers hebben aansluitend veertien bezwaarmakers geïnterviewd (niet alle bezwaarmakers voelden daar voor), een derde-belanghebbende en tien vertegenwoordigers van de gemeente (verweerders). Verder hebben de onderzoekers, in een later stadium, met

---

<sup>8</sup> Bezwaarschriften die betrekking hebben op een besluit op basis van de Participatiewet, deWmo en de Jeugdwet (het sociaal domein) worden in het Amsterdam door een vakdienst behandeld (het zgn. cluster sociaal).

zestien personen gesproken die de bezwaarmaker horen (medewerkers van het zgn. Juridisch Bureau, die voor de stadsdelen belast zijn met het behandelen van bezwaarschriften).

### **De aanvang van de hoorzitting en sfeertekening**

Doorgaans haalt de voorzitter of secretaris partijen op, stellen zij zich voor en begeleiden hen naar de zaal. Partijen gaan gelijktijdig naar binnen. Een enkele keer zaten degenen die horen al klaar in de zaal en/of vonden partijen zelf hun weg naar de zaal. De sfeer is informeel en vriendelijk. Vooral de (huiskamerachtige) ruimte die in de (voormalige) stadstimmertuin wordt gebruikt om te horen, bevordert een informele en prettige sfeer. In iets meer dan de helft van de gevallen (11) liet de bezwaarmaker zich bijstaan door een raadsman, in vier gevallen door een andere adviseur.<sup>9</sup>

### **De gang van zaken tijdens het horen**

Voorzitter en secretaris stellen zichzelf voor, lichten hun functie en rol toe en vragen partijen zich voor te stellen. Voorts benoemt de voorzitter het doel van het horen, waarbij hij vaak met zoveel woorden noemt het uitbrengen van een advies aan het stadsdeelbestuur over de afdoening van het bezwaarschrift. Ook gaat hij in op de gang van zaken tijdens het horen en de onderlinge rolverdeling. Een indicatie van de tijdsduur van het horen blijft vaak achterwege.

Vervolgens stelt de voorzitter de bezwaarmaker in de gelegenheid zijn verhaal te doen. Het valt op dat de voorzitter in de ene helft van de gevallen ter inleiding wel eerst de kern van het geschil weergeeft en de andere helft niet. Wel vraagt de voorzitter de bezwaarmaker naar relevante feiten en omstandigheden ter adstructie van zijn verhaal. Ook vraagt hij bezwaarmaker naar de redenen voor het indienen van het bezwaarschrift en wat hij daarmee wil bereiken. De voorzitter vraagt tijdens het horen door naar het onderliggende belang en probeert dit boven tafel te krijgen. In het verlengde daarvan probeert hij een gesprek tussen partijen op gang te brengen, daarbij verkent hij de mogelijkheden voor een eventuele alternatieve afdoening of oplossing. Echter, vaak blijft het daarbij en komen partijen niet wezenlijk nader tot elkaar. Wel komt het voor dat de zaak wordt aangehouden om zaken op te helderen of om een aangepaste aanvraag of plan in te dienen. In dit verband valt op dat de voorzitter niet expliciet reageert op eventuele emoties die leven bij de bezwaarmaker. Of ook degene die het stadsdeel vertegenwoordigt expliciet aan bod komt evenals een eventuele derde-belanghebbende, wisselt nogal. De ene helft van de gevallen wel, de andere niet.

De voorzitter laat partijen op elkaars standpunt reageren. Hij vat die samen, gaat na of hij het goed begrepen heeft en vraagt zonodig door. Hij is kritisch over de onderbouwing van het standpunt van zowel de bezwaarmaker als de vertegenwoordiger van de gemeente. Hij laat echter niet merken wat hij (inhoudelijk) van de verschillende standpunten vindt. Indien nodig onderbreekt hij partijen en houdt hen bij de les. Al met al verloopt de hoorzitting in een welwillende sfeer, wat betreft de rolverdeling en uitkomst is de zitting tamelijk traditioneel.

---

<sup>9</sup> In Amsterdam-Centrum laat de bezwaarmaker zich in vergelijking met de andere gemeenten het vaakst bijstaan door een advocaat of andere adviseur.

Ter afsluiting vraagt de voorzitter of partijen hun verhaal hebben kunnen doen. De hoorzitting resulteert doorgaans in een advies over de afdoening van het bezwaar. Partijen besluiten dit af te wachten. Een alternatieve afdoening, waardoor het bezwaar kan worden ingetrokken, is wel verkend maar wordt niet vaak gevonden.

### **De hoorzitting in het licht van de 'procedurele rechtvaardigheid'**

Verder is door de studenten specifiek gelet op het gedrag van de degenen die horen in het licht van de procedurele rechtvaardigheid. Zij lijken de daartoe vereiste vaardigheden goed onder de knie te hebben. Hierna gaan we hierop dieper in.

In de eerste plaats is gekeken naar de mate waarin aan partijen uitleg en informatie werd gegeven, voorafgaand en tijdens de hoorzitting. Zo scoorde de informatieverstrekking over de procedure en het besluitvormingsproces, wat partijen van het horen kunnen verwachten en over het vervolg van de procedure voldoende tot ruim voldoende. De informatievoorziening over de beschikbare tijd en tijdsbewaking scoorde echter onvoldoende.

In de tweede plaats is gekeken in hoeverre partijen hun verhaal konden doen en werden gehoord. De mate waarin partijen de ruimte kregen om hun bezwaar toe te lichten en hun verhaal over het voetlicht te brengen scoorde ruim voldoende tot goed. Het luisteren (actief), samenvatten en doorvragen scoorde ruim voldoende tot goed evenals het stellen van open vragen door degenen die horen. Ook hun non-verbale gedrag (aandacht gevend en uitnodigend richting bezwaarmaker) tijdens het horen scoorde ruim voldoende tot goed.

In de derde plaats is gekeken naar de mate waarin partijen respectvol werden bejegend door degenen die horen. Dit aspect scoorde ruim voldoende tot goed. Ook het zich persoonlijk tot de partijen richten scoorde ruim voldoende tot goed evenals hun taalgebruik (passend en neutraal) en non-verbale gedrag (oogcontact maken).

In de laatste plaats is gekeken naar onpartijdigheid en deskundigheid van degenen die horen. De mate waarin aan partijen evenveel tijd, aandacht en ruimte werd gegeven scoorde ruim voldoende tot goed. Dat geldt ook voor de mate waarin partijen gelijk en gelijkwaardig werden bejegend. Alleen een neutrale opstelling in woord en gedrag scoorde voldoende tot ruim voldoende. De mate waarin degenen die horen uit het dossier putten scoorde voldoende tot ruim voldoende. Ook de mate waarin zij de feiten van de zaak kennen en het wettelijk kader scoorde voldoende tot ruim voldoende evenals het stellen van relevante vragen naar aanleiding daarvan.

### **De beleving van de hoorzitting door partijen**

De bezwaarmakers (N=20) hebben het horen doorgaans als positief ervaren. Hen is gevraagd naar (dezelfde) gedragsaspecten die bepalend zijn voor het ervaren van procedurele rechtvaardigheid (zie hiervoor). Uit hun reactie kan worden afgeleid dat daaraan ruim voldoende tot goed wordt voldaan. Een klein deel van de respondenten (minder dan de helft) heeft echter het gevoel dat niet alle relevante informatie tijdens de hoorzitting ter tafel is gekomen en dat niet voldoende is gezocht naar een oplossing voor het (onderliggende) probleem. Niettemin vond men de wijze waarop het bezwaarschrift is behandeld passend. Zij waarderen het horen met gemiddeld een acht.

Een aantal bezwaarmakers vat hun positieve beleving van de hoorzitting samen.

*'Informeel, gemoedelijke sfeer. De hoorzitting verliep erg goed. Ik heb alles kunnen zeggen wat ik wilde zeggen.'*

*'Gestructureerd, zakelijk, vlot. De vragen van de commissie waren erg duidelijk, ze gebruikten geen vakjargon. Er was rust in de zaal, de zitting was geordend, geen chaos. De commissie was erg geduldig en luisterde goed naar alle partijen. Verder was de hoorcommissie erg to the point.'*

Ondanks het prettige verloop van de zitting, is er ook wel kritiek op de opbrengst.

*'De voorzitter deed het goed en gaf iedereen de gelegenheid om te spreken. Het proces verliep goed, er was veel begrip, maar de situatie is nog steeds ongewijzigd. Ik voel me wel serieus genomen, maar ik vond de hoorzitting nutteloos. Er is niet naar een breder kader gekeken, alleen naar de last onder dwangsom. Het probleem is wel erkend, maar er is geen stap gezet naar een oplossing. Iedereen verschuilt zich achter de regelgeving of verwijst naar een andere afdeling.'*

Nog weer een andere bezwaarmaker is ook tevreden, maar had overleg vooraf op prijs gesteld.

*'De hoorzitting verliep prima. Ik voelde me op mijn gemak en kon mijn zegje doen. Ik voelde me begrepen door de commissie. De commissie was echt aan het meedenken en er was genoeg ruimte voor overleg onderling. Wel had ik graag van te voren met de handhaver willen overleggen wat eventuele mogelijkheden zijn voor alternatieven voor de parasols op mijn terras. Nu ligt er een last onder dwangsom en spreek ik de handhaver pas op de hoorzitting. Ik had het fijn gevonden om meteen na het vaststellen van de overtreding te kunnen overleggen met de handhaver.'*

Veel onvrede komt kennelijk voort uit de gang van zaken bij de vergunningverlening.

*'Ik had me goed op de zitting voorbereid. Ik heb het hele dossier doorgenomen en mijn bezwaren nog even puntsgewijs op papier gezet. Hierdoor was ik niet zenuwachtig. Ik vond de zitting prima verlopen. Professioneel. Wel had ik graag meer mijn frustratie willen uiten over de gang van zaken. Er zijn door de gemeente veel fouten gemaakt tijdens de procedure. Ook was de gemeente slecht bereikbaar, iedereen leek ziek of met vakantie. Nu zag ik de vergunningverlener voor het eerst in het echt en na alle communicatie op schrift wilde ik graag mijn verhaal eens doen. De commissie had hier meer aandacht kunnen besteden.'*

Een advocaat is kritisch over degenen die horen.

*'Ik vond de voorzitter goed, maar heb toch liever een externe commissie. Nu lijkt het alsof de slager zijn eigen vlees keurt.'*

Daarnaast is gesproken met degenen die de gemeente tijdens de hoorzitting vertegenwoordigen (N=10)<sup>10</sup>. Ook in hun ogen is ruimschoots aan eerdergenoemde gedragsaspecten voldaan. Ook hier heeft een klein deel de indruk dat nog wel verdergaande pogingen zouden kunnen worden ondernomen om het onderliggende probleem op te lossen. Zij waarderen het horen met gemiddeld een acht.

Respondenten vatten het verloop van de zitting als volgt samen.

*'De commissie was onpartijdig en praktisch ingesteld. Ze hadden zich goed ingelezen en hebben de bezwaarmaker keurig uitgelegd hoe de procedure zou verlopen, dit alles zonder mij of mijn collega af te vallen.'*

*'De commissie was deskundig. Ze hebben zich goed ingelezen en inhoudelijk doorgevraagd. Bezwaarmaker kreeg voldoende kans om zijn standpunt toe te lichten. Wel had de commissie met een compromis kunnen komen.'*

Volgens een (klein) aantal respondenten had nadrukkelijker naar een oplossing kunnen worden gezocht en was een hoorzitting misschien niet nodig geweest.

*'Voordat de vergunning werd verleend, had eerst even met alle partijen aan tafel gezeten kunnen worden om alle belangen en bezwaren naar voren te brengen. Wellicht had er dan tot een aanvaardbaar besluit gekomen kunnen worden.'*

### **De beleving van de hoorzitting door degenen die horen**

In Amsterdam, stadsdeel Centrum, wordt in de regel ambtelijk gehoord. Het horen vindt plaats door twee personen, een voorzitter en secretaris werkzaam bij het Juridisch Bureau van de gemeente Amsterdam. Zij worden op basis van hun specialisme (bijv. omgevingsrecht, horeca/APV) ingeroosterd voor een hoorzitting. De voorzitter leidt de zitting en stelt de vragen, de secretaris vult zonodig aan en stelt na afloop het (gezamenlijke) advies op, met een conceptbesluit op bezwaar. De secretaris heeft vaak al eerder telefonisch contact gehad met de bezwaarmaker (in de zgn. belfase, zie verslag WP 2). In de regel is ook een vertegenwoordiger van het stadsdeel aanwezig om het bestreden besluit toe te lichten. De meeste respondenten (N=16) beschikken over een langjarige ervaring met het behandelingen van bezwaarschriften, in het bijzonder het horen. De meesten hebben een training gevolgd, ontwikkeld op maat voor het Juridisch Bureau.

De meeste respondenten zien de hoorzitting als een goede gelegenheid om met alle belanghebbenden (waaronder ook derden) in alle rust van gedachten te wisselen over het bezwaarschrift en zo alle relevante informatie te verzamelen voor de beoordeling van het bezwaar. In het bijzonder als het gaat om een zaak waarbij meerdere partijen betrokken zijn en grote (financiële) belangen op het spel staan (in het omgevingsrecht of overlast van horeca), is dit vaak de eerste, in hun ogen serieuze, gelegenheid daartoe. In de belfase gebeurt dit

---

<sup>10</sup> Er is ook gesproken met een derde-belanghebbende. Omdat het maar om een persoon gaat, is dit hier niet verder uitgewerkt.



immers niet, aldus respondenten. Daarvoor zijn die zaken te bewerkelijk. Op de zitting kunnen alle partijen, vaak pas voor het eerst, ordelijk hun verhaal doen, kunnen standpunten worden geïnventariseerd en worden uitgewisseld. Verder kunnen onderliggende belangen worden benoemd. Ook de vertegenwoordiger van het stadsdeel kan de zaak nader toelichten. Mede naar aanleiding daarvan tekent zich dan veelal af hoe de zaak verder te behandelen, meer in het bijzonder of een alternatieve afdoening haalbaar is of niet. Een voorzitter licht dit momentum als volgt toe.

*'Ik vind het op een hoorzitting goed gaan dat partijen bij elkaar komen op zo'n moment. Als er ruimte is voor een oplossing, dan zou de hoorzitting het moment zijn. Omdat partijen elkaar dan pas echt spreken, als het echt hoog is opgelopen. Dat vind ik wel, dat is een mooi moment. (...) En ik vind zelf, ik heb meestal de rol van voorzitter, ik vind het wel iets dat je dan de mogelijkheid hebt als je aan het praten bent over het probleem, dat je dan ook een beetje kan sturen en geven en nemen. Dus dat kan soms wel tot een oplossing, of het begin van een oplossing leiden (...).'*

De hoorzitting is volgens hen vooral een goed platform om de bezwaarmaker zijn bezwaarschrift in zijn eigen woorden te laten toelichten. Respondenten hechten er aan dat de bezwaarmaker (en anderen) zich dan serieus genomen en gehoord voelt. Een andere voorzitter verwoordt zijn optreden als volgt.

*'Ik hecht er ook veel waarde aan dat het ook een beetje op een gemoedelijke manier verloopt. Ik probeer ook vaak een grapje tussendoor te maken zodat mensen zich op hun gemak voelen. Ook probeer ik te bewerkstelligen dat mensen zich vrij voelen om te zeggen wat ze willen.'*

Zoals gezegd, wordt een alternatieve afdoening tijdens de hoorzitting wel verkend, maar blijkt die in de praktijk lastig te realiseren. Vaak is de zaak in dit stadium al te zeer geëscaleerd aldus degenen die horen, bijvoorbeeld doordat omwonenden zich overvallen voelen door een toegekende vergunning voor een verbouwing of bomenkap. Eerder gewekt wantrouwen werkt dan contraproductief. Bezwaarmakers willen dan voor de zekerheid toch een besluit op bezwaar, ook al komt men tijdens de zitting tot een vergelijk. Dit effect wordt vaak nog verstrekt als raadslieden zijn ingeschakeld. Eerstgenoemde voorzitter vervolgt zijn toelichting.

*'Als ik het op basis van mijn ervaring in zijn totaliteit bekijk vind ik wel dat het in het omgevingsrecht om best ingewikkelde bouwplannen gaat en de irritaties hoog kunnen oplopen. Mensen gunnen het elkaar dan niet, zelfs eenvoudige dingen zoals een terras. Dan lukt het eigenlijk niet om tot een informele oplossing te komen. Dan willen ze gewoon een uitspraak van hoe zit het.'*

Maar ook de voorzitter en secretaris werken in zekere zin toe naar een besluit op bezwaar. Zij zien de hoorzitting toch ook als het moment waarop zij alle feiten op een rijtje moeten krijgen, met het oog op het advies dat zij moeten opstellen over de afdoening van het bezwaar. Net als in de belfase is het tot stand brengen van een alternatieve afdoening van het bezwaar arbeidsintensief en de kans op succes gering. Dit gegeven werkt door in de opstelling van de secretaris en voorzitter kort voor en tijdens de hoorzitting. Een secretaris vat dit kort en bondig samen.

*'Soms staat ook wel de werkdruk in de weg, merk ik ook wel dat je in bepaalde gevallen in een workflow zit (...) dan is het een abc-tje van plannen hoorzitting, advies schrijven en het besluit wordt opgesteld.'*

## **Analyse**

Uit de observaties en vraaggesprekken komt naar voren dat in Amsterdam, stadsdeel Centrum het horen voornamelijk wordt gezien als het moment om de feiten te inventariseren en op een rijtje te zetten. Ook biedt het de gelegenheid bezwaarmaker het gevoel te geven dat die wordt gehoord. Op basis daarvan kan dan worden nagegaan wat de best passende afdoening is. In de regel is dat een regulier advies over de afdoening van het bezwaar. Op zichzelf genomen zijn de voorzitter wel bereid na te gaan wat de bezwaarmaker beweegt en of er ruimte is voor een alternatieve afdoening. Echter, een wezenlijke poging daartoe blijft veelal uit. Het moment voor een informele afdoening lijkt veelal gepasseerd, althans zo wordt dat ervaren. Dat geldt zowel voor degenen die horen als de bezwaarmakers.

Degenen die horen in Amsterdam zijn zeer ervaren en beheersen de daarvoor vereiste gespreksvaardigheden goed. Zij zijn doordrongen van het belang dat bezwaarmaker zich serieus genomen voelt en zijn verhaal kan doen en handelen daar ook naar. De bezwaarmakers ervaren het horen doorgaans als positief, zij waarderen dat met gemiddeld een acht. Dit geldt ook voor degenen die tijdens het horen de vakafdeling vertegenwoordigen.

Al met al verloopt het horen professioneel en vriendelijk, maar tamelijk traditioneel. In die zin dat het eindigt met een advies en een conceptbesluit op bezwaar.

## **2.4 PURMEREND**

Uit het onderzoek naar de belfase (WP 2) blijkt dat in Purmerend intensief wordt gebeld. In het verlengde daarvan vindt in Purmerend relatief vaak een informeel gesprek plaats naar aanleiding van het bezwaarschrift (zie schema p.1). De bezwaarbehandelaars hebben er bewust voor gekozen om deze gesprekken geen 'hoorzitting' te noemen, zodat dit geen onnodig zware lading krijgt. Het gesprek vindt plaats op het gemeentehuis, maar indien passend ook bij de bezwaarmaker thuis. Mede als gevolg hiervan worden relatief veel (circa 40%) bezwaarschriften op een andere manier dan met een besluit op het bezwaarschrift opgelost. Uiteindelijk leidt dit vaak tot een intrekking. Het kan echter ook gebeuren dat het informele gesprek niets oplevert, waarna een besluit op het bezwaarschrift wordt genomen. Deze gesprekken vinden altijd ambtelijk plaats.

Naast deze meer informele gesprekken voeren de bezwaarbehandelaars in Purmerend ook formelere gesprekken. Deze vinden plaats tijdens een hoorzitting en die term wordt ook als zodanig gecommuniceerd met de burger. Dat zijn doorgaans meer principiële en in politiek-bestuurlijk opzicht gevoelige zaken. In dergelijke zaken komt een intrekking, alhoewel wel mogelijk, minder snel aan de orde. In de regel wordt in dit soort zaken ambtelijk gehoord en bij uitzondering door een externe commissie.

### **Feitelijke uitvoering veldwerk**

De observaties zijn uitgevoerd door een onderzoeker/docent en twee studenten. Zij hebben veertien (formele) hoorzittingen geobserveerd en een tweetal (informele) gesprekken. Het streefgetal van twintig te observeren hoorzittingen is niet gehaald omdat er, gelet op het voorgaande, minder hoorzittingen plaatsvinden in Purmerend (vgl. par. 1). De hoorzittingen betroffen zaken op het gebied van het omgevingsrecht (2), bestuursrecht algemeen (3) en sociaal bestuursrecht (9). De hoorzittingen duurden doorgaans drie kwartier tot een uur en vonden plaats op het gemeentehuis. Van de bijgewoonde informele gesprekken vond er één plaats bij de bezwaarmaker thuis en één op het gemeentehuis.<sup>11</sup> Deze gesprekken duurden een half uur tot drie kwartier. Het betrof een zaak op het gebied van het omgevingsrecht en het sociaal bestuursrecht. De onderzoekers hebben aansluitend negen bezwaarmakers geïnterviewd. Lang niet alle bezwaarmakers bleken te willen meewerken aan het onderzoek (gelet op het persoonlijke karakter van de zaak, bijv. in zaken betreffende de Participatiewet). Verder hebben de onderzoekers, in een later stadium, met vier personen gesproken die de bezwaarmaker horen, waarvan twee voorzitter zijn van de externe commissie.

### **De gang van zaken tijdens de informele gesprekken**

Het zwaartepunt van de bezwaarschriftprocedure ligt in Purmerend op het informele horen. De onderzoekers hebben een tweetal van deze informele gesprekken kunnen bijwonen. Het ging om een zaken in het sociaal domein. Ook in deze zaken stelde degene die hoort zich eerst voor en gaf een toelichting op de gang van zaken. De bezwaarmakers werden in de gelegenheid gesteld hun bezwaar uitvoerig toe te lichten, terwijl degene die hoort doorvroeg naar het onderliggende belang en wat betrokkenen met hun bezwaar wilde bereiken. Er werd ruim de tijd genomen voor het gesprek. Bij de gesprekken was ook een vertegenwoordiger van de vakafdeling aanwezig, die actief deelnam aan het gesprek.

In de eerste zaak werd op creatieve wijze gezocht naar een passende oplossing voor het onderliggende probleem (een geschikte opvangvoorziening). De bezwaarbehandelaar en de vertegenwoordiger van de vakafdeling schorsten regelmatig voor onderling overleg. In het tweede geval betrof het een aanvraag voor een gehandicaptenparkeerkaart. Nadat de situatie ter plaatse was bekeken en besproken, kon een passende oplossing worden voorgesteld. In beide gevallen heeft het informele gesprek direct geleid tot een oplossing voor bezwaarmaker. De gesprekken werden afgesloten met een bevestiging van de afspraak. Beide gesprekken scoorden goed op eerdergenoemde aspecten van procedurele rechtvaardigheid. In de tweede zaak stelde de bezwaarmaker het zeer op prijs dat vertegenwoordigers van de gemeente thuis langs kwamen.

### **De aanvang van de (formele) hoorzitting en sfeertekening**

De meer formele gesprekken in Purmerend verlopen als volgt. De bezwaarmaker wordt doorgaans opgehaald uit de wachtruimte en begeleid naar de spreekkamer of zaal. In een enkel geval zit de vertegenwoordiger van de vakafdeling al klaar. Aldaar aangekomen wordt men welkom geheten. De bezwaarmaker en de vertegenwoordiger van de vakafdeling zitten

---

11 De meeste informele gesprekken vinden plaats op het gemeentehuis.

haaks op of tegenover degenen die horen. De sfeer is vriendelijk en welwillend. Degenen die horen houden vaak een zekere taakverdeling aan: de een leidt de zitting, terwijl de ander inhoudelijke vragen stelt. Afhankelijk van de aard en de complexiteit van de zaak, is ook een vertegenwoordiger van de vakafdeling aanwezig. Die vervult doorgaans een adviserende rol. In bijna de helft van de gevallen (5) liet de bezwaarmaker zich bijstaan door een advocaat, één keer door een andere deskundige. In het merendeel van de geobserveerde zaken (9) werd er ambtelijk gehoord.

### **De gang van zaken tijdens het (formeel) horen**

Bij aanvang van de hoorzitting stelt degene die de voorzittersrol op zich heeft genomen zich voor en stelt anderen daartoe in de gelegenheid. Degenen die horen lichten hun positie en rol toe evenals de onderlinge rolverdeling. Ook staan zij stil bij gang van zaken tijdens de zitting. Het valt op dat zij in hun introductie niet altijd ingaan op het doel van de hoorzitting en hoe lang de zitting ongeveer zal duren.

Vervolgens vat degene die de voorzittersrol vervult de kern van het geschil samen en stelt hij de bezwaarmaker in de gelegenheid zijn bezwaar toe te lichten. Een enkele keer onderbreekt hij de bezwaarmaker om naar relevante feiten en omstandigheden te vragen of om te vragen naar stukken ter onderbouwing. Degene die voorziet voert niet nadrukkelijk de regie over het gesprek. De mate waarin hij de standpunten samenvat en doorvraagt, partijen op elkaar laat reageren en een gesprek op gang probeert te brengen, wisselt. Soms lijkt zich een gesprek te ontpinnen uitmondend in een zoektocht naar een mogelijke tussentijdse oplossing. Doorgaans blijft het bij een uitwisseling van standpunten en komt een tussentijdse oplossing niet naderbij. De voorzitter stelt zich over het algemeen neutraal op en laat niet doorklinken wat hij van de stellingen van partijen vindt. Hij blijft bij de juridische aspecten van het geschil, veel minder vraagt hij door naar het onderliggend belang of wat bezwaarmaker met het bezwaar wil bereiken. Evenmin gaat hij in op eventuele emoties en weerstanden die bij partijen spelen. Over het algemeen wordt er tijdens het horen weinig meer gezocht naar een (alternatieve) oplossing voor het onderliggende probleem. Het type zaak speelt daarbij een rol. De zaken die in Purmerend op hoorzitting komen, lenen zich daar immers minder goed toe. Al met al verloopt het horen tamelijk traditioneel.

Ter afsluiting informeert de voorzitter of aanwezigen hun verhaal hebben kunnen houden. In de regel is de uitkomst dat degenen die horen een advies uitbrengen aan het bestuursorgaan en dat aanwezigen dit afwachten.

### **De hoorzitting in het licht van de 'procedurele rechtvaardigheid'**

Daarnaast is door de studenten specifiek gelet op het gedrag van de degenen die horen in het licht van de procedurele rechtvaardigheid. Die lijken de daartoe vereiste vaardigheden onder de knie te hebben. Hierna gaan we hierop dieper in.

In de eerste plaats is gekeken naar de mate waarin aan aanwezigen uitleg en informatie werd gegeven, voorafgaand en tijdens de hoorzitting. Zo scoorde de informatieverstrekking over de procedure en het besluitvormingsproces en over het vervolg van de procedure voldoende tot ruim voldoende. Informatievoorziening over wat aanwezigen van het horen kunnen verwachten en over de beschikbare tijd en tijdsbewaking scoorde echter zwak respectievelijk onvoldoende.

In de tweede plaats is gekeken in hoeverre aanwezigen hun verhaal konden doen en werden gehoord. De mate waarin partijen de ruimte kregen om hun bezwaar toe te lichten en hun verhaal over het voetlicht te brengen scoorde voldoende tot goed. Het luisteren (actief), samenvatten en doorvragen scoorde voldoende tot ruim voldoende evenals het stellen van open vragen door degenen die horen. Ook hun non-verbale gedrag (aandacht gevend en uitnodigend richting bezwaarmaker) tijdens het horen scoorde voldoende tot ruim voldoende.

In de derde plaats is gekeken naar de mate waarin aanwezigen respectvol werden bejegend door degenen die horen. Dit aspect scoorde voldoende tot goed. Het zich persoonlijk tot de partijen richten scoorde voldoende tot ruim voldoende. Verder scoorde hun taalgebruik (passend en neutraal) en non-verbale gedrag (oogcontact maken) ruim voldoende tot goed.

In de laatste plaats is gekeken naar onpartijdigheid en deskundigheid van degenen die horen. De mate waarin aan partijen evenveel tijd, aandacht en ruimte werd gegeven scoorde voldoende tot ruim voldoende. Dat geldt ook voor de mate waarin de aanwezigen gelijk en gelijkwaardig werden bejegend. Een neutrale opstelling in woord en gedrag scoorde voldoende. De mate waarin degenen die horen uit het dossier putten scoorde voldoende tot ruim voldoende. Ook de mate waarin zij de feiten van de zaak kennen en het wettelijk kader scoorde voldoende tot ruim voldoende evenals het stellen van relevante vragen naar aanleiding daarvan.

### **De beleving van de hoorzitting door partijen**

De bezwaarmakers (N=7) hebben het horen tamelijk positief ervaren. Hen is gevraagd naar (dezelfde) gedragsaspecten die bepalend zijn voor het ervaren van procedurele rechtvaardigheid. In hun ogen werd aan nagenoeg alle gedragsaspecten ruim voldoende voldaan. Bovendien menen de meeste respondenten dat alle relevante informatie tijdens de hoorzitting ter tafel is gekomen, dat voldoende is gezocht naar een oplossing voor het (onderliggende) probleem en dat de manier waarop hun zaak is behandeld passend is gelet op het geschil. Wel zijn respondenten kritischer als het gaat om de informatievoorziening over de gang van zaken tijdens de hoorzitting en het verdere verloop van de procedure. Zij waarderen het horen met gemiddeld een zeven. Twee bezwaarmakers vatten het als volgt samen.

*'De hoorzitting verliep efficiënt. Het was duidelijk, alle informatie kwam ter sprake.'*

*'Ik kreeg het gevoel dat er oprecht naar mij geluisterd werd. Ik vond de hoorzitting goed verlopen. Ik heb mijn woordje kunnen doen en het is nu afwachten op de uitkomst.'*

Er zijn ook kritischer geluiden te horen. Zo vertellen twee bezwaarmakers:

*'Als het de taak was van de commissie om te zoeken naar een oplossing, dan ben ik daarover het minst positief. De commissie was eenzijdig bezig, de meeste vragen werden aan mij gesteld. Aan de verweerder werden heel weinig vragen gesteld. (...) Ik verwacht niet dat ik gelijk krijg.'*

*'Ik vond de zitting onduidelijk. Ik weet nu niet waar ik aan toe ben. Ook had ik wat meer uitleg willen krijgen over de gang van zaken.'*

De beleving van de hoorzitting door degenen die horen

In Purmerend wordt hoofdzakelijk ambtelijk gehoord. De onderzoekers hebben gesproken met twee bezwaarbehandelaars die ambtelijk horen en met twee leden van de externe adviescommissie. De hoorzittingen worden veelal vooraf besproken met de vakafdeling, waarbij ook de mogelijke uitkomsten aan de orde komen. Dit is overigens niet het geval als het bezwaar wordt behandeld door de adviescommissie.

Degenen die zijn daarover goed te spreken. Zij zien het horen als een goede gelegenheid om de belangen te verhelderen en op basis daarvan naar een oplossing te zoeken. Zo vertelt een bezwaarbehandelaar:

*'Ik vind dat we een goede setting hebben. Het is snel geregeld, de setting spreekt mensen aan. Het is informeel, meer een gesprek, en je kunt tijdens de hoorzitting toepraten naar een oplossing.'*

Of dat ook werkelijk lukt hangt sterk af van de bereidheid van de bezwaarmaker en de vakafdeling daartoe, aldus respondenten. Ook het type zaak is bepalend, zo is er bijvoorbeeld weinig ruimte om een oplossing te vinden in zaken waarin bezwaar wordt gemaakt tegen een boete op basis van de Participatiewet. Respondenten hechten groot belang aan een informele en respectvolle bejegening van de bezwaarmaker. Ook de leden van de externe adviescommissie zijn te spreken over het horen. Zij zien het horen door een externe commissie als een extra waarborg voor een onpartijdige en eerlijke behandeling. Zij zijn te spreken over de inbreng van de vakafdeling tijdens de hoorzitting. Wat hen betreft staat het horen in het teken van het inwinnen van (juridisch) relevante informatie, met het oog op het uitbrengen van advies over de afdoening van het bezwaar. Onderliggende belangen spelen dan ook een minder prominente rol evenals het zoeken naar een alternatieve oplossing. In de ogen van de respondenten leent de belfase zich hier beter voor dan de (formele) hoorfase. De kaarten zijn dan al geschud, aldus een respondent. Wat nog wel kan, is het doorverwijzen van de bezwaarmaker naar andere instanties en voorzieningen (bijv. schuldsanering).

## Analyse

Vooropgesteld zij dat in Purmerend intensief wordt gebeld met bezwaarmakers (vgl. WP 2). In het verlengde daarvan wordt veelvuldig een informeel (vervolg)gesprek gearrangeerd, waarin een toelichting wordt gegeven op het besluit en, zo nodig, wordt gezocht naar een passende oplossing voor het onderliggende probleem. Dit leidt uiteindelijk tot relatief veel intrekkingen van het bezwaarschrift. Dit type gesprekken zijn informatief en oplossingsgericht. Er is ruimte voor emoties en er wordt stilgestaan bij het onderliggende belang en doel van de bezwaarmaker. Degenen die deze gesprekken voeren zijn welwillend en creatief en stellen zich actief en pragmatisch op. Deze werkwijze leidt er toe dat relatief veel zaken in een vroeg stadium kunnen worden afgedaan.

De (formele) hoorzittingen geven een ander beeld te zien. Uit de observaties en vraaggesprekken komt naar voren dat de hoorzitting primair wordt gebruikt om informatie in te winnen over de achtergronden van het bezwaar en om standpunten uit te wisselen. Degenen die horen stellen zich tamelijk terughoudend op en bieden de bezwaarmaker vooral een platform. Daarbij staat de (juridische) inhoud van de zaak centraal, onderliggende belangen en emoties komen minder aan de orde. Wel beheersen degenen die horen de

daarvoor vereiste gespreksvaardigheden en blijken zij doordrongen van het belang van een respectvolle bejegening van de bezwaarmaker. De bezwaarmakers bevestigen dit beeld, zij ervaren het horen vrij positief en waarderen dit met gemiddeld een zeven. Al met al verloopt het horen in het kader van de formele hoorzitting in Purmerend professioneel, maar ook tamelijk traditioneel. Op de hoorzitting blijft men aan de juridisch-inhoudelijke kant, mede waardoor zich minder aanknopingspunten voordoen om het bezwaar op een alternatieve manier af te doen. Op zichzelf genomen is dit begrijpelijk, nu in Purmerend relatief veel zaken 'informeel' worden afgedaan, waardoor de overige (juridisch-inhoudelijke) zaken overblijven voor de hoorzitting.

## 2.5 ZAA NSTAD

Uit het onderzoek naar de belfase (WP 2) blijkt dat in Zaanstad intensief wordt gebeld. In samenhang hiermee worden relatief veel (circa 30%) bezwaarschriften ingetrokken. Zaken worden niet vanzelfsprekend behandeld op een hoorzitting, dat zijn vooral de meer principiële en politiek-bestuurlijk gevoelige zaken.

### **Feitelijke uitvoering veldwerk**

De observaties zijn uitgevoerd door een onderzoeker/docent en drie studenten. Zij hebben in totaal 21 hoorzittingen geobserveerd. Het betrof zaken op het gebied van het omgevingsrecht (9), bestuursrecht algemeen (4) en sociale zekerheid en zorg (8). De hoorzittingen duurden doorgaans dertig tot vijftig minuten en vonden plaats op het gemeentehuis. De onderzoekers hebben aansluitend twintig bezwaarmakers geïnterviewd, drie derden-belanghebbenden en tien vertegenwoordigers van de gemeente (verweerders). Verder hebben de onderzoekers, in een later stadium, met zeven personen gesproken die de bezwaarmaker horen, waarvan drie voorzitter of secretaris zijn van de externe commissie.

### **De aanvang van de hoorzitting en sfeertekening**

Doorgaans halen de voorzitter en/of secretaris partijen op uit de wachtruimte en begeleiden hen naar de zittingszaal. Een enkele keer komt het voor dat de vertegenwoordiger van de gemeente (de verweerder) al in de zaal zit te wachten. In een enkel geval was er kennelijk al een vooroverleg tussen degenen die horen en vertegenwoordiger van de gemeente. De ontvangst is vriendelijk, bij zaken op het gebied van het omgevingsrecht en het algemene bestuursrecht is de sfeer doorgaans afstandelijker (o.a. doordat partijen aan een vrij grote tafel zitten) dan bij zaken op het gebied van sociale zekerheid en zorg. Voorzitter en secretaris stellen zich voor en vervolgens stellen partijen zich aan elkaar voor. Bezwaarmakers nemen plaats aan een vergadertafel, tegenover of schuin tegenover de voorzitter en secretaris. De vertegenwoordiger van de gemeente zit schuin tegenover of naast de voorzitter en secretaris. In bijna de helft van de zaken lieten partijen zich bijstaan, door een advocaat (7x) of een andere adviseur (3x). Een enkele keer was ook een lokale journalist aanwezig.

### **De gang van zaken tijdens het horen**

Aan het begin van de hoorzitting stelt de voorzitter zich voor evenals de andere aanwezigen. Ook licht hij zijn functie en rol toe. Verder licht hij in algemene zin de gang van zaken toe. Daarbij blijft het doel van het horen nogal eens (meer dan de helft van de gevallen) achterwege. Een indicatie van de tijdsduur van het horen blijft vrijwel altijd achterwege. Uit de observaties komt naar voren dat de rol van degene die de gemeente vertegenwoordigt (de verweerder) niet altijd

even duidelijk lijkt voor de bezwaarmaker, ook omdat eerstgenoemde vaak naast de voorzitter en secretaris zit.

Vervolgens geeft de voorzitter de kern van het geschil weer en stelt bezwaarmaker in de gelegenheid zijn bezwaar toe te lichten. Zonodig vraagt hij naar relevante feiten en omstandigheden. Veelal informeert de voorzitter bij de bezwaarmaker ook naar de redenen voor het indienen van het bezwaarschrift en wat hij met de procedure wil bereiken. In meer dan de helft van de gevallen vraagt hij ook door naar de achterliggende belangen. In het verlengde daarvan tast hij ook wel af of een alternatieve afdoening mogelijk is. In dit verband valt op dat de voorzitter niet altijd reageert op emoties die leven bij de bezwaarmaker. In veel mindere mate informeert de voorzitter bij de (eventuele) derde-belanghebbende of vertegenwoordiger van de gemeente naar hun doelen en belangen.

Wel laat de voorzitter partijen op elkaars standpunt reageren, vat de verschillende standpunten samen en gaat na of hij het goed heeft begrepen. Ook vraagt hij kritisch door en stelt zonodig de onderbouwing van de verschillende standpunten aan de orde. Indien nodig onderbreekt hij partijen of kapt hun betoog af. Zelf laat hij echter niet of nauwelijks blijken wat hij van de verschillende posities vindt en of hij de onderbouwing overtuigend vindt. Echter, tot het een echt gesprek komt het niet, laat staan een verdere verkenning van een alternatieve afdoening van het bezwaar. Wel wordt de zaak een enkele keer aangehouden, voor nader overleg tussen partijen (waarbij een enkele keer een mediator werd aanbevolen), om advies van een expert in te winnen of om een nieuwe, gewijzigde aanvraag in te dienen. Het blijft hoofdzakelijk bij een beleefde en welwillende uitwisseling van standpunten.

Ter afsluiting gaat de voorzitter na of partijen alles hebben kunnen zeggen. Hoewel de hoorzitting minder traditioneel en formeel verloopt (althans in geval van het ambtelijk horen), resulteert die veelal in een advies aan het gemeentebestuur over de afdoening van het bezwaarschrift. Dit wordt ook zo aan partijen meegedeeld en partijen wachten het besluit op bezwaar af. Een alternatieve oplossing wordt niet actief gezocht en ook niet vaak gevonden.

### **De hoorzitting in het licht van de 'procedurele rechtvaardigheid'**

Verder is door de studenten specifiek gelet op het gedrag van de degenen die horen in het licht van de procedurele rechtvaardigheid. Die lijken de daartoe vereiste vaardigheden goed onder de knie te hebben. Hierna gaan we hierop dieper in.

In de eerste plaats is gekeken naar de mate waarin aan partijen uitleg en informatie werd gegeven, voorafgaand en tijdens de hoorzitting. Zo scoorde de informatieverstrekking over de procedure en het besluitvormingsproces, wat partijen van het horen kunnen verwachten en over het vervolg van de procedure ruim voldoende. De informatievoorziening over de beschikbare tijd en tijdsbewaking scoorde echter onvoldoende.

In de tweede plaats is gekeken in hoeverre partijen hun verhaal konden doen en werden gehoord. De mate waarin partijen de ruimte kregen om hun bezwaar toe te lichten en hun verhaal over het voetlicht te brengen scoorde ruim voldoende tot goed. Het luisteren (actief), samenvatten en doorvragen scoorde ruim voldoende tot goed evenals het stellen van open



vragen door degenen die horen. Ook hun non-verbale gedrag (aandacht gevend en uitnodigend richting bezwaarmaker) tijdens het horen scoorde ruim voldoende tot goed.

In de derde plaats is gekeken naar de mate waarin partijen respectvol werden bejegend door degenen die horen. Dit aspect scoorde ruim voldoende tot goed. Ook het zich persoonlijk tot de partijen richten scoorde ruim voldoende tot goed evenals hun taalgebruik (passend en neutraal) en non-verbale gedrag (oogcontact maken).

In de laatste plaats is gekeken naar onpartijdigheid en deskundigheid van degenen die horen. De mate waarin aan partijen evenveel tijd, aandacht en ruimte werd gegeven scoorde ruim voldoende tot goed. Dat geldt ook voor de mate waarin partijen gelijk en gelijkwaardig werden bejegend. Een neutrale opstelling in woord en gedrag scoorde ruim voldoende tot goed, zij het dat op dit laatste punt (het laten merken wat men van het verhaal van de bezwaarmaker vindt), wisselender werd gescoord. De mate waarin degenen die horen uit het dossier putten scoorde ruim voldoende tot goed. Ook de mate waarin zij de feiten van de zaak kennen en het wettelijk kader scoorde ruim voldoende tot goed evenals het stellen van relevante vragen naar aanleiding daarvan.

### **De beleving van de hoorzitting door partijen**

De bezwaarmakers (N=20) hebben het horen doorgaans als positief ervaren. Hen is gevraagd naar (dezelfde) gedragsaspecten die bepalend zijn voor het ervaren van procedurele rechtvaardigheid (zie hiervoor). Uit hun reactie kan worden afgeleid dat ruim voldoende tot goed wordt voldaan aan die gedragsaspecten. Een klein deel van de respondenten (minder dan de helft) is kritisch over de onpartijdigheid en het inlevingsvermogen van degenen die horen. De meeste respondenten hebben wel het gevoel dat alle relevante informatie tijdens de hoorzitting ter tafel is gekomen en dat de manier waarop hun zaak is behandeld passend is gelet op het geschil. Over de mate waarin is gezocht naar een oplossing voor het (onderliggende) probleem is men kritischer. Al met al waarderen zij het horen met gemiddeld een zeven.

Gemachtigden (een advocaat) van een bezwaarmaker blikken als volgt terug.

*'De hoorzitting verliep prettig. Wat ik positief vond was de bereidheid om mee te denken, tot een oplossing te komen. Dat verschilt per persoon/jurist. Cliënt heeft een veel prettiger gevoel na afloop van zo'n informele zitting dan bij een formele.'*

*'Het is heel prettig verlopen en was nuttig. Als dit schriftelijk was geweest, was de uitkomst misschien wel anders geweest. Er was bereidheid om mee te denken. Wel heeft het lang moeten duren. Dit is al de derde hoorzitting. (...) Deze voorzitter is een prettige medewerker van de gemeente. Ze is heel oplossingsgericht, binnen de juridische kaders.'*

Bezwaarmakers verwoordden het zo.

*'De hoorzitting is goed verlopen. Het was een eerlijk en open gesprek. Ook vind ik dat ze echt mee willen denken vanuit de gemeente. (...) Dat er meerdere disciplines aan tafel zaten en je het gevoel geven dat ze echt onpartijdig zijn.'*

*'Ik had verwacht dat de mevrouw X van de gemeente, die het besluit had genomen, ook bij de zitting zou zijn. Ik had verwacht juist met haar in gesprek te gaan. Verder had ik gedacht dat de hoorzitting op zo'n manier zou gaan en dat je meer over de zaak mag vertellen. Toch vond ik de hoorzitting simpel. Je doet namelijk je zegje en je weet niet wat mevrouw X heeft gezegd over onze zaak. Wij vonden het jammer dat mevrouw X er niet bij was, want we gingen er van uit dat zij aanwezig zou zijn bij de hoorzitting. Ik vond wel dat de commissie een luisterend oor had. Ze gaven ons ook nog een tip dat vonden wij erg fijn. Wij wisten namelijk niet dat wij een heffingskorting konden aanvragen bij de Belastingdienst.'*

Er zijn echter ook gemachtigden die kritischer zijn.

*'Ik vond de hoorzitting kort en bondig, maar dat stoorde mij niet aangezien ik advocaat ben. Ik begrijp over het algemeen de procedure goed. Ik vond de procedure juridisch gezien goed verlopen. Dit is wat de gemeente Zaanstad doet tijdens zo'n bezwaarschriftprocedure. Ik zou willen dat de gemeente meer bereid zou zijn om naar een oplossing te zoeken. Dit omdat mijn cliënt meerdere zaken bij de gemeente heeft lopen. Ik vond dat de commissie goed naar mij luisterde en mij oprecht liet uitpraten. Wel had ik de indruk dat de commissieleden hun mening al hadden gevormd en vond ik ze partijdig. Het gaat voor mijn cliënt om een principiële kwestie. Mijn cliënt heeft nog een zaak lopen, hij krijgt het gevoel dat de gemeente hem weg wil pesten.'*

En bezwaarmakers.

*'Er was geen empathie vanuit de gemeente. Ze lijken wel robots die het beleid uitvoeren. Ik had verwacht dat ze meer onderzoek zouden doen tijdens de zitting. Ook dat ze meer hulp zouden bieden en kijken hoe het probleem opgelost zou kunnen worden.'*

Soms blijkt de verwachting van de bezwaarmaker te hoog en loopt de hoorzitting om die reden uit op een teleurstelling.

*'Ik verwachtte dat de commissie mij een vergunning zou verlenen en hoopte dat ook. Verder had ik verwacht dat er een oplossing zou komen vanuit de commissie, maar dat is niet gebeurd. Ik vond het goed van de gemeente dat ik uitgenodigd ben voor een hoorzitting, maar ik ben er niet wijzer van geworden. Ik vond wel dat de hoorzitting goed is verlopen. De commissie heeft wel naar mij geluisterd, maar de vraag is of zij daar ook iets mee doen. Ik ben helemaal niet positief over het optreden van de commissie, omdat ik nu alleen kijk naar mijn eigen belang. Ik denk dat ik die vergunning niet krijg, waardoor ik het optreden van de commissie niet positief zie. Ze hadden mij meer de gelegenheid moeten geven om mijn mening te geven, ik vond dat de hoorzitting te kort duurde.'*

Daarnaast is gesproken met degenen die de gemeente tijdens de hoorzitting vertegenwoordigen (N=10)<sup>12</sup>. Ook in hun ogen is ruimschoots aan eerdergenoemde gedragsaspecten voldaan. Zij weten doorgaans wat ze tijdens de hoorzitting kunnen verwachten. Zij vinden die doorgaans

---

12 Er is ook gesproken met derde-belanghebbenden. Omdat het maar om drie personen gaat, is dit hier niet verder uitgewerkt.

professioneel en goed verlopen. Partijen krijgen de ruimte om hun verhaal te doen. Zij hebben de indruk dat alle relevante informatie ter tafel is gekomen en is ruim voldoende moeite is gedaan om het onderliggende probleem op te lossen. Zij waarderen het horen met gemiddeld een zeven.

### **De beleving van de hoorzitting door degenen die horen**

In Zaanstad wordt in de regel ambtelijk gehoord. In complexe (meerdere bezwaarmakers) of wat respondenten gevoelige zaken noemen (handhavingsbesluiten in kader van openbare orde en fraudebestrijding) wordt het bezwaar behandeld door een externe adviescommissie. Het ambtelijke horen vindt plaats door een tot drie personen, waaronder soms een vertegenwoordiger van de vakafdeling. Degenen die horen hebben elk hun eigen specialisme (sociaal domein of fysiek domein), op basis waarvan zaken aan hen worden toebedeeld.

De respondenten (N=7, waarvan 3 van de externe adviescommissie) hebben veel ervaring met het leiden van hoorzittingen. Enkelen hebben een opleiding tot mediator gevolgd. Op zichzelf genomen staan zij achter de informele aanpak, zij het dat zij zich realiseren dat de mogelijkheden daartoe beperkt zijn. Een respondent verwoordt het als volgt.

*'Ik ondersteun de informele methode. Ik ben blij dat we steeds meer uit het stijve juridische harnas stappen en kunnen kijken naar de maatschappelijke en menselijke kant van conflicten die ons worden voorgelegd. Maar soms kan het niet anders en dan doe je je best om een goed juridisch onderbouwd besluit te nemen. Je kan niet iedereen tevreden stellen.'*

Over het algemeen zijn zij wel te spreken over het verloop van de hoorzittingen. Bij aanvang van de zitting proberen zij partijen op hun gemak te stellen en de sfeer informeel te houden. Een enkele voorzitter/secretaris merkt in dit verband op dat de keuze van de zaal in het gemeentehuis en de tafelopstelling nog verder zou kunnen bijdragen aan de beoogde informele sfeer. Zij hebben de indruk dat de huidige zaal en opstelling de afstand onnodig vergroten. Vervolgens stellen zij partijen in de gelegenheid hun standpunt over het voetlicht te brengen en proberen zij een gesprek op gang te brengen. Dat lukt naar eigen zeggen goed.

Tijdens het horen hebben de voorzitter/secretaris een alternatieve afdoening altijd wel in het achterhoofd. Ze stellen dit ook aan de orde, de een wat explicieter dan de ander. Als daarvoor de ruimte blijkt, nemen zij die ook en houden de zaak aan. Maar de ervaring leert toch dat de hoorzitting een minder geschikt moment is om dit te doen. De posities zijn dan vaak al ingenomen en de vakafdeling heeft zich hierop niet kunnen voorbereiden. Zo vertelt een respondent.

*'Tijdens de hoorzitting zitten we met het 'verrassende element'. Als je tijdens de hoorzitting ineens een opening ziet en die heb je niet van tevoren met de vakafdeling kunnen bespreken, kan dat vervelend zijn voor die vakafdeling. Dat vind ik in die fase echt een hobbel.'*

Daarbij speelt een rol dat de voorzitter/secretaris tijdens de hoorzitting toewerken naar een advies over het besluit op bezwaar. Zij zien dat ook als het primaire doel van het horen, het inwinnen van informatie met het oog op het nemen van een besluit op bezwaar. Bovendien is er in bepaalde zaken weinig tot geen ruimte om af te wijken van het beleid en/of het juridisch

kader (bijv. in het geval van (de handhaving van) de Participatiewet). Het komt ook voor dat de bezwaarmaker of zijn raadsman niet aan een alternatieve afdoening willen meewerken.

Wat de voorzitter/secretaris betreft zou een alternatieve afdoening zoveel mogelijk voorafgaand aan de hoorzitting tot stand moeten worden gebracht of, nog mooier, voorafgaand aan het bekend maken van het primaire besluit. In dat stadium ligt de zaak in hun ogen nog meer open.

Wel achten zij het van belang dat de bezwaarmaker achteraf het gevoel heeft dat die serieus is gehoord en dat helder is uitgelegd hoe het besluit tot stand is gekomen. Een voorzitter beschrijft zijn werkwijze als volgt.

*'Mensen gelegenheid geven om hun verhaal te doen en daarvoor de ruimte geven. Ik moet goed luisteren, doorvragen en ruimte geven voor emoties van mensen. En duidelijkheid geven als iets niet kan. Mensen geen valse hoop geven.'*

### **Analyse**

Uit de observaties en vraaggesprekken komt naar voren dat degene die (ambtelijk) horen hun best doen om niet alleen de juridisch relevante feiten en omstandigheden boven tafel te krijgen, maar ook de achterliggende motieven en belangen van betrokkenen. In het verlengde hiervan tasten degenen die horen ook af of een alternatieve afdoening mogelijk is. Dit levert vaak toch niet zoveel op, een echt gesprek komt niet op gang en een alternatieve afdoening wordt slechts bij uitzondering gevonden. De hoorzitting resulteert doorgaans in een advies over de afdoening van het bezwaar.

Degenen die in Zaanstad horen beheersen de daarvoor vereiste gespreksvaardigheden over het algemeen goed. Zij zijn te spreken over het verloop van de hoorzitting. Op zichzelf genomen staan zij positief tegenover de informele aanpak, maar ervaren dat de praktische mogelijkheden hiertoe gering zijn. De bezwaarmaker ervaren het horen als zodanig als positief. Over de mate waarin is gezocht naar een alternatieve oplossing zijn zij kritischer. Zij waarderen het horen met gemiddeld een zeven. Ook degenen die de gemeente tijdens het horen vertegenwoordigen vinden dat de hoorzitting wel goed verloopt en dat voldoende is moeite is gedaan om een oplossing te vinden. Zij waarderen het horen ook met een zeven.

In Zaanstad wordt professioneel en naar tevredenheid van betrokkenen gehoord. Hoewel sommige voorzitters wel moeite doen voor een alternatieve afdoening, komt het daar tijdens het horen niet of nauwelijks meer toe. Doorgaans verloopt het horen tamelijk traditioneel en eindigt het met een advies over het besluit op bezwaar.

### 3. ALGEMENE ANALYSE

In deze paragraaf wordt, in het licht van de onderzoeksvragen, een overkoepelend beeld geschetst van de behandeling in de vijf onderzochte gemeenten van bezwaarschriften in de (formele) hoorfase (zie schema op p.1).

#### **De waardering van het horen**

Net als bij het bellen met de bezwaarmaker, wordt ook het horen van de bezwaarmaker tijdens een (formele) hoorzitting verschillend gewaardeerd binnen de onderzochte gemeenten. Vooral in de gemeenten waar relatief minder intensief wordt gebeld (te weten Alkmaar, Amstelveen/ Aalsmeer en Amsterdam, stadsdeel Centrum), kennen de bezwaarbehandelaars veel gewicht toe aan de hoorzitting. Misschien nog wel meer dan het bellen met de bezwaarmaker, zien zij het horen als de gelegenheid bij uitstek om, op een persoonsgerichte wijze, alle feiten, standpunten en belangen op een rij te zetten. De bezwaarbehandelaars in deze gemeenten schenken daar dan ook serieuze aandacht aan. Dit beeld verschilt niet of nauwelijks per type zaak.

De intensiteit van het bellen blijkt van invloed op het zaaksaanbod voor de hoorzitting. In de gemeenten waar relatief intensief wordt gebeld en waar, mede in samenhang daarmee, relatief meer bezwaarschriften worden ingetrokken, blijft een ander, bewerkelijker type zaken over voor de hoorzitting dan gemeenten waar minder intensief wordt gebeld. In het eerste geval is er navenant minder ruimte voor het zoeken naar een alternatieve afdoening tijdens de hoorfase. Dit aspect heeft ook invloed op de wijze waarop het horen wordt gewaardeerd door de bezwaarmakers, in die zin dat zij daarover doorgaans kritischer zijn. Een en ander is in onderstaand schema weergegeven.

# BIJLAGEN

## BIJLAGE A: OBSERVATIEFORMULIER HOORZITTING (VERSIE AM220817)

### 1. Algemeen

Observanten	
Datum	
Gemeente	
Rechtsgebied	
Officiële begintijd zitting	Feitelijke begintijd
Officiële eindtijd zitting	Feitelijke eindtijd

		Ja	Nee	N.v.t.
Bezwaarmaker aanwezig?		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Gemachtigde bezwaarmaker aanwezig?		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hoedanigheid gemachtigde	advocaat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	andere professional	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	overig	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Verweerder vertegenwoordigd?		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Derde-partij aanwezig?		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Gemachtigde derde-partij aanwezig?		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Hoedanigheid gemachtigde derdepartij	advocaat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	andere professional	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	overig	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

## 2. Ontvangst

Hoe is de ontvangst?		Ja	Nee
1.	Worden partijen opgehaald en begeleid naar de zittingszaal?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2.	Worden partijen allemaal tegelijk opgehaald?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3.	Door wie worden partijen opgehaald? Stelt deze persoon zich voor?		
4.	Opmerkingen over ontvangst		

## 3. Start zitting

De voorzitter informeert de aanwezigen over...		Ja	Nee
1.	wie hij/zij is, wie naast hem/haar zit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2.	wat hun status en rol is	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3.	(vraagt) wie de partijen zijn	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
4.	(vraagt) of partijen alle stukken hebben	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

5.	De voorzitter benoemt het doel van de zitting	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Welke doelen worden genoemd?		
	A.		
	B.		
	C.		
	D.		
6.	De voorzitter benoemt wat de gang van zaken zal zijn/wat er globaal besproken zal worden/hoe de rolverdeling is	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
7.	De voorzitter geeft aan hoe lang de zitting zal duren	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tijdsduur		Min.	
Opmerkingen			

#### 4. Informatieverzameling

De voorzitter (of de secretaris)...		Ja	Nee	N.v.t.
1a.	geeft aan wat de kern van het juridische geschil is	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
1b.	checkt dat bij partijen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2.	geeft de bezwaarmaker de mogelijkheid zijn verhaal te doen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3.	vraagt de bezwaarmaker naar relevante feiten en omstandigheden (waarheidsvinding)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
4.	vraagt de bezwaarmaker naar het eventuele onderliggend belang (de reden dat bezwaar is aangetekend, wat die met de procedure wil bereiken)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
5a.	vraagt de verweerder naar het eventuele onderliggend belang (wat staat er voor de gemeente op het spel?)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
5b.	vraagt de evt derde naar het eventuele onderliggende belangen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



6a.	vraagt door op de het onderliggende belang	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
het doorvragen is gericht op:				
6b.	belang bezwaarmaker bij vernietiging besluit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
6c.	wenselijkheid overleg partijen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
6d.	het verkennen van oplossingsrichtingen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
6e.	belang van de bezwaarmaker bij voortzetting procedure	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
6f.	anders, nl	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	vraagt de bezwaarmaker naar eventuele onderliggende emoties en weerstanden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
7.	laat merken wat hij/zij van de juridische stellingen van partijen vindt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
8.	laat partijen over en weer op elkaars inbreng reageren	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
9.	bevordert het gesprek tussen partijen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
10.	vat meer dan eens het standpunt van partijen samen en verifieert of hij hen goed heeft begrepen (verduidelijken, luisteren, samenvatten en doorvragen)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
11.	onderbreekt partijen/kapt ze af (regievoering over hoorzitting)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
12a.	stelt de onderbouwing door de bezwaarmaker van diens standpunt over de feiten aan de orde (commissie vraagt naar onderbouwing, rapportages, verklaringen o.i.d.)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
12b.	laat merken of hij/zij de onderbouwing overtuigend vindt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
12c.	bespreekt of de bezwaarmaker met (aanvullend) bewijs kan komen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
12d.	maakt duidelijk welk aanvullend bewijs eiser zou moeten leveren om te kunnen overtuigen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
13a.	stelt de feitelijke onderbouwing door de verweerder van diens standpunt over de feiten aan de orde	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

13b.	laat doorschemeren of hij/zij de onderbouwing overtuigend vindt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
13c.	bespreekt of verweerder met (aanvullend) bewijs kan komen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
13d.	maakt duidelijk welk aanvullend bewijs de verweerder zou moeten leveren om te kunnen overtuigen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Opmerkingen (aan wie worden de meeste vragen gesteld, wat voor type vragen etc):				

### 5. Einde zitting/vervolg procedure

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

### Aanvullende observaties (invullen na afloop van de zitting)

In hoeverre was sprake van...	niet --	nauwelijks -	Tamelijk -/+	Behoorlijk +	zeer ++
<b>1. Uitleg en informatie</b>					
informatieverstrekking over de procedure en het besluitvormingsproces	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
informatieverstrekking over wat partijen kunnen verwachten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

informatieverstrekking over de beschikbare tijd/tijdsbewaking	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
informatieverstrekking over het vervolg/de vervolgpcedure	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Andere punten/toelichting					

<b>In hoeverre was sprake van...</b>	<b>niet</b> --	<b>nauwelijks</b> -	<b>Tamelijk</b> -/+	<b>Behoorlijk</b> +	<b>zeer</b> ++
--------------------------------------	-------------------	------------------------	------------------------	------------------------	-------------------

## 2. Voice

ruimte om het bezwaar toe te lichten/het verhaal te doen/het belang over het voetlicht te brengen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
actief luisteren door de voorzitter/secretaris, samenvatten en doorvragen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
het stellen van open vragen door de voorzitter/secretaris	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
aandachtgevend of uitnodigend gedrag door de voorzitter/secretaris (bijv. een geïnteresseerde lichaamshouding, gevoelsreflecties)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Andere punten/toelichting

<b>In hoeverre was sprake van...</b>	<b>niet</b> --	<b>nauwelijks</b> -	<b>Tamelijk</b> -/+	<b>Behoorlijk</b> +	<b>zeer</b> ++
--------------------------------------	-------------------	------------------------	------------------------	------------------------	-------------------

## 3. Respect

een respectvolle behandeling door de voorzitter/secretaris	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
het zich richten tot de bewaarmaker en/of derde persoonlijk richten (en niet alleen de gemachtigde) door de voorzitter/secretaris	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
passend, neutraal en respectvol taalgebruik door de voorzitter/secretaris	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
oogcontact met de bewaarmaker en/of derde door de voorzitter/secretaris	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Andere punten/toelichting					

In hoeverre was sprake van...	niet --	nauwelijks -	Tamelijk -/+	Behoorlijk +	zeer ++
<b>4. Onbevooroordeeld</b>					
evenveel tijd, aandacht en ruimte geven door de voorzitter/secretaris aan alle partijen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
een gelijke en gelijkwaardige bejegening door de voorzitter/secretaris van alle partijen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
een open en geïnteresseerde (lichaams)houding door de voorzitter/secretaris	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Het laten merken door de voorzitter/secretaris wat zij van het verhaal van de bewaarmaker vinden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Andere punten/toelichting

In hoeverre was sprake van...	niet --	nauwelijks -	Tamelijk -/+	Behoorlijk +	zeer ++
-------------------------------	------------	-----------------	-----------------	-----------------	------------

#### 5. Deskundigheid

Verwijzing naar informatie uit het dossier door de voor-zitter/secretaris	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kennis van feiten en de wet bij de voorzitter/secretaris	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Het stellen van relevante vragen door de voor-zitter/secretaris	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Andere punten/toelichting

In hoeverre was sprake van...	niet --	nauwelijks -	Tamelijk -/+	Behoorlijk +	zeer ++
-------------------------------	------------	-----------------	-----------------	-----------------	------------

De commissie onderzoekt of sprake is van onderliggend conflict en, zo ja, of er mogelijkheden zijn dat op te lossen)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
--	-----------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------

Toelichting

In hoeverre was sprake van...	niet --	nauwelijks -	Tamelijk -/+	Behoorlijk +	zeer ++
-------------------------------	------------	-----------------	-----------------	-----------------	------------

De commissie houdt een traditionele formele behandeling aan	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
---	-----------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------

Toelichting

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

eenduidig juridisch geschil	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	conflict met veel aspecten
-----------------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------	----------------------------

## BIJLAGE B: STELLINGEN EN OPEN VRAGEN BEZWAARMAKER NA HOORZITTING (VERSIE AM290818)

Naam onderzoeker: .....

Gemeente of locatie: .....

Rechtsgebied: .....

Datum zitting: .....

Hieronder staan enkele stellingen over het optreden van de (interne/externe) hoorcommissie<sup>13</sup> 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	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De commissie was deskundig	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De commissie was onpartijdig	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De commissie leefde zich in mijn situatie in	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De commissie luisterde oprecht naar mijn standpunt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De commissie gaf uitleg over de gang van zaken ter zitting	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De commissie gaf uitleg over het verdere verloop van de zaak na de zitting	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik ben op een beleefde manier behandeld	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik ben met respect behandeld	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

<sup>13</sup> Het horen kan ook door één ambtenaar geschieden (art. 7:5, eerste lid onder a, Awb).

Ik kon mijn mening geven	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Er werd oprecht naar mijn mening geluisterd	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik werd op een eerlijke manier behandeld	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik werd op een rechtvaardige manier behandeld	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Alle informatie die van belang is in deze zaak, is op tafel gekomen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De commissie heeft voldoende gekeken naar mogelijkheden om het conflict/ probleem op te lossen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De manier waarop de commissie de zaak behandelde, paste bij het probleem/ geschil	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Welk cijfer geeft u aan de manier waarop de hoorzitting is verlopen? Op een schaal van 1 tot 10

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Kunt u dit cijfer kort toelichten?

.....

.....

### Open vragen

1a. Wat had u van de hoorzitting verwacht?

.....

.....



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

.....  
.....

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

.....  
.....

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

.....  
.....

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 .....

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

- Ik verwacht dat dat ik gelijk krijg (dus het besluit wordt herroepen en wordt ingetrokken of dat een nieuw besluit wordt genomen)
- Ik verwacht niet dat ik gelijk krijg (dus het besluit wordt herroepen en wordt ingetrokken of dat een nieuw besluit wordt genomen)
- Ik weet het nog niet
- Anders, nl .....

**Voortraject**

Kunt u aangeven wat voor u de belangrijkste redenen waren om bezwaar te maken?

.....  
.....

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

- Ja
- Nee

Zo ja, hoe heeft u dat ervaren?

.....  
.....

Bent u vervolgens uitgenodigd voor een persoonlijk gesprek of overleg (of anders)?

.....  
.....

Zo ja, hoe heeft u dat ervaren?

.....  
.....

Wilt u nog iets zeggen over deze zaak?

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

Heeft u nog een advies voor degenen die horen of voor de gemeente?

.....

.....

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

Mogen we daarover contact met u opnemen?

.....

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

.....

Mag ik u hartelijk danken voor uw medewerking.

**Aantekeningen**

Aanvullende informatie die door respondent wordt verstrekt.

.....

.....

.....

# BIJLAGE C: STELLINGEN EN OPEN VRAGEN VERWEERDER NA HOORZITTING (VERSIE AM290818)

Naam onderzoeker: .....

Gemeente of locatie: .....

Rechtsgebied: .....

Datum zitting: .....

Hieronder staan enkele stellingen over het optreden van de (interne/externe) hoorcommissie<sup>14</sup> 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	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De commissie was deskundig	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De commissie was onpartijdig	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De commissie leefde zich in mijn situatie in	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De commissie luisterde oprecht naar mijn standpunt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De commissie gaf uitleg over de gang van zaken ter zitting	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De commissie gaf uitleg over het verdere verloop van de zaak na de zitting	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

14 Het horen kan ook door één ambtenaar geschieden (art. 7:5, eerste lid onder a, Awb).

Ik ben op een beleefde manier behandeld	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik ben met respect behandeld	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik kon mijn mening geven	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Er werd oprecht naar mijn mening geluisterd	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik werd op een eerlijke manier behandeld	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik ben op een beleefde manier behandeld	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik ben met respect behandeld	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik werd op een rechtvaardige manier behandeld	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Alle informatie die van belang is in deze zaak, is op tafel gekomen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De commissie heeft voldoende gekeken naar mogelijkheden om het conflict/ probleem op te lossen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De manier waarop de commissie de zaak behandelde, paste bij het probleem/ geschil	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik werd op een rechtvaardige manier behandeld	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Alle informatie die van belang is in deze zaak, is op tafel gekomen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De commissie heeft voldoende gekeken naar mogelijkheden om het conflict/ probleem op te lossen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Welk cijfer geeft u aan de manier waarop de hoorzitting is verlopen? Op een schaal van 1 tot 10

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Kunt u dit cijfer kort toelichten?

.....

.....

### Open vragen

1a. Wat had u van de hoorzitting verwacht?

.....

.....

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

.....

.....

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

.....

.....

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

.....

.....

Wat verwacht u van het advies van de commissie?

- Ik verwacht dat het advies de burger in het gelijk stelt
- Ik verwacht dat het advies de gemeente in het gelijk stelt
- Ik weet het nog niet
- Anders, nl .....

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

- Ik verwacht dat het besluit wordt herroepen en wordt ingetrokken of dat een nieuw besluit wordt genomen
- Ik verwacht niet dat het besluit wordt herroepen en wordt ingetrokken of dat een nieuw besluit wordt genomen
- Ik weet het nog niet
- Anders, nl .....

**Voortraject**

Kunt u aangeven wat volgens u in deze zaak voor de burger de belangrijkste redenen waren om bezwaar te maken?

.....

.....

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

.....

.....

Indien niet, waarom niet?

.....

.....

Zijn er volgens u kansen blijven liggen in het voortraject?

.....

.....  
Wilt u nog iets zeggen over deze zaak?

.....  
.....  
Heeft u nog een advies voor degenen die horen?

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

Mogen we daarover contact met u opnemen?

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

.....  
Mag ik u hartelijk danken voor uw medewerking.

**Aantekeningen**

Aanvullende informatie die door respondent wordt verstrekt.

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



# BIJLAGE D: GESPREEKSPUNTEN INTERVIEW SECRETARIS EN VOORZITTER HOORCOMMISSIE (VERSIE AM290818)

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

# ONDERZOEK 'INFORMELE AANPAK' BIJ BEZWAAR

RAPPORTAGE WERKPAKKET 4: 'HET HOREN VAN DE  
BEZWAARMAKER'

Arnt Mein en Bert Marseille

**Hogeschool van Amsterdam**

Maatschappij en Recht  
[www.hva.nl](http://www.hva.nl)

Alle inhoud valt onder een Creative Commons  
Naamsvermelding 4.0 Internationaal-licentie tenzij  
anders vermeld in het colofon of het bijschrift van  
een figuur, tabel of afbeelding.



<http://hdl.handle.net/20.500.11884/6c301a66-3fc9-47b7-80e7-ce155be3da0a>

