

Burgerperspectief

Bezwaar of klacht, wat maakt het uit?

Addie Stehouwer

De tweede editie van deze nieuwe rubriek wordt verzorgd door Addie Stehouwer, tijdens het schrijven van de bijdrage gemeentelijke ombudsman Den Haag en Leidschendam-Voorburg. Ze pleit voor terugkeer naar de bezwaarprocedure zoals die door Scheltema was bedoeld, aan de hand van ervaringen in haar vele functies in het juridische spectrum.

Vandaag sta ik op de zeepkist voor het belang van het klachtrecht. Dat klachtrecht bestaat al zolang ik jurist ben. Den Haag heeft zelfs al meer dan veertig jaar een gemeentelijke ombudsman. Maar toen ik begon als rechter om conflicten tussen burgers en de overheid op te lossen dacht ik dat rechters dat heel goed konden doen. Niets bleek minder waar, ondanks alle pogingen om tot een laagdrempelige rechterlijke procedure te komen. Ik wil vanaf de zeepkist terugkijken en bepleiten dat ook de bezwaarprocedure weer zijn burgervriendelijke karakter terugkrijgt.

Rechterlijke instanties

In de jaren tachtig van de twintigste eeuw had je voor wat we nu socialezekerheidsrecht noemen de Raden van Beroep. Voor ambtenaren die in conflict kwamen met de overheid als werkgever was er het Ambtenarengerecht. De hoger beroepsrechter heette Centrale Raad van Beroep en die instantie bestaat nog steeds. De Centrale Raad van Beroep en het Ambtenarengerecht waren een vorm van lekenrechtspraak, met een voor het leven benoemde jurist als voorzitter en vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersverenigingen als leden (bij de Raad van Beroep) of bestuurders en hoogleraren (bij het Ambtenarengerecht).

Bij de Raden van Beroep kon een burger een beslissing van een bedrijfsvereniging over weigering toekenning van een arbeidsongeschiktheids-

uitkering indienen met in rode letters daarop: NEE! De voorzitter stelde vervolgens een medisch of arbeidsdeskundige aan om uit te zoeken wat er aan de hand was en tijdens de zitting werden de rapporten van die deskundigen toegelicht en gingen de leden en de voorzitter met de burger in gesprek. Burgers brachten soms vakbondsraadslieden mee, of de buurman. Echt nodig was het niet, een advocaat hoefde zeker niet.

Regeringscommissaris Scheltema

In de negentiger jaren werd aan professor Scheltema gevraagd om een wet voor alle procedures tussen burger en overheid te ontwikkelen. In die tijd moest een burger op heel verschillende manieren een procedure starten tegen een overheidsbeslissing. Uniformering van de procedures en toegang tot de rechtbank waren het doel. In een nieuwe wet zouden de voordelen van de verschillende procedures kunnen worden gecombineerd en gelding krijgen voor elke procedure tussen burger en overheid én kon toegang tot de onafhankelijke rechter worden geregeld voor alle zaken. De naam zei alles: Algemene wet bestuursrecht (Awb). De wet kwam tot stand na consultatierondes met hoogleraren, rechters en advocaten. De bijeenkomsten werden gehouden in een hotel in Den Haag, met zicht op het Catshuis. Als – toen – jonge rechter mocht ik meewerken aan de totstandkoming van deze moderne bestuursrechtprocedure. Scheltema benadrukte dat de wet vooral bedoeld was om met zo weinig mogelijk

formaliteiten de conflicten tussen burger en overheid op te lossen.

Wat waren de voordelen?

Het ging om het vaststellen van het besluitbegrip, de definitie van het begrip belanghebbende, eenvormige termijnen voor aanvragen en besluiten en voor bezwaar en beroep, de omvang van het beroep en nog veel meer. Voor juristen in die tijd een heerlijke ontdekkingstocht naar de mogelijkheden en grenzen van die juridische begrippen. Deze wet betekende voor veel procedures vervanging van het kort geding door een voorlopige voorziening, toegang tot de sector bestuursrecht, een nieuwe afdeling van de rechtbank, en opheffing van veel administratiefrechtelijke instanties.



Maar waar zou het grootste voordeel voor de burger liggen? Iedereen die bij de totstandkoming van de wet betrokken was geloofde in de nieuwe mogelijkheden van het indienen van bezwaar. Het zou hier gaan om een laagdrempelige procedure, waarvoor je geen advocaat of veel formaliteiten nodig had én de bezwaarcommissie zou tot een volledige heroverweging kunnen komen van het besluit. Daarmee ontstond een 'zeefwerking'. Alleen zaken die echt een juridisch geschil betroffen zouden doorstromen naar de rechtbanken.

De behandeling van bezwaarschriften als oplossing van conflicten tussen burger en overheid

Van belang voor de ontwikkeling van de heroverweging in bezwaar bleek de samenstelling van de bezwaarcommissie, die de overheid, bijvoorbeeld de gemeente, van advies moest voorzien voor het besluit op bezwaar. Er waren gemeentes die ervoor kozen om in elke commissie een bestuurder of gemeenteraadslid te benoemen en alleen een jurist als de voorzitter.

Ik solliciteerde in mijn woonplaats naar de functie van voorzitter. Ik had het geluk te starten als voorzitter van een bezwaarcommissie met als leden een gemeenteraadslid en een jurist van de Raad van State. Samen verwonderden we ons over de gang van zaken in de diverse afdelingen van de gemeente. De jurist van de Raad van State zag ineens bijstandszaken, de zogenaamde tweepartijengeschillen, ikzelf zaken met betrekking tot ruimtelijke ordening, waar vaak een derde-belanghebbende was (één persoon of de bewoners van een hele straat). En het gemeenteraadslid? Die stelde aan de orde dat het juridisch wel zo zou liggen als in het besluit beschreven, 'maar dat willen we in onze gemeente toch niet laten gebeuren? Is er niet iets anders mogelijk?' Zo starten we daar onze eerste pogingen om een geschil op te lossen en adviezen te formuleren om in heroverweging tot een heel andere oplossing te komen.

De bezwaarprocedure wordt een juridische procedure

Maar de bezwaarprocedure werd al na korte tijd een extra juridische procedurele stap in een besluitvormingsproces. Er werd steeds minder naar een oplossing gezocht, laat staan dat er ruimte was voor een 'volledige heroverweging'. Burgers gingen morren waarom bezwaar een verplichte procedure was bij de overheid zelf vóór ze bij de rechter terechtkonden. In beroep verwezen ze naar hun bezwaarschrift voor de argumenten tegen het primaire besluit dat inmiddels een beslissing op bezwaar was geworden, met nog steeds dezelfde inhoud.

Waar bleef de oproep van Scheltema om de wet te hanteren als leidraad als het juridische conflict niet op een andere manier werd opgelost? Waar bleef de mogelijkheid voor de burger om een conflict op te lossen?

Het klachtrecht opgenomen in de Awb

Her en der bestonden vormen van klachtrecht. Ambtenaren konden bijvoorbeeld onder de Ambtenarenwet opkomen tegen besluiten en gedragingen van hun werkgever, de overheid. Er waren al sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw ombudsmannen. In 2005 werd het klachtrecht ook geüniformeerd en ondergebracht in de Awb Hoofdstuk 9. Met aanwijzing van twee instanties, eerst het bestuursorgaan zelf en dan de ombudsman; beide laagdrempelig en met zo weinig mogelijk formaliteiten. En dus de opdracht om zoveel mogelijk tot een oplossing te komen.

Een oplossing die veel lijkt op de volledige heroverweging in bezwaar, zoals die bedoeld was bij de totstandkoming van de Awb. Bezwaar voor besluitprocessen en klacht voor de gedragingen van de overheid waarvan burgers minstens zoveel last leken te hebben als van de besluitvorming. Daarom ben ik overgestapt van de rechtspraak naar het klachtrecht.

In de bezwaarcommissie en later als Awb-rechter had ik de ervaring dat burgers in juridische bewoordingen vaak iets anders aan de orde stelden. Namelijk de vraag: hoe kom ik goed in contact met de overheid/gemeente en hoe kunnen mijn problemen worden opgelost of ten minste opgepakt? Uit de bezwaarcommissietijd herinner ik me levendig de casus van het echtpaar dat bezwaar maakte tegen de opbouw op de woning van de burens. Na alle juridische kanten te hebben bekeken en pogingen tijdens de behandeling van het bezwaar om de inktijk in de tuin te verkleinen door de ramen te laten aanpassen bleef er een probleem. De bezwaarmakers waren eigenlijk niet tegen de opbouw. Het kindertal in dat gezin vroeg om uitbreiding van de woning, dat begrepen ze wel. Maar waarom lagen de fietsjes van die kinderen zo vaak voor hun tuinpad? Hier was eerder buurtbemiddeling nodig dan een bezwaarprocedure. Ook als rechter maakte ik mee dat ik na afloop van een zitting dacht: 'Oké, het juridische probleem is opgelost. Mevrouw weet nu dat ze op haar bijstandsuitkering wordt gekort of die verliest omdat haar vriend veel bij haar is, maar wie moet dan de kinderen naar de sportclub brengen nu ze zelf niet meer in staat is om dat te doen vanwege geldgebrek of gezinsproblemen?'

Klachten maken herstel contact mogelijk tussen burger en overheid

De essentie van klachtrecht is dat burgers en overheid een contactmogelijkheid hebben, om wederzijds vragen te stellen en elkaar op mogelijke fouten te kunnen wijzen waardoor de overheid de dienstverlening kan verbeteren. Het klachtrecht biedt uitkomst. Zoals de ombudsman en de jeugdbuysman van Den Haag steeds adviseren: ga niet alleen af op het ingevulde aanvraagformulier maar probeer erachter te komen wat de vraag is die de burger echt wil stellen. En weet dat (behoorlijk gedrag) en procedurele rechtvaardigheid het begin is van het aanvaarden van besluiten, ook negatieve besluiten. Dan wordt het bezwaar weer de mogelijkheid om juridische vragen of bestuurlijke afwegingen aan de orde te stellen.



Bezwaar moet in ere worden hersteld

Ik roep vanaf de zeepkist alle overheidsinstanties op om in bezwaar het besluit aan een volledige heroverweging te onderwerpen. Dus zowel juridisch als ook bestuurlijk: wat is de bedoeling van de regelgeving in dit geval? Hoe je dat doet? Heel eenvoudig. Bel de burger zodra hij/zij/hen bezwaar maakt en luister. Laat in de bezwaarcommissies weer niet-juristen toe die meedenken over wat bestuurlijk de gewenste uitkomst is. En verder moet het niet meer uitmaken hoe de burger contact legt. Of het nu via een aanvraag, klacht, bezwaar of ingebrekestelling is, pak de telefoon, luister en zoek goed uit of er een oplossing is. Als die oplossing er niet is dan weet je ook hoe je dit aan de burger kunt toelichten. Natuurlijk blijft de onafhankelijke rechter ook belangrijk en de ombudsman voor als er een toetsende blik nodig is.

En als het niet lukt, kan mediation iets betekenen

Ik roep mediators onder de lezers van dit tijdschrift op na mij op de zeepkist te gaan staan en te laten weten hoe hun rol en vaardigheden nog meer kunnen betekenen voor een goede verhouding tussen burger en overheid. Immers, de overheid is er voor iedereen. Ik geef het stokje door aan Nellie van der Made, ombudsman in Assen.

Mr. A. Stehouwer was tot 1 juni van dit jaar gemeentelijke ombudsman Den Haag en Leidschendam-Voorburg.