

Ervaringen met bezwaar

Tilburg University

Ervaringen met bezwaar

redactie:

B.W.N. de Waard

auteurs deel 1:

K.F. Bolt

J.A. de Muijnck

B.W.N. de Waard

auteurs deel 2:

C.J.A.M. Merkx

M.J. Oude Vrielink

B.W.N. de Waard

m.m.v.:

W.M.C.J. Rutten-van Deurzen

© 2011 Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

Dit rapport is uitgebracht ten behoeve van de ministers van Veiligheid en Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (*wodc*) te Den Haag.

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden veelevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische veelevoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-90-8974-418-0

NUR 823

Woord vooraf

Dit rapport brengt verslag uit van een onderzoek naar de ervaringen van burgers met de bezwaarschriftprocedure zoals geregeld in de Algemene wet bestuursrecht. Het onderzoek vond plaats in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum van het Ministerie van Justitie, op verzoek van de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De begeleiding van het onderzoek was in handen van een begeleidingscommissie onder voorzitterschap van prof.mr. B.J. Schueler. De samenstelling van de commissie is weergegeven in een bijlage bij dit rapport. De commissie heeft het onderzoek opbouwend kritisch en nauwgezet gevolgd. De onderzoekers zijn daar zeer erkentelijk voor.

Het onderzoek is uitgevoerd door onderzoekers van de Universiteit van Tilburg, wat het kwantitatieve deel van het onderzoek betreft in samenwerking met IVA, Beleidsonderzoek en Advies, gelieerd aan de Universiteit van Tilburg. Van de kant van het IVA werd aan die samenwerking gestalte gegeven door de intensieve inbreng bij ontwerp en uitvoering van het kwantitatieve deelonderzoek van mede-auteur mw. drs. J.A. de Muijnck, en in de fase van het ontwerp van het kwantitatief deel daarnaast door mw. S.R. von der Fuhr.

Het ontwerp van het kwalitatieve deel van het onderzoek was in belangrijke mate in handen van mede-auteur mw. dr. M.J. Oude Vrielink (destijds verbonden aan de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur, onderdeel van de Faculteit Rechtswetenschappen). Vanuit het departement Staats- en Bestuursrecht van de Faculteit Rechtswetenschappen werd een spilfunctie vervuld door mw. mr.dr. K.F. Bolt (mede opstellen offerte en nader ontwerp van het onderzoek, het verzorgen van de contacten met de in het onderzoek betrokken bestuursorganen en mede-auteur van de rapportage over het kwantitatieve deel van het onderzoek), tot zij per 1 februari 2010 een andere betrekking aanvaardde, buiten de universiteit.

Bij het ontwerp van het onderzoek werden de onderzoekers van advies gediend door prof.mr. F.C.M.A. Michiels, die daarnaast de concept-rapportages van commentaar voorzag.

De interviews in het kader van het kwalitatieve deel van het onderzoek zijn gehouden door mw. Oude Vrielink, mw. mr. C.J.A.M. Merckx, mw. mr.dr. W.M.C.J. Rutten-van Deurzen en ondergetekende, ondersteund door student-assistenten mw. mr. N.C. Limberger en mw. M. Klompers. Ook bij het verzamelen van informatie, door het uitwerken van interviewverslagen en het verslagleggen van bijeenkomsten van de begeleidingscommissie vervulden de student-assistenten een

belangrijke rol. Naast mw. Limberger – die het leeuwendeel voor haar rekening nam – en mw. Klompers waren dat mw. M.N.R. van Bijlevelt, dhr. mr. T.W. Franssen en mw. D.J.B. Op Heij.

De onderzoekers danken al degenen die een bijdrage hebben geleverd aan het onderzoek. Het onderzoek had niet kunnen plaatsvinden zonder de bereidwillige medewerking van de in het onderzoek betrokken bestuursorganen en de inspanningen van personen binnen de betreffende organisaties. Ten slotte noemen wij de geïnterviewde personen. Wij zijn hen dank verschuldigd voor de tijd die zij aan het onderzoek ter beschikking hebben willen stellen.

Namens de onderzoekers,

B.W.N. de Waard
onderzoeksleider

Inhoud

Woord vooraf	5
Deel 0 Inleiding	13
1 Inleiding en probleemstelling	15
1.1 De bezwaarschriftprocedure uit de Algemene wet bestuursrecht	15
1.2 Doel van het onderzoek	18
2 Uitwerking probleemstelling	21
2.1 Inleiding	21
2.2 Theorieën over ervaringen met geschilbeslechting in vogelvlucht	21
2.2.1 Procedurele of distributieve rechtvaardigheid	21
2.2.2 Procedurele rechtvaardigheid	23
2.2.3 Attributietheorie	26
2.2.4 Rationele keuzetheorie	27
2.3 Uitwerking van de centrale probleemstelling	28
2.3.1 Nadere toelichting op het element ‘ervaren’	29
2.3.2 Het element ‘burgers’	32
2.3.3 Het element ‘de Awb-bezwaarschriftprocedure’	32
2.4 Hypothesen	33
2.4.1 Al dan niet vertegenwoordigd zijn door een professionele gemachtigde	33
2.4.2 Neutraliteit en betrouwbaarheid; externe adviescommissie of niet?	34
2.4.3 Het belang van goede informatie en communicatie	35
2.4.4 Respectvolle bejegening	36
2.5 Onderzoeksdesign	36
2.5.1 Inleiding	36
2.5.2 Het kwantitatieve deelonderzoek	37
2.5.3 Het kwalitatieve deelonderzoek	38
Deel I Het kwantitatieve deelonderzoek	39
3 Opzet en verloop van het kwantitatieve deelonderzoek	41
3.1 Inleiding	41
3.2 Opzet van het kwantitatieve deelonderzoek	41
3.2.1 Verwachtingen versus ervaringen van burgers; meetmoment	41
3.2.2 De gekozen onderzoeksgebieden	42
3.2.3 Selectie van respondenten	45
3.2.4 Nadere toelichting per onderzoeksterrein	47

3.3	Het verloop van het kwantitatieve onderzoek	50
3.3.1	Het verkrijgen van respondenten	50
3.3.2	Algemene opmerkingen over de gevonden gegevens	53
3.3.3	Achtergrondgegevens van de respondenten	55
3.4	Structuur van de verdere verslaglegging	58
4	Waarom maken personen en bedrijven wel of geen bezwaar?	59
4.1	Inleiding	59
4.2	Waarom maakt iemand bezwaar of juist niet?	59
4.2.1	Mate waarin de respondent de inhoud van het besluit verwachtte	60
4.2.2	Mate waarin de respondent het bestuursorgaan als geïnformeerd beschouwde	60
4.2.3	Mate waarin de respondent het besluit als eerlijk beschouwde	61
4.2.4	Redenen om geen bezwaar te maken	61
4.2.5	Inwinnen van advies over de keuze om bezwaar te maken	63
4.2.6	Redenen om geen advies in te winnen	64
4.2.7	Juridische kennis van bedrijven	65
4.2.8	Eerdere ervaringen met het maken van bezwaar	65
4.3	Bekendheid met de bezwaarprocedure	66
4.4	Behoeftte aan alternatieve oplossing	66
5	Wat zijn de ervaringen tijdens en na de procedure?	69
5.1	Inleiding	69
5.2	Het opstellen van het bezwaarschrift	69
5.3	Contact door het bestuursorgaan	70
5.4	Het horen in de bezwaarfase	71
5.4.1	Scores op de in de enquête voorgelegde alternatieven	71
5.4.2	Antwoorden op de open vraag over hoe de hoorzitting is ervaren	76
5.5	Doorlooptijd van de bezwaarprocedure	77
5.6	De beslissing in de bezwaarprocedure	80
5.6.1	De uitkomst	80
5.6.2	Aandacht voor de aangevoerde bezwaren	81
5.6.3	Kwaliteit van de motivering	82
5.7	Mening achteraf over de bezwaarschriftprocedure	84
5.7.1	Over de bezwaarschriftprocedure als geheel	84
5.7.2	Toekomst: beroep en/of bezwaar	86
6	Waardering vooraf en achteraf, door dezelfde respondenten	87
6.1	Inleiding	87
6.2	Verwachtingen op onderdelen	87
6.2.1	Redenen om bezwaar in te dienen	88
6.2.2	Verwachting ten aanzien van de afloop van het bezwaar	88
6.2.3	Kennis van de bezwaarschriftprocedure	89
6.2.4	Contact door bestuursorgaan	89
6.2.5	Het inwinnen van hulp bij het opstellen van het bezwaarschrift	89
6.3	In hoeverre komen de verwachtingen uit?	90
6.3.1	De verwachting vooraf versus de uitkomst op het bezwaar	90

6.3.2	Tussentijds contact door het bestuursorgaan	91
6.3.3	De verwachting vooraf versus het oordeel achteraf	92
7	Verdieping van de resultaten: aanvullende analyse	95
7.1	Inleiding	95
7.2	Factoren die het eindoordeel beïnvloeden	95
7.2.1	Hypothesen ten aanzien van de mening van bezwaarmakers	95
7.2.2	Invloed van ervaringen ten aanzien van de kernelementen, opgedaan tijdens de hoorzitting, op het eindoordeel van de bezwaarmakers	99
7.3	De beslissing op het bezwaar	100
7.3.1	Een positieve dan wel negatieve uitkomst	100
7.3.2	De motivering van de beslissing	103
8	Aanvullende opmerkingen van bezwaarmakers	105
8.1	Inleiding	105
8.2	Suggesties van respondenten ten aanzien van de bezwaarprocedure	105
8.2.1	Aanpak van de analyse	105
8.2.2	Beschrijving en analyse van de suggesties voor verbetering	106
8.3	Slotopmerkingen van de respondenten	109
9	Samenvatting en conclusies naar aanleiding van het eerste deel-onderzoek	111
9.1	Algemene opmerkingen	111
9.2	De situatie vooraf	112
9.2.1	Factoren die van invloed zijn op de keuze om al dan niet bezwaar te maken	112
9.2.2	Waarom zag men af van het maken van bezwaar?	112
9.2.3	Juridische deskundigheid / advisering	114
9.2.4	Eerdere ervaringen met bezwaarschriftprocedures	114
9.3	De ervaringen tijdens en na de procedure	115
9.3.1	Juridische deskundigheid / advisering	115
9.3.2	Tussentijds contact opgenomen door het bestuursorgaan / informatieverschaffing	116
9.3.3	Doorlooptijd van de bezwaarschriftprocedure	117
9.3.4	De hoorzitting / mondelinge behandeling	119
9.3.5	Het eindoordeel	122
9.4	Terugkoppeling naar de hypothesen en vraagstellingen	123
9.4.1	De hypothesen	123
9.4.2	De achtergrondgegevens	125
9.4.3	Kernelementen van procedurele rechtvaardigheid en concretisering daarvan	125
9.5	Opvallendste conclusies	127

Deel II	Kwalitatief deelonderzoek	129
10	Methodische verantwoording bij de kwalitatieve deelstudie	131
10.1	Inleiding	131
10.2	De topiclijst	132
10.2.1	Chronologische ordening van topiclijst	132
10.2.2	Topics met betrekking tot de doorwerking van ervaringen uit de primaire fase	133
10.2.3	Topics met betrekking tot de hoorzitting	134
10.2.4	Topics met betrekking tot een alternatief traject	136
10.2.5	De concrete topiclijst	137
10.3	Overige aspecten van de opzet van het kwalitatieve deel	138
10.4	Het verloop van het kwalitatieve onderzoek	140
10.4.1	Het verkrijgen van respondenten	140
10.4.2	Achtergrondgegevens van de respondenten	141
11	Uitkomsten	143
11.1	Periode voorafgaand aan de hoorzitting	143
11.1.1	Waarom maakt men bezwaar?	143
11.1.2	Informatie over de besluitvorming en de procedure	144
11.1.3	Wijze van bejegening / contact	144
11.2	De hoorzitting	145
11.2.1	Behoeftte aan informatie	145
11.2.2	Voice / rechtsbijstand	146
11.2.3	Betrouwbaarheid / luisteren	146
11.2.4	Neutraliteit	147
11.2.5	Bejegening	147
11.3	Communicatie; in de richting van een alternatief traject?	149
11.4	Integraal oordeel	151
11.4.1	Algemeen	151
11.4.2	Transparantie / begrijpelijkheid / juridische kennis	152
11.4.3	Ervaringen. Lessen voor de toekomst?	152
11.4.4	De factor tijd	153
12	Intermezzo: gegevens over de informatieverstrekking door de bestuursorganen	155
13	Beschouwing naar aanleiding van de bevindingen	157
13.1	Inleiding	157
13.2	Invloed van de voorgeschiedenis	157
13.3	Ervaring met bezwaarprocedure: de hoorzitting en de voorbereiding ervan	159
13.3.1	Algemeen	159
13.3.2	Informatie	159
13.3.3	Beleving van de hoorzitting	160
13.4	De doorwerking van pogingen om informeel tot een oplossing te komen	161
13.5	Opvallendste conclusies	166

Deel III Verbindende opmerkingen	169
14 Verhouding van de uitkomsten van het kwalitatieve onderzoek tot die van het kwantitatieve deelonderzoek	171
15 Hoe verder?	173
16 Samenvatting	175
16.1 Inleiding	175
16.2 Onderzoeksdesign	176
16.3 Opvallendste conclusies uit het kwantitatieve deelonderzoek	177
16.4 Opvallendste conclusies uit het kwalitatieve deelonderzoek	179
16.5 Verhouding van de uitkomsten van het kwalitatieve deelonderzoek tot die van het kwantitatieve deelonderzoek	180
16.6 Hoe verder?	182
Literatuur	185
Bijlage 1: Samenstelling van de begeleidingscommissie	191
Bijlage 2: Schematisch overzicht van de respons in het eerste deelonderzoek	193
Bijlage 3: Schematisch overzicht van de opzet van het eerste deelonderzoek	195
Bijlage 4: Wijze van horen	197
Bijlage 5: In hoeverre passen de in het kwalitatief deelonderzoek betrokken overheden een 'alternatief traject' / andere aanpak toe?	199
Bijlage 6: Overzicht interviews kwalitatief deelonderzoek	203

Deel o
Inleiding

I Inleiding en probleemstelling

1.1 De bezwaarschriftprocedure uit de Algemene wet bestuursrecht

Hoe ervaren burgers de in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) geregelde bezwaarschriftprocedure? Het doel van dit onderzoek is om daar meer over te weten te komen.

Voordat op het onderzoek zelf wordt ingegaan, geven we een beknopte inleiding op de Awb en de daarin opgenomen bezwaarschriftprocedure.¹

De Awb bevat algemene regels voor in beginsel het gehele bestuursrecht. Dat betekent dat het toepassingsgebied van deze wet heel breed is. Onder de werking van de wet vallen allerlei rechtsgebieden, zoals het milieurecht, ruimtelijk ordeningsrecht (bestemmingsplannen; bouwvergunningen e.d.), sociaal zekerheidsrecht, economisch bestuursrecht (bijvoorbeeld op het terrein van telecommunicatie of de bankwereld), vreemdelingenrecht, belastingrecht en subsidiëring op het terrein van de kunst. Op al die terreinen bestaan specifieke regels, maar voor een aantal algemene kwesties geldt daarnaast de Awb. Tot de onderwerpen die in de Awb aan bod komen horen bijvoorbeeld de normen die bestuursorganen in acht moeten nemen bij het voorbereiden en nemen van besluiten. Ook bevat de Awb bepalingen over de vraag of personen die het met een besluit niet eens zijn tegen dat besluit kunnen opkomen.

Als tegen een besluit een mogelijkheid van beroep bij de rechter bestaat, dan is de hoofdregel dat men een bezwaarschriftprocedure dient te doorlopen voordat men naar de rechter kan gaan.

Waar het gaat om bestuurlijke besluitvorming bevat de Awb dus regels over drie fasen:

- het voorbereiden en nemen van besluiten door een bestuursorgaan
- het opnieuw beoordelen van die besluiten door een bestuursorgaan (doorgaans in een bezwaarschriftprocedure)
- het voorleggen van besluiten aan de rechter.

Terzijde: daarnaast bevat de Awb ook regels van klachtrecht. Een 'klacht' is – anders dan een bezwaarschriftprocedure of een beroep op de rechter – niet gericht op het aantasten van een bestuursbesluit, maar op het krijgen van een oordeel over de vraag of de klager behoorlijk is behandeld.

Het bezwaarschrift wordt ingediend bij het bestuursorgaan dat het aan te vechten besluit heeft genomen. Dat betekent, dat als bijvoorbeeld een aanvraag voor

1 De termen 'bezwaarschriftprocedure', 'bezwaarprocedure' en 'bezwaar' worden hierna ook wel door elkaar gebruikt.

subsidie is afgewezen door een college van B & W, het bezwaarschrift wordt ingediend bij (en wordt behandeld door) datzelfde college van B & W. Het is de bedoeling dat het orgaan dat op het bezwaarschrift beslist het besluit heroverweegt. Dat wil zeggen dat het orgaan zich dient af te vragen of het nog steeds achter het besluit, zoals dat aanvankelijk werd genomen, staat.

In de literatuur en jurisprudentie wordt deze heroverweging wel aangeduid als een ‘volledige’ heroverweging. Daarmee wordt bedoeld op een kernpunt van verschil met de *rechterlijke* toetsing van bestuursbesluiten. Rechterlijke toetsing van bestuursbesluiten moet beperkt blijven tot de vraag of het bestreden besluit rechtmatig was. Bij de ‘volledige heroverweging’ in de bezwaarschriftprocedure horen daarentegen ook andere criteria een rol te spelen, zoals beleidsmatige, politieke overwegingen.

De doelen achter de bezwaarschriftprocedure

De doelen van de in de Awb gekozen systematiek van rechtsbescherming, met een centrale plaats voor de bezwaarschriftprocedure, zijn meervoudig. Dat de bezwaarschriftprocedure een meervoudige achtergrond heeft, kan van invloed zijn op de wijze waarop de procedure door de burger wordt ervaren. Een belangrijk doel van de procedure is om de burger de kans te bieden een besluit dat diens belangen raakt en waar hij of zij het niet mee eens is aan te vechten (dit wordt de rechtsbeschermingsfunctie genoemd). De procedure is echter niet alleen ten behoeve van de burger in het leven geroepen. Tijdens de parlementaire geschiedenis van de Awb is de volgende opsomming gegeven van de doelen van de bezwaarschriftprocedure:²

1. De procedure heeft een rechtsbeschermingsfunctie.
2. De procedure is een methode om de besluitvorming bevredigend af te ronden / leidt in een aanzienlijk aantal gevallen tot een oplossing van het gerezen geschil.
3. De voorbehandeling in bezwaar heeft tot gevolg dat een beter afgebakende en duidelijker uitgewerkte zaak bij de rechter komt.
4. De procedure kent een voordeel van algemeen bestuurlijke aard: gebreken in de organisatie worden beter zichtbaar.

De keuze voor een algemene bezwaarprocedure als voorprocedure voor een eventueel beroep op de bestuursrechter dateert uit de periode van vóór de Awb, namelijk uit de tijd van de Wet Arob (‘Administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen’). Die wet bood een algemene aanvullende bestuursrechtelijke rechtsbescherming: als er geen bijzondere bestuursrechtelijke procedure mogelijk was kon men beroep instellen bij de Afdeling rechtspraak van de Raad van State. In de Arob-periode werden nog andere doelen of functies genoemd.³ Sommige daarvan hebben hun actualiteit inmiddels enigszins verloren. Zoals het argument dat de filterfunctie van de bezwaarschriftprocedure nodig was om te voorkomen dat het invoeren van rechtspraak in twee feitelijke instanties nodig werd, doordat de Afdeling

² Zie met name PG Awb I, p. 279.

³ Van Kreveld en Scheltema 1976, m.n. p. 286-304; Ruiter en Jue 1978, p. 151 e.v.; Borman 1979, p. 5 e.v.; Breeuwsma e.a. 1984, p. 13-17.

rechtspraak van de Raad van State tezeer overbelast zou raken. (Dat argument is achterhaald, doordat rechtspraak in twee feitelijke instanties inmiddels toch al de hoofdregel is in het bestuursrecht). Hetzelfde geldt voor het *bevorderen van een decentrale geschillenbehandeling*. Daarmee werd in de Arob-periode bedoeld op de omstandigheid dat destijds veel bijzondere wetten een mogelijkheid van administratief beroep kenden. Anders dan bij bezwaar wordt administratief beroep behandeld door een ander, ‘hoger’, bestuursorgaan dan het orgaan dat het primaire besluit nam. Inmiddels is administratief beroep vrijwel geheel afgeschaft en vervangen door bezwaar.

Eén van de in de Arob-periode genoemde doelen – en wel een doel dat in de parlementaire geschiedenis van de Awb niet opnieuw is genoemd – is nog wel actueel, namelijk de functie van *compensatie voor mandaat*. Bezwaar biedt de mogelijkheid aan het bestuursorgaan om beslissingen die namens dat orgaan door iemand anders zijn genomen zelf te heroverwegen (althans te laten heroverwegen op een hoger niveau dan dat van de behandelend ambtenaar).

De inrichting van de bezwaarschriftprocedure

Het belangrijkste element van de inrichting van de bezwaarschriftprocedure is de hoofdregel dat belanghebbenden (waaronder uiteraard de indiener van het bezwaarschrift) dienen te worden gehoord.⁴ De Awb laat wel ruimte voor een verschillende invulling van dat horen. Uit artikel 7:13 Awb blijkt dat het bestuursorgaan zich kan laten adviseren door een commissie met een onafhankelijke voorzitter. Veel bestuursorganen hebben voor een dergelijke bezwaaradviescommissie gekozen. Dikwijls bestaat een dergelijke commissie ook voor het overige uit onafhankelijke leden, maar wordt de commissie ondersteund door een ambtelijk secretaris.⁵ De Awb schrijft deze vorm niet voor. Het komt dus ook voor dat het horen geschiedt door (vertegenwoordigers van) het bestuursorgaan zelf, of door één of meer ambtenaren.⁶ Het is waarschijnlijk dat de keuze voor een bepaalde vorm van het horen invloed heeft op de wijze waarop de procedure door de burger wordt ervaren.

Als voorbeeld van mogelijke varianten⁷ volgt hieronder een overzicht van de samenstelling van de hoorcommissies bij de bestuursorganen die betrokken waren bij het kwalitatieve deel van ons onderzoek.

4 Althans: zij dienen in de gelegenheid te worden gesteld te worden gehoord. Zie art. 7:2 Awb. Uitzonderingen op de hoorplicht zijn te vinden in art. 7:3 Awb.

5 Schwartz 2010, p. 61, meldt dat in 2007 van de Nederlandse gemeenten 89% een adviescommissie had die was samengesteld uit externe leden. Terzijde: zij voegt er aan toe dat 76% van die commissies voor meer dan de helft bestaat uit juristen.

6 Volgens Schwartz 2010, p. 61, komt het juist bij de grootste gemeenten (> 100.000 inwoners) verhoudingsgewijs vaak voor dat gehoord wordt door of namens het bestuursorgaan, namelijk bij 33% van die gemeenten.

7 Uitgebreid over de verschillende varianten: Schwartz 2010, p. 1.

Tabel 1.1 Voorbeelden van varianten van wijzen van horen in bezwaar⁸

Samenstelling horen- de instantie, per bestuursorgaan	Interne leden	Externe leden	Anders
Breda	– ⁹	Voorzitter en twee leden	pm ¹⁰
Enschede	– ¹¹	Voorzitter en twee leden	pm ¹²
Tilburg	bestuurlijk / ambtelijk: doorgaans ambtenaren, niet-zijnde behandelend ambtenaar ¹³	–	pm ¹⁴
UWV	ambtelijk: behandelaar van het bezwaar, soms met rapporteur	–	bij medische zaken is een arts betrok- ken; soms een arbeidsdeskundige

1.2 Doel van het onderzoek

De Awb is in 1994 in werking getreden en er is al een flink aantal evaluerende studies naar de werking van de Awb verricht. De eerste evaluatieronde vond plaats in 1996, de tweede in 2001 en de derde in 2006.¹⁵ In elke ronde was sprake van verschillende deelonderzoeken. Voor zover die onderzoeken waren gericht op de ervaringen van gebruikers van de Awb, ging het doorgaans vooral om ervaringen van degenen die de wet toepassen: bestuurders en rechters. In de tweede evaluatie droeg één van de deelonderzoeken de titel: ‘De burger en de Awb’. Uit de ondertitel (Ervaringen van repeat players met Awb-procedures) blijkt echter al, dat de gewone burger niet in het onderzoek werd betrokken. Alleen de ervaringen van zogenaamde repeat players werden onderzocht, dat wil zeggen, naast de toepassers van de Awb ook advocaten en andere professionele gemachtigden.¹⁶ Ook bij de derde evaluatie van de Awb was een van de deelonderzoeken gericht op ‘Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger’. Echter, zoals de ondertitel van het betreffende onderzoeksverslag aangeeft, is dat onderzoek beperkt gebleven tot

8 Zie bijlage 4 voor een meer gedetailleerde beschrijving.

9 Wel wordt de commissie ondersteund door een ambtelijk secretaris. Deze is geen lid.

10 De commissie is niet bevoegd in WOZ-zaken, personeelszaken en sociale zaken.

11 Wel wordt de commissie ondersteund door een ambtelijk secretaris. Deze is geen lid.

12 De commissie kent een anders samengestelde kamer voor personeelszaken (PZ). B&W benoemen in de kamer PZ één lid op voordracht van de in de commissie voor georganiseerd overleg vertegenwoordigde werknemers-verenigingen.

13 In geval van zwaardere zaken de bestuurder zelf (bijvoorbeeld burgemeester of wethouder).

14 De commissie is niet bevoegd bij bezwaar tegen raadsbesluiten (in dat geval fungeert een uit raadsleden samengestelde commissie als bezwaarschriftcommissie) of ingeval van besluiten van een bestuurscommissie.

15 De frequentie van de evaluaties is in overeenstemming met art. 11:1 Awb, de evaluatiebepaling.

16 Aalders e.a. 2001.

een behandeling van de ‘stand van zaken in theorie en eerder onderzoek’: een eigen empirisch onderzoek naar de ervaringen is in het kader van de wetsevaluaties achterwege gebleven. De onderzoekers bevelen aan dat dergelijk onderzoek alsnog wordt verricht. Dat onderzoek zou zich in de eerste plaats moeten richten op primaire besluitvorming en bezwaar.¹⁷ Een tweede aanbeveling was om in nader onderzoek vooral de ervaringen van burgers met gemiddelde of lager dan gemiddelde opleiding en sociale positie aan bod te laten komen. De commissie die de regering adviseerde over de verschillende in het kader van deze derde evaluatie uitgevoerde onderzoeken, de Commissie Evaluatie Awb III, heeft deze aanbevelingen overgenomen.¹⁸ De Commissie vond het ‘belangrijk dat de veronderstellingen van de wetgever op dit punt systematischer door middel van sociaal-wetenschappelijk onderzoek aan de werkelijkheid worden getoetst’.

Deze aanbeveling was aanleiding voor de Directie Wetgeving van het Ministerie van Justitie en de Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving (CZW) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) om bij het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie (WODC) het verzoek neer te leggen onderzoek uit te zetten dat inzicht zou kunnen verschaffen in de verwachtingen en ervaringen van burgers met betrekking tot Awb-bezwaarschriftprocedures. Dat heeft geleid tot het onderzoek waarvan in dit rapport verslag wordt gedaan.

In dit onderzoek staat een beschrijving en analyse van de ervaringen van de burgers met bezwaar voorop. Informatie over de ervaringen van burgers is van belang in een breder kader dan alleen ter evaluatie of de bedoelingen van de Awb gerealiseerd zijn. De Awb-bezwaarprocedure neemt een centrale plaats in, in de bestuursrechtelijke rechtsbescherming in Nederland, doordat de procedure – uitzonderingen daargelaten – een verplicht voorportaal is voor de toegang tot de bestuursrechter. De bezwaarprocedure is voor veel burgers een van de meest directe vormen van contact met bestuursorganen, in een situatie waarin het er voor hen erg op aankomt, namelijk als het bestuursorgaan een voor hen negatieve beslissing heeft genomen en dus een potentieel of reëel geschil bestaat. Daarbij kan het om ingrijpende beslissingen gaan, zoals een hoge boete of het recht op een uitkering. Het is van belang te weten in hoeverre de burger vertrouwen in de procedure heeft en welke factoren de ervaringen positief dan wel negatief beïnvloeden.

Daarover is, zoals gezegd, niet heel veel bekend waar het de Awb-bezwaarprocedure betreft. Wel kan worden gewezen op het proefschrift van Sanders, waarin het functioneren van bezwaarschriftprocedures werd onderzocht (Sanders 1999). In dat onderzoek werden méér aspecten van het functioneren van bezwaarschriftprocedures onderzocht (zoals de duur van de procedure en de filterwerking) dan in ons onderzoek. Het zwaartepunt van het onderzoek van Sanders lag bij dossieronderzoek. Maar daarnaast heeft hij de indieners van de bezwaarschriften waarop de bestudeerde dossiers betrekking hadden, schriftelijk vragen gesteld over hoe de procedure was ervaren.¹⁹ Sanders formuleerde enkele hypothesen over

17 Laemers e.a. 2007, p. 83-84.

18 Rapport van de Commissie Evaluatie Awb III (Commissie IJssink) 2007, p. 66.

19 Sanders 1999, p. 33.

het verband tussen de inrichting van de bezwaarschriftprocedure en het functioneren ervan. Drie van die hypothesen hebben betrekking op de wijze waarop de procedure door de bezwaardenden werd ervaren.²⁰ Daarnaast bestaan publicaties over onderzoek naar bezwaarschriftprocedures. De strekking van die onderzoeken was dikwijls beperkt.²¹

Méer informatie is voorhanden in – Nederlands, maar vooral ook buitenlands – onderzoek naar de ervaringen van partijen met juridische procedures in het algemeen, mede in relatie tot vormen van alternatieve geschilbeslechting. Daarop wordt hieronder nader ingegaan in hoofdstuk 2.

Probleemstelling

De centrale probleemstelling voor het onderzoek luidt:

Hoe ervaren burgers de bezwaarschriftprocedure zoals geregeld in de Algemene wet bestuursrecht?

Deze probleemstelling wordt in par. 2.3 uitgewerkt, nadat eerst is ingegaan op bestaand onderzoek naar ervaringen met juridische geschilbehandeling.

²⁰ Sanders 1999, p. 103, 105 en 110. Zie nader hierna, par. 2.4.2.

²¹ Zoals Van Montfort en Tromp 2000, p. 340-358; Veltman 2006. Voor een inventarisatie zie Laemers e.a. 2007, p. 52-56.

2 Uitwerking probleemstelling

2.1 Inleiding

Aan bestaand onderzoek naar ervaringen met geschilbeslechting is het al genoemde evaluatierapport van Laemers, De Groot-van Leeuwen en Frederiks gewijd. In het rapport worden vier verschillende groepen van theorieën genoemd die relevant zijn voor het onderhavige onderzoek, namelijk: procedurele rechtvaardigheidstheorie, distributieve rechtvaardigheidstheorie, attributietheorie en rationele keuzetheorie.²² Op die theorieën wordt hieronder ingegaan (par. 2.2). Daarna wordt besproken welke betekenis daaraan wordt gegeven bij het uitwerken van de centrale probleemstelling van ons onderzoek (par. 2.3). Vervolgens worden enkele hypothesen geformuleerd die voor dit onderzoek naar ervaringen met de bezwaarschriftprocedure aan de theorieën ontleend kunnen worden (par. 2.4).

2.2 Theorieën over ervaringen met geschilbeslechting in vogelvlucht

2.2.1 Procedurele of distributieve rechtvaardigheid

Te verwachten is dat de uitkomst van een procedure invloed heeft op de vraag of betrokkenen na afloop positief of negatief gestemd zijn over hetgeen de procedure hen heeft gebracht. Dat kan samenhangen met de vraag of de inhoud van de uitkomst als rechtvaardig wordt ervaren. Theorieën die zich richten op de rechtvaardigheid van de uitkomst worden aangeduid als *distributieve rechtvaardigheidstheorie*.²³ Daarnaast bestaan *procedurele rechtvaardigheidstheorieën*, die zich richten op de vraag in hoeverre de procedure als zodanig als rechtvaardig wordt ervaren.

Bekend is, dat de uitkomst – in de zin van voor betrokkene gunstig of ongunstig²⁴ – van de procedure ook invloed kan hebben op het oordeel over de procedurele gang van zaken. Uit eerder onderzoek blijkt, zoals Laemers e.a. het noemen, steeds ‘een opvallend verband tussen de uitkomst van de procedure en de mate van tevredenheid’.²⁵ Minekus haalt in zijn boekbijdrage ‘Over verliezers en zondebokken’ een onderzoek aan van Genn (Genn 1999), waarin naar voren komt dat er een duidelijk verband is tussen de afloop van een procedure en de mate waarin

22 Laemers e.a. 2007, p. 39.

23 Barendrecht en Gramatikov 2010, p. 1106, onderscheiden nog meer invalshoeken bij het beoordelen van het rechtvaardigheidsgehalte van het resultaat van een procedure. Naast distributieve rechtvaardigheid noemen zij restauratieve rechtvaardigheid, werkbaarheid van de uitkomst (transformatieve rechtvaardigheid) en transparantie van de uitkomst (informatieve rechtvaardigheid).

24 Dit moet worden onderscheiden van de vraag in hoeverre de uitkomst als *rechtvaardig* wordt ervaren. Zie Van den Bos 2005, p. 284.

25 Laemers e.a. 2007, p. xiii.

procespartijen het oordeel van de rechter als eerlijk beschouwen. ‘Van de respondenten die een procedure hadden gewonnen was 93% van oordeel dat die uitspraak eerlijk was. Van de verliezende respondenten daarentegen, beschouwde slechts 36% het oordeel van de rechter als eerlijk (Genn 1999: 202-204).’²⁶ Hier staan theorieën tegenover, die stellen dat een goede (eerlijke, duidelijke etc.) procedure er in belangrijke mate voor zorgt dat ook verliezers tevreden zijn in die zin dat zij de uitkomst aanvaardden.²⁷

In veel onderzoek wordt tegenwoordig gewerkt met theorieën waarin een combinatie van procedurele en distributieve rechtvaardigheid wordt gemaakt²⁸ en waarin verklaringen worden gegeven voor wanneer de invloed van procedurele dan wel distributieve rechtvaardigheid van groter belang is, waar het gaat om de aanvaarding van een beslissing.²⁹ Procedurele rechtvaardigheid lijkt van minder groot belang in zaken waarin de uitkomst een bedreiging kan vormen voor een onderwerp ten aanzien waarvan betrokkene een sterke morele opdracht ervaart,³⁰ bijvoorbeeld bij een onderwerp als de legalisering van abortus.

Verder blijkt uit onderzoek dat als de uitkomst van een procedure positief is, procedurele rechtvaardigheid weinig toevoegt aan de waardering.³¹ Een negatieve uitkomst wordt daarentegen vaker aanvaard als aan de eisen van procedurele rechtvaardigheid is voldaan.³² Er is ook onderzoek dat aangeeft dat als een procedurele onrechtvaardigheid wordt ondergaan, dit onrechtvaardigheidsoordeel moeilijk ongedaan gemaakt kan worden, omdat de eerste ervaring het sterkst telt. Brenninkmeijer spreekt hier van het ‘ankereffect’.³³ Meestal is het nu eenmaal de procedure die de eerste indrukken genereert, omdat de uitkomst na de procedure wordt bepaald. De theorie dat de eerste kennismaking de sterkste effecten heeft, wordt bevestigd door onderzoek waarin minder sterke effecten van procedurele rechtvaardigheid werden vastgesteld in gevallen waarin de ondervraagden de uitkomst van de zaak kenden en pas daarna bekend raakten met de procedurele gang van zaken.³⁴

26 Minekus 2002, p. 29. Dezelfde quote bij Laemers e.a. 2007, p. 28, met nog een verwijzing naar Genn en Paterson 2001.

27 Zie Luhmann 1978. Zie ook Michiels 1980, p. 282-288.

28 Laemers e.a. 2007, p. 22 e.v. Greenberg en Colquitt geven een fraai overzicht van de historische ontwikkeling van rechtvaardigheidstheorieën. De gecombineerde theorieën duiden zij aan als ‘integrative’. Het begin van ‘the integrative wave’ situeren zij aan het einde van de jaren tachtig van de vorige eeuw. Greenberg en Colquitt 2005, p. 35 e.v. Barendrecht en Gramatikov 2010 stellen dat de aanvaardbaarheid van juridische procedures afhangt van een combinatie van drie componenten: procedurele rechtvaardigheid, rechtvaardigheid van de uitkomst en kosten.

29 Brockner and Wiesenfeld 1996, p. 189-208; Skitka 2002, p. 588-597

30 Zie Skitka 2002, p. 588-597. Een ‘sterke morele opdracht’ is een vertaling van de term *moral mandate* die de schrijfster gebruikt.

31 Brenninkmeijer 2009, p. 2051, onder verwijzing naar Brockner en Wiesenfeld 1996, p. 189-208. Zie ook Tyler 1997, p. 885.

32 Brenninkmeijer 2009, p. 2052.

33 Brenninkmeijer 2009, p. 2053. Verwijzend naar o.a. Van den Bos e.a. 1997, p. 95-104.

34 Skitka 2002, p. 590, verwijzend naar Van den Bos e.a. 1997, p. 95-104 (ook genoemd door Brenninkmeijer 2009 t.a.p.).

2.2.2 Procedurele rechtvaardigheid

Een procedure pleegt als rechtvaardig te worden beoordeeld als is voldaan aan vier kernelementen:³⁵ *Voice / participation*, betrouwbaarheid, respectvolle bejegening en neutraliteit.

In verschillende empirische onderzoeken zijn daar nog andere elementen aan toegevoegd, soms als variant, of concrete invulling, van een van de vier hoofdkenmerken. Ter toelichting op deze kenmerken het volgende.

Met *voice* en *participation* wordt bedoeld op de mogelijkheid die iemand krijgt om diens visie op de zaak te geven, diens kant van de zaak te belichten. Het is de gelegenheid om een inbreng te leveren in de procedure.

Met *betrouwbaarheid* wordt aangegeven dat het belangrijk is dat de partij ervaart dat degene die het geschil beoordeelt niet alleen 'hoort', maar ook werkelijk *luistert*. Er moet blijken dat de inbreng van de partij serieus in de beoordeling wordt betrokken. De beoordelaar dient (zakelijke) betrokkenheid te tonen. Een van de manieren waarop kan blijken dat de inbreng serieus aandacht heeft gekregen is een goede motivering van de beslissing.

Respectvolle bejegening houdt in dat de partij zich op een beleefde wijze benaderd moet voelen. Ging het bij 'betrouwbaarheid' om het serieus nemen van de argumentatie, respectvolle bejegening voegt daar aan toe dat ook de persoon van de partij zich serieus genomen dient te voelen.

Neutraliteit verwijst naar onpartijdigheid, het gebruik van zakelijke motieven in plaats van persoonlijke motieven dan wel persoonlijke vooroordelen.

Uit de beschrijvingen van deze kenmerken kan worden afgeleid dat het niet gaat om strikt gescheiden aspecten.

Het aspect *snelheid*, of *tijdigheid*, het verkrijgen van een definitieve beslissing binnen redelijke termijn, komt niet voor in de opsomming van hoofdkenmerken van procedurele rechtvaardigheid van Tyler. Wellicht komt dat doordat Tyler twee onderzoeken aanhaalt, waaruit blijkt dat vertraging en kosten weinig invloed hadden op de tevredenheid van partijen. Tyler voegt er overigens aan toe dat dit opmerkelijk is.³⁶ Er is onderzoek waar uit blijkt dat mensen de duur wel degelijk belangrijk vinden.³⁷ Brenninkmeijer schrijft dat onderzoek uitwijst dat mensen een praktische oplossing op korte termijn voor hun geschil veel hoger waarderen dan een langdurige procedure.³⁸ Herweijer en Winter wijzen op het proefschriftonderzoek van De Jong. Uit de analyses van De Jong blijkt dat ook belanghebbenden

35 Laemers e.a. 2007, p. 40. De opsomming van deze vier kernelementen is te vinden bij Tyler 1997, p. 887-892. Zie ook Barendrecht en Klijn (red.) 2004, p. 15, die eveneens naar Tyler 1997 verwijzen.

36 Tyler 1997, p. 883-884.

37 Zie bijvoorbeeld Van Montfort e.a. 2005, p. 31-51. Het betreffende onderzoek is overigens gebaseerd op het proefschriftonderzoek van De Jong (De Jong 2004).

38 Brenninkmeijer 2009, p. 2055, verwijzend naar M.C. Euwema, S.W.P. Aaij, D. Landzaat & J.W.E. Langen, 'De opmars van de interventie. Tevredenheid over interventies van de Nationale ombudsman', in: *Werken aan behoorlijkheid. 25 Jaar Nationale ombudsman*, Den Haag: BJu 2007, p. 225-248.

die een objectief belang hadden bij uitstel, aandrongen op versnelling van de rechterlijke uitspraak.³⁹ Het geciteerde onderzoek van Herweijer en Winter zelf, dat betrekking had op klachtprocedures, liet zien dat de behandelingsduur een hoge bijdrage leverde aan de tevredenheid over de procedure.⁴⁰

Waar het de procedurele rechtvaardigheidstheorieën betreft moet nog de *interactional justice* worden genoemd.⁴¹ Deze theorie richt zich op interactie en bejegening. De theorie wordt ook buiten de sfeer van juridische procedures gebruikt, bijvoorbeeld in arbeidsrelaties. Dat aan deze benadering buiten de sfeer van juridische procedures een zelfstandige status wordt toegekend is begrijpelijk, omdat effecten van bejegening en interactie zich ook buiten formele procedures voordoen. Voor ons doel lijkt een afzonderlijke bespreking van *interactional justice* niet nodig. De gedachten achter deze theorie komen ten dele terug in de elementen 'betrouwbaarheid' en 'respectvolle bejegening' van de besproken procedurele rechtvaardigheidstheorie. Wel verdient opmerking dat een aantal van de elementen die in verhandelingen over *interactional justice* worden geïdentificeerd in de gangbare theorieën over procedurele (en distributieve) rechtvaardigheid niet expliciet wordt genoemd. Dat geldt bijvoorbeeld voor het element van de adequate motivering, dat in juridische teksten juist wel als belangrijk element van een behoorlijke procedure wordt gezien.⁴²

Nader over voice / participation (1): het belang van een mondelinge behandeling

Sanders (Sanders 1999) formuleerde verschillende hypothesen die ook voor het onderhavige onderzoek van belang zijn. De eerste daarvan luidt:

'Een bezwaarprocedure waarin gehoord wordt, geeft bezwaarden vaker de overtuiging dat de beschikking op bezwaar juist is dan een bezwaarschriftprocedure waarin niet gehoord wordt', p. 103.

De hypothese werd bevestigd (a.w., p. 263). Een dergelijke hypothese is in ons onderzoek niet betrokken, omdat horen in de Awb-bezwaarschriftprocedure in beginsel verplicht is.⁴³ Toch is de uitkomst van het onderzoek van Sanders ook voor ons onderzoek relevant, omdat het informatie verschaft over het belang dat bezwaarden stellen in het horen en doordat werd geconstateerd dat de omstandigheid dat men de gelegenheid kreeg zijn zegje te doen een positieve invloed had op de waardering van de uitkomst. Sanders tekent nog wel aan dat – zoals verwacht

39 Herweijer en Winter 2007, p. 240. De verwijzing is naar De Jong 2004.

40 Herweijer en Winter 2007, p. 243.

41 Greenberg en Colquitt 2005, p. 29 e.v. Zie ook Barendrecht en Klijn 2004, p. 15. Zij verwijzen naar R.J. Bies en J.S. Moag, 'Interactional Justice: Communication criteria for fairness', in: R.J. Lewicki, B.H. Sheppard and M.N. Bazerman (eds.), *Research on Negotiation in Organizations*, 1: pp. 43-55. Greenwich, CT: JAI Press 1986.

42 Art. 6 EVRM; De Waard 1987, hfs. 9.

43 Sanders zette, wat de invloed van al dan niet horen betreft, twee procedures tegenover elkaar. De ene lag op het terrein van de Kinderbijslag, waar horen in beginsel verplicht is, de ander op het terrein van de studiefinanciering, waar geen verplichting tot horen gold. Zie Sanders 1999, bijv. op p. 263. Deze afwijking van de Awb geldt overigens nog steeds, zie art. 7.3 Wet studiefinanciering 2000.

mocht worden – personen die geheel of gedeeltelijk gelijk hadden gekregen vaker overtuigd waren van de juistheid van de uitkomst dan personen bij wie dit niet het geval was.

Nader over voice / participation (2): zelf het woord voeren

Uit eerder onderzoek lijkt opgemaakt te kunnen worden dat mensen meer tevreden zijn over de rechtsgang die zij hebben doorlopen – althans, de uitkomst eerder aanvaarden – als zij professionele rechtsbijstand hebben gehad dan wanneer dit niet het geval is.⁴⁴ Het is niet zeker of dit ook geldt voor bezwaarprocedures. Van dergelijke procedures zou men immers kunnen verwachten of zelfs hopen dat daar een veel minder formele, afstandelijke behandeling plaatsvindt dan in een rechtszaal. Als men in een bezwaarschriftprocedure niet wordt gesteund door een professionele gemachtigde, dan wordt dit mogelijk minder als een gemis ervaren dan in een procedure bij de rechter. Bovendien is het heel wel mogelijk dat op dit punt een verandering in wensen is opgetreden ten opzichte van de periode waarop het zojuist bedoeld onderzoek betrekking had. Zo schrijven Barendrecht, Klijn (red.) 2004 (p. 15):

‘Tyler, de leidende onderzoeker op dit gebied, merkt op dat de basis voor acceptatie van met autoriteit genomen beslissingen lijkt te verschuiven van de neutraliteit van de beslisser naar diens betrouwbaarheid.’

Het bedoelde onderzoek van Tyler dateert van 1997. Ter toelichting: bij de factor ‘betrouwbaarheid’ gaat het er om dat de autoriteit betrokkenheid bij het conflict en zorg voor de belangen en argumenten van partijen toont. Deze autoriteit, de geschilbeslechter, zou er blijk van moeten geven dat hij de persoon en het probleem van de partij waardeert en belangrijk vindt en werkelijk probeert een oplossing te vinden die goed voor partijen is. Te verwachten is dan ook, dat ‘betrouwbaarheid’ in deze zin sterker wordt gevoeld naarmate er meer sprake is van rechtstreeks contact tussen de autoriteit⁴⁵ en de partij, zonder tussenkomst van een gemachtigde. In een voetnoot schrijven Barendrecht, Klijn e.a. inderdaad:

‘Recent onderzoek suggereert dat partijen liever zelf het woord voeren dan dat zij dat vertegenwoordigers laten doen.’⁴⁶

Vergelijkbare opmerkingen kunnen worden gemaakt over het element ‘voice’ (gehoord worden in, kunnen deelnemen aan de procedure) dat in procedurele rechtvaardigheidstheorieën een prominente plaats inneemt. Barendrecht, Klijn e.a.:

44 Schuyt e.a. 1978, onderzochten niet zozeer de tevredenheid, als wel de mate van *aanvaarding* van de uitspraak. Respondenten die waren bijgestaan door een advocaat waren het duidelijk vaker eens met de uitspraak dan anderen (p. 248). Dat beeld wordt – zoals de onderzoekers ook zelf opmerken – wel enigszins vertekend doordat de advocaten ook iets succesvoller waren bij het bereiken van een positieve uitkomst (vgl. p. 232).

45 In de context van bezwaar kan dat zijn: de bezwaaradviescommissie.

46 Barendrecht en Klijn (red.) 2004, p. 15, noot 18, met verwijzing naar D. Shestowsky, ‘Procedural preferences in alternative dispute resolution: A closer, modern look at an old idea’, uit 2004.

‘Als de juristen onderling debatteren en de beslissingen voor partijen nemen, gaat de waardering omlaag’.⁴⁷

Nader over neutraliteit

Een van de hypothesen van Sanders (Sanders 1999) is van belang in verband met de factor neutraliteit:

‘Een bezwaarschriftprocedure waarin een bezwaarschrift helemaal door één ambtenaar behandeld wordt, geeft bezwaarden minder vaak de overtuiging dat de beschikking op bezwaar juist is dan een bezwaarschriftprocedure waarin een bezwaarschrift door meerdere ambtenaren behandeld wordt’ (a.w., p. 105).

Deze hypothese werd door het onderzoek van Sanders weerlegd (a.w., p. 264). Sanders vindt dit onverwacht en tekent aan dat bezwaarden waarschijnlijk in de meeste van de door hem onderzochte gevallen niet kunnen beoordelen door hoeveel ambtenaren hun bezwaarschrift is behandeld. Wat daarvan zij, geconstateerd kan worden dat de hypothese in ieder geval niet werd bevestigd en dat er reden is voor nader onderzoek naar de vraag hoe bezwaarden de inrichting van het horen ervaren.

Een volgende hypothese van Sanders die voor ons onderzoek relevant is, luidde:

‘Naarmate de bezwaarschriftprocedure meer lijkt op een procedure voor de rechter, zullen bezwaarden vaker het gevoel hebben dat de beschikking op bezwaar juist is’ (a.w., p. 110).

Deze hypothese werd bevestigd noch weerlegd (a.w., p. 265). De resultaten van het onderzoek van Sanders waar het de laatste twee geciteerde stellingen betreft geven een aanwijzing dat men in een bezwaarschriftprocedure mogelijk het aspect ‘betrouwbaarheid’ belangrijker vindt dan het aspect ‘neutraliteit’.

2.2.3 Attributietheorie

Attributietheorieën hebben betrekking op de algemeen menselijke tendens om succes aan eigen kwaliteiten toe te schrijven en tegenslag aan buiten henzelf gelegen factoren. (Denk aan de supporter van het nationale voetbalelftal die over de resultaten van dat elftal – al naar gelang er gewonnen dan wel verloren is – zegt: ‘we hebben gewonnen’, tegenover ‘ze hebben verloren.’) Desondanks lijkt een goede procedure (mede) bepalend te kunnen zijn voor de vraag of men een verlies in de procedure ook werkelijk aan externe factoren toeschrijft. Zo vond Michiels als opvallend resultaat van zijn onderzoek naar het Kroonberoep bij bestemmingsplannen, ‘dat een niet onbelangrijke minderheid van de (gedeeltelijke) verliezers geen concrete, externe factoren kan aanwijzen die de oorzaak van dit ongunstige resultaat zouden vormen. Dit, terwijl de Kroon als beslissend orgaan en de Kroonberoepsprocedure toch twee zeer voor de hand liggende, potentiële ‘schuldigen’

47 Barendrecht en Klijn (red.) 2004, p. 15, onder verwijzing naar Tyler 1997, p. 885-890.

zijn.⁴⁸ Een ongunstig resultaat wordt dus niet altijd op het conto geschreven van (in dit geval) het orgaan dat de beslissing nam.

2.2.4 *Rationele keuzetheorie*

De rationele keuzetheorie heeft betrekking op de vraag hoe mensen keuzen maken, zoals de keuze om al dan niet een procedure te beginnen. Laemers e.a. noemen met name die keuze, maar er zijn ook nadat die beslissing eenmaal is gevallen nog keuzen waarvan men zich kan afvragen op basis waarvan deze worden gemaakt, zoals de keuze om zich al dan niet te voorzien van professionele rechtsbijstand, of de keuze om alsnog – of aanvullend – te kiezen voor een ander oplossingstraject voor het geschil. Volgens de rationele keuzetheorie kunnen dergelijke keuzen worden gereconstrueerd als keuzen die ‘de verstandige burger’ maakt op basis van een kosten-batenanalyse.⁴⁹ Het gaat daarbij overigens niet alleen om kosten en baten in financiële zin. De doelen die men met een procedure wenst te bereiken kunnen van andere dan financiële aard zijn, zoals het verkrijgen van een echtscheiding of het veranderen van gedrag van de wederpartij. Ook ‘rechtvaardigheid’ kan tot de baten gerekend worden. En aan de kosten-kant kunnen kosten een rol spelen die niet primair van financiële aard zijn, maar bijvoorbeeld te maken hebben met de moeite die men moet doen om een bepaald doel te bereiken. Een concreet voorbeeld is geografische bereikbaarheid van instanties of beperkte ‘openingstijden’ (inclusief beperkte telefonische bereikbaarheid).⁵⁰ Verder moet bij de aanduiding ‘de verstandige burger’ worden opgemerkt dat het kan gaan om situaties waarin deze denkfouten maakt dan wel over onvolledige of zelfs onjuiste informatie beschikt.⁵¹

Een omvangrijk onderzoek naar de vraag welke keuzen burgers in Nederland maken bij het oplossen van hun juridische problemen is het onderzoek Geschilbeslechtingdelta 2003.⁵² Onderzocht werd, kort gezegd, in welke mate civiel- en bestuursrechtelijke problemen onder de bevolking voorkomen, welke oplossingsstrategieën werden aangewend en welke omstandigheden de keuzen voor die strategieën hebben beïnvloed. Het onderzoeksrapport bevat informatie die voor het onderhavige onderzoek relevant is, over keuzen die op het vlak van het gebruik van juridische procedures worden gemaakt. Dat betreft bijvoorbeeld verschillen in keuzen tussen hoger en lager opgeleiden (a.w., p. 187 en 192), verschil in de mate van gebruik van bestuursrechtelijke procedures, vergeleken met civielrechtelijke procedures (a.w., p. 191) en informatie over het gebruik van bijstand van advocatuur (p. 107 en 191).

Het onderzoek Geschilbeslechtingdelta 2003 werd uitgevoerd via een internetenquête. De onderzoekers sluiten niet uit dat door de keuze voor dit medium ‘bepaalde minder zelfredzame (sub)-groepen in de samenleving, sociaal zwakkeren,

48 Michiels 1982, p. 549.

49 Laemers e.a. 2007, p. 26; Van Velthoven en Ter Voert 2004a, p. 56; Van Velthoven en Ter Voert 2004b, p. 29 e.v.

50 Zie Van Velthoven en Ter Voert 2004a, p. 60.

51 Zie, naast Van Velthoven en Ter Voert 2004a, ook Niemeijer 2007, p. 10.

52 Van Velthoven en Ter Voert 2004a. Van Velthoven en Ter Voert 2004b is een *spin off* van het betreffende onderzoek.

ondervertegenwoordigd zijn in het onderzoek'. De onderzoekers geven daarbij aan dat de groep van (niet-westerse) allochtonen in de steekproef vrijwel geheel niet voorkomt (a.w., p. 194). Inmiddels is er, zes jaar na het onderzoek Geschilbeslechttingsdelta 2003, een vervolgonderzoek gedaan (Van Velthoven en Klein Haarhuis 2010, Geschilbeslechttingsdelta 2009). De genoemde ondervertegenwoordiging van onder andere niet-westerse allochtonen vormde reden om in het nieuwe onderzoek naast een internetenquête een apart face-to-face onderzoek uit te voeren.⁵³

Over het onderzoek Geschilbeslechttingsdelta 2003 moet nog worden opgemerkt dat het niet alleen gericht was op de keuze-strategieën. Er is ook gevraagd naar een beoordeling van het verloop van de procedures en ook die resultaten zijn interessant voor ons onderzoek. Zo wordt op p. 125 e.v. van het rapport aangegeven in hoeverre men tevreden was als men ter zitting door iemand anders het woord had laten voeren dan wel zelf het woord had gevoerd. Daarnaast zijn er gegevens opgenomen over de vraag of men vond dat men vooraf voldoende was geïnformeerd en of men vond dat men voldoende gelegenheid had gekregen om het zijne naar voren te brengen. Op p. 162 wordt weergegeven hoe de ondervraagden oordeelden over het door hen in de procedure behaalde resultaat.⁵⁴ Het rapport bevat derhalve ook informatie die uit een oogpunt van de andere boven genoemde theorieën (procedurele of distributieve rechtvaardigheid, dan wel attributietheorie) van betekenis is.

2.3 Uitwerking van de centrale probleemstelling

Bovengenoemde theorieën kunnen op verschillende wijze bijdragen aan het onderzoek naar de ervaringen van burgers met de bezwaarschriftprocedure uit de Awb. Die bijdrage is van belang bij het opzetten van het onderzoek. Daarnaast zijn de theorieën behulpzaam bij het interpreteren van de gevonden gegevens.

Het begint al bij de keuze om al dan niet een bezwaarschrift in te dienen. Wat drijft de burger? Is dat onvrede met het jegens hen genomen besluit? Of komen zij tegen dat besluit op omdat zij vinden dat zij niet correct bejegend zijn? Waardoor wordt voor het overige hun keuze om al dan niet bezwaar te maken bepaald? In hoeverre speelt bijvoorbeeld de vrees voor kosten daarbij een rol? Als betrokkene besluit wel een bezwaarschrift in te dienen, dan heeft zijn Ausgangssituation naar verwachting betekenis voor de wijze waarop hij de procedure zal ervaren. Tijdens de procedure speelt de vraag naar procedurele rechtvaardigheid. Van welke factoren is op basis van theorieën over procedurele rechtvaardigheid te verwachten dat zij van invloed zijn op de vraag in hoeverre de procedure als positief dan wel negatief wordt ervaren? En tenslotte is de uitkomst van belang. Welke invloed heeft de uitkomst op de beoordeling van de procedure, of andersom?

Hieronder beschrijven wij hoe de centrale probleemstelling – hoe ervaren burgers de bezwaarschriftprocedure zoals geregeld in de Algemene wet bestuursrecht? –

⁵³ Van Velthoven en Klein Haarhuis 2010, voorwoord.

⁵⁴ Het resultaat van een officiële procedure werd door 57,7% 'billijk' gevonden, tegenover 86,1% waar het betreft het resultaat van een overeenstemming na onderhandeling.

onder invloed van de bestaande theorieën wordt uitgewerkt. Wij doen dat aan de hand van de verschillende elementen van de centrale probleemstelling.

2.3.1 *Nadere toelichting op het element ‘ervaren’*

‘Ervaringen’: niet louter tevredenheid, maar te relateren aan wensen en verwachtingen (vooraf)

Of iemand positieve dan wel negatieve ervaringen opdoet is mede afhankelijk van de bij die persoon voordien levende verwachtingen, waar het gaat om de behandeling (*procedure*) of om inschatting of het door de bezwaarde gekoesterde doel bereikt kan worden (*uitkomst*).⁵⁵ Beïnvloeding van de verwachtingen die bezwaarden vooraf hebben van de door hen ingezette procedure zou om die reden een effectief middel tot verbetering van de ervaringen kunnen zijn.

Al vaker is voor sommige Awb-bezwaarprocedures een inventarisatie gemaakt van beoordelingen door burgers, met verklaringen voor verschillen (bijvoorbeeld verschillen tussen categorieën bezwaarmakers of de wijze waarop aan de bezwaarprocedures is vormgegeven).⁵⁶ Vanwege de zojuist geschetste redenen is het van belang te onderzoeken welke beweegredenen de burgers hadden om bezwaar te maken – of juist: daarvan af te zien – en welke verwachtingen zij koesterden van het bezwaar. Hetzelfde geldt voor de redenen om af te zien van beroep bij de rechter. In eerder onderzoek komt wel naar voren dat een tamelijk grote groep bezwaarmakers ontevreden is over de bezwaarprocedure, terwijl vervolgens toch in betrekkelijk weinig zaken beroep wordt ingesteld. Een voorbeeld. Van Montfort en Tromp 2000 schrijven:

‘Het eindoordeel van bezwaarmakers over de gehele procedure is niet al te positief. Een aanzienlijk deel van de bezwaarmakers (43%) oordeelt negatief tot zeer negatief over het verloop van de gehele procedure. Het is dan ook begrijpelijk dat diverse personen doorprocederen bij de bestuursrechter.’⁵⁷

Dat is inderdaad begrijpelijk. Toch is opvallend dat 81% van de bezwaarmakers niet in beroep ging bij de rechter, hoewel 43% een negatief oordeel over de procedure had.

Wat zijn de redenen om af te zien van beroep? Als men na de ervaringen met het bezwaar eenvoudig berust, is dat dan een teken van ‘uiteindelijke vrede ondanks klachten’, of van een gevoel van onmacht?⁵⁸

55 Vgl. de drie aspecten ‘behoefden’ (d.w.z. wensen omtrent de uitkomst van de procedure), ‘verwachtingen’ en ‘ervaringen’, die werden onderzocht door Huver e.a. 2007.

56 Zie par. 1.2, waar onder meer is verwezen naar Laemers e.a. 2007, p. 83-84.

57 Van Montfort en Tromp 2000, p. 345.

58 Vgl. Malsch 2002, p. 138, die spreekt van ‘een toenemende kloof tussen burgers en autoriteiten’.

In ons onderzoek wordt getracht de ervaringen zo specifiek mogelijk te achterhalen, alsook om te achterhalen of er een verband aanwezig is met (al dan niet gerechtvaardigde) verwachtingen die betrokkene vóór de procedure koesterde.

Dat is mede nodig om de valkuilen te vermijden waar Minekus op wijst als het gaat om zogenaamd ‘tevredenheidsonderzoek’. Minekus wijst op ‘cognitieve dissonantie’ en het werk van A. de Swaan, die stelt dat onderzoek naar tevredenheid dikwijls niet werkelijke tevredenheid registreert, maar eerder iets zegt over de respondent, de uitkomsten van een vergelijking met een voor de onderzoeker onbekende waarde, of de gedachte dat eventuele alternatieven nu eenmaal toch geen haalbare kaart zijn. (Vgl. het voorbeeld van Volkswagenbezitters die zeggen tevreden te zijn over hun auto, hoewel ze eigenlijk liever een Mercedes zouden hebben gehad).⁵⁹

Toegespitst op het onderwerp van het onderhavige onderzoek: getracht is de ervaringen in verband te brengen met de voordien bestaande *verwachtingen* (omtrekt hetgeen men in deze procedure te wachten staat, alsook de verwachtingen omtrent het resultaat dat in de procedure bereikt zou kunnen worden). Voor zover er in Nederland onderzoek is gedaan naar ervaringen van cliënten met bezwaar en andere juridische procedures (rechtspraak) gaat het dikwijls om een vraag naar ‘tevredenheid’ over de procedure zoals deze is bedacht door de wetgever en wordt uitgevoerd door de geschilbeslechtende instantie.⁶⁰ Als niet alleen wordt onderzocht of de burger tevreden is, maar ook waar deze eigenlijk behoefte aan had (bijvoorbeeld: duidelijker informatie over de inhoudelijke kant van de zaak, of een minder formele benadering, in de vorm van een gesprek), dan zou bijvoorbeeld kunnen blijken dat die behoeften niet aansluiten bij hetgeen in bezwaar wordt geboden. Het is dan ook van belang te onderzoeken wat de burger had verwacht of gehoopt en daarnaast waaraan deze zich eventueel heeft gestoord, voorafgaand aan de eigenlijke bezwaarprocedure.⁶¹

‘Ervaringen’: ook de verwachtingen van personen die afzien van het maken van bezwaar

Het begrip ‘ervaringen’ wordt in dit onderzoek ruim opgevat, namelijk in relatie tot het beeld dat men van de bezwaarprocedure heeft. Onderzocht wordt waarom mensen eventueel *afzien van bezwaar*. Ook het afzien van bezwaar kan te maken

59 Minekus 2002, p. 25.

60 Vgl. bijvoorbeeld Van Montfort en Tromp 2000, p. 340-358

61 Te verwachten is dat tekortschieten van informatie een punt van teleurstelling zou kunnen zijn. In dat verband kan worden opgemerkt dat in de ‘irritatie top 16’ zoals weergegeven in het rapport *Merkbaar minder én beter* 2006, de eerste en tweede plaats worden ingenomen door aspecten die naar onze veronderstelling nogal eens een rol kunnen spelen in de ervaringen van burgers die met bezwaar te maken krijgen. Op nummer 1 van die top 16 staat namelijk ‘onduidelijkheid informatieverstrekking’, en op 2 ‘rechten en plichten van burgers zijn onvoldoende bekend’. *Merkbaar minder én beter, Voortgangsrapportage Administratieve Lastenverlichting Burgers* 2006, p. 4. Overigens zijn ook de andere ergernissen relevant in het verband van bezwaar, zoals op plaats 15: ‘problemen om fouten te herstellen’.

hebben met verwachtingen omtrent bezwaar, of met eventuele eerdere ervaringen.⁶²

Vergelijkbare opmerkingen kunnen worden gemaakt over het vervolgtraject. Gaat men na de beslissing op bezwaar in beroep bij de rechter of niet? De ervaringen in de bezwaarfase kunnen hebben bijgedragen aan de keuze om af te zien van beroep op de rechter. Verder is deze informatie van belang voor de vraag naar de filterfunctie in bezwaar.

Ervaringen tijdens de procedure

Daarnaast willen wij de ervaringen die bezwaarden hebben, trachten te verbinden aan de wijze waarop het besluitvormings- en bezwaartraject is vormgegeven. Voor alle duidelijkheid: het gaat hier dus niet alleen om het eigenlijke *bezwaartraject*, maar ook om hetgeen voordien aan contacten heeft plaatsgevonden. Soms gaat aan de primaire beslissing min of meer uitgebreid contact vooraf (soms ook in een overlegsetting), of zijn de belanghebbenden uitgenodigd voor een zogenaamd ‘zienswijzegesprek’ als bedoeld in de artikelen 4:7 en 4:8 Awb. Het maakt voor de beleving van de burger uit, zo veronderstellen wij, of een bezwaarprocedure wordt ingezet zonder enig eerder contact, dan wel nadat al wel een vorm van communicatie heeft plaatsgevonden (en indien dat het geval is, kan de vorm waarin dat gebeurt verschil maken).

In het kader van dit onderzoek is het interessant om ter concretisering van – de vier hoofdelementen van – procedurele rechtvaardigheid (inclusief *interactional justice*) te onderzoeken:

- de voorafgaand aan de procedure en tijdens de procedure verstrekte of voorhanden zijnde informatie over de procedure (*transparantie*). Welke informatie was voorhanden en hoe is deze gewaardeerd?
- hoe is het ‘gehoord worden’ ervaren? Wij veronderstellen dat het indieners van bezwaren er niet alleen gaat om hun zogenaamde *day in court* te hebben: ‘eindelijk eens te kunnen zeggen waar het op staat’ (het element *voice*), maar ook dat het tot een *uitwisseling* van argumenten komt, doordat ook van de zijde van de bezwaarinstantie en/of de adviescommissie uitleg wordt gegeven. Een uitwisseling versterkt het element *betrouwbaarheid* en kan bovendien leiden tot het snel uit de wereld helpen van een geschil. Men hoort regelmatig verzuchten dat pas in bezwaar (of zelfs nog later) duidelijk is geworden hoe de zaak in elkaar zit.
- hoe ervaart men de kwaliteit van de motivering, zowel wat de volledigheid betreft als de leesbaarheid en begrijpelijkheid van de beslissing. (Ook dit wordt wel genoemd als een aspect van het element *betrouwbaarheid*.)
- heeft men het gevoel *respectvol* te zijn bejegend?
- ervaart men de behandeling en besluitvorming in bezwaar als voldoende *onpartijdig*?
- het aspect tijd: hoe is de *duur van de procedure* ervaren?

62 Ook Schuyt e.a. strekten hun onderzoek nadrukkelijk uit tot ‘niet-klagers’, vgl. Schuyt e.a. 1978, hfs. 5.

Verder kan het voorkomen dat een bezwaarprocedure alleen nodig lijkt te zijn geweest omdat de kwaliteit van het primaire besluit te wensen overliet en er geen andere mogelijkheid van redres aanwezig leek dan het indienen van bezwaar.

Ervaringen en uitkomst

Gegevens over de uitkomst van de door de bezwaarde ingezette procedure zijn nodig om het verband met positieve of negatieve ervaringen van individuele bezwaarden te kunnen beoordelen. Zoals eerder aangegeven wordt in onderzoek naar ervaringen met procedures doorgaans een verband vastgesteld tussen de uitkomst van de procedure en hoe betrokkene de procedurele gang van zaken heeft ervaren.

2.3.2 Het element 'burgers'

Binnen de groep burgers dient de groep personen met gemiddeld of lager dan gemiddeld opleidingsniveau goed vertegenwoordigd te zijn. Met name taalvaardigheid lijkt een belangrijke factor, bij de vraag hoe men de bezwaarschriftprocedure ervaart. Er zijn in Nederland naar schatting 1,5 miljoen functioneel analfabeten.⁶³

Onder 'burgers' worden in dit onderzoek ook andere dan natuurlijke personen – met name: bedrijven – begrepen. Bedrijven zijn – uitzonderingen daargelaten – evenmin *repeat players* als natuurlijke personen.⁶⁴ Net als natuurlijke personen worden bedrijven regelmatig met voor bezwaar vatbare besluiten geconfronteerd. Het bedrijfsleven klaagt veelvuldig over 'regeldruk' en 'juridisering'.⁶⁵ Verder lijkt te verwachten dat bedrijven calculerend omgaan met procederen, en dan wellicht op andere wijze dan natuurlijke personen, vanwege het kostenaspect en omdat men de verhoudingen met de overheid goed wenst te houden.

2.3.3 Het element 'de Awb-bezwaarschriftprocedure'

In de probleemstelling wordt gesproken van 'de bezwaarprocedure zoals geregeld in de Algemene wet bestuursrecht'. Het is van belang er hier nog eens op te wijzen dat er belangrijke verschillen bestaan in de wijze waarop de bezwaarschriftprocedure is vormgegeven. Met name bestaan er nogal wat verschillen in de wijze waarop bezwaarden worden gehoord. Dat kan bijvoorbeeld zijn door een of enkele ambtenaren, dan wel door een onafhankelijke adviescommissie.⁶⁶ Te verwachten is dat deze vormgeving van de procedure effecten kan hebben op de vraag in hoeverre

63 'In Nederland zijn naar schatting 1,5 miljoen laaggeletterden. Deze mensen hebben grote moeite met lezen en schrijven waardoor zij [in] het dagelijks leven of op het werk minder goed kunnen functioneren. Van de 1,5 miljoen mensen is 1 miljoen autochtoon en 500.000 allochtoon. Van de 1 miljoen autochtonen zijn 250.000 mensen vrijwel geheel ongeletterd', aldus de internetsite van de Stichting lezen en schrijven (www.lezenenschrijven.nl). Maar liefst 7% van de jongeren in de leeftijd van 16 tot en met 25 jaar is functioneel analfabeet, zo bericht de website: <http://vakcommunities.kennisnet.nl/bve/educatie/Nieuwsarchief/SIRE-Campagne/>.

64 Aan *repeat players*, waaronder professionele gemachtigden van burgers, is in verschillende eerdere Awb-evaluaties al wel naar hun ervaringen gevraagd. Zie ook Laemers e.a. 2007, p. 44-45.

65 Vgl. de verwijzingen in het rapport *Merkbaar minder én beter* 2006, p. 2.

66 Zie hierboven, par. 1.1, Tabel 1.1.

men zich onpartijdig behandeld voelt en voor de vraag in hoeverre de bezwaarprocedure als (te) formalistisch wordt ervaren.⁶⁷

Daarnaast zijn er belangrijke verschillen waar het gaat om het traject dat wordt afgelegd tussen het indienen van bezwaar en het eventuele horen. Tegenwoordig gaan veel bestuursorganen er toe over om na binnenkomst van een bezwaarschrift te reageren met een telefoontje met de indiener. Het telefoongesprek wordt dan ingeleid met een open vraag als: 'U bent in bezwaar gegaan, wat is er aan de hand?' Deze aanpak lijkt opvallende resultaten te hebben. In een aanzienlijk aantal gevallen blijkt het telefoongesprek tot intrekking van het bezwaar te leiden.⁶⁸

In het onderzoek is getracht informatie te verkrijgen over de invloed van de vormgeving van de bezwaarschriftprocedure en de invloed van tussentijdse contacten tussen burger en bestuursorgaan nadat het bezwaarschrift is ingediend.

In de nu volgende paragraaf wordt een en ander geconcretiseerd in de richting van hypothesen voor het onderzoek.

2.4 Hypothesen

Welke hypothesen kunnen voor dit onderzoek worden afgeleid uit bestaand onderzoek? Bij het ontwikkelen van hypothesen is in dit onderzoek gebruik gemaakt van de al genoemde vier kernelementen die voorkomen in theorieën over procedurele rechtvaardigheid (voice, betrouwbaarheid, respectvolle bejegening en neutraliteit). Daarnaast wordt hieronder een aantal factoren onderscheiden waarvan te verwachten is dat zij invloed hebben op de waardering van burgers van de specifieke procedure die in dit rapport centraal staat: de bezwaarschriftprocedure.

2.4.1 Al dan niet vertegenwoordigd zijn door een professionele gemachtigde

Zoals in paragraaf 2.2 is vermeld, staat op basis van de bestaande literatuur niet bij voorbaat vast of burgers die vertegenwoordigd worden door een professionele gemachtigde positievere dan wel negatievere ervaringen hebben met het voeren van een juridische procedure.

Hypothesen: Te verwachten is dat in bezwaar genomen beslissingen eerder door burgers worden geaccepteerd naarmate de burger meer *zelf* het woord heeft kunnen doen, ook in het geval de burger voorzien is van bijstand door een gemachtigde.

67 Zie ook Sanders 1999, p. 95 e.v.

68 Zie Brenninkmeijer 2004, p. 212: dergelijke telefoongesprekken leidden tot intrekking van één derde van de bezwaarschriften. Ook p. 214: 'soms is opbellen, het geven van een toelichting, het wijzigen van de motivering e.d. voldoende om het conflict op te lossen.' En zie ook het UWV-rapport 2005, p. 4: in geselecteerde gevallen leidde opbellen tot een reductie van 74%; nadien, in niet-geselecteerde gevallen een reductie van 42%. Uit de landelijke onderzoeken van het ministerie van BZK uit 2008 (Rapport Een luisterend oor 2008) en 2010 (Rapport Prettig contact met de overheid 2 2010) volgt dat deze handelwijze in de onderzochte domeinen leidde tot een intrekkingpercentage van 50%-60%.

Te verwachten is verder, dat de factor ‘al dan niet bijgestaan door een gemachtigde’, op zichzelf geen opvallende verschillen meebrengt wat betreft de acceptatiegraad van de in bezwaar genomen beslissingen.

Vermoedelijk rekenen bezwaarmakers erop dat de bezwaarprocedure een relatief informeel karakter zal hebben (anders gezegd: in dit opzicht gunstig zal afsteken ten opzichte van een procedure ten overstaan van een rechter). Mede om die reden is te verwachten dat de respondenten kritisch zijn als zij oordelen dat de bezwaarprocedure op dit punt tekort schoot.

Voor de opzet van het onderzoek betekent dit concreet dat ook van belang is of, en zo ja hoe, zij worden bijgestaan. Dikwijls wordt onderscheiden in twee categorieën: met of zonder rechtsbijstand. Het lijkt ons goed iets nader te nuanceren.

In het onderzoek is onderscheid gemaakt tussen bezwaarden:

- zonder rechtsbijstand
- met professionele bijstand (advocaat, andere professionele gemachtigde)
- met niet-professionele bijstand (familie, ontwikkelde leek, technisch deskundige).

2.4.2 Neutraliteit en betrouwbaarheid; externe adviescommissie of niet?

Te verwachten is dat behandeling van bezwaar door een onafhankelijke commissie (althans, met onafhankelijke voorzitter), hoog scoort op het aspect ‘neutraliteit’, zoals dat wordt verwoord in procedurele rechtvaardigheidstheorieën. Met ‘neutraliteit’ doelt men op: professionalisme, (juridische) expertise, neutrale toepassing van regels, ontbreken van vooroordeel enz.⁶⁹

Anderzijds leidt het hanteren van een onafhankelijke adviescommissie mogelijk tot enige formalisering (afstandelijkheid, gejuridiseerd ‘horen’, d.w.z. over de hoofden van de bezwaarde heen discussiëren in plaats van een gesprek – een gevaar dat zich versterkt lijkt te kunnen voordoen als de bezwaarde wordt bijgestaan door een professionele gemachtigde).

Overigens is de bezwaarprocedure kwetsbaar, op het punt van het element neutraliteit, doordat de beslissing wordt genomen door hetzelfde orgaan dat verantwoordelijk was voor het oorspronkelijke besluit. Bij beroepen van derden kan de vraag opkomen of het bestuursorgaan wellicht onder één hoedje speelt met degene aan wie iets is gegund. Of was dat aanvankelijk misschien niet het geval, maar nu er bezwaar is ingediend wel, omdat de verweerder bang is voor schadeclaims?

In procedurele rechtvaardigheidstheorieën wordt het element ‘neutraliteit’ belangrijk geoordeeld voor het gepercipieerde rechtvaardigheidsgehalte van een procedure. In de context van een bezwaarprocedure zijn er diverse factoren die op verschillende wijze inwerken op de vraag in hoeverre het element ‘neutraliteit’ wordt gerealiseerd. Er zal daarom moeten worden doorgevraagd naar de achtergrond van eventueel bestaande kritiekpunten. Daarbij mag niet vergeten worden de vraag te

69 Barendrecht en Klijn (red.) 2004, p. 15.

stellen of de respondent wist dat deze met een externe, onafhankelijke voorzitter, c.q. commissie, te maken had.

Hypothesen: Een bezwaarschriftprocedure waarin het model wordt gehanteerd van de externe commissie (een commissie met onafhankelijke voorzitter en meestal ook leden) zal hoger scoren op het element neutraliteit.

Echter, voor het uiteindelijke oordeel over de procedure is waarschijnlijk de wijze waarop degenen die horen zich opstellen (luisteren zij echt?) belangrijker dan de vraag of deze neutraal zijn. Deze hypothese komt er op neer dat in een bezwaarschriftprocedure het aspect 'betrouwbaarheid' meer invloed heeft op de waardering door de bezwaarde dan het aspect 'neutraliteit'.

2.4.3 *Het belang van goede informatie en communicatie*

Een verwante kwestie is het meer algemene punt dat veel eerder onderzoek laat zien, namelijk hoe belangrijk goede communicatie is.⁷⁰ Communicatie begint met informatie. Gebrek aan informatie over hetgeen iemand die in een procedure betrokkene is te wachten staat – of over wat van betrokkene wordt verwacht – heeft een belangrijke negatieve invloed op het oordeel van betrokkene over de procedure als geheel.

Uit bij de Raad van State gehouden klanttevredenheidsonderzoek blijkt dat de verbeterde voorlichting ter plaatse, direct voorafgaand aan de behandeling ter zitting, zeer wordt gewaardeerd, maar dat de rechtzoekenden nog niet erg zijn te spreken over de toegankelijkheid van medewerkers van de Raad van State als men in de periode voor de behandeling ter zitting informatie wenst in te winnen.

Mede op basis van eerder onderzoek is het ook aannemelijk dat bij bezwaarden nogal eens onduidelijkheden zullen bestaan over het 'procesgedrag' dat van hen verwacht wordt.⁷¹ Bijvoorbeeld: een deskundigenadvies zoals een welstandsadvies kan in beginsel (evidente gebreken aan het advies daargelaten) alleen door een contra-expertise worden bestreden. Wij vermoeden dat weinig bezwaarden er rekening mee houden dat zij – uit zichzelf – al in bezwaar, vóór de hoorzitting, met een dergelijke contra-expertise moeten komen. Terzijde: als men zich wél realiseert dat bijvoorbeeld een contra-expertise nodig is, dan zou het wel eens kunnen zijn dat het verkrijgen ervan uit financieel oogpunt bezwaarlijk is, of dat men onvoldoende de weg weet om een dergelijke expertise te verkrijgen. Men voelt zich dan waarschijnlijk geen gelijkwaardige 'tegenstander' van het uitvoeringsorgaan.

Gebrek aan kennis omtrent hetgeen op inhoudelijk vlak van de bezwaarde wordt verwacht kan ook tot teleurstelling leiden bij de bezwaarde. De bezwaarde wil 'het hele verhaal' vertellen zoals deze dat ziet, en verwacht dat de zaak gewonnen kan worden op argumenten die de bezwaarde zelf belangrijk acht. Op beide punten dreigt de bezwaarde soms al tijdens de mondelinge behandeling te worden

70 Denk aan hetgeen hierboven aan de orde kwam over *interactional justice*. En zie bijv. Brenninkmeijer 2004, p. 214. 'Mensen hebben vaak weinig problemen met redelijke uitkomsten (...) Rechtvaardiging is vaak een kwestie van goede communicatie'.

71 Vgl. het onderzoek dat Barkhuysen e.a. verrichten naar de fase van beroep bij de bestuursrechter (Barkhuysen e.a. 2007).

afgekap, of hij leest in de beslissing geen reactie op de argumenten die hijzelf nu juist belangrijk achtte.⁷²

Hypothesen: Mede gelet op hetgeen uit eerder onderzoek naar voren komt is te verwachten dat veel respondenten een negatief oordeel zullen geven op de vraag of de respondent wist wat in de procedure van hem zou worden verwacht (zeker indien deze vraag na afloop van de procedure wordt gesteld), maar dat het oordeel gunstiger wordt naarmate het bestuursorgaan meer initiatieven heeft ontplooid om met betrokkene te communiceren.

2.4.4 Respectvolle bejegening

Te verwachten is dat het eindoordeel over de procedure positiever zal zijn als de bezwaarde de indruk heeft respectvol te zijn bejegend dan als dit niet het geval is.

2.5 Onderzoeksdesign

2.5.1 Inleiding

Het onderzoek is in twee deelonderzoeken gesplitst. Als eerste deel is een voornamelijk kwantitatief onderzoek verricht. Het kwantitatieve onderzoek inventariseert de ervaringen van burgers voor en tijdens bezwaarschriftprocedures en brengt de factoren in kaart die hierop van invloed zijn. Voor een dieper inzicht in de onderliggende mechanismen is een beknopte kwalitatieve deelstudie gemaakt, aansluitend aan het eerste deelonderzoek. Het kwalitatieve deelonderzoek beoogt vanuit een integraal perspectief een dieper inzicht te geven in de verwachtingen en doelstellingen van bezwaarden en hun ervaringen en handelwijzen voor, tijdens en na de bezwaarschriftprocedure.

Terzijde: De onderzoekers die in het kader van de derde evaluatie van de Awb de Awb-procedures hebben onderzocht vanuit het gezichtspunt van de burger merken in hun aanbevelingen op dat zij het nodig vinden dat de onderzoeken van Breeuwsma e.a. worden herhaald.⁷³ In dat onderzoek uit de jaren tachtig van de vorige eeuw werd eerst informatie verzameld over de destijds geldende bezwaarschriftprocedure (Breeuwsma e.a. 1982). In het kader van dat onderzoek werd een schriftelijke enquête gehouden onder *alle* Nederlandse gemeenten en provincies. Daarna werd vervolgonderzoek gedaan bij zes gemeenten (Breeuwsma e.a. 1984). Het onderzoek was derhalve breed opgezet. In ander opzicht was het beperkt, door-

72 Zeer illustratief is in dit verband de case-study van Van Rossum, naar een zaak over ‘Turks familiegoud’ die zich voor de belastingrechter afspeelde. De Turkse man wilde dingen naar voren brengen over de betekenis van het door hem en zijn familie uit Turkije meegebrachte goud, en dat hij niet begreep dat daar belasting (invoerrechten) over betaald moest worden. De zaak werd echter afgedaan zonder dat daarover iets naar voren gebracht kon worden, kort gezegd vanwege juridisch-technische kwesties. Een daarvan was dat de rechter niet aanvaardde dat de besluiten gericht waren tegen de man, terwijl zijn echtgenote de gouden sieraden droeg, (en het dus de echtgenote was die de overtreding – invoeren van goud zonder dit aan te geven – had begaan). Zie Van Rossum 2002.

73 Laemers e.a. 2007, p. 84.

dat alleen gemeenten en provincies in het onderzoek werden betrokken. Bedacht moet worden, dat de destijds geldende bezwaarschriftprocedure ingevolge de Wet Arob alleen verplicht was als men wilde opkomen tegen beschikkingen van andere organen dan organen van de centrale overheid.⁷⁴ Ook buiten het terrein van de Wet Arob, bijvoorbeeld in de zaken die tot de competentie van de Centrale Raad van Beroep behoorden, was een bezwaarschriftprocedure uitzonderlijk.⁷⁵ Het door ons verrichte onderzoek is daarom anders opgezet dan de onderzoeken van Breeuwsma e.a. Zou in het tijdperk van de Awb een onderzoek naar de bezwaarschriftprocedure worden beperkt tot de decentrale overheid, dan zou dat een aanzienlijk gemis zijn, omdat de algemene bezwaarschriftprocedure van de Awb door een veel breder scala van bestuursorganen moet worden toegepast dan de Arob-bezwaarschriftprocedure van destijds. Met name zouden dan in het onderzoek ontbreken de kwantitatief belangrijke categorieën zaken ('beschikkingenfabrieken'), evenals veel zaken waarin de categorie bezwaarmakers met gemiddeld of lager dan gemiddeld opleidingsniveau en sociale positie goed vertegenwoordigd is.

2.5.2 *Het kwantitatieve deelonderzoek*

Voor het kwantitatieve deel van het onderzoek is de keuze gemaakt om respondenten op te sporen via de bestuursorganen die in het onderzoek worden betrokken. De gegevens over potentiële bezwaarmakers berusten bij de bestuursorganen. Bovendien maakt deze aanpak het mogelijk om potentiële bezwaarden te bevragen op een moment dat de beslissing om al dan niet een bezwaarschriftprocedure te starten voor hen actueel is en zij benaderd kunnen worden op een moment dat de eventuele hoorzitting nog niet heeft plaatsgevonden. Wat de personen betreft die na afloop van de bezwaarschriftprocedure benaderd zijn, geldt eveneens dat aanlevering van gegevens door de bestuursorganen betekent dat het mogelijk is de respondenten te bevragen op een moment waarop hun ervaringen nog vers zijn. Er is voor gekozen om te werken met telefonische enquêtes. In totaal zijn met 376 personen geslaagde telefonische interviews gehouden. Met 32 van hen is dit 2x gebeurd (1x voorafgaand aan de procedure en 1x na afloop van de procedure).

Het onderzoek is zo opgezet dat sprake is van *diversiteit van* in het onderzoek te betrekken *respondenten*. De opzet moest er voor zorgen dat ook personen met een lagere opleiding, met een geringere taalvaardigheid en met een lager inkomen goed vertegenwoordigd zouden zijn. Diversiteit van respondenten is ook nagestreefd doordat naast natuurlijke personen ook bedrijven zijn bevraagd. Daarnaast is gestreefd naar *diversiteit* waar het de *onderliggende besluiten* betreft (bijvoorbeeld: niet alleen besluiten over vergunningen, maar ook sanctiebeslissingen). Tenslotte is een spreiding gezocht waar het de aard van de besluitvorming door bestuursorganen betreft (*diversiteit aan bestuursorganen*). Daarbij was het met name de bedoe-

74 Bij beschikkingen van de centrale overheid diende men beroep in te stellen bij de Afdeling rechtspraak RvS. De voorzitter kon het beroepschrift dan doorzenden met de vraag of de verantwoordelijke minister het als bezwaarschrift in behandeling wilde nemen. Bij verschillende (onderdelen van) ministeries werd verschillend beleid gevoerd bij de beantwoording van die – niet aan enig wettelijk criterium gebonden – vraag.

75 De Algemene Bijstandswet kende wel een bezwaarschriftprocedure.

ling om niet alleen de ervaringen van burgers met sterk op het individuele geval toegespitste bestuurlijke afwegingen te onderzoeken, maar ook de ervaringen met meer massale besluitvorming (tegenstelling ‘*besluitenatelier*’ versus ‘*besluitenfabriek*’). De opzet wordt in paragraaf 3.2 verder uitgewerkt.

2.5.3 Het kwalitatieve deelonderzoek

De kwalitatieve deelstudie is als volgt opgezet. Uit de aard van het te onderzoeken verschijnsel volgt dat de bezwaarden ook in het kwalitatieve deel de waarnemings-eenheden zijn. Door middel van 38 mondelinge interviews met bezwaarden is informatie verkregen over hun verwachtingen, ervaringen en handelwijzen. Daarbij is gebruik gemaakt van semi-gestructureerde interviews, om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de belevingswereld van de ondervraagde bezwaarden. Bij het afnemen van de interviews is gewerkt met een topiclijst, die mede naar aanleiding van de resultaten van het kwantitatieve onderzoek is opgesteld. De resultaten van het kwalitatieve deel van het onderzoek komen in dit rapport aan de orde na bespreking van de uitkomsten van het kwantitatieve onderzoek. Daar zal een nadere uitwerking van de opzet van het kwalitatieve deel worden gegeven.

Deel I

Het kwantitatieve deelonderzoek

3 Opzet en verloop van het kwantitatieve deelonderzoek

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een uitgewerkte beschrijving gegeven van hoe het kwantitatieve deelonderzoek is opgezet (par. 3.2). Daarna wordt ingegaan op het verloop van het onderzoek (par. 3.3). Het wordt afgesloten met het aanduiden van de structuur van de verdere verslaglegging over dit deelonderzoek (par. 3.4).

3.2 Opzet van het kwantitatieve deelonderzoek

Het kwantitatieve deel van het onderzoek beoogt antwoord te geven op de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke verwachtingen bestaan bij burgers over de bezwaarschriftprocedure en hoe komen burgers tot hun beslissing om wel of geen bezwaarschrift in te dienen?
2. Wat zijn de ervaringen van burgers tijdens de procedure en achteraf, en welke factoren zijn daarop van invloed?
3. Hoe is de relatie tussen verwachtingen vooraf en ervaringen tijdens en achteraf bij respondenten die zowel vooraf als achteraf zijn bevestigd?

Hieronder wordt uiteengezet hoe het onderzoek is vormgegeven.

3.2.1 *Verwachtingen versus ervaringen van burgers; meetmoment*

Om de eerste vraag te beantwoorden, dienden niet alleen personen geïnterviewd te worden die bezwaar hebben gemaakt, maar ook een groep burgers bevestigd te worden die afzag van het indienen van bezwaar. Ook vanwege de gewenste aandacht voor kwetsbare groepen is het van belang vast te kunnen stellen of (en waardoor) er een bepaalde groep burgers buiten bereik blijft. Er is daarom ervoor gekozen om ook burgers (natuurlijke personen en bedrijven) die geen bezwaar ingediend hebben te bevestigen.

Wij stelden eerder al dat verwachtingen van invloed kunnen zijn op hoe procedures kunnen worden ervaren. De verwachtingen zijn het zuiverst te beschrijven als zij nog niet gekleurd zijn door hetgeen men inmiddels heeft ervaren. Het is interessant om te weten in hoeverre de waardering voor de bezwaarprocedure verandert, als gevolg van de ervaringen die men opdoet door de procedure te doorlopen. Die eventuele verandering is het zuiverst vast te stellen als dezelfde personen die eerder hun verwachtingen hebben beschreven, na afloop van de procedure

opnieuw worden bevraagd, ditmaal over de opgedane ervaringen (0- en 1-meting, bij dezelfde respondenten).

Vanuit pragmatisch onderzoekstechnisch oogpunt heeft een dergelijke meting nadelen. Er moet gewacht worden met de tweede meting tot de procedure doorlopen is. Dat kost tijd. Bovendien kan niet goed voorspeld worden op welk moment de procedure zal zijn afgerond. De duur van de procedure kan in de praktijk nogal uiteenlopen. Verder bestaat het risico dat er tussen de eerste en tweede meting veel respondenten afvallen. De methode om een dergelijke dubbele meting te verrichten is in dit onderzoek daarom niet op alle in het onderzoek betrokken gebieden toegepast, maar beperkt gebleven tot het terrein van de Sociale Verzekeringsbank (SVB).

Een en ander leidde tot een opzet waarin de volgende drie wijzen van dataverzameling voorkomen:

- Het verzamelen van informatie van mensen die géén bezwaar ingediend hebben, terwijl op grond van het tot hen gerichte besluit verwacht kan worden dat zij dit wel hebben overwogen, omdat de beslissing inhoudelijk voor hen negatief was. Ondervraagd werden natuurlijke personen (SVB) en bedrijven (Arbeidsinspectie).
- Het verzamelen van informatie van mensen die al wel bezwaar hebben gemaakt, maar de procedure nog niet hebben doorlopen (SVB). Er werd geschat dat de helft van hen aan het onderzoek zou blijven meewerken, door na afronding van de bezwaarprocedure opnieuw aan een interview deel te nemen, maar dan over de ervaringen die zij inmiddels met de procedure zouden hebben opgedaan.
- Het verzamelen van informatie van mensen die de gehele procedure doorlopen hebben. Dit gebeurt op alle vijf gekozen onderzoeksgebieden; zie de volgende paragraaf. Onder de respondenten bevinden zich niet alleen natuurlijke personen maar ook bedrijven.

3.2.2 De gekozen onderzoeksgebieden

Er zijn veel factoren die relevant kunnen zijn voor de ervaringen van de burgers. Deels zijn dit factoren die liggen aan de kant van het bestuur, zoals de inrichting van de besluitvormings- en de bezwaarschriftenfase. Een andere factor waarvan verwacht mag worden dat deze invloed heeft op de functie van de bezwaarschriftprocedure en daarmee ook op hoe deze ervaren zal worden door de burger, is het karakter van de primaire besluitvorming: is sprake van een zogenaamde 'beschikkingenfabriek' dan wel van een 'beschikkingenatelier'.⁷⁶

Het belangrijkste kenmerk van een zogenaamde beschikkingenfabriek is dat er grote hoeveelheden besluiten worden genomen, dikwijls via een vergaand geautomatiseerd proces. De besluiten hebben meestal een standaardkarakter en bij het nemen ervan bestaat doorgaans verhoudingsgewijs weinig beleidsruimte. De besluitvorming wordt meestal ook niet gecompliceerd door de aanwezigheid van

⁷⁶ Zie over het onderscheid ook Sanders 1999, p. 23 e.v.

derde-belanghebbenden. Voorbeelden van organisaties waar besluiten dikwijls sterk 'fabrieksmatig' tot stand komen zijn de belastingdienst en de Sociale Verzekeringsbank. Bij een beschikkingenatelier is veel meer sprake van maatwerk. De beslissingen vergen een geïndividualiseerde beoordeling die zich niet goed leent voor automatisering en vaak spelen belangen van derden een rol. Om die redenen wordt het verlenen van bouwvergunningen wel gezien als 'atelierwerk', ook al kan het daarbij gaan om gebonden beschikkingsbevoegdheden.

De aard van het primaire besluit zou ook in ander opzicht een factor kunnen zijn die invloed heeft op de vraag hoe de burger de bezwaarschriftprocedure ervaart. Het kan verschil maken of dat primaire besluit een negatieve beslissing op de aanvraag van een sociale zekerheidsuitkering of –voorziening is, dan wel een afwijzing van een door de burger gevraagde toestemming, die voor de burger van minder vitaal belang is. Ook is te verwachten dat het verschil maakt of het primaire besluit een afwijzing van een aanvraag was, dan wel een ambtshalve door het bestuursorgaan genomen besluit. Een bijzondere vorm van de laatste categorie is de sanctie: indien een – als straf ervaren – sanctie is opgelegd roept dat mogelijk andere emoties op dan als een verzoek om een toestemming is afgewezen.

Voor een ander deel zijn de factoren die relevant kunnen zijn voor de ervaringen van burgers factoren die liggen aan de kant van de burger, zoals diens taal- en bureaucratievaardigheden en diens financiële draagkracht, maar ook diens positie in de procedure (appellant dan wel procedurele derde). Om zo veel mogelijk factoren te kunnen onderzoeken is het onderzoek gericht op verschillende situaties, die de volgende kenmerken vertonen:

- In het onderzoek dienen zowel zogenaamde beschikkingenfabrieken als beschikkingenateliers te worden betrokken.
- De belanghebbenden bij het besluit zijn niet alleen natuurlijke personen, maar ook bedrijven.
- Ook naar ervaringen van burgers die niet zelf bezwaar gemaakt hebben, maar als processuele derde in de bezwaarprocedure betrokken zijn wordt gevraagd.
- Naast besluiten op aanvraag worden ambtshalve genomen besluiten in het onderzoek betrokken.
- Niet alleen besluiten waarbij basale levensbehoeften in het geding zijn worden in het onderzoek betrokken, maar ook besluiten waarbij dat niet het geval is.
- In de groep bezwaarden zou de categorie burgers met lager dan gemiddeld opleidingsniveau en/of sociale positie goed moeten zijn vertegenwoordigd.
- Onderzocht worden ook besluiten die genomen zijn naar aanleiding van overtreding van regels. Deze besluiten zijn bestraffend van aard, of zouden als zodanig kunnen worden ervaren.

Deze wensen met betrekking tot diversiteit in het onderzoek leidden tot de keuze voor de volgende verschillende onderzoeksgebieden:⁷⁷

77 Zie Bijlage 3 voor een schematisch overzicht.

- Besluiten op het gebied van de wetgeving, uitgevoerd door de Sociale Verzekeringsbank (SVB).⁷⁸ Hier zijn twee respondentgroepen geselecteerd, bestaande uit personen die een voor hen negatief besluit kregen.
 - De ene groep bestond uit burgers die geen bezwaar maakten.
 - De personen uit de andere groep dienden wel een bezwaarschrift in. Deze personen werden tweemaal telefonisch bevestigd: eerst vlak na het maken van bezwaar en na afloop van de bezwaarprocedure opnieuw (de 0- en 1-meting).
- Besluiten op het gebied van wetten, uitgevoerd door het UWV, te weten de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA) en de Werkloosheidswet (WW).
- Boetebesluiten van de Arbeidsinspectie. Twee soorten boetebesluiten zijn in het onderzoek betrokken: boeten op basis van de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) en boeten op basis van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). Op beide onderzochte terreinen zijn de respondenten bedrijven die een boete opgelegd kregen. Op beide terreinen is een uitsplitsing gemaakt tussen bedrijven die wel bezwaar maakten en bedrijven die daar van afzagen.
- Besluiten van colleges van B en W.
 - Besluiten inzake de handhaving van regelgeving op het terrein van het omgevingsrecht op gemeentelijk niveau. De respondenten zijn personen tegen wie het handhavingsbesluit was gericht, alsook personen die opkomen tegen de afwijzing van een door hen ingediend verzoek om handhaving.
 - Besluiten van colleges van B en W tot verlening van bouwvergunningen, waarbij derden daartegen opkomen. De gekozen respondenten zijn de vergunninghouders van wie de vergunning in bezwaar is aangevochten.

In schema ziet een en ander als volgt uit:

Tabel 3.1 Overzicht onderzoeksterreinen en respondentgroepen (nagestreefde aantallen respondenten)⁷⁹

Geen bezwaar gemaakt		
SVB	Arbeidsinspectie	
	Arbowet	Wav
100	25	25

⁷⁸ Aanvankelijk was hier gekozen voor besluiten in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Twee omstandigheden hebben doen besluiten om een andere keuze te maken. De belangrijkste reden is dat er zich op dit terrein nog veel te weinig bezwaarzaken bleken voor te doen. Dit probleem werd versterkt doordat veel gemeenten (de uitvoerende instanties, als het gaat om de Wmo) op verschillende gronden juist waar het de uitvoering van de Wmo betrof niet bereid bleken medewerking aan het onderzoek te verlenen.

⁷⁹ Voor de gerealiseerde aantallen zie par. 3.3.2, Tabel 3.3.

Wel bezwaar gemaakt					
UWV		Arbeidsinspectie		gemeenten	
WIA	WW	Arbowet	Wav	handhaving	bouwvergunning
50	50	25	25	50	50

Wel bezwaar gemaakt; nul- en eenmeting	
SVB (geen selectie naar uitgevoerde regeling)	
nulmeting	eenmeting
200	100

Deze keuzen worden hierna nader toegelicht. Daarbij worden eerst enkele meer algemene opmerkingen gemaakt (par. 3.2.3). Daarna volgt een nadere toelichting per onderzoeksterrein (par. 3.2.4).

3.2.3 Selectie van respondenten

Voor het kwantitatief onderzoek betekent het in het schema getoonde overzicht dat de respondentgroepen te maken hebben gehad met vier verschillende (soorten) overheidsinstanties, te weten gemeenten, het UWV, de Arbeidsinspectie en de SVB. Per bestuursorgaan werd een steekproefomvang van 100 respondenten nagestreefd.⁸⁰ Met de keuze van 100 respondenten per groep werd niet beoogd betrouwbare uitspraken te kunnen doen over de gehele populatie. Wel mocht verwacht worden dat, door de omvang van 100 (bij de 0-meting in het SVB-onderzoek aanvankelijk 200) respondenten, er een verscheidenheid aan bezwaarmakers in de respondentgroep vertegenwoordigd zou zijn. Verder mocht worden verwacht dat verschillende achtergrondkenmerken zoals opleidingsniveau, leeftijd en inkomen in de respondentgroepen zouden voorkomen, opdat inzicht zou ontstaan in de invloed van deze kenmerken. Door deze keuze van de aantallen respondenten per onderzoeksterrein mocht ook verwacht worden dat inhoudelijke verschillen van de bezwaarschriften voldoende voorkomen, evenals een verscheidenheid aan beslissingen.

De invloed van verschillende factoren kan steeds bekeken worden binnen een onderzoeksterrein, maar daarnaast kan ook over de totale respondentgroep dan wel een relevant deel daarvan gerapporteerd worden. Op basis hiervan kan geen uitspraak gedaan worden over 'de bezwaarmaker in Nederland', maar de steekproefgrootte laat wel toe om veel verschillende factoren te onderzoeken.

Stratificatie

In de oorspronkelijke onderzoeksopzet was er voor gekozen om op een aantal factoren te stratificeren. Het betrof onder meer de volgende factoren:

⁸⁰ Dit geldt ook voor de groep personen die, bij het onderzoek bij besluiten van de SVB, voor de tweede maal is bevraagd. Om dit aantal te kunnen bereiken is ervoor gekozen om bij de eerste meting een dubbel zo grote groep van 200 respondenten na te streven.

- wel of geen gemachtigde;
- (bij de gemeenten) de gemeentegrootte, (bij het onderzoek onder bedrijven) de bedrijfsgrootte en,
- (bij het onderzoek naar UWV- en gemeentelijke besluiten), de uitkomst: een positief dan wel negatief resultaat.

In verband met de sterk tegenvallende respons is daarvan afgezien, in overleg met de opdrachtgevers en begeleidingscommissie van het onderzoek.⁸¹ De genoemde factoren zijn wel meegenomen in de bij de telefonische enquête gehanteerde vragenlijsten. In het onderzoek naar UWV-zaken voorzag de onderzoeksopzet in een stratificatie naar WW en WIA-zaken. Bij het uitvoeren van het onderzoek bleek het niet mogelijk dit onderscheid vooraf te maken, omdat het UWV niet bereid bleek de betreffende informatie over de betrokken personen af te staan. Het UWV heeft zelf bekeken in hoeverre het om WW- dan wel WIA-zaken ging en bij het verzamelen van adresgegevens over de potentiële respondenten is toch een gelijk aantal WW- en WIA-zaken nagestreefd. Via het afnemen van de vragenlijst is van de meeste respondenten achterhaald of het een WW- dan wel een WIA-zaak betrof.

Bij het onderzoek naar zaken van de Arbeidsinspectie is wel gestratificeerd tussen WAV-zaken en Arbo-zaken, alsook op de vraag of wel of juist geen bezwaar was gemaakt.

Bij het onderzoek naar door gemeenten behandelde zaken is gestratificeerd op handhavingzaken en zaken over bouwvergunningen. Daarnaast is bij de selectie van gemeenten gekozen voor enige spreiding over Nederland. Verder is in de selectie enige spreiding aangehouden waar het de organisatorische inrichting van de bezwaarschriftprocedure betreft. Het in het kader van dit onderzoek belangrijkste verschil bij die inrichting is, dat soms wordt gewerkt met een onafhankelijke adviescommissie (althans een adviescommissie met onafhankelijke voorzitter), terwijl in andere gevallen de behandeling plaatsvindt door niet-onafhankelijke personen (medewerkers of bestuurders van het betreffende bestuursorgaan dan wel een combinatie daarvan).

Telefonische enquêtes

De selectie van respondenten wordt hierna per bestuursorgaan besproken. De dataverzameling heeft bij al deze groepen door middel van telefonische enquêtes plaatsgevonden. Hiervoor zijn eerst uitnodigingsbrieven verstuurd, waarin de respondent verteld wordt wanneer hij/zij benaderd zal worden voor de enquête. Dit heeft als voordeel dat het de respons verhoogt, maar ook dat mensen herinnerd worden aan hun bezwaarprocedure, voordat het gesprek hierover plaatsvindt.

81 Een aantal gemeenten gaf aan geen mogelijkheid te hebben mee te werken aan het onderzoek; op enkele terreinen viel het aantal zaken waarin mogelijk een bezwaarschrift zou worden ingediend tegen; en tenslotte viel het aantal personen dat bereid bleek aan het onderzoek mee te werken tegen. Zie over een en ander en de wijzigingen die in verband met de tegenvallende respons werden aangebracht in de opzet nader hierna, par. 3.3.1.

3.2.4 Nadere toelichting per onderzoeksterrein

Hier volgt per in het onderzoek betrokken soort bestuursorgaan een schets van de betreffende wettelijke kaders en een nadere toelichting van de gemaakte keuzen.

- **SVB**

De SVB voert een aantal verschillende regelingen uit. De aantallen besluiten zijn zeer groot. Om die reden wordt de SVB als een beschikkingenfabriek beschouwd. Het aantal (gedeeltelijk) negatieve besluiten is *verhoudingsgewijs* laag, maar het absolute aantal (gedeeltelijk) negatieve besluiten is toch nog vrij groot. Bijvoorbeeld: de AOW was in 2007 goed voor 4.874 bezwaren, en de 'overige regelingen' genereerden 5.536 bezwaren.⁸²

Zoals hierboven toegelicht, zijn in het kader van het onderzoek naar besluiten van de SVB 2 groepen respondenten benaderd. Een eerste groep die daadwerkelijk bezwaar heeft gemaakt, en een tweede groep die heeft afgezien van het maken van bezwaar.

- **UWV (besluiten in het kader van WIA en WW)**

Er is een keuze gemaakt voor regelingen die het UWV uitvoert, omdat ook het UWV wel wordt gezien als beschikkingenfabriek. Er gaan jaarlijks heel veel besluiten de deur uit, en er is relatief weinig tijd voor de voorbereiding van deze besluiten. Het UWV voert veel wetten uit die betrekking hebben op inkomensvoorzieningen bij arbeidsongeschiktheid of werkloosheid, zoals de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA), de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong), de Ziektewet (ZW) en de Wet arbeid en zorg (WAZ). In de onderzoeksopzet is ervoor gekozen om besluiten inzake de WIA en de WW te bestuderen, omdat op dit gebied relatief veel beschikkingen worden afgegeven. Verder vermoeden wij dat er bij de uitvoering van de WIA wat meer maatwerk wordt geleverd met het primaire besluit dan bij de uitvoering van de WW. Zo zal in WIA-zaken eerst een medisch en een arbeidskundig advies worden gemaakt. Toch: ook al vereist de aard van de beslissing een zeker maatwerk, de uitvoerende organisatie kan als fabriek worden ervaren. Zo staat in een door het UWV zelf uitgebracht rapport: 'De cliënt ervaart UWV als log en bureaucratisch met weinig oog voor zijn persoonlijke problemen. De cliëntgerichtheid is niet zoals UWV zich dat wenst'.⁸³

De WW-uitkeringen voldoen waarschijnlijk meer aan het beeld van fabrieksmatige besluitvorming. Bij beide wetten wordt de beslissing omtrent het al dan niet toekennen van een uitkering bekeken.

Ook met betrekking tot de UWV-besluiten verwachten we dat de burgers de bezwaarprocedure anders ervaren al naar gelang zij (al dan niet professioneel) vertegenwoordigd worden door een gemachtigde.

Binnen het UWV is een project gaande waarin een andere aanpak van bezwaarschriften wordt geprobeerd. Burgers die bezwaar hebben gemaakt, worden opgebeld om te kijken of er misverstanden uit de weg kunnen worden geruimd of dat

82 Jaarverslag SVB 2007, *Wereldverhalen*, p. 34.

83 Rapport UWV 2005 (*Samen werken aan de oplossing voor het bezwaar*), p. 7.

er anderszins tot een informele oplossing kan worden gekomen. Dit blijkt erg succesvol te zijn en inmiddels wordt deze aanpak standaard toegepast.⁸⁴

▪ *Arbeidsinspectie (boetebesluiten in het kader van Arbowet en WAV)*

De Arbeidsinspectie (AI)⁸⁵ verzorgt de handhaving van meerdere wetten. Het onderzoek is toegespitst op besluiten waarin een bestuurlijke boete aan bedrijven is opgelegd. De AI legt boeten op bij overtreding van verplichtingen uit de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet), de Arbeidstijdenwet (ATW) en de Wet Arbeid Vreemdelingen (WAV). Op grond van de ATW worden relatief weinig boeten opgelegd. Het onderzoek wordt daarom toegespitst op boetebesluiten op grond van de Arbowet en de WAV.⁸⁶ Het is interessant om zaken op het gebied van deze twee wetten allebei te bekijken omdat er een groot verschil bestaat tussen het aantal bezwaren dat wordt ingediend tegen boeten op basis van de Arbowet en boeten op basis van de WAV. Tegen boetebesluiten op basis van de WAV werd in 2006 relatief veel bezwaar gemaakt, te weten in zo'n 55% van de gevallen. Ook worden er veel voorlopige voorzieningen aangevraagd bij de rechter tijdens de bezwaarprocedure in WAV-zaken.⁸⁷ Dit zou ook van invloed kunnen zijn op hoe de bedrijven de bezwaarprocedure ervaren.

Overtredingen van de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) kunnen soms als beboetbare feiten en soms als strafbare feiten worden aangemerkt. Beboetbare feiten kunnen via een bestuurlijke boete worden afgehandeld, en daar richten wij ons op in dit onderzoek. Op basis van de Arbowet heeft de werkgever een behoorlijk aantal verplichtingen waarbij overtreding een beboetbaar feit oplevert. Het gaat bijvoorbeeld om de plicht om te zorgen voor een arbobeleid dat gericht is op een veilige en gezonde werkomgeving en om het melden van arbeidsongevallen en beroepsziekten. Op grond van artikel 33 Arbeidsomstandighedenwet kan een door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangewezen ambtenaar een boete opleggen als er sprake is van een beboetbaar feit. Boeten kunnen worden opgelegd aan rechtspersonen en aan natuurlijke personen; zie artikel 33a lid 1 Arbowet. In dit geval achten wij het interessant om te zien of bedrijven de bezwaarschriftprocedure anders ervaren dan natuurlijke personen. Daarom is het onderzoek gericht op bestuurlijke boeten opgelegd aan rechtspersonen en de daarop op basis van artikel 33a lid 3 Arbowet gelijkgestelde entiteiten.

84 Rapport UWV 2005 (*Samen werken aan de oplossing voor het bezwaar*), p. 30; en zie de internet-site <http://www.uwv.nl/overuwv/over-UWV/organisatiestructuur/bezwaar-en-beroep/index.aspx>.

85 In de periode dat de interviews werden afgenomen werden de bezwaarschriften behandeld door de Arbeidsinspectie. In 2009 is de behandeling van bezwaarschriften tegen besluiten van de Arbeidsinspectie ondergebracht bij afdelingen van de directie Wetgeving, Juridische en Bestuurlijke Aangelegenheden van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

86 Aantallen aangezegde boeten in 2005 op basis van de Arbowet: 2433; op basis van de ATW 135 en op basis van de WAV 2500.

87 Bijlage 9 jaarverslag 2006: in 1 Arbozaak werd een voorlopige voorziening aangevraagd t.o. 141 in WAV-zaken.

Op basis van art 2 Wet Arbeid vreemdelingen is het verboden voor werkgevers om een vreemdeling⁸⁸ arbeid te laten verrichten zonder een tewerkstellingsvergunning. Dit geldt niet voor alle vreemdelingen, bijvoorbeeld niet voor de meeste EU-onderdanen, en daarom is in de artikelen 3 en 4 WAV het bereik van de wet ingeperkt. Als de werkgever ten onrechte geen vergunning heeft voor vreemdelingen die werk voor hem verrichten dan kan een boete worden opgelegd; zie artikel 18 WAV. Dit geldt zowel in het geval dat de werkgever een rechtspersoon is als dat het een natuurlijke persoon betreft. In dit onderzoek richten wij ons op boeten opgelegd aan rechtspersonen.

Het gaat bij boetebesluiten niet om beschikkingen op aanvraag, maar om ambts-halve opgelegde beschikkingen.⁸⁹ Het opleggen van een boete betekent altijd een negatieve beschikking voor de geadresseerde. Op basis van de gegevens van de AI over alle relevante gevallen waarin een boete is opgelegd, is het mogelijk om ook de bedrijven te benaderen die juist geen gebruik hebben gemaakt van de openstaande bezwaarprocedure.

- *Gemeenten (handhavingsbesluiten op het gebied van het omgevingsrecht en bouwvergunningen)*

Handhavingsbesluiten

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de handhaving van veel verschillende regelingen op het gebied van het omgevingsrecht. Voor ons onderzoek is het minder van belang op basis van welke regeling het bestuur handhaaft. Enige voorwaarde is dat het college van B en W de bevoegde instantie is, en dat het gaat om handhaving van regelingen op het gebied van het omgevingsrecht (wat bijvoorbeeld handhaving van de Wet Werk en Bijstand uitsluit). Bij handhavingsbesluiten kunnen derden betrokken zijn. Heeft een burger last van regelovertreding door een andere burger dan kan hij het bestuur vragen om de regels te handhaven. Als deze aanvraag afgewezen wordt, is dit afwijzende besluit aan te vechten door middel van een bezwaarschrift. Handhavingsbesluiten zijn voor de geadresseerde altijd een negatief besluit en worden (dus) nooit aangevraagd door de geadresseerde.⁹⁰ Een besluit inzake handhaving kan op aanvraag van een derde-belanghebbende of ambtshalve zijn genomen.

Het is van belang om gemeenten van verschillende grootte te onderzoeken omdat grote gemeenten wellicht anders te werk gaan dan kleine. Zo hebben grote gemeenten vaak een aparte afdeling handhaving, terwijl in kleine gemeenten het handhavingswerk verdeeld wordt over de ambtenaren al naar gelang zij werkzaam zijn op een bepaald gebied. Verder moeten er meerdere gemeenten onderzocht worden om te voorkomen dat een gemeente onderzocht wordt die sterk afwijkt

88 Een vreemdeling is iedereen die niet de Nederlandse nationaliteit bezit; zie art. 1 sub c WAV jo. art. 1 sub m Vw 2000.

89 Hoewel een deel van de beschikkingen op basis van de Arbowet wel wordt genomen op basis van onderzoek door de Arbeidsinspectie (AI) naar aanleiding van een klacht van een van de werknemers.

90 Deze laatste twee kenmerken hebben boetebesluiten van de Arbeidsinspectie ook.

van de andere. Tot slot is van belang of de bezwaarde zich laat bijstaan door een gemachtigde.

Besluiten waarbij bouwvergunningen worden verleend

Op basis van de Woningwet worden door colleges van B en W jaarlijks vele bouwvergunningen verstrekt. Tegen verleende bouwvergunningen kunnen belanghebbenden bezwaar maken. Dit zijn vaak burgers die zicht hebben op het vergunde bouwwerk, en in sommige gevallen bedrijven die concurrentiebelang hebben bij het bedrijf dat in het vergunde bouwwerk zal worden gevoerd. Het leek ons bijzonder interessant om te weten hoe vergunninghouders de bezwaarprocedure ervaren. Zij hebben niet zelf bezwaar gemaakt, maar zien wel hun vergunning gevaar lopen. Deze vergunninghouders worden als belanghebbende wel betrokken in de bezwaarprocedure. Zo zullen ook zij het dossier kunnen komen inzien op basis van art. 7:4 lid 2 Awb; kunnen zij nadere stukken indienen op basis van art. 7:4 lid 1 en zullen zij worden uitgenodigd te worden gehoord op basis van art. 7:2 Awb.

3.3 Het verloop van het kwantitatieve onderzoek

3.3.1 Het verkrijgen van respondenten

De uitvoering van het onderzoek ving aan met verzoeken aan bestuursorganen om mee te werken. Die medewerking werd gevraagd voor het verkrijgen van contactgegevens van potentiële respondenten.

Bij het UWV en de Arbeidsinspectie verliep dit voorspoedig. De organisaties waren gaarne bereid mee te werken en ook het verkrijgen van de contactgegevens leverde geen problemen op.

Wat het onderzoek onder gemeenten betreft lag dit anders.⁹¹ Twee factoren dwongen tot aanpassing van de onderzoeksopzet, met name waar het betreft het onderzoek onder gemeenten. In de eerste plaats bleken veel gemeenten niet bereid tot medewerking. Er is aanvankelijk aan 14 gemeenten en drie deelgemeenten om medewerking gevraagd. Van deze gemeenten zegden er 8 hun medewerking toe; geen van de deelgemeenten deed dit. In de tweede plaats bleek het aantal respondenten in een aantal gevallen erg laag.

Gemeenten gaven verschillende redenen voor hun weigering in het onderzoek betrokken te worden:

- Het gaat soms om lopende zaken, dat wil zeggen zaken waarin al een bezwaarschrift is ingediend. Gemeenten waren en masse bezig met het omschakelen naar meer klantgerichte benaderingen. Vaak worden bezwaarmakers zo spoedig mogelijk na het maken van bezwaar gebeld door de gemeente. Er wordt geprobeerd om de zaken informeel op te lossen. Vaak vindt men het niet handig

⁹¹ De SVB was in dit stadium nog niet in het onderzoek betrokken. Dat gebeurde pas nadat was gebleken dat het plan om onderzoek te doen op het terrein van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) niet haalbaar was, zoals hierna nog wordt toegelicht.

- dat er ondertussen telefonisch onderzoek wordt gedaan door een externe organisatie, vanwege mogelijke verwarring bij en de extra belasting van de cliënten.
- Sommige gemeenten hebben een klanttevredenheidsonderzoek gehad of wilden dit op korte termijn gaan doen. De bezwaarprocedure wordt tamelijk uitgebreid doorgelicht in deze klanttevredenheidsonderzoeken. Daarbij worden ook de betrokken bezwaarmakers gevraagd naar hun ervaringen. Dezelfde burgers opnieuw laten bellen vond men dan te veel van het goede. Bovendien bestond er bij deze gemeenten minder belangstelling voor de resultaten van het door ons uitgevoerde onderzoek, omdat zij hun eigen onderzoeksresultaten hebben.
 - Sommige gemeenten zaten in een reorganisatie en zagen om die reden geen gelegenheid om mee te werken.
 - Sommige gemeenten waren bezig met andere ingrijpende veranderingen, zoals het invoeren van een nieuw systeem van bezwaarschriften, of stelden om andere redenen geen tijd te hebben.

Zoals eerder aangegeven (par. 3.2.1) is een 0- en 1-meting verricht bij personen die een voor hen negatief besluit van de SVB hadden gekregen. Aanvankelijk was het de bedoeling een dergelijke dubbele meting te verrichten op het terrein van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). De Wmo is een wet die in 2007 is ingevoerd. De wet verving de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg), de Welzijnswet en een deel van de Algemene wet bijzondere ziektekosten (AWBZ). De uitvoering van de Wmo ligt in handen van de gemeenten. De gemeenten zijn op basis van deze wet verplicht om voorzieningen en ondersteuning te geven aan wie dat nodig heeft, bijvoorbeeld een rolstoel of hulp bij het huishouden.

Bij het vinden van gemeenten die bereid waren aan het onderzoek mee te werken voorzover dat betrekking had op besluiten in het kader van de Wmo, deden zich nog specifiekere problemen voor, of waren de uitzichten op voldoende respons slecht:

- Soms sturen gemeenten met de beschikking waar bezwaar tegen gemaakt zou kunnen worden direct een evaluatieformulier mee. De Wmo is een nieuwe wet, dus de gemeenten willen zelf ook extra informatie over hoe de besluitvorming wordt ervaren. Ook hierbij geldt: nog meer onderzoek werd gezien als verwarrend en belastend voor de cliënt.
- Ook werd vanuit verschillende gemeenten aangevoerd dat de Wmo-zaken erg privacygevoelig zijn, veel meer dan bouwvergunning- en handhavingzaken.
- Het aantal lopende Wmo-zaken verschilde sterk per gemeente. Een van de grote gemeenten liet weten dat er net een hausse aan Wmo-zaken geweest was (zo'n 200) als gevolg van een herindicatie. Deze zaken waren inmiddels afgehandeld en het was nu rustig. Voor ons onderzoek waren deze zaken niet bruikbaar, omdat juist wat de Wmo betreft was voorzien in een nulmeting, gevolgd door een meting nadat bezwaar zou zijn doorlopen. Kleine gemeenten hadden veel te weinig lopende zaken.

De omstandigheid dat te weinig gemeenten bereid of in staat waren aan het op de Wmo gerichte deel van het onderzoek mee te werken, en de verwachting dat ook bij meer inspanning om een groter aantal gemeenten in het onderzoek te betrekken een veel te gering aantal respondenten in Wmo-zaken verkregen zou kunnen

worden, leidden ertoe dat de onderzoeksopzet is aangepast. Gekozen werd voor onderzoek bij de SVB. Mede op grond van de grote aantallen besluiten die de SVB jaarlijks voor zijn rekening neemt was te verwachten dat een dubbele meting bij dezelfde groep personen hier wel mogelijk zou zijn. Dit bleek niet mee te vallen. Ten behoeve van de dubbele meting zijn 1000 antwoordkaarten verspreid met het verzoek om aan de nulmeting mee te doen. Dit leverde slechts 53 geslaagde telefonische interviews op. Van deze 53 respondenten hebben er 32 na afronding van het bezwaar meegewerkt aan een tweede interview (zie bijlage 2).

Het onderzoek bij de gemeenten werd om bovengenoemde redenen beperkt tot de handhavings- en bouwvergunningzaken. De volgende gemeenten hebben deelgenomen:

- Zwolle
- Eemsmond
- Breda
- Gilze-Rijen
- Houten
- Tilburg
- Utrecht
- Rotterdam.

Na een tweede werving, onder 5 gemeenten, kwamen daar nog bij:

- Nijmegen
- Groningen.

Oorspronkelijk hield de onderzoeksopzet in dat vijf grote gemeenten (dat wil zeggen behorende tot de 25 grootste gemeenten) en vijf kleinere gemeenten in het onderzoek zouden worden betrokken. In de eerste ronde zijn 14 gemeenten benaderd, maar slechts 8 daarvan reageerden positief op het verzoek om medewerking. Met de 8 overgebleven gemeenten zijn niet de beoogde aantallen respondenten verkregen. Die beoogde aantallen waren: 100 interviews op het terrein van bouwvergunningen en 100 op het gebied van handhavingszaken. Kleine gemeenten leverden bijna geen gegevens op, omdat zich te weinig zaken voordeden. Ook een van de grote gemeenten kon niet het gevraagde aantal adressen aanleveren. Ondanks dat een medewerker – een jurist – hier een dag aan besteed heeft, kon de betreffende gemeente in totaal slechts 28 namen en adressen aanleveren. Helaas viel ook daarvan nog weer een deel af, omdat in 7 gevallen geen telefoonnummer te vinden was. Bij de 8 gemeenten uit de eerste ronde is door ons gewerkt met een systeem van ‘geen reactie = meedoen’: de gemeente schrijft de belanghebbende aan, en de belanghebbende kan het doorgeven als hij niet mee wil doen met het onderzoek.

Kortom, bij de gemeenten die wel in het onderzoek betrokken zijn, stuiten wij op twee problemen. Er waren te weinig zaken die voldeden aan onze onderzoeksopzet en in een tamelijk groot aantal van de gevallen stond er geen telefoonnummer in het dossier. Dit laatste probleem hebben we geprobeerd te ondervangen door de mensen een tweede keer, maar nu vanuit de Universiteit van Tilburg, aan te schrijven. Zij kregen het verzoek om hun telefoonnummer door te mailen of door te bellen. In een aantal gevallen is op die wijze alsnog het telefoonnummer bemachtigd.

Zoals gezegd is vervolgens in juni 2008 getracht opnieuw gemeenten te werven. Daarbij zijn alleen gemeenten benaderd die vallen binnen de categorie van grootste 10 gemeenten, om te proberen zo veel mogelijk respondenten te krijgen. Dit leverde de medewerking van Nijmegen en Groningen op.

In deze ronde gebruikten wij antwoordkaarten: alleen als iemand positief reageert, wordt hij gebeld. Dit heeft als voordeel dat de medewerkers van gemeenten dit de meest behoorlijke wijze van handelen vinden. Het is daarom gemakkelijker om medewerking te krijgen. Een tweede voordeel is dat respondenten meteen hun telefoonnummer noteren op de antwoordkaart, zodat we daar niet meer naar op zoek hoefden. Om de aantallen verder op te hogen, is niet meer gevraagd om te selecteren op sommige factoren, zoals de gegrondheid/ongegrondheid van het bezwaar. Het nadeel van het werken met antwoordkaarten is dat de respons afhankelijk is van de bereidheid van de potentiële respondent om de moeite te nemen de antwoordkaart in te vullen en te verzenden.

3.3.2 Algemene opmerkingen over de gevonden gegevens

Aan het onderzoek deden in totaal 376 respondenten mee, waarvan 32 personen 2x ondervraagd zijn. Deze respondenten zijn verdeeld over verschillende groepen, en hebben telefonisch vragenlijsten voorgelegd gekregen. De vragenlijsten bevatten zoveel mogelijk dezelfde vragen, maar waren aangepast aan de situatie van de respondent. Het belangrijkste verschil had te maken met de vraag of men bezwaar had gemaakt dan wel daarvan had afgezien. Deze vragenlijsten zijn ontworpen om antwoord te geven op de centrale vragen van het onderzoek.

De *eerste* onderzoeksvraag betrof de verwachtingen van burgers voordat een bezwaarschriftprocedure is gestart, en de keuze om al dan niet een bezwaarschrift in te dienen. De *tweede* vraag had betrekking op de ervaringen tijdens en na afloop van de procedure. De *derde* vraag was een combinatie van beide: deze vroeg naar de relatie tussen verwachtingen vooraf en ervaringen achteraf bij respondenten die zowel vooraf als achteraf zijn bevestigd. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de respondentengroepen per onderzoeksvraag.

Tabel 3.2 Overzicht respondentgroepen (met gerealiseerde aantallen respondenten)

nr.	Onderzoeksvraag	Respondentgroep (bestuursorgaan)	Aantal respondenten
1	Bezwaar gemaakt	SVB	51
	Geen bezwaar gemaakt	SVB	58
	Geen bezwaar gemaakt	AI	39
	Subtotaal		148
2	Ervaringen met bezwaarprocedure	Gemeente	79
		UWV	101
		AI	48
		SVB	32
	Subtotaal Onderzoeksvraag 2		260
	Totaal aantal respondenten		408
3	Nul- en 1-meting	SVB (0-meting)	51
		SVB (1-meting)	32
	Subtotaal ¹		51

1 Aangezien dit dezelfde respondenten zijn die onder de nrs. 2 en 3 zijn genoemd, worden deze niet opgeteld.

Bezien per bestuursorgaan is de onderverdeling als volgt:

▪ *UWV*

De UWV-respondentengroep bestaat uit 101 personen die allemaal een bezwaarschrift hebben ingediend. Van 88 respondenten is bekend welke uitkering dit betrof: 33 maal betrof dit een WW-uitkering, 49 maal een WIA-uitkering. Bij 1 respondent betrof het beide uitkeringstypen, en bij nog zes respondenten betrof dit een andere dan bovengenoemde.

▪ *Gemeenten*

Inzake handhavingswetgeving werd door 33 respondenten een bezwaarschriftprocedure doorlopen. Een aantal van 46 respondenten heeft ervaring met de bezwaarschriftprocedure als procedurele derde; er is tegen een aan hen verleende bouwvergunning bezwaar gemaakt.

▪ *Arbeidsinspectie*

Van de in het onderzoek betrokken bedrijven hebben 48 een bezwaarschriftprocedure doorlopen; 25 maakten bezwaar tegen een besluit (boete) inzake Arbowetgeving, 23 inzake de Wet Arbeid Vreemdelingen. Een aantal van de bedrijven heeft eveneens een boete opgelegd gekregen, maar tegen dat boetebesluit geen bezwaar gemaakt. In totaal gaat het om een aantal van 39 bedrijven (20 respondenten met een boete ingevolge de Arbowetgeving, 19 met een WAV-boete).

- SVB

De respondenten die een besluit van de SVB ontvingen zijn in twee groepen verdeeld. De eerste groep bestaat uit personen die een voor hen negatieve beslissing kregen, maar hebben afgezien van bezwaar. De tweede groep heeft wel gekozen voor het maken van bezwaar. De respondenten in deze groep zijn tweemaal bevraagd; voor- en nadat de procedure werd afgewikkeld. Er is niet geselecteerd op wettelijke regeling waar het onderliggende besluit op berustte.

Tabel 3.3 Overzicht onderzoeksterreinen en respondentgroepen (gerealiseerde aantallen respondenten)

Geen bezwaar gemaakt	
SVB	Arbeidsinspectie
	Arbowet en Wav
58	39

Wel bezwaar gemaakt				
UWV	Arbeidsinspectie		gemeenten	
WIA en WW	Arbowet	Wav	handhaving	bouwvergunning
101	25	23	33	46

Wel bezwaar gemaakt; nul- en eenmeting	
SVB (geen selectie naar uitgevoerde regeling)	
nulmeting	eenmeting
51	32

Zoals al aangegeven is in dit onderzoek, mede vanwege het exploratieve karakter ervan, gekozen voor diversiteit op verschillende aspecten. Onderzocht zijn verschillende typen besluiten, van verschillende (typen) bestuursorganen, met verschillende typen respondenten (burgers en bedrijven). Door de uitsplitsingen in respondentgroepen die daar het gevolg van zijn, zal het in bepaalde gevallen voorkomen dat er, vanwege kleine aantallen in bepaalde respondentgroepen, geen percentages maar absolute aantallen vermeld worden. Ook wanneer aantallen te gering zijn om een statistische toets uit te voeren, wordt dit vermeld. Het betreffende resultaat is dan indicatief.

3.3.3 Achtergrondgegevens van de respondenten

In deze paragraaf worden enkele achtergrondgegevens van de respondenten weergegeven. Aan de telefonische enquête voor dit onderzoek deden meer mannen dan vrouwen mee; 58% van de respondenten is man.

De nu volgende achtergrondgegevens zijn niet gevraagd aan de respondenten die namens hun bedrijf meewerkten aan de enquête (de groep 'Arbeidsinspectie').

De gemiddelde leeftijd van de respondenten is 49 jaar. De jongste respondent is 19 jaar oud, de oudste 81.

Iets meer dan een kwart van de respondenten is in het buitenland geboren, of heeft tenminste één ouder die in het buitenland geboren is (27%).⁹²

Het opleidingsniveau van de respondenten wordt in onderstaande tabel getoond. Het hoge aantal hoger opgeleiden in de respondentgroep blijkt deels toe te schrijven te zijn aan de groep respondenten die een bezwaarschrift indienden tegen de afwijzing van een door hen aangevraagde bouwvergunning. In deze groep ('gemeenten bouwvergunningen') blijkt 80% een opleiding op HBO-niveau of hoger te hebben voltooid. Dat is veel hoger dan het landelijk percentage onder de bevolking tussen 15 en 65 jaar, dat op 33 ligt. Zie Tabel 3.4. Binnen de groep UWV-respondenten is het percentage met HBO of wetenschappelijke opleiding 27. Dat is lager dan landelijk.

Tabel 3.4 Hoogst voltooide opleiding

	Totaal respondenten (%)	Totale bevolking 15 tot 65 jaar (CBS) ⁹³ (%)
Wetenschappelijk onderwijs	16	9
HBO	27	24
HAVO/VWO/MBO	28	41
Vmbo, mbo1 avo onderbouw	22	18
Basisonderwijs	7	9
Totaal	100	100

De belangrijkste bron van inkomsten van de respondenten is als volgt. Ook hier geldt, dat dit niet aan de bedrijven is gevraagd.

Tabel 3.5 Belangrijkste bron van inkomsten in het huishouden

	Totaal respondenten (%)
Loon	54
Inkomen uit onderneming	10
Pensioen/VUT	6
Uitkering	27
Anders / wil niet zeggen	3
Totaal	100

Een groot deel van de respondenten heeft een inkomen onder het modaal inkomensniveau: 45% van de respondenten. Zie onderstaande tabel.

92 Ter vergelijking: volgens CBS-gegevens was 20,4% van de bevolking in Nederland tussen 15 en 65 jaar allochtoon, in 2009. Zie <http://statline.cbs.nl/StatWeb/dome/default.aspx>.

93 Eveneens over 2009. Zie <http://statline.cbs.nl/StatWeb/dome/default.aspx>.

Tabel 3.6 Hoogte van inkomen in het huishouden van de respondenten

	(globale, bruto bedragen)	Totaal respondenten (%)
Minimum	< € 11.500 p.j.	13
Beneden modaal	€ 11.500 – € 24.000 p.j.	24
Bijna modaal	€ 24.000 – € 29.500 p.j.	8
Modaal	€ 29.500 – € 35.000 p.j.	15
Tussen 1 en 2 keer modaal	€ 35.000 – € 59.000 p.j.	16
Twee keer modaal of meer	> € 59.000	18
Weet niet / wil niet zeggen		6
		100

Ter vergelijking:

Tabel 3.7 Hoogte van inkomen in huishoudens in Nederland (over 2008)⁹⁴

bruto inkomen	huishoudens (%)
< € 10.000 p.j.	4
€ 10.000 – € 20.000 p.j.	13
€ 20.000 – € 30.000 p.j.	15
€ 30.000 – € 40.000 p.j.	12
€ 40.000 – € 50.000 p.j.	11
> € 50.000	45
Totaal	100

Afgaande op wat de respondenten als inkomen opgaven, kan worden gezegd dat in het onderzoek de lagere inkomensgroepen goed vertegenwoordigd zijn. Wij beschouwen inkomen als een indicatie voor opleidingsniveau en sociale positie. Daarvan uitgaande, is het doel om burgers met een lager dan gemiddeld opleidingsniveau en/of een lagere sociale positie goed vertegenwoordigd te laten zijn, gehaald.

Ten slotte is aan de respondenten gevraagd hoe zij zelf hun beheersing van de Nederlandse taal zouden omschrijven. Deze resultaten worden hieronder per bestuursorgaan getoond. Hieruit komt naar voren dat niet veel respondenten hun taalbeheersing gemiddeld of lager inschatten. Binnen de UWV respondentgroep is dit aantal het hoogst, 17%.

94 Bron: CBS. Zie <http://statline.cbs.nl/StatWeb/dome/default.aspx>.

Tabel 3.8 Hoe zou u zelf uw beheersing van de Nederlandse taal omschrijven?

	Gemeenten (hand- having)	Gemeenten (bouw- vergunning)	UWV	SVB	Totaal	
	n	n	n	n	n	%
Zeer goed	15	28	37	21	101	48
Redelijk goed, bovengemiddeld	6	5	46	21	78	37
Gemiddeld	0	4	7	5	16	8
Matig, beneden gemiddeld	1	0	5	1	7	3
Slecht	0	0	5	2	7	3
Totaal	22	37	100	51	210	100

3.4 Structuur van de verdere verslaglegging

In de volgende hoofdstukken worden de resultaten getoond van de voor het eerste deelonderzoek verzamelde empirische gegevens. In drie afzonderlijke hoofdstukken worden achtereenvolgens de drie in paragraaf 3.2 geformuleerde onderzoeksvragen behandeld. Hoofdstuk 4 is gewijd aan de situatie dat (nog) geen bezwaarschriftprocedure is gestart. Hoofdstuk 5 gaat over de ervaringen tijdens en na afloop van de procedure. In hoofdstuk 6 wordt verslag gedaan van de 0- en 1-meting. In het daarop volgende hoofdstuk worden de gevonden gegevens nader geanalyseerd en met elkaar in verband gebracht (hfs. 7).

De vragenlijsten die in dit deelonderzoek zijn gebruikt bevatten ook enkele open vragen. Hoofdstuk 8 doet verslag van de beantwoording van die vragen. Het kwantitatieve deel van het onderzoek wordt afgesloten met een hoofdstuk waarin conclusies worden getrokken en naar verklaringen voor de resultaten wordt gezocht (hfs. 9).

4 Waaron maken personen en bedrijven wel of geen bezwaar?

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de resultaten behorende bij de eerste onderzoeksvraag weergegeven. Deze onderzoeksvraag luidt:

Welke verwachtingen bestaan bij burgers (natuurlijke personen en bedrijven) over de bezwaarschriftprocedure en hoe komen burgers tot hun beslissing om wel of geen bezwaarschrift in te dienen?

Hiertoe is onderzocht welke overwegingen burgers en bedrijven hebben om wel of geen bezwaar in te dienen. Om inzicht te verkrijgen in deze vraag is er in de onderzoeksofzet voor gekozen om een respondentgroep te bevragen die onlangs bezwaar indiende, maar nog niet het verloop van de procedure kent. De argumenten liggen hierdoor nog vers in het geheugen, en zijn nog niet gekleurd door het verloop. Ook is een groep ondervraagd die geen bezwaar indiende, ondanks dat zij een ‘negatief’ besluit ontvingen. Deze groep is geselecteerd bij de organisatie SVB (natuurlijke personen) en bij de Arbeidsinspectie (AI; bedrijven).

De groep ‘wel bezwaar’ die is bevroegd op de overwegingen om bezwaar te maken, wordt gevormd door de 0-groep uit de SVB-populatie (n=51). Dit zijn respondenten die de bezwaarprocedure nog niet doorlopen hebben, maar de procedure al wel gestart zijn. De groep ‘geen bezwaar’ in deze analyse bestaat uit twee respondentgroepen. Ten eerste de bedrijven die een boetebesluit hebben gekregen van de Arbeidsinspectie (Arbo / WAV) (n=39) en ten tweede de burgers die een voor hen negatief besluit kregen van de SVB (n=58).

4.2 Waaron maakt iemand bezwaar of juist niet?

Om de vraag te beantwoorden waaron respondenten wel of geen bezwaar maakten, wordt in de volgende subparagrafen ingegaan op verschillende elementen van deze afweging:

- In hoeverre de inhoud van het besluit verwacht werd
- Mate waarin het bestuursorgaan geïnformeerd was alvorens het besluit te formuleren (in de ogen van de respondent)
- (On)bekendheid met hoe dat moet, bezwaar maken
- Overwegingen van tijd, moeite, kosten
- Ingeschatte kans op slagen

- Het inwinnen van (professioneel) advies om deze keuze te maken
- Eerdere ervaring met bezwaarprocedures.

4.2.1 Mate waarin de respondent de inhoud van het besluit verwachtte

De groep respondenten die bezwaar maakte blijkt veel vaker dan de groepen die geen bezwaar maakten, de inhoud van het besluit niet of helemaal niet te hebben verwacht: 86% van de respondenten geeft dit aan, terwijl bij de groepen respondenten die geen bezwaar maakten, dit percentage 48 en 42 is. Onderstaande tabel toont een overzicht van deze resultaten.

Tabel 4.1 Had u de inhoud van het besluit verwacht?

	SVB bezwaar		SVB geen bezwaar		AI geen bezwaar		Totaal	
	n	%	n	%	n	%	n	%
ja, helemaal verwacht	5	10	15	28	11	29	31	22
ja, verwacht	2	4	13	24	11	29	26	18
nee, niet verwacht	3	6	18	33	11	29	32	22
nee, helemaal niet verwacht	41	80	8	15	5	13	54	38
Totaal	51	100	54	100	38	100	143	100

Bezwaarmakers die het besluit niet verwacht hadden, gingen vaker over tot het indienen van bezwaar dan mensen die de inhoud van het besluit wel verwacht hadden. Wanneer we kijken naar het verschil tussen de twee respondentengroepen ‘wel bezwaar’ en ‘geen bezwaar (AI en SVB)’, en de vier antwoordcategorieën terugbrengen tot twee, te weten ‘ja (helemaal) verwacht’ en ‘nee (helemaal) niet verwacht’, is het verschil tussen de twee groepen significant (Chi-kwadraat-toets,⁹⁵ significantieniveau .000).

4.2.2 Mate waarin de respondent het bestuursorgaan als geïnformeerd beschouwde

Respondenten die *geen* bezwaar maakten hebben vaker de indruk dat het bestuursorgaan zich goed heeft laten informeren voordat het een besluit nam dan de respondenten die wel bezwaar besloten te maken. Bij de twee groepen die geen bezwaar maakten waren 63% en 67% het er (helemaal) mee eens dat het bestuursorgaan zich goed had laten informeren. Van de respondenten waren 29% en 18% het met deze stelling (helemaal) oneens. De rest viel in de categorie niet mee eens/niet mee oneens. Bij de groep die bezwaar maakte is slechts 14% het er (helemaal) mee eens dat het bestuursorgaan zich goed heeft laten informeren. Het percentage bezwaarmakende respondenten dat het met deze stelling (helemaal) oneens was bedroeg 83.

⁹⁵ De Chi-kwadraat toets beoordeelt of het verschil tussen twee (of meerdere) proporties werkelijk bestaat (met een zekerheid van 95%) of slechts ‘toevallig’ is.

Tabel 4.2 Het bestuursorgaan heeft zich goed laten informeren voordat het een besluit nam

	SVB bezwaar		SVB geen bezwaar		AI geen bezwaar		Totaal	
	n	%	n	%	n	%	n	%
helemaal mee eens	1	2	4	8	6	16	11	8
mee eens	5	12	29	59	18	47	52	40
niet mee eens/niet mee oneens	1	2	7	14	3	8	11	8
mee oneens	23	53	4	8	8	21	35	27
helemaal mee oneens	13	30	5	10	3	8	21	16
Totaal	43	100	49	100	38	100	130	100

Wanneer men van mening is dat het bestuursorgaan zich goed heeft laten informeren gaat men veel minder vaak in bezwaar dan wanneer men van mening is dat het bestuursorgaan dit onvoldoende deed. Wanneer we kijken naar het verschil tussen de twee respondentgroepen ‘wel bezwaar’ en ‘geen bezwaar (AI en SVB)’, en de vier antwoordcategorieën terugbrengen tot twee, te weten ‘(helemaal) mee eens’ en ‘(helemaal) mee oneens’, is het verschil tussen de twee groepen significant (chi-kwadraat-toets, significantieniveau .000).

4.2.3 *Mate waarin de respondent het besluit als eerlijk beschouwde*

Op de vraag of men dacht dat het besluit eerlijk was gezien de geldende regelgeving, oordeelde 86% van de bezwaarmakers dat dit *niet* het geval was. Slechts een enkele bezwaarmaker dacht dat het besluit wel conform de regelgeving was (8% van de respondenten). Een aandeel van 38% van de respondenten die een besluit van de Arbeidsinspectie *niet* aanvochten, meende dat het besluit niet eerlijk was gezien de geldende regelgeving. Ondanks dat zij meenden een onrechtmatig besluit te hebben gekregen, vochten zij dit niet aan. Hieronder wordt ingegaan op de redenen waarom men afzag van het maken van bezwaar.

4.2.4 *Redenen om geen bezwaar te maken*

Meer dan de helft van de niet-bezwaarmakers van de SVB geeft aan geen bezwaar te maken omdat ze het eens zijn met de beslissing (53%). Deze reden wordt gevolgd door ‘ik denk dat bezwaar maken niet helpt’ (29%). De redenen dat bezwaar maken te veel tijd en te veel moeite kost, scoren respectievelijk 10% en 17%. Dezelfde redenen worden ook veel genoemd door de bedrijven die door de Arbeidsinspectie waren beboet: 41% dacht dat bezwaar maken niet zou helpen; 18% vond het te veel tijd kosten en 13% vond het te veel moeite kosten.

Onderstaande tabel toont een overzicht van deze redenen, van beide groepen niet-bezwaarmakers.

Tabel 4.3 Waarom heeft u geen bezwaar gemaakt?

	AI geen bezwaar		SVB geen bezwaar		Totaal	
	n	%	n	%	n	%
ik ben het geheel of grotendeels eens met de beslissing	16	41	31	53	47	48
ik denk niet dat dit de beslissing verandert (dat het helpt/uitmaakt)	16	41	17	29	33	34
dat kost me te veel tijd	7	18	6	10	13	13
dat kost me te veel moeite	5	13	10	17	15	15
vanwege de kosten	1	3	2	3	3	3
ik weet niet hoe dat moet	0	0	4	7	4	4
om de verhoudingen met bestuursorgaan/andere belanghebbenden niet te verstoren	0	0	0	0	0	0
(nog) anders, te weten:	12	31	20	34	32	33
weet niet	1	3	1	2	2	2
Totaal	39	100	58	100	97	100

Het valt op dat sommige redenen om geen bezwaar te maken niet of nauwelijks genoemd worden. Bijna niemand liet zich afschrikken door de kosten van het maken van bezwaar. Ook voeren slechts 4 respondenten, die overigens allen bij de SVB-groep horen, aan dat zij niet wisten hoe zij bezwaar moesten maken. Geen enkele respondent geeft aan dat hij/zij geen bezwaar maakte om de verhoudingen met het bestuursorgaan niet te verstoren.

Vrij veel respondenten hebben bij deze vraag gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een open antwoord te formuleren. Er zijn zeer diverse antwoorden gegeven, die niet vaak onder een noemer zijn samen te brengen. Twee keer werd de opmerking gemaakt *'Ik wist niet dat dat kon'*. Twee andere respondenten merken op dat zij geen bezwaar maakten omdat zij toch eerst de opgelegde boete moesten voldoen. Het blijkt niet uit de antwoorden of deze respondenten begrepen hebben dat als men gelijk zou krijgen in een bezwaarprocedure dit had kunnen resulteren in het terugkrijgen van dat geld en dat het maken van bezwaar ook nog mogelijk was na het betalen van de boete, als men het bezwaarschrift maar binnen de bezwaartermijn indiende⁹⁶.

Twee antwoorden duiden erop dat de respondent de termijn niet haalde: *'de termijn was te kort'*, en een opmerking dat het besluit de respondent te laat bereikte.

Er waren ook open antwoorden die slechts een keer voorkwamen. Enkele voorbeelden worden hier ter illustratie vermeld. Eén respondent had het idee dat bezwaar maken geen zin had, vanwege de volgens hem negatieve benadering van de inspecteur tijdens contacten tussen inspectie en respondent. Eén respondent

96 Het antwoord van een respondent lijkt erop te duiden dat deze respondent dit niet begreep: *'Ik had wel bezwaar willen maken, maar kreeg niet de kans, omdat ik binnen 10 dagen de boete moest betalen. En degene die mij hierbij hielp had aangegeven dat ik ook weinig kans zou maken.'*

maakt melding van een taalbarrière: er is geen bezwaar gemaakt omdat de Duits-talige respondent slecht Nederlands spreekt. Ook meldt één respondent dat hij te ziek was om bezwaar te maken.

Uit de antwoorden van de SVB-respondenten blijkt dat er soms geen bezwaar is gemaakt omdat het probleem na een telefonisch gesprek is opgelost. Dit komt in elk geval vier keer voor.⁹⁷ Van deze gevallen kregen twee respondenten alsnog gelijk – waarbij in een geval er een misverstand was ontstaan doordat de respondent een vraag verkeerd begrepen had - en twee kregen geen gelijk. Laatstgenoemde twee hebben blijkbaar naar aanleiding van de telefonische, extra toelichting door de SVB ervoor gekozen om geen bezwaar te maken.

4.2.5 *Inwinnen van advies over de keuze om bezwaar te maken*

Onder de niet-bezwaarmakers blijken bedrijven significant vaker dan burgers een vorm van advies in te winnen over het al dan niet indienen van een bezwaarschrift ((chi-kwadraat-toets, significantieniveau .001). Onderstaande tabel toont deze verdeling.

Tabel 4.4 Heeft u zich door iemand van buiten het bedrijf / anders laten adviseren over de vraag of u wel of geen bezwaar zou maken?

	AI geen bezwaar		SVB geen bezwaar		Totaal	
	n	%	n	%	n	%
ja	21	54	12	21	33	34
nee	18	46	45	78	63	65
Totaal	39	100	57	100	96	100

Ook in het type van advies, voor zover advies werd gevraagd, verschillen de bedrijven en de burgers. Van de groep respondenten die zich liet adviseren hebben alleen bedrijven regelmatig gebruik gemaakt van een advocaat (61%). Geen enkele SVB-respondent uit de groep die zich liet adviseren schakelde een advocaat in. Deze respondenten (natuurlijke personen) wonnen hun advies in bij een partner of gezinslid (25%), of bij een kennis die er verstand van heeft (33%).

⁹⁷ Er zijn meer antwoorden die erop duiden dat de respondent extra informatie heeft gekregen en op basis daarvan heeft geconcludeerd dat het geen zin heeft om bezwaar te maken. Het is daarbij onduidelijk of de informatie van de SVB afkomstig is, of van een andere bron.

Tabel 4.5 Door wie heeft u zich laten adviseren?

	AI geen bezwaar	SVB geen bezwaar	Totaal	
	n	n	n	%
door een advocaat	13	0	13	39
door iemand van het Juridisch Loket	0	0	0	0
door iemand van de rechtswinkel	0	0	0	0
door een andere professionele (juridische) hulpverlener, te weten:	0	2	2	6
door een partner of gezinslid	0	3	3	9
door een kennis die er verstand van heeft	3	4	7	21
(nog) anders, te weten:	5	4	9	27
Totaal	21	12	33	100

4.2.6 Redenen om geen advies in te winnen

Bij de SVB-respondenten die geen bezwaar hebben gemaakt heeft 21% advies gevraagd aan iemand en 78% niet. De redenen waarom geen advies is ingewonnen is meestal omdat men denkt dat dat niet nodig is (56%). In 9% van de gevallen is als reden opgegeven dat men niemand kende aan wie men advies had kunnen vragen. Van de respondenten heeft 29% een ander, open antwoord gegeven.

Tabel 4.6 Reden voor niet laten adviseren

	AI geen bezwaar	SVB geen bezwaar	Totaal	
	n	n	n	%
vanwege de kosten	0	0	0	0
het bedrijf heeft / ik heb zelf voldoende juridische kennis in huis	6	1	7	11
ik ken niemand aan wie ik advies zou kunnen vragen	0	4	4	6
ik denk dat dit niet nodig is	6	25	31	49
(nog) anders, te weten:	6	13	19	30
weet niet / dat kan ik me niet meer herinneren	1	3	4	6
Totaal	18	45	63	100

4.2.7 *Juridische kennis van bedrijven*

Bij de bedrijven waren we geïnteresseerd in de vraag in hoeverre zij binnen het bedrijf juridische kennis in huis hebben. Op deze vraag gaf 21% van de bedrijven het antwoord dat zij een medewerker met een juridische opleiding binnen het bedrijf hebben; 23% van de bedrijven heeft een medewerker die zich bezig houdt met juridische zaken en de overige 56% zegt geen medewerkers te hebben met kennis van juridische zaken. Ongeveer de helft van de bedrijven (54%) heeft zich laten adviseren door iemand buiten het bedrijf over de vraag of ze bezwaar zouden maken tegen het negatieve besluit. Van de bedrijven die zich niet lieten adviseren, voerde 33% daarvoor aan dat zij zelf voldoende juridische kennis in huis hadden en 33% dat zij dachten dat dit niet nodig was. De laatste 33% gaf een andere reden aan.

Tabel 4.7 In hoeverre heeft uw bedrijf juridische kennis in huis?

	AI geen bezwaar	
	n	%
medewerkers hebben juridische opleiding	8	21
medewerkers houden zich bezig met juridische zaken	9	23
geen medewerkers met kennis van juridische zaken	22	56
Totaal	39	100

4.2.8 *Eerdere ervaringen met het maken van bezwaar*

De bedrijven die bevraagd zijn, blijken geen echte repeat-players te zijn: 67% van de bedrijven maakt minder dan één keer per jaar bezwaar; 23% maakt meer dan 1 keer en minder dan 5 keer per jaar bezwaar en geen enkel bedrijf vaker dan 5 keer per jaar (de resterende 10% respondenten weet niet hoe dit zit; zie Tabel 4.8).

Tabel 4.8 Hoe vaak komt het voor dat uw bedrijf een bezwaarprocedure voert?

	AI geen bezwaar	
	n	%
minder dan 1 keer per jaar	26	67
minder dan 5 keer per jaar	9	23
minder dan 10 keer per jaar	0	0
vaker dan 10 keer per jaar	0	0
weet niet	4	10
Totaal	39	100

Aan de SVB-respondenten die er voor kozen om géén bezwaar te maken, is gevraagd of zij weleens (tegen een ander besluit) een bezwaarschrift hebben inge-

diend: 24% blijkt dit weleens gedaan te hebben, tegenover een percentage van 72% dat nog nooit bezwaar heeft gemaakt. Van de groep die wel eens bezwaar heeft gemaakt, gaat het meestal om personen die een of twee keer bezwaar hebben gemaakt. Eén respondent zegt wel 10 keer bezwaar te hebben gemaakt. Dat deze respondenten in casu geen bezwaar maakten, heeft niet te maken met eigen ervaringen met bezwaarbehandeling door de SVB, want van slechts 1 van deze groep respondenten betrof de eerdere ervaring met bezwaar een bezwaar tegen een besluit van de SVB; bij de anderen ging het dus om een bezwaarprocedure bij een andere overheidsorganisatie. Vier respondenten zeggen dat zij geen bezwaar maakten vanwege hun eerdere ervaringen met bezwaarprocedures. Van deze personen lijken twee slechte ervaringen te hebben gehad. Een van hen zegt: 'Je loopt toch tegen de muur'. De twee anderen lijken positiever, maar zijn cryptisch in hun antwoorden: 'Als je het goed kan duiden, lukt het vaak wel' en 'Ik heb er wel van geleerd dat ik er toch achteraan moet blijven gaan'.

4.3 Bekendheid met de bezwaarprocedure

De tot nu toe in dit hoofdstuk gegeven resultaten betroffen vragen die gesteld zijn aan de groepen respondenten die geen bezwaar maakten. Een van de vragen die is gesteld aan degenen die wel een bezwaarschrift indienden is de vraag of de respondent vooraf wist hoe de procedure zou verlopen. Op die vraag is als volgt gescoord.

Tabel 4.9 Wist u vooraf hoe de bezwaarprocedure zou verlopen?

	Gemeenten (bouwvergunning)		Gemeenten (handhaving)		Arbeidsinspectie		UWV		Totaal	
	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n
Ja	72	33	64	21	54	26	42	42	54	122
Nee	28	13	36	12	46	22	58	59	46	106
Totaal	100	46	100	33	100	48	100	101	100	228

De processuele derden (de houders van een bouwvergunning waar bezwaar tegen was gemaakt) wisten vaker dan de respondenten uit de overige drie groepen, wat hen te wachten stond (72%). Bij de andere groepen lag het percentage duidelijk lager. Eerstgenoemde groep verschilt significant van de overige drie groepen (chikwadraat toets, significantieniveau .004). Bij de UWV-groep was zelfs een meerderheid die niet vooraf wist hoe de procedure zou verlopen.

4.4 Behoeftte aan alternatieve oplossing

Een andere vraag die is gesteld aan degenen die wel een procedure zijn gestart, en die iets zegt over de verwachtingen vooraf, is de vraag of men in plaats van of voorafgaand aan de bezwaarschriftprocedure de mogelijkheid zou willen hebben gehad om te overleggen met de betrokken ambtenaar, om te proberen het probleem op te lossen. Deze vraag gaf het volgende resultaat (Tabel 4.10).

Tabel 4.10 Zou u, in plaats van of voorafgaand aan de bezwaarschrift-procedure, de mogelijkheid willen hebben gehad om te overleggen met de betrokken ambtenaar, om te proberen het probleem op te lossen?

	Gemeenten (bouwvergunning)		Gemeenten (handhaving)		Arbeidsinspectie		UWV		Totaal	
	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n
Nee, in het geheel niet	13	6	21	7	8	4	12	12	13	29
Nee, ik denk het niet	13	6	6	2	10	5	16	16	13	29
Neutraal	11	5	3	1	2	1	2	2	4	9
Ja, ik denk van wel	20	9	12	4	10	5	13	13	14	31
Ja, zeker	41	19	42	14	65	31	42	42	46	106
Weet niet	2	1	0	0	0	0	3	3	2	4
Er is al een gesprek met de ambtenaar geweest	0	0	15	5	4	2	13	13	9	20
	100	46	100	33	100	48	100	101	100	228

Er is een flink aantal respondenten dat de behoefte aan informeel overleg (helemaal) niet heeft (26%). Opvallender is het aantal dat denkt of zeker weet van wél (60%). En 46% is daar stellig over: had *zeker* behoefte aan dergelijk overleg.

Binnen de groep procedurele derden (de bouwvergunninghouders van wie de vergunning werd aangevochten) heeft 41% behoefte aan dergelijk overleg. Dat is een groot deel, als men bedenkt dat deze respondenten niet zelf bezwaar maakten, maar alleen bij de procedure betrokken waren omdat de procedure over hun vergunning ging.

5 Wat zijn de ervaringen tijdens en na de procedure?

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de resultaten gepresenteerd die antwoord geven op de onderzoeksvraag:

Wat zijn de ervaringen van burgers tijdens de procedure en achteraf, en welke factoren zijn daarop van invloed?

Voor het beantwoorden van deze onderzoeksvraag zijn de volgende respondentengroepen bevroegd:

- Bedrijven die bezwaar hebben gemaakt (Arbo / WAV) (n=47);
- Burgers die bezwaar hebben gemaakt (UWV, gemeenten, SVB 1-meting) (n=203).

Er zijn in totaal antwoorden van 250 respondenten geanalyseerd bij de beantwoording van deze onderzoeksvraag.

In de nu volgende paragrafen worden de volgende onderdelen van de bezwaarprocedure behandeld:

- Het zoeken van hulp bij het opstellen van het bezwaarschrift
- Het opnemen van tussentijds contact door het bestuursorgaan
- Ervaringen met de hoorzitting
- De tijd tussen het indienen van het bezwaarschrift en de beslissing van het bestuursorgaan
- De beslissing op het bezwaar (de uitkomst; in hoeverre rekening is gehouden met hetgeen is aangevoerd; in hoeverre de motivering wordt ervaren als adequaat en begrijpelijk)
- De mening van de bezwaarmakers over de procedure als geheel (eindoordeel).

5.2 Het opstellen van het bezwaarschrift

Van de respondenten heeft 62% een bepaalde vorm van hulp gevraagd bij het opstellen van het bezwaarschrift. Met name onder de UWV-bezwaarmakers is dit aantal hoog, 84% van hen deed dit. Onder de SVB respondenten en de gemeenten is dit aantal juist laag, respectievelijk 22% en 36%.

De reden om *geen* hulp te zoeken bij het opstellen van het bezwaarschrift is voor ruim tweederde van de respondenten het feit dat men daar geen behoefte aan had (68%), gevolgd door het feit dat men zelf juridisch onderlegd is (13% van de

respondenten gaf dit aan, met name bedrijven en respondenten uit de gemeentegroep noemden dit argument), en ‘vanwege de kosten’ (9% noemde dit).

De vorm van hulp die men zoekt wordt gepresenteerd in Tabel 5.1. Omdat de aantallen in sommige respondentgroepen klein zijn, worden in deze tabel de absolute aantallen vermeld per bestuursorgaan.

De bezwaarmakers blijken slechts weinig gebruik te maken van het Juridisch Loket en de Rechtswinkel (bij elkaar slechts 3%). Vaak werd een advocaat geraadpleegd (38%), gevolgd door een andere juridische hulpverlener (28%).

Tabel 5.1 Vorm van hulp bij het opstellen van het bezwaarschrift, per bestuursorgaan en totaal

	Gemeente	Arbeidsinspectie	UWV	SVB	Totaal	
	n	n	n	n	n	%
Advocaat	8	14	32	1	55	38
Iemand van het Juridisch Loket	0	2	0	1	3	2
Rechtswinkel	1	0	1	0	2	1
Andere professionele (juridische) hulpverlener	3	6	30	1	40	28
Partner of gezinslid	1	3	8	3	15	10
Kennis die er verstand van heeft	0	1	5	0	6	4
Anders, namelijk	1	4	17	1	23	16
Totaal	14	30	93	7	144	99*

* Door afronding telt deze kolom niet op tot 100%

Met name de UWV bezwaarmakers noemden regelmatig (18% van hen) een andere vorm van hulp dan de bestaande antwoordopties. Dit blijkt veelal de vakbond, de rechtsbijstandverzekering of de werkgever of de boekhouder te zijn. De bedrijven die bezwaar maakten noemen bij deze categorie steeds de boekhouder of accountant.

5.3 Contact door het bestuursorgaan

Aan de bezwaarmakers is gevraagd of het bestuursorgaan, nadat men het bezwaarschrift had ingediend (maar vóór de uitslag), contact had opgenomen met de bezwaarmaker. Bij een derde van de respondenten is dit het geval, iets vaker telefonisch dan schriftelijk. De arbeidsinspectie en het UWV blijken dit het minst vaak te doen, beide in een kwart van de gevallen (zie Tabel 5.2).

Een kwart van de bedrijven gaf aan dat de Arbeidsinspectie na het indienen van het bezwaarschrift nog contact opnam. Dit contact ging meestal over de gelegenheid om te worden gehoord (7 maal genoemd), of het tijdstip waarop de beslissing op het bezwaar kon worden verwacht (2 maal genoemd). Er is overigens

in veel meer dan 7 gevallen een hoorzitting gehouden naar aanleiding van het bezwaarschrift, namelijk 26 maal. Het lijkt er dus op dat er door de Arbeidsinspectie met veel meer dan een kwart van de bedrijven contact is opgenomen, immers van het houden van een hoorzitting zal de bezwaarmaker altijd wel op de hoogte worden gebracht. De Arbeidsinspectie liet ons weten dat in gevallen waarin bekend is dat het bedrijf een advocaat heeft ingeschakeld, contact wordt opgenomen met de advocaat en niet met het bedrijf zelf. Dat lijkt een goede verklaring voor het verhoudingsgewijs lage aantal respondenten dat aangaf dat contact met hen is opgenomen.

Beide vormen van contact (telefonisch en schriftelijk) blijken meestal te gaan om het informeren van de bezwaarmaker over (het tijdstip van) de hoorzitting.

Tabel 5.2 Tussentijds contact door het bestuursorgaan

	Gemeenten (bouwvergunning)		Gemeenten (handhaving)		Arbeidsinspectie		UWV		SVB		Totaal	
	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n
Ja, telefonisch	7	3	12	4	19	9	17	17	44	14	18	47
Ja, schriftelijk	35	15	6	2	6	3	8	8	13	4	13	32
Nee	58	25	82	27	75	36	75	74	44	14	69	176
Totaal	100	43	100	33	100	48	100	99	100	32	100	255

Kijken we binnen de gemeentegroepen naar het verschil tussen de bezwaarmakers en diegenen tegen wiens bouwvergunning een bezwaar werd ingediend, dan kan worden vastgesteld dat deze laatste groep vaker benaderd is. Van deze procedureerden zijn 18 respondenten benaderd (42%). De bouwvergunninghouders geven zeer vaak aan dat dit contact ging over het feit dat er bezwaar was gemaakt tegen hun vergunning (14), maar ook over het tijdstip waarop een beslissing verwacht kon worden (8) en over de gelegenheid om te worden gehoord (12).

De gemeenten hebben in weinig gevallen tussentijds contact opgenomen met de bezwaarmakers in de handhavingzaken; slechts 6 bezwaarmakers zeggen tussentijds te zijn benaderd (18%), over de gelegenheid om te worden gehoord (3) of om andere informatie te verstrekken (3).

5.4 Het horen in de bezwaarfase

5.4.1 Scores op de in de enquête voorgelegde alternatieven

Op grond van artikel 7:2 Awb dient het bestuursorgaan voordat het op bezwaar beslist, belanghebbenden in de gelegenheid te stellen om te worden gehoord. Op grond van artikel 7:3 Awb kan van het horen worden afgezien als a) het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk is; b) kennelijk ongegrond is; c) de belanghebbenden verklaard hebben geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord

of d) aan het bezwaar volledig tegemoet wordt gekomen en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen kunnen worden geschaad. Hieronder is per bestuursorgaan beschreven hoe respondenten het gehoord worden hebben ervaren. In hoofdstuk 7 worden deze gegevens nader geanalyseerd.

Allereerst een globaal beeld. In tabellen (Tabel 5.3a tot en met 5.3d) is weergegeven in hoeverre de respondenten een negatief dan wel positief oordeel hadden op vragen die in verband staan met de kernelementen van procedurele rechtvaardigheid. Waar een keuze was tussen 5 alternatieven (heel negatief; negatief; neutraal; positief; heel positief) telden wij voor dit globale overzicht bij elk vraagpunt telkens de aantallen antwoorden aan de negatieve kant bij elkaar. Het zelfde deden wij met de antwoorden aan de positieve kant.

De kernelementen van procedurele rechtvaardigheid werden als volgt aan de vragen uit onze enquête gekoppeld:

Kernelementen en hoorzitting

	Kernelement	Vraagstelling in vragenlijst
1	Betrouwbaarheid	Vond u dat er goed geluisterd werd naar wat u op de hoorzitting vertelde? Kon u op de hoorzitting uw standpunt duidelijk maken?
2	Respectvolle bejegening	In hoeverre bent u tevreden over de manier waarop de commissie u behandelde?
3	Neutraliteit / (onpartijdigheid)	Hebt u aanleiding om te twijfelen aan de onpartijdigheid van de hoorcommissie?
4	Voice / participatie	Vindt u dat er voldoende tijd was voor de hoorzitting?

Bij de antwoorden op 2 van de 4 vragen slaat de balans uit naar de positieve kant: het luisteren en de tijd die er voor de hoorzitting was uitgetrokken (betrouwbaarheid en voice). Op het punt van de respectvolle bejegening houden de positieve en negatieve beoordelingen elkaar ongeveer in evenwicht. Wat het aspect 'onpartijdigheid' betreft is het beeld negatiever. Bij de gemeentelijke handhavingzaken is het verschil tussen positief en negatief het grootst (81% oordeelt negatief). Bij de SVB-zaken hebben slechts 10 respondenten geantwoord. Van hen oordeelden 9 positief en slechts 1 negatief (twijfel aan onpartijdigheid door de wijze waarop degenen die hoorden zich hebben opgesteld).

Tabel 5.3a Mening over het kernelement Betrouwbaarheid

	Totaal	
	n	%
(zeer) negatief	25	26
neutraal	10	10
(zeer) positief	62	64
Totaal	97	100

Tabel 5.3b Mening over het kernelement Respectvolle bejegening

	Totaal	
	n	%
(zeer) negatief	37	38
neutraal	19	20
(zeer) positief	41	42
Totaal	97	100

Tabel 5.3c Mening over het kernelement Neutraliteit

	Totaal	
	n	%
Twijfelt aan onpartijdigheid	43	60
Twijfelt niet aan onpartijdigheid	29	40
Totaal	72	100

Tabel 5.3d Mening over het kernelement Voice

	Totaal	
	n	%
Er was (veel) te weinig tijd voor de hoorzitting	14	15
Er was (ruim) voldoende tijd voor de hoorzitting	80	85
Totaal	94	100

Hieronder een nadere beschrijving, per respondentgroep, waarbij ook op andere aspecten van hoe de hoorzitting is ervaren wordt ingegaan.

▪ *UWV*

Bij de bezwaarzaken die bij het UWV speelden, is in de helft van de gevallen een hoorzitting gehouden (volgens de respondenten).⁹⁸ De bezwaarmakers die dit aangeven, hebben ook bijna allemaal de hoorzitting bijgewoond: 44 van de 50 respondenten gingen zelf, en nog tweemaal ging de gemachtigde (maar de respondent niet). Van de 44 bezwaarmakers die de hoorzitting bijwoonden, gingen er slechts 5 alleen. Vaak is men vergezeld door een advocaat (19) of andere juridisch hulpverlener (5), of door een partner of gezinslid (14). Door middel van open antwoorden is hier nog aan toegevoegd: 'mijn accountant/boekhouder' (3) 'mijn werkgever' (3) en 'iemand van de vakbond' (2).

Respondenten hebben vaak geen volledig beeld (meer) van wie hen hoorde. Ruim de helft (26) van de respondenten geeft aan dit niet precies meer te weten, maar zij noemen wel vaak 'iemand van het UWV' en/of 'een arts (van het UWV)'.

De meningen over de hoorzitting zijn verdeeld. 14 Mensen vinden dat er niet goed geluisterd werd naar wat zij op de hoorzitting vertelden, 27 vinden dat dit wel (heel) goed gebeurde. Meer mensen zijn negatief wanneer het gaat over de manier waarop de personen die hen hoorden, hen behandelden: 18 mensen zijn hierover (erg) ontevreden tegenover 19 (erg) tevreden. Hierbij valt op dat de uiterste categorie ('erg') aan de negatieve kant veel vaker wordt gekozen dan aan de positieve kant.

Over de tijd die werd uitgetrokken voor de hoorzitting zijn meer bezwaarmakers tevreden; slechts 7 zijn van mening dat er (veel) te weinig tijd was.

Aan de deskundigheid van de personen die horen wordt door een aantal respondenten getwijfeld: 16 van hen achten de commissie (helemaal) niet deskundig tegenover 12 die dit wel menen. Tien respondenten antwoorden neutraal op dit punt.

Vervolgens blijkt ook uit de laatste vraag omtrent de hoorzitting dat veel respondenten hierover negatief zijn: 33 respondenten vinden dat hetgeen zij tijdens de hoorzitting zeiden, ofwel in het geheel niet (19), ofwel onvoldoende (14) wordt weerspiegeld in de inhoud van de beslissing. Acht respondenten vinden dat er in de inhoud van de beslissing rekening is gehouden met wat zij op de hoorzitting zeiden (twee van hen kregen geheel gelijk).

Gevraagd naar de mate waarin er werd ingegaan op de bezwaren die mensen in hun bezwaarschriften uitten, geven 66 mensen aan dat zij dit (erg) onvoldoende vonden. 23 Bezwaarmakers zijn van mening dat dit wel voldoende is gebeurd (van hen hebben 12 respondenten geheel gelijk gekregen).

▪ *Gemeenten*

In deze groep respondenten geven 23 bezwaarmakers (handhavingszaken) aan dat er een hoorzitting is gehouden; 21 van hen zijn gegaan. In de zaken betreffende bouwvergunningen is volgens 41 respondenten een hoorzitting gehouden,

98 Ook hier zijn wij uitgegaan van wat de respondenten ons verteld hebben. Wij hebben dus niet in de dossiers gekeken of hun antwoorden klopten. Het is goed mogelijk dat een aantal respondenten de hoorzitting niet als zodanig heeft herkend, bijvoorbeeld doordat het UWV geen gebruik maakt van bezwaarschriftencommissies.

35 respondenten zijn zelf gegaan en in 5 gevallen is alleen de gemachtigde gegaan. De procedurele derden (dat wil zeggen: de vergunninghouders die gehoord zijn in de bouwzaken) zijn positiever in hun mening over de hoorzitting dan de bezwaarmakers. Zij menen iets vaker dat er goed geluisterd werd naar wat zij vertelden. Drie andere elementen waarop deze twee groepen verschillen zijn: de bouwvergunningen-groep is vaker (dan de handhavingsgroep) tevreden over de manier waarop de commissie hen behandelde, vaker van mening dat er voldoende tijd was voor de hoorzitting, en vaker van mening dat de bezwaarschriftcommissie (erg) deskundig is.

Ook valt op dat de meerderheid van de bezwaarmakers in de handhavingzaken aanleiding ziet om te twifelen aan de onpartijdigheid van de bezwaarschriftcommissie: 17 respondenten menen dit (waarvan zeven: 'Door wat mij over de samenstelling van de commissie bekend is' en tien: 'Door de manier waarop de commissie zich tijdens de zitting heeft opgesteld'). Bij de andere respondentengroep bij de gemeenten (de houders van een bouwvergunning, die in de procedure betrokken waren doordat een ander tegen de vergunning bezwaar had gemaakt) is het beeld omgekeerd. Van de de bouwvergunninghouders is slechts een enkeling de mening toegedaan dat er aanleiding was om aan de onpartijdigheid te twifelen. Drie van de respondenten menen dit (alle drie: 'Door wat mij over de samenstelling bekend is') tegenover 30 die deze vraag met 'nee' beantwoordden.

▪ *Arbeidsinspectie*

De hoorzitting, die volgens de respondenten bij 26 van de 48 door bedrijven ingediende bezwaarschriften is gehouden, is door 20 respondenten bijgewoond, eventueel met hun advocaat of met een collega, en in twee gevallen alleen door de gemachtigde. Gevraagd naar de samenstelling van de hoorcommissie, antwoordden de meeste respondenten dat zij gehoord werden 'door ambtenaren'. Achtmaal weet men dit niet meer precies, maar noemt men bijvoorbeeld 'iemand van de Arbeidsinspectie' of noemt men wel het aantal mensen dat er zat en hun rol (voorzitter, notulist), maar is het de respondenten niet bekend bij welke organisatie deze personen hoorden.

De meerderheid is van mening dat er op de hoorzitting goed naar hen geluisterd werd: 14 bedrijven geven dit aan. Hier staan 5 bedrijven tegenover die vonden dat er (helemaal) niet goed geluisterd werd. De tevredenheid over het verloop van de hoorzitting als geheel is door bijna evenveel bedrijven positief (8) als negatief (9) beoordeeld. Ook over de deskundigheid van de bezwaarschriftencommissie is het oordeel gelijk verdeeld: 6 bedrijven achtten deze (erg) deskundig en 6 niet deskundig. Over de tijdsduur die voor de hoorzitting was uitgetrokken zijn meer bedrijven (erg) tevreden (17) dan ontevreden (3).

Respondenten die de hoorzitting hebben bijgewoond zijn vaak van mening dat er in de inhoud van de beslissing geen rekening is gehouden met hetgeen zij op de hoorzitting hadden gezegd: 11 bedrijven vinden dat er in het geheel geen rekening is gehouden met hun argumenten, en 6 bedrijven vinden dat dit onvoldoende is gebeurd. Slechts 1 bedrijf vindt dat dit voldoende is gebeurd. Voor laatstgenoemde was de uitkomst van het bezwaar overigens niet positief.

▪ SVB

Van de 28 respondenten die een antwoord gaven op de vraag of er een hoorzitting was gehouden, gaven slechts 7 aan dat dit het geval was. Toch geven iets meer dan 10 respondenten aan dat zij gehoord zijn; wellicht zijn zij telefonisch gehoord. 2 Respondenten zeggen gehoord te zijn door een commissie met een onafhankelijke voorzitter, en 8 weten het niet of kunnen het zich niet meer herinneren.⁹⁹ 8 Vinden dat er (heel) goed naar hen geluisterd is, en slechts 2 vinden van niet. Ook vonden 9 respondenten dat er voldoende of ruim voldoende tijd was uitgetrokken voor het horen; dat degenen die hoorden (erg) deskundig waren en dat degenen die hoorden onpartijdig waren. Kortom, als er gehoord wordt zijn de bezwaarmakers erg tevreden over het horen door de SVB.

5.4.2 Antwoorden op de open vraag over hoe de hoorzitting is ervaren

Indien respondenten aangaven dat zij (erg) ontevreden zijn over de manier waarop zij gehoord zijn, is gevraagd om een toelichting (dit was een open vraag). De volgende categorieën kunnen worden aangebracht in deze opmerkingen van respondenten:

- De commissie die hoorde luisterde niet goed
- De commissie was partijdig
- Bewijsperikelen: de commissie stond niet open voor (nieuw) bewijs
- Geen prettige hoorzitting vanwege de omstandigheden.

Van de 40 antwoorden houden 11 in dat er onvoldoende geluisterd werd. Een respondent meldde dat er suggestieve vragen werden gesteld. Een andere respondent had beelden willen laten zien van zijn versleten knieën en rug (op DVD). Hij was ontevreden dat de commissie dat niet nodig vond. Soms is er meer aan de hand dan dat er niet goed geluisterd was, zo meldt een respondent: *'Ik voelde mij in het nauw gedreven. Ze kwamen steeds op een bepaalde vraag terug en vonden dat ik daar een antwoord op moest geven. Mijn advocaat had hetzelfde gevoel.'*

Goed luisteren is dus belangrijk, maar met alleen luisteren kan niet altijd worden volstaan: soms wordt een inhoudelijke reactie gemist. Als tijdens de hoorzitting geen tegenwicht wordt geboden aan hetgeen de bezwaarmaker naar voren brengt, kan het oordeel van de bezwaarde over de hoorzitting alsnog negatief uitpakken. Een respondent meldde: *'Ik ben door de betreffende persoon op het verkeerde been gezet. Hij stemde overal mee in en begreep helemaal wat het probleem was.'*

⁹⁹ Van de SVB hebben we de volgende informatie. De SVB heeft geen externe bezwaarschrijftcommissie in de zin van artikel 7:13 Awb. Het horen geschiedt door minimaal twee personen. Verder heeft de SVB de volgende beleidsregel over het horen in de bezwaarfase (houden van een hoorzitting SB3207): 'Ingevolge de artikelen 51a AOW, 64b Anw en 29d AKW kan de SVB van het horen van de belanghebbende afzien indien de belanghebbende niet binnen een door de SVB gestelde redelijke termijn verklaart dat hij gebruik wil maken van het recht te worden gehoord. De SVB maakt van deze bevoegdheid gebruik, tenzij dit niet in het belang wordt geacht van de rechtmatigheid van de beschikking op bezwaar, bijvoorbeeld als naar aanleiding van het bezwaarschrift twijfels zijn ontstaan over de juistheid van het primaire besluit. De SVB voltooit het onderzoek naar aanleiding van het bezwaar zoveel mogelijk alvorens de belanghebbende uit te nodigen voor de hoorzitting'. De beleidsregels zijn te vinden op www.svb.nl.

Vervolgens was het advies echter negatief. Dat had hij meteen kunnen vertellen, want dat wist hij toen ook al.

Het gevoel dat er niet geluisterd is, hangt soms samen met het gevoel dat de commissie partijdig was. Bij 8 van de 40 antwoorden lijkt de ontevredenheid vooral te zijn ontstaan doordat de respondent het gevoel heeft dat de commissie partijdig was. Zij geven bijvoorbeeld aan dat zij het gevoel hebben *'dat de commissie van te voren al een standpunt had ingenomen'*, *'meegaat met de ambtenaren'* of *'hen helemaal niet serieus nam'*.

In een viertal antwoorden komen bewijsperikelen aan bod. De respondent had gewild dat een bepaald advies werd meegenomen of dat er meer onderzoek werd gedaan.

Wat betreft de omstandigheden kan er van alles mis gaan. Denk aan het niet aanbieden van koffie (aan iemand die van ver kwam); iemand die veel pijn had op de dag van het horen kreeg meteen bij binnenkomst het idee voor een aansteller te worden aangezien. Soms gaat het om wie er aanwezig is ter zitting: een respondent voelde zich ongelukkig doordat de commissie erg groot was, te weten vijf personen; een respondent trok het zich aan dat er een bewaker aanwezig was bij de hoorzitting en voelde zich daardoor als crimineel behandeld; een respondent was ontevreden over het feit dat de inspecteur die het besluit had genomen niet aanwezig was op de zitting; aan een respondent was verteld dat hij alleen moest komen. Hij voelde zich daar niet gelukkig mee omdat zijn kennis van de Nederlandse taal onvoldoende is.

In een bepaalde zaak kreeg een respondent het idee dat de burgemeester zich alles persoonlijk aantrok. De respondent had niet de intentie om de burgemeester *'in een hoek te duwen'*, en had waarschijnlijk liever gezien dat het geschil zakelijker werd bekeken.

Sommige antwoorden zijn moeilijk in te delen: een respondent was ontevreden over het hele verloop van de procedure – waarbij hij niet nader aangeeft wat er mis mee was – maar meldt dat de uitslag dat weer goed maakte.

In de hierboven besproken vraag geven sommige respondenten aan dat zij de commissie niet onpartijdig vinden. In een latere vraag op de vragenlijst wordt specifiek gevraagd of de respondent de bezwaarschriftencommissie of de personen die hoorden onpartijdig vond, en zo niet, waarom niet. Alleen bij het UWV zeggen respondenten iets over wie er hoort: respondenten geven aan dat ze gehoord zijn door een verzekeringsarts of door een arbeidsdeskundige. Dat wordt overigens door drie van de 40 respondenten niet ervaren als een (on)partijdigheidsprobleem.

5.5 Doorlooptijd van de bezwaarprocedure

Aan de respondenten is gevraagd hoeveel tijd er zat tussen het indienen van het bezwaarschrift en het ontvangen van de beslissing daarop.¹⁰⁰

Onderstaande tabel toont deze tijdsduur in categorieën.

100 De resultaten geven de tijdsduur in de perceptie van de respondent weer, er is geen feitelijke informatie verzameld ten aanzien van deze tijdspanne.

Tabel 5.4 Tijdsduur tussen indienen bezwaar en beslissing op het bezwaarschrift, in procenten

	Gemeenten (n=78)	Arbeidsinspectie (n=48)	UWV (n=100)	SVB (n=31)	Totaal (n=257)
	%	%	%	%	%
tot 1 maand	13	13	18	19	16
1 tot 2 maanden	17	31	22	42	25
2 tot 3 maanden	15	19	18	3	16
3 tot 4 maanden	25	8	24	23	21
4 maanden en langer	30	29	18	13	23
Totaal	100	100	100	100	100

De bezwaarmakers die opkwamen tegen een besluit van het UWV wachtten gemiddeld ruim 3,5 maand (113 dagen), met een minimum van 7 dagen en een uitschieter naar boven van 1094 dagen (3 jaar).¹⁰¹ De tijdsduur voor een beslissing op bezwaar inzake een WW-uitkering verschilde niet van die van een WIA-uitkering.

Ook bij de gemeenten vinden we twee uitschieters wanneer we kijken naar de tijdsduur tussen het indienen van het bezwaar en de beslissing door de gemeente. In beide groepen (handhavings -en bouwvergunningzaken) bevindt zich één burger die aangeeft dat hier drie jaar overheen is gegaan. De op een na langste tijden zijn anderhalf en 2 jaar. De verschillen in doorlooptijd tussen de handhavingszaken en de bouwvergunningzaken zijn gering. Het gemiddelde zonder de twee uitschieters komt op (iets meer dan) 5 maanden. Dit is dus beduidend langer dan bij de UWV-respondentgroep.

De SVB handelt de bezwaarschriften relatief snel af: circa 60% van de bezwaarden kregen binnen twee maanden het besluit op bezwaar. Ter vergelijking: bij de Arbeidsinspectie zijn 45% van de bezwaren zo snel afgehandeld (zie de tabel hieronder); bij het UWV 40% en bij de gemeenten bijna 30%.

Vervolgens is gevraagd naar de mening van de bezwaarmakers ten aanzien van deze tijdsduur. Dit resultaat staat weergegeven in Tabel 5.5. Iets meer dan de helft van de bezwaarmakers is van mening dat het bestuursorgaan er te lang over deed om het bezwaarschrift af te handelen.

¹⁰¹ Zonder deze waarneming komt het gemiddelde op 102 dagen.

Tabel 5.5 Mening over de tijdsduur tot de beslissing op het bezwaarschrift, in procenten

	Gemeenten (n=78)	Arbeidsinspectie (n=48)	UWV (n=100)	SVB (n=31)	Totaal (n=257)
	%	%	%	%	%
De beslissing is snel genomen	15	17	16	13	15
De beslissing is binnen redelijke tijd genomen	35	38	25	44	33
Het heeft te lang geduurd	50	45	59	44	52
Totaal	100	100	100	100	100

Onder de UWV respondenten bevindt zich de grootste groep (in vergelijking met de overige die van mening is dat de tijdsduur te lang is (59%, n=56).

Binnen de gemeentegroep blijkt dat de bezwaarmakers en de procedurele derden ruwweg dezelfde mening hebben over deze tijdsduur. Bijna evenveel respondenten zijn van mening dat de beslissing snel of binnen redelijke tijd is genomen, als dat de beslissing te lang heeft geduurd.

Ondanks de langere tijdsduur in vergelijking met de UWV-respondentgroep, zijn de gemeenterespondenten *niet* ontevredener over de tijdsduur.

De snellere afhandeling door de SVB (in vergelijking met de overige bestuursorganen) maakt de bezwaarmakers niet méér tevreden over deze tijdsduur: 13% vindt weliswaar dat het besluit snel is genomen, en 44% vindt de beslissing binnen redelijke tijd genomen, maar toch nog 44% vindt dat het te lang geduurd heeft. Daarmee liggen de percentages bij de SVB even hoog als bij de Arbeidsinspectie. Bij de Arbeidsinspectie vindt 45% van de bezwaarden dat het te lang geduurd heeft.

De samenhang tussen de tijdsduur en de mening hierover, wordt weergegeven in Tabel 5.6.

De tabel laat zien dat veel respondenten (70%) vinden dat de beslissing snel is genomen als deze binnen twee maanden valt, ook al vindt ongeveer een vijfde van de respondenten dat het dan al te lang heeft geduurd. Als de procedure binnen drie maanden is afgerond houden de oordelen elkaar ongeveer in evenwicht. Duurt het langer dan drie maanden dan is het oordeel duidelijk: dat vindt men overwegend te lang.

Tabel 5.6 De tijdsduur tot de beslissing op het bezwaarschrift en de beoordeling van die tijdsduur, in procenten

	De beslissing is snel genomen	De beslissing is binnen redelijke tijd genomen	Het heeft te lang geduurd	Totaal (n=236)
	%	%	%	%
tot 1 maand	51	24	2	17
1 tot 2 maanden	19	42	19	27
2 tot 3 maanden	14	19	16	17
3 tot 4 maanden	5	6	21	14
4 maanden en langer	11	8	43	26
Totaal	100	100	100	100

5.6 De beslissing in de bezwaarprocedure

5.6.1 De uitkomst

Een totaal van 250 respondenten heeft de hele bezwaarprocedure doorlopen. Van deze respondenten waren er 206 in de rol van bezwaarmaker. De andere 44 waren houders van een bouwvergunning, waartegen door een ander bezwaar was gemaakt. Van de bezwaarmakers kreeg 68% (n=140) ongelijk in de bezwaarprocedure. In de bouwvergunningzaken kreeg 22% van de respondenten 'ongelijk'. Dat wil zeggen dat het bezwaar tegen de bouwvergunning in die zaken gegrond werd verklaard. In 6% van de gevallen kreeg de bezwaarmaker gedeeltelijk gelijk; bij de bouwvergunningzaken 2% van de respondenten. Eén SVB-responsent (3% van deze groep) heeft zijn of haar bezwaarschrift ingetrokken.

Tabel 5.7 en Tabel 5.8 tonen deze resultaten. Vanwege de principiële andere positie die de houder van de bouwvergunning in de procedure inneemt, doordat deze niet zelf de bezwaarmaker is, is de respondentgroep van de bouwvergunningzaken apart gehouden.

Bij de SVB heeft 44% van de respondenten geheel gelijk gekregen. Bij het UWV 23%. Het aantal bedrijven dat gelijk kreeg van de Arbeidsinspectie is laag: slechts 4% (2 bedrijven) kreeg een besluit op bezwaar waarin hun bezwaar gegrond werd verklaard. Veertig bedrijven (85%) kregen nul op het rekest.

De uitkomst van de procedure voor de respondentgroep van de houders van de bouwvergunning die in de bezwaarschriftprocedure hun vergunning verdedigden wordt hieronder getoond (Tabel 5.8).

Tabel 5.7 Uitkomst van de bezwaarschriftprocedure per bestuursorgaan, in procenten

	Gemeenten (handhaving) (n=31)	Arbeids- inspectie (n=47)	UWV (n=96)	SVB (n=32)	Totaal (n=206)
	%	%	%	%	%
Niet in behandeling genomen	0	4	6	0	4
Geheel gelijk gekregen	19	4	23	44	21
Gedeeltelijk gelijk gekregen	3	6	8	3	6
Ongelijk gekregen	77	85	63	50	68
Bezwaarschrift ingetrokken	0	0	0	3	0
Totaal	100	100	100	100	100

Tabel 5.8 Uitkomst van de bezwaarschriftprocedure, gemeenten, procedurele derden (houders bouwvergunning), in procenten

	Bouwvergunning (n=44)
	%
Niet in behandeling genomen	2
Geheel gelijk gekregen	73
Gedeeltelijk gelijk gekregen	2
Ongelijk gekregen	22
Totaal	100

Tabel 5.8 laat zien hoe de uitkomst was voor de groep houders van een bouwvergunning, in de zaken waarin door anderen bezwaar was gemaakt tegen de verleende bouwvergunning. In deze tabel betekent 'gelijk gekregen' dat de bezwaren van die anderen ongegrond werden verklaard.

5.6.2 Aandacht voor de aangevoerde bezwaren

Voor de bezwaarmaker is het uiteraard bevredigend als de argumenten die deze naar voren heeft gebracht invloed hebben op de beslissing op het bezwaar. Ervaren de respondenten deze invloed ook werkelijk? Dat is onderzocht met de vraag: 'In hoeverre vindt u dat er met de inhoud van de beslissing op uw bezwaarschrift rekening is gehouden met wat u op de hoorzitting heeft gezegd?'. De scores op deze vraag leveren het volgende beeld op (Tabel 5.9a en 5.9b).

Tabel 5.9a In hoeverre vindt u dat er met de inhoud van de beslissing op uw bezwaarschrift rekening is gehouden met wat u op de hoorzitting heeft gezegd? (Alleen bezwaarmakers)

	Gemeenten - Handhaving		Bedrijf AI		UWV		SVB		Totaal	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
in het geheel niet	11	55	11	38	19	44	2	33	43	49
onvoldoende	6	30	6	52	14	33	0	0	26	30
neutraal	0	0	1	5	2	5	0	0	3	3
voldoende	3	15	1	5	8	19	2	33	14	16
ruim voldoende	0	0	0	0	0	0	2	33	2	2
Totaal	20	100	19	100	43	100	6	100	88	100

Tabel 5.9b In hoeverre vindt u dat er met de inhoud van de beslissing op uw bezwaarschrift rekening is gehouden met wat u op de hoorzitting heeft gezegd? (Gemeentelijke besluiten: bezwaarmakers en procedurele derden)

	Gemeenten					
	Handhaving		Bouwvergunning		Totaal	
	n	%	n	%	n	%
in het geheel niet	11	55	4	13	15	29
onvoldoende	6	30	2	6	8	15
neutraal	0	0	4	13	4	8
voldoende	3	15	15	47	18	35
ruim voldoende	0	0	7	22	7	13
Totaal	20	100	32	100	52	100

Van de bezwaarmakers vindt in totaal 79% dat er in de beslissing op bezwaar onvoldoende of zelfs helemaal geen rekening is gehouden met de bezwaren die de respondent tijdens de hoorzitting naar voren heeft gebracht (Tabel 5.9a). Bij de houders van een bouwvergunning die werden bevraagd, is het percentage met een negatief oordeel over de vraag in hoeverre in de beslissing rekening is gehouden met hetgeen zij tijdens de hoorzitting hebben gezegd veel lager (19%). De groep houders van bouwvergunningen is buiten Tabel 5.9a gehouden, vanwege het verschil in procespositie. Dat verschil leidt tot andere cijfers waar het de uitkomst betreft: zoals in de vorige paragraaf beschreven, is de uitkomst voor de processuele derden veel vaker positief dan voor de bezwaarmakers.

5.6.3 Kwaliteit van de motivering

Het kan zijn dat de aangevoerde argumenten niet (allemaal) van invloed zijn geweest op de beslissing, maar de bezwaarmaker desondanks positief oordeelt over

de bezwaarschriftprocedure. Dat kan het geval zijn als op de aangevoerde argumenten wel adequaat is gereageerd, doordat daar in de motivering van de beslissing op is ingegaan. Zijn de bezwaarmakers van mening dat er in de uiteindelijke beslissing op bezwaar voldoende is ingegaan op hun bezwaren?

Tabel 5.10a Vindt u dat er in de beslissing op uw bezwaarschrift voldoende wordt ingegaan op uw bezwaren? (Alleen bezwaarmakers)

	Gemeenten - Handhaving		Bedrijf AI		UWV		SVB		Totaal	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
nee, erg onvoldoende	13	42	24	53	36	37	5	17	78	39
nee, onvoldoende	5	16	13	29	30	31	5	17	53	26
neutraal	2	6	2	4	8	8	3	10	15	7
ja, voldoende	9	29	6	13	22	23	12	41	49	24
ja, ruim voldoende	2	6	0	0	1	1	4	14	7	3
Totaal	31	100	45	100	97	100	29	100	202	100

Tabel 5.10b Vindt u dat er in de beslissing op uw bezwaarschrift voldoende wordt ingegaan op uw bezwaren? (Gemeentelijke zaken: bezwaarmakers (handhaving) en derden (bouwvergunning))

	Gemeenten					
	Handhaving		Bouwvergunning		Totaal	
	n	%	n	%	n	%
nee, erg onvoldoende	13	42	5	12	18	25
nee, onvoldoende	5	16	2	5	7	10
neutraal	2	6	4	10	6	8
ja, voldoende	9	29	26	62	35	48
ja, ruim voldoende	2	6	5	12	7	10
Totaal	31	100	42	100	73	100

Uit Tabel 5.10a komt naar voren dat minder dan een derde van de respondenten vindt dat er voldoende is ingegaan op hun bezwaren (27%). Tweederde (67%) vond dat dit erg onvoldoende (39%) of onvoldoende (26%) gebeurd was. De SVB scoort op dit punt beter dan de gemeenten (handhaving), de Arbeidsinspectie en het UWV. Vooral bij de Arbeidsinspectie valt op dat een hoog percentage van 82 van de bedrijven van mening is dat er onvoldoende wordt ingegaan op hun bezwaren.

Een ander aspect van de motivering betreft de duidelijkheid ervan.

Tabel 5.11 Vindt u dat de beslissing op het bezwaarschrift in begrijpelijke taal is geschreven?

	Gemeenten - Handhaving		Arbeidsinspectie		UWV		SVB		Totaal	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
nee, de taal is erg onduidelijk	3	10	4	9	15	16	2	6	25	10
nee, de taal is niet zo duidelijk	6	19	9	20	23	25	2	6	42	17
neutraal	3	10	6	13	2	2	1	3	15	6
ja, ik vind de taal duidelijk	18	58	24	52	50	54	20	65	147	60
ja, ik vind de taal erg duidelijk	1	3	3	7	3	3	6	19	17	7
Totaal	31	100	46	100	93	100	31	100	246	100

Deze antwoorden zijn overwegend positief. Dat is gunstig, ook al geven ook verhoudingsgewijs kleine aantallen scores op de vraag ‘nee, de taal is erg onduidelijk’ wel aanleiding voor aandacht op dit punt. Opvallend is dat de scores bij de UWV-respondenten veel ongunstiger zijn dan bij de andere respondentgroepen. De groep UWV-respondenten is de groep met het grootste aantal laaggeletterden.

5.7 Mening achteraf over de bezwaarschriftprocedure

5.7.1 Over de bezwaarschriftprocedure als geheel

Wat is – na afloop van de gehele procedure – de mening van de respondenten over de bezwaarschriftprocedure als geheel? Een vijfde van de respondenten was positief over de bezwaarprocedure.¹⁰² Ruim tweederde van de respondenten (68%) oordeelde negatief over de procedure. Het oordeel van 38% luidde zelfs ‘heel negatief’. De resterende respondenten (12%) waren neutraal. Zie Tabel 5.12a.

De SVB scoort een opvallend positief eindoordeel over de bezwaarprocedure: bijna de helft van de respondenten geeft een positief eindoordeel, en dat is ruim twee keer zo hoog als de gemiddelde score van de onderzochte instanties. Dit verschil is significant (significantieniveau .001; hierbij is de schaal teruggebracht tot 3 waarden, (heel) positief, neutraal, en (heel) negatief). De respondentgroep van de SVB is bovendien de enige waar het percentage respondenten met een (heel) positief oordeel (48) hoger is dan dat met een (heel) negatief oordeel (36).

¹⁰² Om precies te zijn 17%, waarvan 3% ‘heel positief’.

Tabel 5.12a Mening (eindoordeel) over de bezwaarschriftprocedure als geheel (alleen bezwaarmakers).

	Gemeenten - Handhaving (n=32)	Arbeids- inspectie (n=47)	UWV (n=96)	SVB (n=32)	Totaal (n=207)
	%	%	%	%	%
Heel positief	3	2	0	13	3
Positief	19	10	14	35	17
Neutraal	6	17	10	16	12
Negatief	34	29	32	23	30
Heel negatief	38	42	43	13	38
Totaal	100	100	100	100	100

Tabel 5.12b Mening (eindoordeel) over de bezwaarschriftprocedure als geheel. (Gemeentelijke besluiten, bezwaarmakers en procedurele derden)

	Gemeenten		
	Handhaving	Bouwvergunning	Totaal
	n	n	n
Heel positief	1	4	5
Positief	6	14	20
Neutraal	2	16	18
Negatief	11	9	20
Heel negatief	12	3	15
Totaal	32	46	78

In Tabel 5.12b zijn de gemeentelijke zaken waarin bezwaarmakers zijn bevroegd ('handhaving') geplaatst tegenover de procedurele derden (de houders van een bouwvergunning). Vermelding verdient, dat de uitkomst van de procedure voor de houders van de bouwvergunning beduidend gunstiger was dan voor de bezwaarmakers. Van de houders van een bouwvergunning kreeg 75% geheel of gedeeltelijk gelijk. Bij de bewaarmakers was het percentage dat geheel of gedeeltelijk gelijk kreeg 27 (zie par. 5.6.1, de tabellen 5.7 en 5.8).

Tabel 5.13 geeft een beeld van de relatie tussen het eindoordeel over de bezwaarschriftprocedure en de uitkomst van de procedure, voor zover het de bezwaarmakers betreft.

Tabel 5.13 Relatie tussen eindoordeel en uitkomst (alleen bezwaarmakers)

	Uitkomst op het bezwaarschrift			
	Positief (n=56)	Negatief (n=146)	Totaal (n=202)	
	%	%	%	n
Negatief oordeel over procedure als geheel	18	82	100	137
Neutraal	22	78	100	23
Positief oordeel over procedure als geheel	62	38	100	42

Van de respondenten met een negatief eindoordeel over de procedure had 82% een negatieve uitkomst gekregen. Van degenen met een positief oordeel lag het percentage met een negatieve uitkomst op 38. De verschillen tussen deze groepen zijn significant (chi-kwadraat toets, significantieniveau .000). Andere elementen die van invloed zijn op het eindoordeel komen aan bod in hoofdstuk 7.

5.7.2 Toekomst: beroep en/of bezwaar

Aan de respondenten is gevraagd of zij in onderhavige zaak beroep bij de rechter hebben ingesteld of nog gaan instellen, en naar hun redenen om dit al dan niet te doen. Van de respondenten die ongelijk kregen, gaat minder dan de helft in beroep. Zoals eerder gezegd waren er 150 respondenten die ongelijk kregen, en hiervan hebben 65 beroep ingesteld. De reden die het vaakst genoemd wordt om geen beroep in te stellen (41%), is: 'Ik ben het geheel of gedeeltelijk eens met de beslissing op bezwaar'.

Overigens is deze vraag voorgelegd aan de hele groep van circa 180 respondenten die niet in beroep gingen, dus ook aan degenen die gelijk hebben gekregen in bezwaar, en voor die groep ligt voornoemde antwoord voor de hand. Een klein percentage van 6 kiest voor de optie 'ik ben het niet eens met de beslissing, maar ik aanvaard deze wel'.

Bijna een derde van de respondenten denkt dat beroep instellen de beslissing toch niet zal veranderen. Er zijn ook respondenten met meer praktische bezwaren: beroep instellen kost te veel geld, moeite of tijd werd respectievelijk door 18, 10 en 9% van hen genoemd als reden om niet naar de rechter te gaan.

Ook is gevraagd of respondenten in een toekomstige zaak wederom bezwaar zouden maken: Zouden de respondenten in een soortgelijke situatie opnieuw bezwaar maken? Veel respondenten gaven aan van wel: 87% zou waarschijnlijk of zeker bezwaar maken. De anderen zouden dit niet weer doen.

6 Waardering vooraf en achteraf, door dezelfde respondenten

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de resultaten besproken van het onderdeel van het kwantitatieve onderzoek waarbij personen eerst zijn bevroegd voordat de bezwaarschriftprocedure was begonnen en vervolgens diezelfde personen zijn bevroegd nadat de bezwaarschriftprocedure was afgewikkeld (SVB, groep 2).

Welke verwachtingen hebben burgers vooraf? Voor de beantwoording van deze onderzoeksvraag is een groep burgers bevroegd, kort nadat zij een bezwaarschrift indienden bij de SVB-groep. Door hen kort na het indienen van het bezwaar vragen voor te leggen, kon hen gevraagd worden naar verwachtingen over het verloop van de procedure, zonder dat zij de ervaring reeds hadden opgedaan. Het moment waarop de interviews plaatsvonden was na het nemen van het bestreden besluit en voor het moment waarop een hoorzitting gehouden werd.¹⁰³ De omvang van deze respondentengroep was (netto) 51 personen.

Vervolgens is nagegaan of deze verwachtingen achteraf uitkomen. Hiertoe is dezelfde groep respondenten – indien zij hadden aangegeven nogmaals te willen meewerken – benaderd na afloop van de bezwaarschriftprocedure. Voor deze 1-meting zijn 32 respondenten bereid gevonden.

In paragraaf 6.2 worden de verwachtingen besproken die respondenten bij aanvang van de procedure hadden (0-meting). In paragraaf 6.3 komt aan bod in hoeverre de verwachtingen die men vooraf had, zijn uitgekomen (1-meting).

6.2 Verwachtingen op onderdelen

De respondenten kwamen op tegen verschillende typen besluiten van de SVB. In iets meer dan de helft van de gevallen (27 maal genoemd, 53%) ging het om een besluit op basis van de Algemene Ouderdomswet (hierna AOW). In iets meer dan een derde van de gevallen (19 maal genoemd, 37%) ging het om een besluit inzake de Kinderbijslag. Bij vijf bezwaarmakers ging het om een besluit op basis van de Algemene Nabestaandenwet (hierna ANW).

Voor meer dan de helft van de respondenten gold dat het besluit dat zij ontvingen een besluit was dat ambtshalve door de SVB genomen was (28 maal genoemd, 55%); het besluit volgde dus niet op een aanvraag van de respondent zelf.

103 Wanneer aan het begin van het telefonisch interview bleek dat de hoorzitting al gehouden was, is het gesprek beëindigd.

6.2.1 Redenen om bezwaar in te dienen

Onderstaande tabel toont de redenen die de bezwaarmakers aangaven om te kiezen voor het indienen van een bezwaarschrift. Op deze vraag konden meerdere antwoorden gegeven worden. Driekwart van de respondenten noemt als reden dat men het niet eens is met de beslissing. Door geen van de respondenten is als reden genoemd 'het levert tijdwinst op'.

Tabel 6.1 Waarom heeft u bezwaar gemaakt?

	SVB bezwaarmakers	
	n	%
ik ben het niet eens met de beslissingen (inhoud/uitkomst)	39	76
ik ben niet correct behandeld	7	14
om de uitvoering van het besluit te vertragen	0	0
(nog) anders, te weten:	21	41
Totaal	51	131*

* Aangezien er meerdere antwoorden mogelijk waren, telt deze kolom op tot meer dan 100. Getoond wordt het percentage van het aantal respondenten (51); het totaal aantal antwoorden op deze vraag betrof 67.

Door 21 respondenten is (ook) gebruik gemaakt van de open antwoordcategorie. De redenen die hier genoemd worden betreffen meestal een uitleg van de persoonlijke situatie. Enkele voorbeelden zijn:

- Ik ben gekort op mijn AOW omdat ik in het buitenland was, maar ik heb in die tijd wel sociale premies betaald.
- Ik wist niet dat ik moest melden dat mijn vrouw nog werkt; dat ik de teveel ontvangen AOW moet terugbetalen vind ik prima, maar de boete die ik hiervoor ook nog krijg vind ik veel te hoog.
- Het kind uit eerder huwelijk van mijn man woont bij ons terwijl de moeder zegt dat dit niet zo is.

Ook deze redenen kunnen worden uitgelegd als het niet eens zijn met de beslissing, impliciet wordt dit door de respondenten aangegeven.

6.2.2 Verwachting ten aanzien van de afloop van het bezwaar

Aan de respondenten is gevraagd of zij verwachten dat zij door het maken van bezwaar alsnog de beslissing zullen krijgen die zij hadden willen hebben. Bijna de helft van de respondenten (23 respondenten, 45%) heeft vertrouwen in de goede afloop: zij antwoorden volmondig ja op deze vraag. Zeven respondenten schatten in dat ze misschien niet geheel gelijk zullen krijgen, maar zij verwachten wel een gunstiger besluit dan het eerste besluit. Een relatief klein aandeel van vijf antwoordt nee: zij denken dus dat hun bezwaar geen doel zal treffen. Tot slot is er ook een vrij grote groep die geen voorspelling durft of kan doen over de uitkomst:

15 respondenten (29%) antwoordt niet te weten of zij alsnog zullen krijgen wat zij hadden willen hebben.¹⁰⁴ Onderstaande tabel toont dit resultaat.

Tabel 6.2 Verwacht u dat u door uw bezwaarschrift alsnog de beslissing zal krijgen die u had willen hebben?

	SVB bezwaarmakers	
	n	%
ja	23	45
misschien niet geheel, maar wel gunstiger dan besluit van nu	7	14
nee	5	10
nee, ik heb bezwaarschrift inmiddels ingetrokken	1	2
weet niet	15	29
Totaal	51	100

6.2.3 Kennis van de bezwaarschriftprocedure

Een andere vraag die te maken heeft met de verwachtingen van de bezwaarprocedure is of de respondenten weten hoe de bezwaarprocedure verloopt. Hierop zegt de meerderheid dat hij/zij dit niet weet, te weten 29 van de 51 respondenten. De andere 22 respondenten antwoorden dat zij dit wel weten. Van laatstgenoemde groep heeft de helft zijn kennis van de bezwaarprocedure door informatie die de SVB heeft verstrekt. De daarop volgende belangrijkste bron blijkt ervaring met bezwaarprocedures te zijn, 5 respondenten hebben ervaring.

6.2.4 Contact door bestuursorgaan

Van deze groep van 51 bezwaarmakers zijn er 9 gebeld door de SVB naar aanleiding van het indienen van het bezwaarschrift. Dit telefonisch contact had vijf keer als doel om informatie te verstrekken, twee keer ging het over de mogelijkheid om gehoord te worden, en een keer ging het over het tijdstip waarop het besluit op bezwaar verwacht kon worden. Het is volgens de respondenten niet voorgekomen dat een respondent gebeld is omdat het SVB wilde onderzoeken of de zaak buiten bezwaar kon worden afgedaan, met andere woorden of het geschil op een andere wijze kon worden opgelost.

6.2.5 Het inwinnen van hulp bij het opstellen van het bezwaarschrift

Bij het opstellen van het bezwaarschrift heeft driekwart van de respondenten geen hulp gehad. Verreweg de meesten zeggen geen behoefte te hebben gehad aan hulp. Slechts vier respondenten hebben geen hulp gehad, maar geven aan dat zij

¹⁰⁴ Eén respondent had zijn bezwaarschrift inmiddels ingetrokken.

dit wel hadden gewild. Eén van hen is niet op het idee gekomen om hulp te vragen, en drie respondenten zeggen dat zij niemand kennen aan wie zij hulp hadden kunnen vragen.

Een kwart heeft wel hulp gehad, en die hulp kwam meestal van een partner of een gezinslid of een kennis die er verstand van heeft. Er is heel weinig gebruik gemaakt van professionele juridische bijstand bij het opstellen van het bezwaarschrift. Slechts vier van de 51 respondenten kregen professionele juridische hulp.¹⁰⁵

Een zestal respondenten denkt in de loop van de procedure alsnog hulp in te gaan schakelen, waarvan een tweetal denkt aan een advocaat.

6.3 In hoeverre komen de verwachtingen uit?

Zoals in de vorige paragraaf aan bod kwam, sprak een groot deel van de respondenten de verwachting uit dat het bezwaarschrift zou leiden tot een voor hen gunstiger besluit. Bekeken is, of de verwachting van de bezwaarmaker overeenkomt met de uiteindelijke beslissing op het bezwaarschrift.

Voor de 1-meting onder SVB-respondenten, nadat de bezwaarschriftprocedure afgerond was, zijn 32 van de 51 respondenten bereid gevonden mee te werken. Eén van hen gaf aan zijn bezwaarschrift inmiddels te hebben ingetrokken. De reden die hiervoor genoemd was, was dat er te weinig bewijs was: 'Ik kon wel de datum noemen waarop ik gebeld had om de benodigde gegevens door te geven, maar ik had niet genoteerd met wie ik had gesproken.' De respondent had dus geen aantoonbare bewijzen. De SVB informeerde haar telefonisch dat dit de kans klein maakte dat zij gelijk zou krijgen. 'Toen heb ik gezegd laat maar, het ging om 25 euro.'

6.3.1 De verwachting vooraf versus de uitkomst op het bezwaar

Voor de overige 31 bezwaarmakers is de verwachting over de uitkomst vergeleken met de daadwerkelijke uitkomst op het bezwaarschrift (zie Tabel 6.3). De helft van deze bezwaarmakers (15 respondenten) had vooraf ingeschat dat zij alsnog de beslissing zouden krijgen die zij hadden willen hebben. Voor tweederde van hen kwam deze verwachting uit: 10 respondenten gaven aan 'helemaal gelijk' te hebben gekregen. De overige 5 respondenten kregen ongelijk.

Vijf respondenten hadden vooraf ingeschat dat ze misschien niet helemaal gelijk zouden krijgen, maar wel een gunstiger besluit dan dat ze hadden. Van hen kregen er twee helemaal gelijk, en drie kregen ongelijk.

Nog eens zeven bezwaarmakers hadden vooraf aangegeven dat zij de uitkomst niet konden inschatten. Van hen kregen er vier ongelijk; twee kregen helemaal gelijk en één respondent kreeg gedeeltelijk gelijk.

Drie bezwaarmakers schatten vooraf in dat zij geen gelijk zouden krijgen, en kregen dit ook niet. Wanneer we kijken naar hun redenen om bezwaar in te dienen – gezien het feit dat ze geen positieve uitkomst verwachten – zien we dat twee van

105 Waarbij geen rekening is gehouden met het feit dat het kan voorkomen dat een geraadpleegd familielid of geraadpleegde kennis professionele kennis van zaken heeft.

hen als reden noemen dat zij het (inhoudelijk) niet eens waren met de beslissing. De derde respondent gaf hier onder de categorie ‘anders, nl.’ aan: ‘Zij hebben te laat hun beschikking kenbaar gemaakt zodat ik niet op tijd kon reageren.’

Tabel 6.3 Verwachting vooraf en uitkomst op het bezwaar (in aantallen)

	Uitkomst van de bezwaarschriftprocedure				Totaal
	ik heb helemaal gelijk gekregen	ik heb gedeeltelijk gelijk gekregen	ik heb ongelijk gekregen	ik heb mijn bezwaarschrift ingetrokken	
Verwacht u dat u door uw bezwaarschrift alsnog de beslissing zal krijgen die u had willen hebben?	n	n	n	n	n
ja	10	0	5	0	15
misschien niet geheel, maar wel gunstiger dan besluit van nu	2	0	3	0	5
nee	0	0	3	0	3
weet niet	2	1	4	1	8
Totaal	14	1	15	1	31

6.3.2 Tussentijds contact door het bestuursorgaan

In een voorgaande paragraaf (par. 6.2.4) is vermeld dat de SVB met negen bezwaarmakers telefonisch contact opnam nadat het bezwaarschrift ingediend was. Deze vraag is nogmaals gesteld aan de respondenten die aan de eindmeting meededen. Hier blijkt dat meer respondenten benaderd zijn. Van de negen bezwaarmakers die al contact hadden gehad, zijn er 4 nogmaals benaderd. Tweemaal betrof dit de telefonische hoorzitting, eenmaal gaf de respondent aan dat dit telefonisch contact ging over ‘informatie die ik zelf moest zoeken om te bewijzen dat ik gelijk had.’ Het vierde contact betrof het schriftelijk contact over de bezwaarschriftprocedure.

Het bestuursorgaan heeft met nog 14 van de overige bezwaarmakers contact opgenomen, dus na de eerste meting. In 11 gevallen ging dit om telefonisch contact, met als onderwerpen: het tijdstip waarop men de beslissing op het bezwaar kon verwachten (driemaal); de telefonische hoorzitting (tweemaal); om andere informatie te verstrekken over het bezwaar (viermaal). Nog eens zeven keer werd (ook) het optioneel open antwoord ingevuld. Deze antwoorden zijn zeer divers. Het ging onder meer over achtergrondinformatie, een vraag van de SVB om aantoonbaar bewijs, het geven van een antwoord op een vraag die de respondent tijdens de hoorzitting gesteld had, of om het telefonisch meedelen van de uitslag op het bezwaar. Eenmaal betrof het een administratieve fout van de SVB. Daarnaast gaven drie respondenten aan dat zij schriftelijk benaderd waren. Een van hen gaf aan vijf brieven te hebben ontvangen die allemaal ‘toelichting op het bezwaar’ bevatten. De andere twee respondenten kregen per brief informatie over respectievelijk het

tijdstip waarop de beslissing verwacht kon worden, en overige informatie over de procedure. Met de overige 14 respondenten heeft de SVB geen contact opgenomen.

6.3.3 De verwachting vooraf versus het oordeel achteraf

Ten slotte is bekeken of de respondenten die bij aanvang (in de nulmeting) positief waren over de SVB, ook achteraf positief zijn over de gehele procedure. De mening over de SVB vooraf is gemeten door twee stellingen 'De SVB heeft mij vriendelijk en met respect behandeld' en 'De SVB heeft zich goed laten informeren voordat hij een besluit nam'. Deze resultaten zijn weergegeven in onderstaande tabel. Hierin is ook het eindoordeel opgenomen dat de respondenten die tweemaal ondervraagd zijn, gaven over de procedure als geheel.

Tabel 6.4 Mening over SVB in twee stellingen (in aantallen)

	(helemaal) mee eens	eens noch oneens	(helemaal) mee oneens	Totaal
0-meting	n	n	n	n
De SVB heeft mij vriendelijk en met respect behandeld	33	8	8	49
De SVB heeft zich goed laten informeren voordat hij een besluit nam	6	1	36	43
1-meting				
De SVB heeft mij vriendelijk en met respect behandeld	23	3	6	32
De SVB heeft zich goed laten informeren voordat hij een besluit nam	4	0	25	29
Eindoordeel	(heel) positief	neutraal	(heel) negatief	Totaal
Wat is uw eindoordeel over de gehele bezwaarschriftprocedure?	15	5	11	31

Tweederde van de respondenten was het (helemaal) eens met de eerste stelling. Wanneer we kijken naar het verschil tussen bezwaarmakers met een positieve en met een negatieve uitkomst, dan zien we dat deze eerste groep achteraf iets vaker positief oordeelt over de procedure als geheel. Voor de tweede stelling geldt dat slechts vier respondenten hiermee instemden, tegenover 25 die het hiermee (helemaal) oneens waren.

Vervolgens is gekeken of de bezwaarmakers die vooraf positief oordeelden op bovengenoemde stellingen, achteraf ook positief waren over de bezwaarprocedure als geheel (of juist niet). Onderstaande tabel toont dit resultaat. Bezwaarmakers die bij aanvang van de procedure van mening waren dat de SVB hen vriendelijk en met respect behandelde, variëren in hun eindoordeel achteraf van heel positief

tot heel negatief. Ook bij de andere stellingen zien we geen samenhang tussen de mening vooraf en de mening achteraf¹⁰⁶.

Tabel 6.5 Mening over SVB, naar uitkomst op het bezwaarschrift

		Wat is uw eindoordeel over de gehele bezwaarschriftprocedure?			
		(heel) positief	neutraal	(heel) negatief	totaal
Stelling		n	n	n	n
De SVB heeft mij vriendelijk en met respect behandeld	(zeer) mee eens	12	4	7	23
	eens noch oneens	1	1	1	3
	(zeer) mee oneens	3	0	3	6
De SVB heeft zich goed laten informeren voordat hij een besluit nam	(zeer) mee eens	2	0	2	4
	eens noch oneens	0	0	0	0
	(zeer) mee oneens	12	4	9	25
Het besluit is eerlijk als ik bedenken wat ik behoor te krijgen volgens de regelgeving	(zeer) mee eens	0	1	0	2
	eens noch oneens	0	0	1	2
	(zeer) mee oneens	9	3	10	22

Tabel 6.6 ten slotte, toont dezelfde stellingen, maar dan verdeeld over de groepen bezwaarmakers die (gedeeltelijk) gelijk kregen en zij die ongelijk kregen. Ook het eindoordeel is in deze tabel getoond. Het valt op dat beide groepen niet veel verschillen in hun mening over de SVB. Veel respondenten stemmen in met de stelling 'De SVB heeft mij vriendelijk en met respect behandeld', ongeacht of zij aan het eind van de procedure een positieve of negatieve uitkomst kregen. Maar over de andere twee stellingen is men veel minder positief. Ook hier geldt dat de twee groepen vrijwel niet verschillen. Voor beide groepen geldt dat zij overwegend van mening zijn dat de SVB zich niet goed heeft laten informeren, en dat het besluit niet eerlijk is. Let wel, deze stellingen zijn voorgelegd vóórdat men de uitkomst wist (kort nadat men de bezwaarprocedure was gestart). De derde stelling, over het besluit dat men ontving, betreft dus het oorspronkelijke besluit. We zien dus dat de twee groepen vooraf nog dezelfde mening hebben, maar achteraf lopen de meningen wel uiteen: gevraagd naar het eindoordeel (dus op het moment dat zij de

¹⁰⁶ De aantallen zijn te klein om dit te toetsen.

uitslag kennen), zien we dat de groep die gelijk kreeg, positiever oordeelt over de procedure als geheel dan de groep die ongelijk kreeg. Dit verschil is significant.¹⁰⁷

Tabel 6.6 Mening over SVB, naar uitkomst op het bezwaarschrift

		Uitkomst op het bezwaarschrift		
		geheel of gedeeltelijk gelijk gekregen	ongelijk gekregen	totaal
Stelling		n	n	n
De SVB heeft mij vriendelijk en met respect behandeld	(zeer) mee eens	10	12	22
	eens noch oneens	1	2	3
	(zeer) mee oneens	4	2	6
De SVB heeft zich goed laten informeren voordat hij een besluit nam	(zeer) mee eens	2	2	4
	eens noch oneens	0	0	0
	(zeer) mee oneens	12	13	25
Het besluit is eerlijk als ik bedenk wat ik behoor te krijgen volgens de regelgeving	(zeer) mee eens	1	1	2
	eens noch oneens	0	2	2
	(zeer) mee oneens	10	12	22
Wat is uw eindoordeel over de gehele bezwaarschriftprocedure?	(zeer) positief	11	4	15
	neutraal	0	4	4
	(zeer) negatief	4	7	11

¹⁰⁷ Dit is getoetst middels een T-toets, de groep die gelijk kreeg scoort op het eindoordeel gemiddeld 1,53 op een schaal van 1 (zeer positief) t/m 5 (zeer negatief). De groep die ongelijk kreeg scoort hierop 2,20 (significantiëniveau 0,49).

7 Verdieping van de resultaten: aanvullende analyse

7.1 Inleiding

In de vorige hoofdstukken zijn de resultaten van de enquêtes besproken. Hiermee is onder meer inzicht verkregen in de ervaringen van burgers met de bezwaarschriftprocedure. In dit hoofdstuk wordt beschreven in hoeverre de hypothesen van dit onderzoek door de data worden onderschreven (paragraaf 7.2.1). In paragraaf 7.2.2 wordt beschreven wat de invloed is van verschillende onderdelen van de procedure (en de wijze waarop de respondenten die ervoeren), op het uiteindelijke eindoordeel¹⁰⁸ van de respondenten. Ten slotte is gekeken naar de verschillen tussen de respondenten die een positieve uitkomst kregen op hun bezwaar en de respondenten die een negatieve uitkomst kregen (paragraaf 7.3).

7.2 Factoren die het eindoordeel beïnvloeden

In deze paragraaf worden de resultaten gepresenteerd van analyses die de hypothesen van dit onderzoek toetsen (deze hypothesen zijn geformuleerd in hoofdstuk 2.4).

7.2.1 Hypothesen ten aanzien van de mening van bezwaarmakers

De eerste hypothese die is getoetst is of het bijwonen van de hoorzitting leidt tot instemming¹⁰⁹ met de beslissing die het bestuursorgaan op het bezwaar nam. Deze hypothese wordt niet ondersteund door de resultaten. Bezwaarmakers die de hoorzitting bijwoonden, stemmen juist minder vaak in met de beslissing van het bestuursorgaan dan de bezwaarmakers die de hoorzitting niet bijwoonden. Op een schaal van 1 (zeer oneens) t/m 5 (zeer eens) scoren deze groepen respectievelijk 1,75 en 2,36 (T-toets,¹¹⁰ sign. niv. .006, n=207¹¹¹).

108 De term 'eindoordeel' refereert aan een vraag in de enquête naar de tevredenheid met de procedure als geheel. Het antwoord wordt gegeven op een 5-puntsschaal van zeer tevreden tot zeer ontevreden.

109 De exacte vraagstelling luidt: 'In hoeverre bent u het eens met de beslissing die het bestuursorgaan op uw bezwaarschrift heeft genomen?'

110 De T-toets beoordeelt of het verschil in gemiddelde scores tussen twee subgroepen uit de totale populatie significant is, dat wil zeggen, de kans dat ten onrechte beweerd wordt dat de groepen verschillen is zeer gering (5%).

111 De procedurele derden zijn in deze analyse niet meegenomen.

Ten tweede is nagegaan of het hebben van professionele juridische hulp leidt tot een verschil in instemming met de beslissing die het bestuursorgaan op het bezwaarschrift nam. Wanneer we kijken naar het inschakelen van een gemachtigde in de bezwaarprocedure, ondersteunen onze data de aanname dat het worden bijgestaan door een gemachtigde geen opvallende verschillen meebrengt wat betreft de acceptatiegraad van de in bezwaar genomen beslissingen.¹¹²

Wat het eindoordeel over de procedure betreft verschilt de groep die bij het horen is bijgestaan door een professionele gemachtigde niet significant van de groep bij wie dat niet het geval was.¹¹³

Ten derde is getoetst of het aspect 'betrouwbaarheid' meer invloed heeft op het eindoordeel dan het aspect 'neutraliteit'. Het aspect Betrouwbaarheid is gemeten middels de vraag 'Vond u dat er goed geluisterd werd naar wat u op de hoorzitting vertelde? Kon u uw standpunt duidelijk maken?'. Het aspect neutraliteit is gemeten door de vraag 'Hebt u aanleiding om te twijfelen aan de onpartijdigheid van de hoorcommissie?'. In een regressieanalyse¹¹⁴ is de invloed van beide variabelen op het eindoordeel getoetst. Hieruit blijkt dat (de perceptie van) neutraliteit een groter aandeel heeft in het verklaren van de variantie in het eindoordeel, dan dat (de perceptie van) betrouwbaarheid heeft. Maar beide elementen in deze analyse hebben een significante (unieke) invloed op het eindoordeel van de bezwaarmaker.

Het model heeft een verklaarde variantie van 45%.

Tabel 7.1 Invloed van de elementen 'neutraliteit' en 'betrouwbaarheid' op het eindoordeel

Variabelenaam	sign.	Beta (gestandaardiseerd)
Neutraliteit	.000	.550
Betrouwbaarheid	.015	.240

112 Er is geen significant verschil in de instemming met de beslissing van het bestuursorgaan tussen respondenten die een gemachtigde inschakelden en zij die dit niet deden. De groep die bij het opstellen van het bezwaarschrift professionele juridische hulp kreeg scoort gemiddeld 2,18 op de vraag naar instemming met het besluit (schaal van 1 t/m 5). Laatstgenoemde groep scoort gemiddeld 1,84 op deze instemmingsvraag (niet significant, n=206). De procedurele derden zijn in deze analyse niet meegenomen.

113 De gemiddelde waardering (eindoordeel op een schaal van 1 t/m 5) van de groep met een gemachtigde (33 respondenten) is 4,00; die van de groep die zonder gemachtigde naar de hoorzitting ging (58 respondenten) 3,67 (niet significant).

114 Regressieanalyse is een statistische techniek voor het analyseren van gegevens waarin (mogelijk) sprake is van een specifieke samenhang, aangeduid als regressie. De onderzoeker probeert met (een of meerdere) predictoren één afhankelijke variabele (de 'te verklaren variabele') te voorspellen. Wanneer er meerdere predictoren worden meegenomen in de analyse (zoals hier het geval is), wordt in de regressieanalyse berekend wat de invloed van de afzonderlijke predictoren is op de afhankelijke variabele. Deze invloed wordt weergegeven als de (gestandaardiseerde) Beta-waarde, per predictor. De 'verklaarde variantie' vervolgens, is het percentage verandering in de afhankelijke variabele, dat is toe te schrijven aan een toe- of afname van de predictoren.

Uit deze analyse blijkt dat de perceptie van onpartijdigheid een groter deel van de variantie in *eindoordeel* verklaart dan de perceptie dat er goed geluisterd werd naar de bezwaarmaker.

Een volgende hypothese hield verband met de transparantie van de procedure en de invloed die het verschaffen van informatie en communicatie daarop hebben. Een vierde punt van toetsing betrof de kennis die men vooraf had van de bezwaarprocedure en in hoeverre er tussentijds contact is geweest met het bestuursorgaan. Welke invloed hadden deze aspecten op het eindoordeel?

Kennis van de bezwaarprocedure

De helft van de bezwaarmakers gaf aan te weten hoe de bezwaarschriftprocedure zou verlopen. Het wel of niet hebben van deze kennis vooraf heeft geen significante invloed op de mening over de gehele procedure.

Tabel 7.2 Wist u vooraf hoe de bezwaarprocedure zou verlopen?

	Eindoordeel			Totaal	n
	(zeer) positief	neutraal	(zeer) negatief		
	%	%	%		
Ja	18	13	69	100	89
Nee	12	9	79	100	90
Totaal	15	11	74	100	179

Contact door het bestuursorgaan

Met meer dan een kwart van de bezwaarmakers (28%) is door het bestuursorgaan tussentijds contact opgenomen. De bezwaarmakers waarmee het bestuursorgaan contact op heeft genomen, zijn vaker positief over de procedure als geheel¹¹⁵.

Indien geen contact was opgenomen, is gevraagd 'had u dit wel gewild of verwacht?' Ook dit beïnvloedt het eindoordeel: mensen die dit wel hadden gewild / verwacht zijn vaker negatief in hun eindoordeel. Mensen waarmee geen contact is opgenomen, maar die dit ook niet verwacht hadden, zijn vaker positief¹¹⁶.

Ten vijfde is getoetst of er een invloed is van tijd (tijdigheid, snelheid) op de tevredenheid van de bezwaarmaker. Er is gekeken naar de feitelijke tijd die is verstreken tussen het indienen van het bezwaarschrift en de beslissing door het bestuursorgaan, en naar de mening over deze tijdsduur. Van beide variabelen is middels een regressieanalyse nagegaan welke invloed zij hebben op het eindoordeel. Hieruit volgt dat niet de feitelijke tijd, maar de mening over de tijdsduur van invloed is op het eindoordeel. In onderstaande tabel zien we dat van de bezwaarmakers die

115 Dit verschil is significant (chi-kwadraat toets, significantieniveau 0,03).

116 Dit verschil is significant (chi-kwadraat toets, significantieniveau 0,00).

vinden dat de procedure te lang heeft geduurd, er veel meer mensen een negatief eindoordeel vellen dan de andere twee categorieën¹¹⁷.

Tabel 7.3 Heeft het bestuursorgaan contact opgenomen, nadat u uw bezwaarschrift had ingediend?

	Eindoordeel			Totaal	n
	(zeer) positief	neutraal	(zeer) negatief		
	%	%	%		
Ja	35	12	53	100	60
Nee	14	12	74	100	148
Totaal	20	12	68	100	208

Tabel 7.4 Had u dit wel gewild of verwacht?

	Eindoordeel			Totaal	n
	(zeer) positief	neutraal	(zeer) negatief		
	%	%	%		
Ja	4	8	88	100	77
Nee	27	16	57	100	68
Totaal	14	12	74	100	145

Tabel 7.5 Wat vindt u van de tijd die het bestuursorgaan nodig heeft gehad om een beslissing op uw bezwaarschrift te nemen?

	Eindoordeel			Totaal	n
	(zeer) positief	neutraal	(zeer) negatief		
	%	%	%		
De beslissing is snel genomen	28	14	57	100	28
De beslissing is binnen redelijke tijd genomen	31	16	53	100	68
Het heeft te lang geduurd	12	7	81	100	108
Totaal	21	11	68	100	204

De verklaarde variantie is 49%; de *tijdsduur* levert geen unieke bijdrage aan de variantie in eindoordeel. De *mening over de tijdsduur* is in dit model dus de variabele die de variantie in eindoordeel verklaart.

¹¹⁷ Dit verschil is significant (chi-kwadraat toets, significantieniveau 0,02).

Tabel 7.6 Invloed van de elementen 'tijd' en 'mening over tijdsduur' op het eindoordeel

Variabelenaam	sign.	Beta (gestandaardiseerd)
Mening over de tijdsduur	.010	.199
Tijd in dagen	.283	.082

7.2.2 Invloed van ervaringen ten aanzien van de kernelementen, opgedaan tijdens de hoorzitting, op het eindoordeel van de bezwaarmakers

Vervolgens is nagegaan welke invloed de vier kernelementen hebben op het eindoordeel van de respondenten. Hiervoor zijn deze elementen gezamenlijk in een regressieanalyse meegenomen. De analyse beantwoordt de vraag of, en zo ja hoe groot, de invloed is van onderstaande vragen, gekoppeld aan de kernelementen, op het eindoordeel, en is uitgevoerd voor de groep van 84 respondenten¹¹⁸ die de hoorzitting heeft bijgewoond. Wat die koppeling betreft moet een kanttekening worden gemaakt bij de vraag die wij koppelden aan het element betrouwbaarheid. Dat is een dubbele vraag, namelijk 'Vond u dat er goed geluisterd werd naar wat u op de hoorzitting vertelde? Kon u op de hoorzitting uw standpunt duidelijk maken?'. De tweede vraag kan worden gezien als betrekking hebbend op het element voice, als men deze zo opvat dat hij niet zozeer vraagt of de commissie openstond voor het betoog als wel of men voldoende ruimte kreeg om argumenten naar voren te brengen. Wij koppelden de vraag of men vond dat er voldoende tijd was voor de hoorzitting aan het element voice.

Tabel 7.7 Kernelementen en hoorzitting

	Kernelement	Vraagstelling in vragenlijst
1	Betrouwbaarheid	Vond u dat er goed geluisterd werd naar wat u op de hoorzitting vertelde? Kon u op de hoorzitting uw standpunt duidelijk maken?
2	Respectvolle bejegening	In hoeverre bent u tevreden over de manier waarop de commissie u behandelde?
3	Neutraliteit	Hebt u aanleiding om te twifelen aan de onpartijdigheid van de hoorcommissie?
4	Voice/participatie	Vindt u dat er voldoende tijd was voor de hoorzitting?

Deze analyse levert een verklaarde variantie op van 54%, met dit model wordt dus 54% van de variantie in *eindoordeel* verklaard. Twee van de vier variabelen leveren

¹¹⁸ Dat zijn alle respondenten in het kwantitatieve deel van het onderzoek, met uitzondering van de processuele derden (de bouwvergunninghouders die aan de procedure deelnamen om hun vergunning te verdedigen), omdat laatstbedoelde groep het beeld zou vertekenen: de procedurele derden zijn zelf geen bezwaarmakers.

een significante bijdrage aan deze variantie: *neutraliteit* en *respectvolle bejegening*. Onderstaande tabel toont dit resultaat.

Tabel 7.8 Invloed van kernelementen op het eindoordeel

Variabele kernelement	sign.	Beta (gestandaardiseerd)
Neutraliteit	.000	.417
Respectvolle bejegening	.001	.389
Voice/participatie	.372	.085
Betrouwbaarheid	.946	.008

De variabelen *voice* en *betrouwbaarheid* blijken, rekening houdend met de overige twee variabelen, geen unieke bijdrage te leveren aan het eindoordeel. Het is van groter belang dat mensen niet twifelen aan de (on)partijdigheid van de hoorcommissie, en dat zij zich respectvol bejegend voelen, dan dat er in de ogen van de bezwaarmaker voldoende tijd was voor de hoorzitting, en dan dat er goed geluisterd werd op de hoorzitting.

7.3 De beslissing op het bezwaar

Onderzocht is hoe de beslissing op het bezwaar is ervaren en of deze ervaring van invloed is op het eindoordeel. Het gaat dan niet alleen om de uitkomst (verwacht of niet; positief dan wel negatief), maar ook om de vraag in hoeverre rekening is gehouden met hetgeen is aangevoerd en in hoeverre de motivering wordt ervaren als adequaat en begrijpelijk.

7.3.1 Een positieve dan wel negatieve uitkomst

Voor deze analyse is de totale groep respondenten die de bezwaarprocedure heeft doorlopen, gesplitst in twee groepen. Respondenten die een voor hen positieve uitkomst op het bezwaar kregen (90 respondenten), en respondenten die een negatieve uitkomst kregen (inclusief respondenten van wie het bezwaar niet in behandeling is genomen; 160 respondenten).

Verschillen op elementen van de bezwaarprocedure

Het feit of men een bepaalde vorm van hulp heeft ingeschakeld voor het opstellen van het bezwaarschrift, leverde geen verschil op tussen de groepen met positieve en negatieve uitkomst. In de gevallen dat men advies heeft ingewonnen van een advocaat, of een advocaat heeft ingeschakeld om namens de bezwaarde op te treden, bestond dus niet vaker een positief oordeel dan in gevallen waarin dit niet gebeurde.

Er is geen verschil in de doorlooptijd van de bezwaarprocedure tussen de groep met een positieve uitkomst en die met een negatieve uitkomst.

De beide groepen verschillen wel in hun eindoordeel over de bezwaarprocedure. Zoals onderstaande tabel toont, zijn de respondenten met een positieve uitkomst

veel vaker positief over de procedure als geheel. Dit verschil is significant (chi-kwadraat toets, significantieniveau .000).

Tabel 7.9 Mening over procedure als geheel, naar uitkomst

	Wat is uw eindoordel over de (gehele) bezwaarschriftprocedure?			
	(zeer) Positief	Neutraal	(zeer) Negatief	Totaal
	%	%	%	%
Uitkomst van het bezwaarschrift				
Positief	48	18	34	100
Negatief	11	13	76	100

Een groot verschil tussen de groepen met positieve en negatieve uitkomst vinden we bij de vraag of er in de beslissing door het bestuursorgaan voldoende is ingegaan op de bezwaren van de respondent. Van de groep met een positieve uitkomst is 70% van mening dat dit in (ruim) voldoende mate het geval is. Van de groep die een negatieve uitkomst kreeg is slechts 10% het hier mee eens (chi-kwadraat toets, significantieniveau .000).

Verschillen op elementen van de hoorzitting

Er is geen verschil gevonden tussen een positieve en negatieve uitkomst, en het wel of niet houden van een hoorzitting. De respondenten die de hoorzitting hebben bijgewoond, verschillen wel in hun mening over een aantal elementen van de hoorzitting. Bezwaarmakers die een positieve uitkomst kregen, twijfelen minder vaak aan de onpartijdigheid van de hoorcommissie. Ook waren zij positiever over de behandeling door de hoorcommissie, over de vraag of er goed geluisterd werd, en over de deskundigheid van de hoorcommissie. Deze resultaten worden getoond in Tabel 7.10 en Tabel 7.11.

Tabel 7.10 Mening over onpartijdigheid van de hoorcommissie, vergelijking naar uitkomst

	Uitkomst van het bezwaarschrift		
	Negatief	Positief	chi ² -toets
	%	%	sign.niv.
Bezwaarmaker acht de commissie onpartijdig	37	73	.013

In bovenstaande tabel is weergegeven hoeveel procent van de bezwaarmakers aanleiding zag om te twijfelen aan de onpartijdigheid van de hoorcommissie. De bezwaarmakers zijn gesplitst in een groep met een positieve en met een negatieve uitkomst. Van de bezwaarmakers met een positieve uitkomst geeft 73% aan dat zij geen aanleiding zag om hieraan te twijfelen. Van de bezwaarmakers met een negatieve uitkomst zegt een veel kleiner aandeel niet te twijfelen aan de neutraliteit van de commissie: 37%. Dit verschil is significant.

Tabel 7.11 Mening over elementen van de hoorzitting, vergelijking naar uitkomst

	Uitkomst van het bezwaarschrift		T-toets
	Negatief	Positief	
	gemiddelde score	gemiddelde score	sign.niv.
Betrouwbaarheid: Vond u dat er goed geluisterd werd naar wat u op de hoorzitting vertelde?	3,22	3,84 [*]	.033
Respectvolle bejegening: In hoeverre bent u tevreden over de manier waarop de commissie u behandelde?	2,72	3,63 [*]	.007
Voice: Vindt u dat er voldoende tijd was voor de hoorzitting?	2,93	3,17	.252 (n.s.)
Hoe beoordeelt u de deskundigheid van de commissie?	2,90	3,50 [*]	.000
Vindt u dat er in de beslissing op uw bezwaarschrift voldoende wordt ingegaan op uw bezwaren?	1,98	3,09 [*]	.000
In hoeverre vindt u dat er met de inhoud van de beslissing op uw bezwaar rekening is gehouden met wat u op de hoorzitting heeft gezegd?	1,59	3,17 [*]	.000

* Het verschil tussen de twee groepen is significant.

In Tabel 7.11 is weergegeven welke gemiddelde scores op een schaal van 1 (zeer mee oneens) t/m 5 (zeer mee eens)¹¹⁹ de twee groepen hebben op een aantal elementen van de hoorzitting, en of dit verschil significant is. Hieruit blijkt duidelijk dat de bezwaarmakers met een negatieve uitkomst negatiever oordelen op de meeste van deze elementen dan de bezwaarmakers voor wie het bezwaar positief uitpakte. Kijken we bijvoorbeeld naar het element 'deskundigheid', dat zien we dat de bezwaarmakers met een negatieve uitkomst gemiddeld 1,98 scoren op de vraag 'hoe beoordeelt u de deskundigheid van de commissie', en de bezwaarmakers met positieve uitkomst 3,09. Alleen het element *voice*, voor zover dit tot uitdrukking komt op basis van de vraag of er voldoende tijd voor de hoorzitting was, geeft geen significant verschil tussen de groepen.

Verschillen wat betreft achtergrondvariabelen

De groepen respondenten met positieve dan wel negatieve uitkomst verschillen niet op achtergrondvariabelen als geslacht, leeftijd, opleidingsniveau, inkomen, of herkomst (zelf of één van de ouders in het buitenland geboren).

¹¹⁹ Afhankelijk van de vraagstelling kan dit ook zijn 'zeer ontevreden' t/m 'zeer tevreden' of 'nee, erg onvoldoende' t/m 'ja, ruim voldoende'.

Had men de uitkomst verwacht?

Er is geen samenhang tussen de mate waarin men de inhoud van de beslissing verwachtte en het eindoordeel.

7.3.2 De motivering van de beslissing

De vragen in de tabel naar de motivering (is daarin goed gereageerd op hetgeen is aangevoerd en was deze adequaat en begrijpelijk?) tonen wel een sterke samenhang met het eindoordeel. Wanneer de bezwaarmaker van mening is dat het bestuursorgaan onvoldoende is ingegaan op de aangevoerde bezwaren, is hij negatiever over de procedure als geheel. Ook de mate van instemming met de uiteindelijke beslissing van het bestuursorgaan hangt samen met het eindoordeel.

Tabel 7.12 Is in de beslissing voldoende ingegaan op de aangevoerde bezwaren?

	gemiddelde score	correlatie met eindoordeel	n
Vindt u dat er in de beslissing op uw bezwaarschrift voldoende wordt ingegaan op uw bezwaren? (1=nee erg onvoldoende t/m 5=ja ruim voldoende)	2,28	-0,574*	199
Had u de inhoud van de beslissing op het bezwaar verwacht? (1=nee, helemaal niet t/m 5=ja, geheel verwacht)	3,14	0,144	182
In hoeverre bent u het eens met de beslissing het bestuursorgaan op uw bezwaarschrift heeft genomen? (1=helemaal niet mee eens t/m 5=geheel mee eens)	2,10	-0,544*	205
Wat is uw eindoordeel over de gehele procedure? (1=zeer positief t/m 5=zeer negatief)	3,83		210

* Deze correlatie is significant.

8 Aanvullende opmerkingen van bezwaarmakers

8.1 Inleiding

Naast de kwantitatieve resultaten die in de vorige hoofdstukken gepresenteerd zijn, is een analyse van een tweetal open vragen gedaan. Deze vragen zijn aan het slot van de enquête gesteld. Deze vragen kunnen worden beschouwd als verdieping van de kwantitatieve resultaten over de verwachtingen en de ervaringen van respondenten. Het gaat om de vragen:

- Heeft u suggesties voor verbetering van de bezwaarprocedure?
- Wilt u zelf nog iets opmerken over de bezwaarprocedure, is er iets niet aan bod gekomen dat voor u belangrijk is?

Paragraaf 8.2 behandelt de eerstgenoemde open vraag. Opmerkingen die bij de tweede vraag werden vermeld, maar goed passen bij de opmerkingen over de eerste vraag, worden in paragraaf 8.2 meegenomen. Paragraaf 8.3 gaat in op de overige opmerkingen over de tweede vraag. In beide paragrafen wordt regelmatig een opmerking van een respondent ter illustratie toegevoegd. Het gaat in de meeste gevallen niet om letterlijke citaten. Waar mogelijk zijn de antwoorden geclusterd¹²⁰.

8.2 Suggesties van respondenten ten aanzien van de bezwaarprocedure

8.2.1 Aanpak van de analyse

Ongeveer 200 respondenten gaven een suggestie met betrekking tot wat zij verbeterd wilden zien in de bezwaarprocedure. Deze suggesties zijn gerangschikt volgens de vier kernelementen waaraan een procedure moet voldoen om als rechtvaardig te worden beoordeeld volgens de procedurele rechtvaardigheidstheorie (zie boven, par. 2.2.1). Het gaat om de elementen voice, betrouwbaarheid, respectvolle bejegening en neutraliteit.

In paragraaf 2.3.1 is aangegeven dat het in het kader van dit onderzoek interessant is om ter aanvulling op – c.q. concretisering van – de vier kernelementen de ervaringen van burgers te onderzoeken op de aspecten:

- Transparantie;
- het ‘gehoord worden’;
- het aspect tijd; en
- de motivering (leesbaarheid; begrijpelijkheid van de beslissing).

120 Enkele antwoorden waren niet eenduidig te interpreteren, deze zijn buiten beschouwing gelaten bij het maken van het overzicht.

8.2.2 Beschrijving en analyse van de suggesties voor verbetering

Hieronder worden de antwoorden die respondenten gaven, gerangschikt onder de verschillende kenmerken van de procedure. Eerst wordt aangegeven hoe vaak een bepaalde opmerking voorkwam. Vaak wordt een toelichting gegeven, en worden er enkele antwoorden ter illustratie gegeven.

Voice

Er komen weinig antwoorden voor die te maken hebben met het kenmerk voice. Het kenmerk voice ziet erop dat belanghebbenden hun zegje hebben kunnen doen. In de bezwaarfase worden de bezwaarmakers in de meeste gevallen gehoord op basis van artikel 7:2 Awb. Bijna geen enkele respondent vindt dat hij zijn standpunt niet naar voren heeft kunnen brengen. Wel zijn er veel respondenten die vinden dat het geschilbeslechtende orgaan niet zo goed luistert en niet goed met hun argumenten omgaat. De betreffende opmerkingen zijn gerangschikt onder het hierna beschreven kenmerk *Betrouwbaarheid*.

Betrouwbaarheid

Bij de open vragen is 9 keer genoemd dat het bestuursorgaan beter moet luisteren. Daarnaast is 20 keer genoemd dat er beter gekeken zou moeten worden naar het individuele geval. Deze opmerking komt op elk van de onderzochte terreinen voor. Respondenten vinden vaak dat niet goed rekening is gehouden met hun persoonlijke omstandigheden. De houding van bestuursorganen wordt als star ervaren. De respondenten hebben het idee dat zij hun individuele omstandigheden niet over het voetlicht krijgen. Het gaat om antwoorden die het best passen bij het kenmerk 'betrouwbaarheid'. *Betrouwbaarheid* ziet erop dat de geschilbeslechtende instantie het probleem erkent, belangrijk vindt en probeert een goede oplossing te vinden.

De volgende antwoorden zijn voorbeelden van wat de respondenten hebben genoemd:

- Men moet zijn vooringenomenheid laten vallen. Men moet luisteren en een oordeel vormen op basis van de geschetste situatie. Je kunt niet alles over een kam scheren.
- Men bekijkt de zaak te zwart/wit. De omstandigheden van het geval worden onvoldoende meegenomen. Zo is ons pand oud; het stamt uit 1946. Aan bepaalde Arbo-vereisten kunnen wij niet voldoen. We zijn gebonden aan meerdere overheidsorganen.
- Ik begrijp best dat er veel mensen misbruik maken van de regelingen, maar er zijn ook mensen die echt niet kunnen werken. Men moet letten op dat verschil.

Respectvolle bejegening

Bij de verbeteringsuggesties komen ook opmerkingen voor die betrekking hebben op de bejegening: 17 keer is genoemd dat de afhandeling socialer/beter/menselijker zou moeten gebeuren.

Enkele opmerkingen die betrekking hebben op een als negatief ervaren karakter van de bejegening:

- Het voortraject moet socialer. Nu was er een ondervraging van vierenhalf uur. Vrienden van mij zeiden: ‘de SS stond voor de deur’.
- [Het bestuursorgaan] moet me meer serieus behandelen. Ze hebben tot nu toe nog helemaal geen reactie gegeven op mijn brieven.
- Bij [het bestuursorgaan] zijn niet alle mensen in staat om je fatsoenlijk te woord te staan. Sommige mensen zijn niet in staat om je naar de juiste persoon door te schakelen.
- Een beetje menselijker optreden. We werden als een stuk vuil behandeld. Ze moeten gericht kijken naar de omstandigheden van het bedrijf.
- Ik voel mij echt niet serieus genomen.

Daarnaast zijn er opmerkingen gemaakt waaruit niet zozeer spreekt dat men de behandeling als onheus heeft ervaren, maar die wel aangeven dat men kritisch was gestemd over de wijze waarop het bestuur het contact met de bezwaarde heeft georganiseerd. Zo is 8 keer genoemd dat men vindt dat er een vaste contactpersoon zou moeten zijn bij het bestuursorgaan, of dat er sprake is van teveel wisseling van ambtenaren (2 van de 8). Eén respondent geeft daarbij aan dat als er een vaste contactpersoon was geweest ‘heel veel van mijn bezwaarschriften niet nodig’ zouden zijn geweest. (Zie over het contact tussen bestuur en bezwaarde ook hierna, bij *Transparantie*.)

Neutraliteit

In een aantal gevallen (14) is uitdrukkelijk gezegd dat de afhandeling van het bezwaar op een onafhankelijke en onpartijdige wijze zou moeten gebeuren.

- Ze zouden een bezwaarschriftbureau moeten hebben dat helemaal onafhankelijk is, net als een rechter.
- Het bezwaarschrift moet worden beoordeeld door een onafhankelijke commissie, of door de rechter in plaats van door twee mensen die een kantoor verderop zitten.

Transparantie

Bij de antwoorden op de vraag naar suggesties voor verbetering van de bezwaarprocedure komen klachten voor over het taalgebruik van het bestuur. Dat het bestuur klare taal moet gebruiken (eenvoudiger/duidelijker taalgebruik; geen ambtelijke taal) is 13 keer genoemd.

Een variant is daarbij, dat respondenten zeggen er zelf wel uit te komen, maar vermoeden dat dit voor anderen niet geldt:

- Ik maak mij grote zorgen over de (allochtone) mensen die net als ik hiermee te maken krijgen.
- Voor burgers ligt het toch vaak anders. Ik kan makkelijk praten als bedrijf en met mijn achtergrond. De communicatie kan in het algemeen beter.
- Het taalgebruik is voor mij duidelijk, want ik heb een juridische achtergrond. Ik vind echter dat het voor burgers die bezwaar maken tegen bouwbesluiten documenten slecht leesbaar zijn. Het is te veel tekst.

Daarnaast blijkt behoefte aan meer informatie over de bezwaarschriftprocedure. Dat het duidelijker zou moeten zijn hoe je in een bezwaarprocedure moet handelen, alsook welke mogelijkheden de bezwaarprocedure biedt, is 13 keer genoemd.

Uit een aantal opmerkingen blijkt dat respondenten behoefte hadden aan meer informatie over het bestreden besluit. Eén maal is daar expliciet aan toegevoegd 'om een goede afweging te kunnen maken of het maken van bezwaar zin heeft'. In 8 andere gevallen is uitgesproken dat men behoefte had gehad aan meer openheid of meer overleg. (Zie ook hierna, *Andere geschiloplossing dan de bezwaarprocedure*.)

Het aspect tijd

Het vaakst genoemde verbeterpunt is de duur van de procedure. Dit antwoord komt in totaal 37 keer voor. Daarbij zijn er nog twee verschillende invalshoeken te onderscheiden. Ten eerste vinden 33 respondenten dat de procedure te lang duurt, zonder daarbij hun situatie verder te schetsen. Ten tweede merken 4 andere respondenten op dat derden te veel de kans krijgen om de procedure te traineren. Het zal bij dit laatste viertal gaan om vergunninghouders die als procedurele derde zijn betrokken in een bezwaarprocedure die door een derde is gestart.

Wij hebben niet kunnen nagaan of in de zaken waar de duur van de procedure als verbeterpunt is genoemd de wettelijke termijnen waren verstreken. Sommige kritische opmerkingen over de duur van de afhandeling worden gemaakt zonder dat een verband wordt gelegd met een wettelijke beslistermijn. Bijvoorbeeld:

- De lengte is vervelend. Ik begrijp dat er tijd nodig is voor het maken van een zorgvuldige beslissing, maar toch, 17 weken is te lang.

In enkele andere gevallen heeft de kritiek wel expliciet betrekking op ergernis over het feit dat het bestuursorgaan volgens de respondent de wettelijke termijnen had overschreden. Zo zegt een respondent:

- Er moet sneller gewerkt worden. Regels die voor de burger gelden, moeten ook gelden en nageleefd worden door de gemeente.

Kwaliteit van de motivering

Een aantal antwoorden heeft betrekking op de kwaliteit van de motivering. Zo geven verschillende respondenten aan dat zij graag 'klare taal' wil zien. Deze opmerkingen zijn geplaatst bij het kopje transparantie.

Andere geschiloplossing dan de bezwaarprocedure

Hierboven is bij 'transparantie' al opgemerkt dat een aantal respondenten heeft aangegeven behoefte te hebben gehad aan meer informatie / openheid / overleg, naar aanleiding van het primaire besluit. Andere respondenten geven uitdrukkelijk aan dat men liever had gezien dat het probleem buiten de bezwaarschriftprocedure was opgelost (14 keer genoemd). Men denkt daarbij overigens niet altijd aan een intrekking of wijziging van het bestreden besluit. Soms geeft men aan dat een bespreking van het probleem het voor de belanghebbende mogelijk zou maken om te beslissen of deze het bezwaar zal intrekken of juist alsnog bezwaar zal maken.

Kosten

Slechts 1 respondent maakt een opmerking over kosten. De betreffende opmerking richt zich op de kosten van deskundige rechtsbijstand ('prijs advocaat is te hoog').

8.3 Slotopmerkingen van de respondenten

De tweede open vraag luidde: 'Wilt u zelf nog iets opmerken over de bezwaarprocedure, is er iets niet aan bod gekomen dat voor u belangrijk is?'. De respondenten hebben heel uiteenlopend op deze vraag gereageerd, wat gezien de open vraagstelling ook niet verwondert. Er zijn respondenten die een nadere toelichting hebben gegeven op hun antwoord op de in de vorige paragraaf besproken open vraag. Waar dit het geval was is de toelichting in de vorige paragraaf meegenomen. Andere respondenten hebben bij de tweede open vraag kwesties genoemd die ook bij de eerste vraag aan de orde hadden kunnen komen. Ook deze opmerkingen zijn in par. 8.2 meegenomen.

Er blijft dan een restcategorie van opmerkingen over die in wezen geen betrekking hebben op de bezwaarschriftprocedure, maar op het besluit waar het bezwaar tegen was gericht. Voorbeelden hiervan zijn:

- De boete bedraagt 2000 euro voor het ontbreken van leuning op een steiger. Er moeten steigers worden aangebracht als de steiger hoger is dan 2,5 meter en onze steiger stond op 3 meter hoog. De controle was op vrijdag. De leuning zouden de maandag daarop geplaatst worden. Zo'n boete is buiten proporties voor een eenmanszaak.
- De bewijslast zou anders moeten liggen. Je moet als ondernemer zelf bepalen of iemand wel mag werken. Maar ik kan niet zien of papieren vervalst zijn. Ik ben daarvoor niet opgeleid. Ik word geacht elke werknemer te checken bij de marechaussee, ook al werkt iemand bij mij via het uitzendbureau.
- Pas na drie jaar heb ik gehoord dat ik mijn uitkering moet terug betalen. De bureaucratie van de organisatie is te hoog.
- De tijd tussen het aanhouden van de illegale werknemer en het moment waarop de heren van de inspectie langskwamen is te lang geweest. Er zat bijna een jaar tussen.
- Schandalig zoals de invallen worden gedaan. De donkere mensen worden direct klem gezet. De blanke mensen niet. De blanke mensen mochten hun rijbewijs als legitimatie gebruiken en de donkere mensen niet. Ik vind dat schandalig en raak hierdoor zeer geëmotioneerd.
- Ik ben een schoenmaker, een uitstervend soort vakman. Het is heel moeilijk om mensen te krijgen die het vak beheersen. Op het moment dat ze kwamen controleren was ik net iemand aan het uittesten. Ik kreeg niet de gelegenheid om mijn verhaal te doen. Ze werd meteen meegenomen!

Sommigen hebben het zelfs niet rechtstreeks over het bestreden besluit, maar hebben hun hart gelucht over de bureaucratie in het algemeen. Zoals de reactie:

- De hele gang van zaken, echt Nederland! Alles wordt achter een bureau verzonnen. Alles hangt met regels aan elkaar.

9 Samenvatting en conclusies naar aanleiding van het eerste deelonderzoek

9.1 Algemene opmerkingen

In dit hoofdstuk geven wij de conclusies uit het kwantitatieve deelonderzoek weer. Eerst een drietal algemene opmerkingen vooraf.

- Wij tekenden op wat mensen aangaven te hebben ervaren. Wij hebben niet onderzocht in hoeverre deze ervaringen overeenstemmen met de werkelijkheid. Het gaat er niet primair om of de opmerkingen van de respondenten ‘waar’ zijn, het gaat in dit onderzoek om hoe men een en ander heeft ervaren. Wel is het zo, dat als (veel) respondenten over feitelijkheden uitspraken deden die twijfel oproepen over de juistheid ervan, dit voor ons aanleiding kon zijn om bij het betreffende bestuursorgaan navraag te doen. Ook dan ging het ons er niet om te controleren wat er in het concrete individuele geval was gebeurd, maar om in zijn algemeenheid de betekenis van bepaalde scores te achterhalen. Bijvoorbeeld: als men aangaf dat er na het indienen van bezwaar door het bestuursorgaan geen contact was opgenomen, telefonisch, dan weten wij niet of dit klopt. Maar, als veel respondenten aangaven dat er geen contact was opgenomen, hebben wij het betreffende bestuursorgaan gevraagd naar het beleid op dit punt.
- Uit de door ons in dit deelonderzoek verzamelde gegevens mogen niet te snel conclusies worden getrokken over hoe de verschillende in het onderzoek betrokken bestuursorganen presteren, bij het uitvoeren van de bezwaarschrift-procedure. Voor een dergelijke vergelijking zou meer eenheid van onderwerp van het bezwaar nodig zijn geweest. Het was ook geen doel van het onderzoek om bestuursorganen te vergelijken, maar juist om te zien hoe bezwaarschrift-procedures in verschillende omstandigheden worden ervaren.

Als voorbeeld kan worden gewezen op de antwoorden op de vraag of naar de mening van de bezwaarmakers in de beslissing op bezwaar voldoende is ingegaan op de aangevoerde bezwaren. In paragraaf 5.6.3 gaven wij aan dat vooral bij de Arbeidsinspectie een hoog percentage respondenten van mening is dat onvoldoende is ingegaan op hun bezwaren (82%, zie Tabel 5.10a). De verklaring voor het hoge percentage zou heel goed met de aard van de materie – boetesluitens – te maken kunnen hebben. Met name het boetestelsel van de Wet arbeid vreemdelingen is zeer grofmazig, met standaard (hoge) boetebedragen, en de jurisprudentie laat heel weinig ruimte voor nuanceringen. In dat licht bezien zijn veel bezwaren niet relevant. Als dat laatste in een beslissing op bezwaar wordt vastgesteld, is het begrijpelijk dat de bezwaarde van mening is

dat er te weinig op zijn bezwaren is ingegaan, ook als het bestuursorgaan in de beslissing niet alleen heeft aangegeven *dat* die bezwaren niet relevant zijn, maar ook zou hebben uitgelegd waarom dit zo is.

- Het voorbeeld geeft tevens aan dat het bij de beoordeling van de uitkomsten van het onderzoek telkens de vraag is in hoeverre de ervaringen zijn toe te schrijven aan de bezwaarschriftprocedure, dan wel te maken hebben met andere factoren, zoals de vraag hoe betrokkene de bestuurlijke besluitvorming die aan de bezwaarprocedure vooraf ging heeft ervaren.

9.2 De situatie vooraf

9.2.1 Factoren die van invloed zijn op de keuze om al dan niet bezwaar te maken

Bij de keuze om al dan niet een bezwaarschrift in te dienen bestaat verband tussen de situatie dat men het betreffende besluit al dan niet verwachtte. Binnen de groep personen die bij de SVB bezwaar maakte had de overgrote meerderheid het besluit 'helemaal niet verwacht'.¹²¹ Wij signaleerden een significant verschil met de groep die geen bezwaar maakte. Toch was ook bij de twee respondentgroepen met personen die geen bezwaar maakten nog een flink percentage dat de beslissing (helemaal) niet had verwacht.¹²²

Op zichzelf is het niet verassend dat de groep bezwaarmakers voor een veel groter deel bestaat uit personen en bedrijven die het besluit niet hadden verwacht dan de groep burgers die afzag van bezwaar. Vergelijkbare opmerkingen kunnen worden gemaakt over de resultaten bij de vraag of men oordeelde dat het bestuursorgaan zich goed had geïnformeerd voordat het een besluit nam (par. 4.2.2), en bij de vraag of de respondent het bestreden besluit als eerlijk beschouwde (par. 4.2.3). Ook hier is het niet verrassend dat binnen de groep bezwaarmakers een veel groter deel een negatief oordeel had dan de groep burgers die afzag van bezwaar. Opvallender is, dat bij de groep burgers die afzag van het maken van bezwaar zich een groot aantal personen bevond die op de drie genoemde vragen 'negatief' oordeelden over het besluit ('niet verwacht', 'bestuursorgaan is niet goed geïnformeerd' en 'niet eerlijk'), maar toch geen bezwaar maakten.

9.2.2 Waarom zag men af van het maken van bezwaar?

Men is het met de beslissing eens

Onder de antwoorden die zijn gegeven op de vraag waarom men afzag van bezwaar scoort het antwoord 'ik ben het geheel of grotendeels eens met de beslissing' het hoogst (totaal 48%). Op zichzelf is het een voor de hand liggend antwoord. Als men het (grotendeels) eens is met de inhoud van de beslissing is dat een goede reden om af te zien van het maken van bezwaar. Wel kan nog de vraag worden opgeworpen hoe het komt dat men het met de beslissing eens was. Uit de open antwoorden bij de vraag waarom men afzag van bezwaar is af te leiden dat men soms daarvan afzag na telefonisch contact met het bestuursorgaan. Bij de respondenten uit de

¹²¹ Namelijk 80%. Nog eens 6% had het besluit 'niet verwacht'.

¹²² In de SVB-groep 48% en in de Arbeidsinspectiegroep 42%. Zie par. 4.2.1.

SVB-groep is dit 4 maal aangegeven bij de open antwoorden. In 2 van de 4 gevallen werd de negatieve beslissing alsnog ten voordele van de respondent aangepast. Mogelijk bestaat de groep respondenten die aangaf het met de beslissing eens te zijn voor een deel uit personen die door de motivering van het besluit of na contact met het bestuursorgaan ervan overtuigd raakten dan het besluit juist was, dan wel alsnog een besluit kregen waar zij zich mee konden verenigen. Informeel contact met het bestuursorgaan kan burgers hebben bewogen te kiezen voor het antwoord 'eens met de beslissing'.

Men denkt dat het maken van bezwaar de beslissing niet zal veranderen

Het antwoord dat op één na de hoogste score kreeg (totaal 34%), was het antwoord dat men niet denkt dat het maken van bezwaar de beslissing zal veranderen. Ook bij dit antwoord geldt dat de hoge score op zich niet verrassend is. Maar ook bij dit antwoord is er aanleiding om zich af te vragen wat de achtergrond is van de gedachte dat bezwaar maken geen zin zou hebben gehad. Uit de score op dit antwoord kan niet worden opgemaakt of de inschatting dat de succesansen laag zouden zijn berust op – al dan niet op basis van advies verkregen – kennis, dan wel op een gebrek aan vertrouwen.

De factor kosten

Het was in ieder geval zelden de vrees voor kosten die de burgers weerhield van het maken van bezwaar. Slechts 3% gaf aan dat de kosten een reden waren om af te zien van bezwaar (zie par. 4.2.4). Het is het signaleren waard dat het bij beide respondentengroepen ging om een percentage van 3, omdat de ene groep bestond uit natuurlijke personen (SVB) en de andere uit bedrijven (Arbeidsinspectie). Bij een bezwaarprocedure worden geen griffierechten geheven. De te verwachten kosten zouden derhalve vooral bestaan in kosten van rechtsbijstand. Ook de vrees voor die kosten speelden echter een geringe rol. Geen enkele respondent die afzag van het inwinnen van advies over het al dan niet indienen van een bezwaarschrift geeft als reden daarvoor de kosten aan (par. 4.2.6). Onder degenen die wél bezwaar maakten, maar afzagen van het inroepen van hulp bij het opstellen van het bezwaarschrift, geeft 9% van de respondenten aan dat men daarvan afzag 'vanwege de kosten' (par. 5.2). Bij de open vragen is eenmaal als antwoord gegeven 'prijs advocaat is te hoog' (slot par. 8.2).

Men kan concluderen dat de bezwaarschriftprocedure het goed doet op het punt van de kosten.¹²³ Illustratief is in dit verband, dat bij de vraag waarom men geen bezwaar maakte duidelijk hoger werd gescoord op de antwoorden *te veel tijd* (13%) en *te veel moeite* (15%), dan op het antwoord *vanwege de kosten* (3%).

Overige redenen

De scores op de zojuist genoemde antwoorden *te veel tijd* (13%) en *te veel moeite* (15%) zien wij als relatief hoog. Het antwoord 'ik weet niet hoe dat moet' leverde op een totaal aan respondenten van nominaal 97 slechts een score door 4 respondenten op.

123 Deze uitkomst stemt overeen met de onderzoeksresultaten van Barendrecht en Gramatikov 2010, p. 1107-1108.

Op de open vraag werd vrij veel geantwoord (totaal 33%). Onder die antwoorden waren er vier waarin het probleem na contact was opgelost. De overige antwoorden waren tamelijk divers. Zouden wij toch een gemeenschappelijke noemer willen vinden, dan zou dat zijn dat de antwoorden passen bij respondenten die zich ‘weinig weerbaar’ en/of ‘niet erg vaardig’ toonden.¹²⁴

9.2.3 Juridische deskundigheid / advisering

Voordat de respondenten die afzagen van het indienen van een bezwaarschrift deze keuze maakten, heeft een aantal van hen daarover juridisch advies ingewonnen. Het aantal dat advies vroeg was in de groep bedrijven (boeten Arbeidsinspectie) beduidend hoger dan het aantal natuurlijke personen dat dit deed (SVB). De percentages zijn 54 (Arbeidsinspectie) tegenover 21 (SVB).¹²⁵ Als de bedrijven geen extern juridisch advies vroegen, dan was dat in een derde van de gevallen omdat men zelf voldoende juridische kennis in huis had.¹²⁶ De ‘SVB-groep’ was op dit punt derhalve minder deugdelijk voorbereid. Ook als gekeken wordt naar het type advies dat werd gevraagd, valt op dat in de groep natuurlijke personen (SVB) overwegend gekozen is voor een lager deskundigheidsniveau dan in de groep bedrijven. Van de natuurlijke personen koos 58% voor advies door een partner of gezinslid dan wel een kennis, en geen enkele respondent voor advies door een advocaat of iemand van het Juridisch Loket. Van de bedrijven koos 62% voor advies door een advocaat.¹²⁷

Aan de respondenten die geen advies inwonen is gevraagd naar de redenen daarvan. Onder de antwoorden op de vraag waarom men zich niet had laten adviseren valt op dat de kostenfactor bij beide groepen door geen enkele respondent is genoemd. Daarnaast valt op dat veel van de natuurlijke personen onder de respondenten (SVB) hier noemen dat zij denken dat zij dergelijk advies niet nodig hebben (56%). Dit hoge aantal biedt enig tegenwicht tegen het beeld dat zich onder deze groep verhoudingsgewijs een vrij groot aantal weinig weerbare of weinig vaardige respondenten zou bevinden.¹²⁸

9.2.4 Eerdere ervaringen met bezwaarschriftprocedures

In het algemeen hebben weinig van de respondenten die afzagen van het maken van bezwaar veel ervaring met bezwaarschriftprocedures. Aan degenen die wel eerder een bezwaarschriftprocedure hadden gevoerd is niet expliciet gevraagd of (negatieve) eerdere ervaringen een rol speelden bij hun beslissing om daar ditmaal van af te zien. Wel kon dit door de respondenten worden aangegeven bij de vraag waarom men afzag van het indienen van een bezwaarschrift. Het totale aantal

124 Dit is gebaseerd op de antwoorden zoals weergegeven na Tabel 4.3 in par. 4.2.4: ‘ik wist niet dat dat kon’ (2x), ‘de termijn was te kort’ (2x), ‘taalbarrière’, ‘te ziek om bezwaar te maken’.

125 Zie par. 4.2.5, Tabel 4.4.

126 Zie par. 4.2.6, Tabel 4.6.

127 Zie par. 4.2.5, Tabel 4.5.

128 Vgl. het slot van par. 9.2.2.

respondenten uit de groepen die geen bezwaar maakten bedroeg 97. Vier natuurlijke personen (respondenten uit de SVB-groep) geven aan dat hun beslissing om geen bezwaarschrift in te dienen is ingegeven door eerdere ervaringen met bezwaarschriftprocedures. Dat aantal is niet groot, maar de strekking is verontrustend berustend. Het meest duidelijke antwoord van die strekking is de opmerking: 'je loopt toch tegen een muur' (par. 4.2.8).

9.3 De ervaringen tijdens en na de procedure

9.3.1 Juridische deskundigheid / advisering

De aantallen burgers die hulp vroegen zijn iets hoger bij de groepen respondenten die wel bezwaar maakten dan bij de respondenten die daar van afzagen. Van de bedrijven (Arbeidsinspectie) vroeg 73% advies bij het opstellen van het bezwaarschrift (zie par. 5.2), tegen 54% toen het ging om de beslissing om al dan niet bezwaar aan te tekenen (zie Tabel 4.4). Bij de natuurlijke personen die te maken hadden met de SVB is het verschil heel klein: 22% vroeg advies bij het opstellen van het bezwaarschrift, tegen 21% die dat deed bij de beslissing of bezwaar gemaakt zou worden. Opvallend is, dat het percentage veel hoger is bij een andere respondentengroep die uit natuurlijke personen bestaat, namelijk de groep UWV-respondenten die bezwaar maakten. In deze groep vroeg 84% hulp bij het opstellen van het bezwaarschrift. Een mogelijke verklaring voor het verschil is dat het in UWV-zaken, niet alleen gaat om besluiten die een gecompliceerde afweging vergen, maar veelal ook om besluiten die van basale betekenis zijn voor de kosten van levensonderhoud.¹²⁹

Wat de vorm van juridische hulp betreft ligt het aantal gevallen waarin men professionele rechtsbijstand inschakelde het hoogst bij de bedrijven (Arbeidsinspectie). Van de 30 bedrijven die deze vraag beantwoordden schakelden 22 professionele rechtsbijstand in. In 14 van deze gevallen ging het om bijstand door een advocaat. Bij de natuurlijke personen hadden wij een andere verhouding tussen professionele en niet-professionele hulp verwacht, namelijk minder professionele rechtsbijstand. Met name bij de UWV is de verhouding echter helemaal niet zo anders. Ongeveer tweederde koos voor professionele rechtsbijstand: ongeveer een derde van de respondenten uit deze groep nam een advocaat in de arm (32 van de 93), en een ongeveer even grote groep schakelde andere professionele rechtsbijstand in.¹³⁰

Deze uitkomst past bij de hierboven al gegeven mogelijke verklaring voor het hoge aantal UWV-respondenten dat hulp vroeg: kennelijk is er deze respondenten veel aan gelegen hun zaak zo goed mogelijk te (doen) behartigen.

129 Daarmee is het verschil met de SVB-groep nog niet helemaal verklaard. De SVB-zaken vergen waarschijnlijk gemiddeld een minder ingewikkelde afweging, doordat die afweging bij voorbeeld niet afhankelijk is van medische deskundigheid of van juridisch technisch gecompliceerde kwesties, maar van vragen van feitelijke aard. Bovendien gaat het in de SVB-zaken in vergelijking met de UWV-zaken waarschijnlijk minder vaak om de enige bron van inkomen van betrokkene.

130 Namelijk 30, plus 1x de Rechtswinkel. Zie par. 5.2, Tabel 5.1.

Maakt het voor de respondenten uit of zij bijstand hadden? Verschil was er niet wat betreft de *uitkomst* (gelijk gekregen of niet).¹³¹ Ook was er geen significant verschil op het punt van *instemming met de beslissing* op het bezwaar, en evenmin was er een significant verschil waar het gaat om het *eindoordeel* van de respondent over de procedure.¹³² Een mogelijke verklaring voor de omstandigheid dat respondenten met rechtsbijstand niet vaker gelijk kregen dan zonder, is dat men wellicht vaker rechtsbijstand zocht in zaken die er lastig voorstonden dan in kansrijke zaken. Dat er geen verschil was in oordeel over de uitkomst achten wij verklaarbaar. Wij gaan er van uit dat wie in bezwaar gelijk krijgt, zal instemmen met de uitkomst. Verschillen in instemming zullen zich dus alleen voordoen ingeval men ongelijk krijgt. Wij nemen aan dat er twee mogelijke, tegengestelde effecten zijn van het inschakelen van rechtsbijstand. Aan de ene kant kan het zich voordoen dat de deskundige de indiener van het bezwaar voorbereidt op de mogelijk zwakke positie waarin deze zich bevindt. Dat zou tot gevolg kunnen hebben dat betrokkene gemakkelijker kan instemmen met een voor hem of haar negatieve uitkomst. Aan de andere kant kan het zo zijn dat als iemand zich door een deskundige (beargumenteerd) gesteund voelt in zijn standpunt dat de jegens hem of haar genomen beslissing niet juist is, dit bij betrokkene de overtuiging versterkt dat een negatieve uitkomst niet juist is. Het lijkt er op dat beide mogelijke effecten elkaar ongeveer opheffen.

Er is ook geen significant grotere tevredenheid vastgesteld over de procedure als geheel, bij personen die professionele rechtsbijstand hadden. Een grotere tevredenheid is te verwachten als de procedure daadwerkelijk beter verloopt, doordat de kansen die de procedure biedt beter worden benut. In ieder geval is waarschijnlijk, dat mensen die naar tevredenheid rechtsbijstand hebben ingeschakeld vaker het gevoel zullen hebben dat zij er alles aan hebben gedaan om de kwestie tot een goed einde te brengen. Mogelijk hebben deze personen zich ook minder onzeker gevoeld in de procedure dan zij anders gedaan zouden hebben. Daar staat tegenover, dat mensen die door een professionele gemachtigde worden vertegenwoordigd zich wellicht minder bevredigd voelen, doordat zij in mindere mate zelf hun zegje hebben kunnen doen over de zaak.

9.3.2 Tussentijds contact opgenomen door het bestuursorgaan / informatieverschaffing

In het onderzoek is gevraagd of door het bestuursorgaan nadat het bezwaar was ingediend contact is opgenomen met de respondent. De bedoeling van deze vraag was primair om er achter te komen of een poging was ondernomen om het geschil buiten de procedure om uit de wereld te helpen, door het verstrekken van nadere informatie over het bestreden besluit of via een bemiddelende benadering. Een secundair doel van de vraag was om meer te weten te komen over de informatievoorziening over de bezwaarprocedure zelf. Om het verschil in aard van het contact te achterhalen is – in het geval er contact was opgenomen – een vervolgvraag gesteld die vroeg wat de strekking was van dat contact. Een van de opgelezen alternatieven waaruit de respondent kon kiezen was ‘om u informatie te verstrekken’. Op dit al-

131 Zie par. 7.3.1.

132 Zie par. 7.2.1.

ternatief is laag gescoord. Bij de respondentengroep ‘gemeenten’ door slechts 3 van de 76 respondenten.¹³³ Ook bij de andere respondentengroepen was de score laag.¹³⁴ Een ander van de opgelezen alternatieven was, [dat dit contact ging over] ‘dat men wilde onderzoeken of de zaak buiten bezwaar zou kunnen worden afgedaan (op andere wijze kan worden opgelost)’. Het aantal respondenten dat voor dit alternatief koos is ook niet hoog (14).

Een en ander is opvallend, omdat veel bestuursorganen (waaronder het UWV en veel gemeenten) er de laatste jaren naar streven bezwaarschriften zoveel mogelijk informeel, zo nodig bemiddelend, af te doen. Ten dele kan een lage score op dit alternatief worden verklaard doordat in de respondentengroepen alleen zaken aan de orde waren die hadden geleid tot een beslissing op bezwaar. De geschillen die tussentijds al zijn opgelost zijn derhalve niet vertegenwoordigd. Het is aannemelijk dat in een deel van de zaken die wel door ons onderzocht zijn, door het bestuursorgaan zelf al is ingeschat dat een informele afdoening van de betreffende zaak niet haalbaar zou zijn.¹³⁵ Een andere verklaring is dat de respondent de aard van het telefonisch contact niet heeft herkend. Verder is mogelijk dat het bestuursorgaan wel heeft getracht telefonisch contact met betrokkene op te nemen, maar dat dit niet is gelukt. En tenslotte is er nog de verklaring dat de respondenten in die zin ‘gelijk’ hadden, dat daadwerkelijk in veel gevallen niet is opgebeld. Wat de groep ‘gemeenten’ betreft is een aanwijzing in die laatste richting dat een groot aantal dossiers geen telefoonnummer van betrokkene bleek te bevatten.¹³⁶

Ook bij de open antwoorden aan het slot van de enquête zijn opmerkingen gemaakt over de behoefte aan overleg. Een aantal respondenten (14) gaf aan dat men liever had gewild dat het geschil buiten de bezwaarschriftprocedure om was opgelost. Zie par. 8.2.2, *Andere geschiloplossing dan de bezwaarprocedure*. Uit de open antwoorden bleek ook behoefte aan meer informatie en er werd de wens naar duidelijker, eenvoudiger taalgebruik uitgesproken.¹³⁷

9.3.3 Doorlooptijd van de bezwaarschriftprocedure

Voordat wordt ingegaan op de gegevens over de duur van de procedure die in dit onderzoek zijn verzameld, is het goed nog te benadrukken dat de algemene opmerkingen die in par. 9.1 werden gemaakt, bij uitstek gelden voor het aspect ‘duur van de procedure’. Namelijk:

133 Zie par. 5.2.

134 Zie par. 5.3, Tabel 5.2 en zie par. 6.2.4 en 6.3.2 voor de respondenten bij de 0- en 1-meting bij de SVB.

135 Wat de bestuursorganen betreft die in het *kwalitatief* deelonderzoek waren betrokken geldt dat zij weliswaar allemaal het beleid hebben dat bezwaarmakers in beginsel worden gebeld om te onderzoeken of een informele oplossing mogelijk is, maar niet al die instanties proberen naar aanleiding van *elk* ingediend bezwaarschrift telefonisch contact te leggen. Bij de gemeenten Breda en Tilburg blijft een telefoontje achterwege als men inschat (al dan niet via het toepassen van een aantal indicatoren) dat de zaak zich niet leent voor een informele oplossing. Zie bijlage 5.

136 Zie par. 3.3.1.

137 Beide: 13x. Zie par. 8.2.2, onder het kopje *Transparantie*.

- in dit onderzoek is opgetekend wat de respondenten hebben ervaren en niet gecontroleerd of de opmerkingen over de duur van de procedure overeenstemmen met de werkelijkheid;
- de uitkomsten mogen niet zonder meer worden gezien als graadmeters voor de prestaties van de in het onderzoek betrokken bestuursorganen. Daarvoor is de diversiteit van de onderliggende beslissingen te groot. Verschillende factoren zijn van belang bij de vraag hoeveel tijd de voorbereiding van een beslissing op bezwaar nodig heeft (vergt de beslissing veel of weinig – op het individuele geval toegesneden – voorbereidend onderzoek; is inschakeling van (externe) deskundigen nodig; is informatieverzameling bij derden (soms bijvoorbeeld in het buitenland) nodig?, enz.);
- wij sluiten niet uit dat – hoewel uitdrukkelijk is gevraagd naar de duur van de *bezwaarschriftprocedure* – een aantal respondenten hun ervaring van de duur van de procedure als geheel (dus inclusief de periode van de primaire besluitvorming) heeft ‘meegenomen’ bij het uitspreken van een oordeel over de duur.

Op basis van de afhandelingsduur zou men verwachten dat de SVB-respondenten wat tevredener en de respondenten van de gemeenten wat minder tevreden zouden moeten zijn. Maar het verband tussen opgegeven duur en beoordeling van die duur is niet rechtlijnig. Als duur van de procedure geeft 61% van de SVB-groep aan: minder dan 2 maanden. Kennelijk ervaren velen dit niet als ‘snel genomen’ want die kwalificatie geeft maar 13% van de respondenten. Voor de UWV-groep zijn de cijfers: 40% geeft aan dat de duur korter was dan 2 maanden en slechts 16% geeft het oordeel ‘snel genomen’. Kijkt men naar de procedures die langer hebben geduurd dan is de ontevredenheid bij de UWV-groep (en ook wel bij de SVB-groep) opvallend, als men die vergelijkt met de groep gemeenten: bij de UWV vindt 59% van de respondenten dat het te lang heeft geduurd (SVB: 44%), terwijl 18% heeft aangegeven dat de duur van meer dan 4 maanden was (SVB: 13%). Bij de gemeenten vinden ook veel respondenten dat het te lang heeft geduurd (50%), maar als men puur naar de opgegeven duur kijkt, heeft men daar ook meer reden voor: 30% van de zaken duurde meer dan 4 maanden. Over alle respondentengroepen bezien is meer dan de helft niet tevreden: 52% geeft aan dat de procedure te lang heeft geduurd.¹³⁸

Een en ander komt ook tot uitdrukking in de regressieanalyse. De *mening* over de tijdsduur is een bepalende factor van hoe het eindoordeel over de procedure uitvalt. De opgegeven *duur op zichzelf* is dat niet.¹³⁹

Dat de ervaring met betrekking tot de factor tijd belangrijk is, blijkt bovendien uit de antwoorden op de open vragen. De duur van de procedure is het verbeterpunt dat het vaakst wordt genoemd.¹⁴⁰

Een deel van de verklaring voor de verschillen is waarschijnlijk te vinden in het type besluit: men kan zich indenken dat een respondent die betrokken is in een bezwaar over een bouwvergunning of handhavingszaak een langere adem heeft

¹³⁸ Zie par. 5.5, Tabellen 5.4 en 5.5.

¹³⁹ Zie par. 7.2.1, Tabel 7.2.

¹⁴⁰ Namelijk 37x; zie par. 8.2.2, onder het kopje *Het aspect tijd*.

dan een bezwaarmaker die zit te wachten op de uitkering die hij nodig heeft om in zijn levensonderhoud te voorzien. Maar er zijn nog andere factoren die invloed hebben op hoe de duur van een procedure wordt ervaren. Een daarvan is de vraag of betrokkenen worden geïnformeerd over wanneer de volgende stappen in de procedure te verwachten zijn. Bij de antwoorden op de open vragen in ons onderzoek werd geen expliciete koppeling gemaakt met de bepalingen over beslistermijnen in de Awb.¹⁴¹ In eerder Awb-evaluatieonderzoek gebeurde dat wel, maar dat was onderzoek naar ervaringen van repeat-players. Dat wil zeggen dat het ging om personen die beter dan gemiddeld op de hoogte zijn van beslistermijnen. Enkele respondenten in dat onderzoek klaagden erover dat in strijd met artikel 7:10 lid 3 door het bestuursorgaan geen verdagingsbericht was gestuurd als de beslistermijn niet gehaald kon worden.¹⁴²

9.3.4 De hoorzitting / mondelinge behandeling

Neutraliteit / onpartijdigheid

Wat de beoordeling van de hoorzitting betreft is het aspect onpartijdigheid het aspect waarover het meest negatief wordt geoordeeld. Het maakt daarbij wel uit hoe de uitkomst van de procedure luidde, want van degenen met een positieve uitkomst ziet bijna driekwart van de respondenten geen aanleiding om te twifelen aan de onpartijdigheid van de hoorcommissie. Bij degenen met een negatieve uitkomst is het percentage 37.¹⁴³ Bij de antwoorden op de open vragen komen vrij veel kritische opmerkingen over het aspect onpartijdigheid voor (14x). Weliswaar is het aantal respondenten dat in de open vragen kritisch was over de duur van de procedure met afstand het hoogste (37) en werden nog iets meer kritische opmerkingen gemaakt over respectvolle bejegening (17), maar de opmerkingen over onpartijdigheid komen op de 3^e plaats.¹⁴⁴ Het oordeel over het aspect onpartijdigheid heeft een significante invloed op het eindoordeel over de bezwaarschriftprocedure.

Het is moeilijk te beoordelen of men een negatieve waardering heeft willen aangeven, bij hoge scores op de vraag naar twijfel aan onpartijdigheid. De redenering van de respondenten kan immers zijn geweest dat de beslissing op het bezwaar nu eenmaal genomen wordt door het bestuursorgaan zelf, en dus niet door een *onafhankelijke* instantie. Daarbij past, dat bij het horen – in meerdere of mindere mate – ook vertegenwoordigers van dat bestuursorgaan betrokken zijn. Dit gegeven (*geen onafhankelijkheid*) betekent nog niet automatisch dat sprake is van een gebrek aan neutraliteit, in de zin dat de instantie bevooroordeeld zou zijn. Anders gezegd: een niet-onafhankelijke instantie hoeft niet per se ‘partijdig’ te zijn. Van een gebrek aan neutraliteit is pas sprake als men aanneemt dat de op

141 Wel de impliciete koppeling: ‘Er moet sneller gewerkt worden. Regels die voor de burger gelden, moeten ook gelden en nageleefd worden door de gemeente’. Zie par. 8.2.2.

142 Aalders e.a. 2001, p. 101-102. Daar wordt verder opgemerkt dat de respondenten een besluit meestal als tijdig beschouwen als het is genomen binnen de wettelijke termijn. In bijzondere gevallen, bijvoorbeeld in situaties waarin zich ernstige overlast voordoet, ligt dit anders. Volgens de onderzoekers is het een gemiste kans dat bestuursorganen zich niet lijken te realiseren dat onder omstandigheden besluitvorming binnen de wettelijke termijnen aangewezen is.

143 Zie par. 7.2.1, Tabel 7.6.

144 Zie par. 8.2.2.

het bezwaar beslissende instantie er een onzuiver belang bij heeft om het bij het primaire besluit ingenomen standpunt overeind te houden. Aldus redenerend zou men kunnen zeggen dat de respondenten wellicht weinig onderscheid hebben gemaakt tussen onafhankelijkheid en onpartijdigheid, en met het oordeel 'twijfel aan de onpartijdigheid' niet per se een punt hebben willen aangeven waar zij zich aan hebben gestoord. Maar, over het aspect neutraliteit werd in het kwantitatieve deelonderzoek niet alleen informatie verkregen door de vraag 'Hebt u aanleiding om te twifelen aan de onpartijdigheid van de hoorcommissie?'. Als ook de antwoorden op de open vragen¹⁴⁵ in de beoordeling worden betrokken, alsook het feit dat respondenten met een negatieve uitkomst aanmerkelijk negatiever waren over het aspect onpartijdigheid, dan is aannemelijk dat men met 'twijfel aan onpartijdigheid' een overwegend negatief oordeel heeft willen uitspreken.

Respectvolle bejegening

De positieve en de negatieve antwoorden op de vraag in hoeverre men tevreden was over de manier waarop men door de commissie is behandeld, houden elkaar tamelijk in evenwicht.¹⁴⁶ Het element 'respectvolle bejegening' heeft – net als het element onpartijdigheid – een significante invloed op het eindoordeel. Bij de open vragen hadden veel van de opmerkingen betrekking op de bejegening (17). Daar moet wel bij aangetekend worden dat, hoewel was gevraagd naar opmerkingen *over de bezwaarschriftprocedure*, veel van de opmerkingen eigenlijk betrekking hadden op het daaraan voorafgaande traject.¹⁴⁷

Voice / participatie

Bij de open antwoorden¹⁴⁸ kwamen weinig opmerkingen met de strekking dat de respondenten onvoldoende gelegenheid kreeg het hunne naar voren te brengen. Van de vragen uit de telefonische enquête is alleen de vraag of men vond dat er voldoende tijd was voor de hoorzitting gekoppeld aan het element voice. Op die vraag werd sterk bevestigend gescoord. Het percentage positieve antwoorden ligt rond de 85.¹⁴⁹ In de regressieanalyse komt naar voren dat het oordeel op dit punt geen significante invloed had op het eindoordeel.¹⁵⁰

Betrouwbaarheid

Ook op de vraag of men vond dat er op de hoorzitting goed was geluisterd werd overwegend positief geantwoord.¹⁵¹ De percentages liggen wel lager dan bij de vraag of er voldoende tijd was. Bij de open vragen werd een aantal kritische opmerkingen gemaakt over het aspect 'luisteren'.¹⁵² Kijken wij dóór naar hoe men

145 De vraag over hoe de hoorzitting is ervaren, en de open vragen aan het slot van de enquête.

146 Zie par. 5.4.1, Tabellen 5.3a tot en met 5.3d.

147 Zie par. 8.2.2.

148 Vgl. de vorige noot.

149 Zie par. 5.4.1, Tabel 5.3d.

150 Zie par. 7.2.1, Tabel 7.4.

151 Namelijk boven de 60%; zie par. 5.4.1, Tabellen 5.3a en 5.3b.

152 Zie par. 8.2.2.

oordeelt na ontvangst van de beslissing op bezwaar,¹⁵³ dan ontstaat een minder positief beeld. De ontevredenheid van de bezwaarmakers over de invloed van de door hun aangevoerde argumenten op de inhoud van de beslissing is groot. Bij de UWV-zaken, de gemeentelijke handhavingszaken en de handhavingsbeslissingen van de Arbeidsinspectie liggen de percentages ontevreden respondenten tegen de 80 aan of zelfs daarboven.¹⁵⁴ Het oordeel over de motivering van de beslissing is minder negatief. Het verschil is het grootst bij UWV en de gemeentelijke handhavingszaken. Bij het UWV is het percentage respondenten met een negatief oordeel over de vraag of voldoende op de bezwaren is ingegaan 68, bij de gemeentelijke handhavingszaken 58 en bij de Arbeidsinspectie 82.¹⁵⁵ Men zou kunnen zeggen: de motivering maakt iets goed van een sterk negatief oordeel op het punt van het luisteren. De redenering achter die stelling is, dat het bestuursorgaan weliswaar niet goed heeft geluisterd (het heeft de aangevoerde argumenten niet overgenomen), maar toch wel een beetje geluisterd, omdat men in de motivering op de aangevoerde argumenten is ingegaan.

Vooraf bij de zaken van de Arbeidsinspectie is het percentage negatieve oordelen hoog. Zoals al bij de algemene opmerkingen in paragraaf 9.1 is gezegd, is het waarschijnlijk dat de aard van de besluiten waar de bezwaren betrekking op hebben, daarop van invloed is. In paragraaf 9.1 werd opgemerkt dat met name het boetestelsel van de Wet arbeid vreemdelingen zeer grofmazig is. Ter toelichting nog het volgende.

Personen die beboet worden omdat zij een vreemdeling zonder vereiste vergunning hebben tewerkgesteld betogen vaak dat zij de vreemdeling helemaal niet hadden 'tewerkgesteld' en dus niet als 'werkgever' hebben gehandeld. Maar volgens de standaardjurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is voor de vraag of iemand in het kader van de Wav als werkgever moet worden beschouwd niet van belang of loon is betaald dan wel of de vreemdeling enkel een helpende hand wilde toesteken. Evenmin doen aard, omvang en duur van de werkzaamheden ter zake. Ook is niet nodig dat aan de vreemdeling enige opdracht is verstrekt: het enkel mogelijk maken van het verrichten van arbeid en het *niet verhinderen* daarvan wordt al beschouwd als het 'laten verrichten' van arbeid.¹⁵⁶ Een bedrijf dat buitenlanders aan het werk heeft via een uitzendbureau, wordt ook als werkgever van die buitenlanders aangemerkt. Het kan zich niet aan een boete onttrekken met het argument dat het met het uitzendbureau uitdrukkelijk heeft

153 Via de vraag of in de beslissing op bezwaar voldoende rekening is gehouden met de aangevoerde bezwaren en de vraag of voldoende is ingegaan op de aangevoerde bezwaren.

154 Zie par. 5.6.2, Tabel 5.9a.

155 Zie par. 5.6.3, Tabel 5.10a.

156 Zie bijv. ABRvS 3 juni 2009, AB 2009, 351 m.nt. O. Jansen. Zie verder over de betreffende boeten bijv. De Waard 2010, met name vanaf p. 481.

afgesproken dat het uitzendbureau moest controleren dat geen personeel wordt gestuurd dat ingevolge de Wav niet mag werken.¹⁵⁷

Als de beslissing op bezwaar langs die door de wetgever en in de jurisprudentie neergelegde lijnen is gemotiveerd, dan is het niet verrassend als de beboete werkgever zich door de motivering niet vaak bevredigd voelt. Een aanwijzing dat in de zaken van de Arbeidsinspectie de inhoud van wezenlijke invloed is op het oordeel met betrekking tot de genoemde vragen, zien wij in de omstandigheid dat de respondenten in de groep Arbeidsinspectie in hun eindoordeel over de procedure (71%) niet negatiever zijn dan de respondenten bij de gemeentelijke handhavingsbesluiten (72%) en het UWV (75%).

9.3.5 Het eindoordeel

Het eindoordeel van de respondenten is overwegend negatief. De uitzondering wordt gevormd door de respondentgroep bij de SVB. Als wij de getallen uit de Tabellen 5.9a en 5.9b nog eens gecompriemd weergeven, ziet het beeld er als volgt uit:

Tabel 9.1a Mening (eindoordeel) over de bezwaarschriftprocedure als geheel (alleen bezwaarmakers)

	Gemeenten - Handhaving (n=32)	Arbeidsinspectie (n=47)	UWV (n=96)	SVB (n=32)	Totaal (n=207)
	%	%	%	%	%
(heel) positief	22	12	14	48	20
(heel) negatief	72	71	75	36	68

Tabel 9.1b Mening (eindoordeel) over de bezwaarschriftprocedure als geheel (gemeentelijke besluiten bezwaarmakers (handhaving) en derden (bouwvergunning))

	Gemeenten		
	Handhaving	Bouwvergunning	Totaal
	n	n	n
(heel) positief	7	18	25
(heel) negatief	23	12	35
Totaal	30	30	60

157 ABRvS 22 maart 2006, AB 2006, 133 m.nt. Sewandono. Opgemerkt moet nog worden dat de interviews werden afgenomen in een periode dat de jurisprudentie over de Wav-boeten nog in een pril stadium was. De jurisprudentie was bovendien bij de bedrijven en hun rechtshulpverleners nog niet goed bekend. Inmiddels is duidelijker geworden dat kansen op succesvol aanvechten van een boete in beginsel niet liggen in het betwisten van het werknemerschap maar, ingeval van bijzondere omstandigheden, bij het aanvechten van de hoogte van de opgelegde boeten.

Een verband tussen het eindoordeel en de uitkomst procedure ligt voor de hand. Dat komt ook uit ons onderzoek naar voren. In paragraaf 7.3.1 is aangegeven dat de respondenten met een positieve uitkomst significant vaker een positief eindoordeel over de procedure hebben dan degenen met een negatieve uitslag.¹⁵⁸

Om de verschillen per respondentgroep zichtbaar te maken volgt hieronder een gecompriëerde tabel met de uitkomsten.

Tabel 9.2 Uitkomst van de bezwaarschriftprocedure per bestuursorgaan, in procenten, afgezet tegen het eindoordeel

	Gemeenten (handhaving) (n=31)	Arbeids- inspectie (n=47)	UWV (n=96)	SVB (n=32)	Totaal (n=206)
	%	%	%	%	%
Geheel gelijk gekregen	19	4	23	44	21
<i>(heel) positief eindoordeel</i>	22	12	14	48	20
Ongelijk gekregen	77	85	63	50	68
<i>(heel) negatief eindoordeel</i>	72	71	75	36	68

Tabel 9.2 wekt het – door de regressieanalyse¹⁵⁹ gesteunde – vermoeden dat het relatief gunstige eindoordeel dat de SVB-respondenten geven, verband houdt met het verhoudingsgewijs hoge aantal gevallen waarin de respondent in bezwaar gelijk kreeg. Opvallend is wel dat de respondentgroep Arbeidsinspectie een iets minder negatief eindoordeel had dan dat van de groepen ‘gemeenten (handhaving)’ en UWV, ook al werden de respondenten uit de groep Arbeidsinspectie duidelijk minder vaak in het gelijk gesteld. Dat heeft wellicht te maken met de aard van de respondentgroep bij de Arbeidsinspectie. De respondenten zijn – anders dan bij de andere respondentgroepen – bedrijven. De personen die voor de bedrijven spreken zullen in het algemeen minder persoonlijk betrokken zijn bij de zaak. Dat zou de emoties over wat men in een bezwaarschriftprocedure overkomt kunnen dempen.

9.4 Terugkoppeling naar de hypothesen en vraagstellingen

9.4.1 De hypothesen

Professionele gemachtigde

Wij verwachtten dat de factor ‘al dan niet bijgestaan door een professionele gemachtigde’ geen opvallende verschillen zou meebrengen wat betreft de acceptatiegraad van de in bezwaar genomen beslissingen.¹⁶⁰ Deze verwachting is in het

¹⁵⁸ Zie par. 7.3.1, Tabel 7.9.

¹⁵⁹ Zie par. 7.3.1, Tabel 7.9.

¹⁶⁰ Zie par. 2.4.1.

onderzoek bevestigd. Dat geldt niet voor de verwachting dat burgers meer tevreden zouden zijn naarmate zij meer *zelf* het woord hebben kunnen doen. Deze verwachting is niet bevestigd: wij hebben op dit punt geen significante verschillen kunnen vaststellen tussen de tevredenheid van respondenten die wel en respondenten die niet werden bijgestaan door een professionele gemachtigde. In par. 9.3.1 is een voorzichtige verklaring gezocht in de omstandigheid dat sprake zou kunnen zijn van twee tegenovergestelde effecten van het inschakelen van een gemachtigde. Als men een (goede) gemachtigde heeft levert dat, zo veronderstellen wij, een positieve ervaring op: het veilige gevoel dat men er alles uithaalt wat er in zit. De negatieve kant kan zijn dat men zelf minder de controle heeft. Mogelijk heffen die effecten elkaar min of meer op.

Waardering van 'luisteren' versus 'onpartijdigheid'

Wij veronderstelden, dat in een bezwaarschriftprocedure het aspect 'betrouwbaarheid' meer invloed heeft op de waardering dan het aspect 'neutraliteit'. Deze hypothese werd weerlegd.¹⁶¹

Het belang van goede informatie en communicatie

Wij verwachtten dat respondenten die niet wisten wat hen in de bezwaarschriftprocedure te wachten zou staan een negatiever oordeel over de procedure zouden hebben dan respondenten die beter geïnformeerd waren. In het verlengde daarvan verwachtten wij dat het oordeel van de respondenten dus ook gunstiger zou uitvallen naarmate het bestuursorgaan meer initiatieven heeft ontplooid om met betrokkene te communiceren.

Zoals de hypothesen zijn geformuleerd, zijn deze niet bevestigd. Wel is duidelijk geworden dat de respondenten lang niet allemaal wisten wat hen te wachten stond. Bij de UWV-groep vormen zij zelfs de meerderheid.¹⁶² Ook bleek dat de respondenten hechten aan meer informatie over de procedure.¹⁶³

Er is geen (significant) verschil in het eindoordeel gevonden tussen de respondenten die aangaven vooraf te weten hoe de bezwaarschriftprocedure zou verlopen, en zij die dit niet wisten.¹⁶⁴ Ook het wel of niet opnemen van contact door het bestuursorgaan heeft geen invloed op het eindoordeel.¹⁶⁵

Het is niet zo dat de respondenten waarmee het bestuursorgaan contact opnam, ook beter geïnformeerd waren. Het contact kon bijvoorbeeld ook schriftelijk contact betreffen over het tijdstip waarop men de beslissing kon verwachten. Tussen het opnemen van contact door het bestuursorgaan en het vooraf weten hoe de procedure zou verlopen, bestaat geen verband.

161 Zie par. 7.2.1, Tabel 7.1 en par. 7.2.2, Tabel 7.8. Zie ook paragraaf 9.3.4.

162 Zie par. 4.3.

163 Zie par. 8.2.2, onder het kopje *Transparantie*.

164 Het gemiddeld eindoordeel van beide groepen bedraagt respectievelijk 3,79 (geen kennis vooraf, n=121) en 3,89 (wel kennis vooraf, n=89).

165 Het gemiddeld eindoordeel van deze twee groepen bedraagt respectievelijk 4,00 (geen contact, n=148) en 3,80 (wel contact, n=60); dit verschil is niet significant.

9.4.2 De achtergrondgegevens

De onderzoekers streefden ernaar dat in de respondentgroepen de lager opgeleiden, allochtonen en mensen met lagere inkomens goed vertegenwoordigd zouden zijn. Wat het aandeel mensen met niet-Nederlandse herkomst betreft lijkt dit gelukt. Dat aandeel was in de respondentgroepen 27%, terwijl in 2009 het landelijk percentage allochtonen onder de personen tussen 15 en 65 jaar 20,4 bedroeg.¹⁶⁶ Daarnaast is het gelukt verhoudingsgewijs een goede vertegenwoordiging te krijgen van respondenten met een laag inkomen. Waar het betreft het opleidingsniveau moet worden opgemerkt dat de hoger opgeleiden oververtegenwoordigd zijn, als het totaal van de respondenten wordt gezien. Er zijn wel verschillen per respondentgroep. Het aantal hoger opgeleiden in de UWV-groep is kleiner dan landelijk. Het aandeel personen met een HBO- of wetenschappelijk onderwijsopleiding bij de UWV-groep was 27%. Landelijk was het percentage 33%.¹⁶⁷

9.4.3 Kernelementen van procedurele rechtvaardigheid en concretisering daarvan

Aan de *kernelementen* van procedurele rechtvaardigheid is in dit hoofdstuk al aandacht besteed in de paragraaf die handelt over hoe de hoorzitting is ervaren (par. 9.3.4). Wat die kernelementen betreft zijn de belangrijkste conclusies:

- Wordt de vraag gesteld hoe het oordeel van de respondenten op de verschillende elementen afzonderlijk luidt,¹⁶⁸ dan geldt dat men overwegend positief oordeelt over de elementen 'betrouwbaarheid' en 'voice / participatie'. Op het punt van de 'onpartijdigheid / neutraliteit' wordt betrekkelijk negatief geoordeeld, met name door de groep die te maken kreeg met gemeentelijke handhavingsbesluiten. De positieve en negatieve oordelen over 'respectvolle bejegening' houden elkaar ongeveer in evenwicht. Dat resultaat is in zoverre niet 'negatief'. Toch lijkt het ons voor de bestuursorganen niet een resultaat om tevreden mee te zijn.
- Bij de opmerkingen van respondenten naar aanleiding van de open vragen aan het slot van de telefonische enquête werden verschillende kritische geluiden met betrekking tot de kernelementen genoteerd.¹⁶⁹ Daar vallen de opmerkingen over 'respectvolle bejegening' op (17x), hoewel deze opmerkingen niet allemaal lijken toe te rekenen aan de bezwaarprocedure, maar (ook) aan het daaraan voorafgaand traject. Daarnaast werden kritische opmerkingen gemaakt over neutraliteit (14x), en toch (ondanks de positieve beoordeling over 'betrouwbaarheid' blijkens Tabel 5.3a en 5.3b) op het punt van het luisteren (9x).
- Als de invloed van de vier kernelementen op het eindoordeel over de procedure wordt geanalyseerd dan hebben de elementen 'onpartijdigheid / neutraliteit' en

¹⁶⁶ Zie par. 3.3.3.

¹⁶⁷ Dit landelijke percentage is berekend voor de groep personen tussen 15 en 65 jaar. Daardoor is een vergelijking tussen de percentages niet helemaal zuiver.

¹⁶⁸ Zie par. 5.4.1, Tabellen 5.3a tot en met 5.3d.

¹⁶⁹ Zie par. 8.2.2.

‘respectvolle bejegening’ een significante invloed. In die analyse geldt dat niet voor de elementen ‘voice / participatie’ en ‘betrouwbaarheid’.¹⁷⁰

In paragraaf 2.3.1 gaven wij aan dat wij niet alleen de kernelementen wilden onderzoeken maar ook een aantal uitwerkingen daarvan. Over die concretisering vallen de volgende conclusies te trekken:

- De *informatievoorziening* rond de procedure: in paragraaf 9.4.1 is al geconcludeerd dat veel respondenten behoefte hadden aan meer informatie. Een belangrijke bron voor deze stelling wordt gevormd door de reacties op de open vragen.¹⁷¹
- Over het *gehoord worden*: de conclusie in par. 9.3.4 komt er op neer dat hoewel op het punt van de betrouwbaarheid, zoals ervaren *tijdens de hoorzitting* (‘luis-teren’) een overwegend positief oordeel wordt gegeven, de in het onderzoek verkregen gegevens over de ervaringen *nadat de beslissing is afgekomen* dat positieve oordeel toch relativeren. Men geeft aan ontevreden te zijn, bij het beantwoorden van de vraag in hoeverre in de beslissing rekening is gehouden met de aangevoerde argumenten. En men is ontevreden – zij het minder ontevreden – over in hoeverre op de aangevoerde argumenten is ingegaan.
- Dat laatste raakt aan de *kwaliteit van de motivering*. Een ander aspect van die kwaliteit is de begrijpelijkheid, duidelijkheid van de motivering. Meer dan de helft van het totale aantal van de respondenten vindt dat de motivering in begrijpelijke taal is geschreven. Er zijn wel verschillen per respondentgroep. Met name in de respondentgroep UWV vindt een flink aantal respondenten de beslissing op het bezwaarschrift in niet zo duidelijke, tot erg onduidelijke taal gesteld.¹⁷² Dit is de respondentgroep met de meeste laag opgeleiden. Ook in de antwoorden op de open vragen werden kanttekeningen bij de leesbaarheid geplaatst.¹⁷³
- *De duur van de procedure* is een aspect dat veel respondenten hoog zit. Men vindt de procedures te lang duren. In paragraaf 9.3.3 werden daarover al conclusies getrokken. Over alle respondentgroepen bezien is meer dan de helft niet tevreden: 52% geeft aan dat de procedure te lang heeft geduurd.¹⁷⁴ Uit de regressie-analyse blijkt dat de mening over de tijdsduur een bepalende factor is voor het eindoordeel over de procedure.¹⁷⁵ Dat de ervaring met betrekking tot de factor tijd belangrijk is, blijkt bovendien uit de antwoorden op de open vragen. De duur van de procedure is het verbeterpunt dat het vaakst wordt genoemd.¹⁷⁶

Behoeftte aan informele wijze van afdoening

De onderzoekers verwachtten een behoefte aan informele afdoening *binnen* de context van de bezwaarschriftprocedure. Die verwachting lag ten grondslag aan de eerste hypothese, die niet bevestigd is.

170 Zie par. 7.2.2, Tabel 7.8.

171 Zie par. 8.2.2.

172 Namelijk 41%, zie par. 5.6.3, Tabel 5.11.

173 Zie par. 8.2.2.

174 Zie par. 5.5, Tabel 5.5.

175 Zie par. 7.2.1, Tabel 7.6.

176 Namelijk 37x; zie par. 8.2.2, onder het kopje *Het aspect tijd*.

Een behoefte aan informele afdoening van het geschil *buiten de bezwaarschrift-procedure* om maakte geen deel uit van de centrale vraagstellingen. Wel werd daar expliciet naar gevraagd, via de vraag: 'Zou u, in plaats van of voorafgaand aan de bezwaarprocedure, nog de mogelijkheid gehad willen hebben om te overleggen met de betrokken ambtenaar, om te proberen het probleem op te lossen?'. Een tamelijk groot aantal respondenten gaf aan daar 'zeker' behoefte aan te hebben: 45% van het totale aantal respondenten. Bij de procedurele derden ligt dit aantal op 41% (bouwvergunninghouders). Dat is veel, als men bedenkt dat deze respondenten in principe al hadden wat zij wilden, namelijk de door hen aangevraagde bouwvergunning.

9.5 Opvallendste conclusies

Welke uitkomsten van het kwantitatieve deelonderzoek zijn het meest in het oog springend?

Negatief eindoordeel

Opvallend is in de eerste plaats het overwegend negatieve eindoordeel. Gemiddeld genomen heeft bijna driekwart van de respondenten een (heel) negatief eindoordeel. Bij de SVB-respondenten is het aandeel negatieve eindoordelen weliswaar duidelijk lager, maar deze respondenten kregen ook veel vaker een voor hen positieve beslissing op het bezwaar. Overigens kwam uit het onderzoek een verband naar voren tussen eindoordeel en uitkomst van de procedure. Zoals in paragraaf 7.3.1 is aangegeven hebben de respondenten met een positieve uitkomst significant vaker een positief eindoordeel over de procedure dan degenen met een negatieve uitslag.¹⁷⁷

Ontevredenheid over de duur van de procedure

Meer dan de helft van de respondenten vindt dat de procedure te lang heeft geduurd. De mening over de tijdsduur is een bepalende factor voor het eindoordeel over de procedure. Bij de open vragen is de duur van de procedure het verbeterpunt dat het vaakst wordt genoemd.

Veel respondenten (70%) vinden dat de beslissing snel is genomen als deze binnen twee maanden valt, ook al vindt ongeveer een vijfde van de respondenten dat het dan al te lang heeft geduurd. Als de procedure binnen drie maanden is afgerond houden de oordelen elkaar ongeveer in evenwicht. Duurt het langer dan drie maanden dan vindt men dat overwegend te lang. Toch kan de kwalificatie van wat men lang vindt duren niet helemaal in een vaste tijdseenheid worden uitgedrukt. Zo werd op de bezwaarschriften in de SVB-groep in 61% van de gevallen binnen 2 maanden beslist. Dat is veel gunstiger dan bij de andere respondentengroepen. Desondanks vond nog 44% van de SVB-respondenten dat de beslissing te lang uitbleef.

¹⁷⁷ Zie par. 7.3.1, Tabel 7.9 en par. 9.3.5, Tabel 9.2.

Behoeftte aan tussentijds contact / informele afdoening

In het licht van het streven van de meeste¹⁷⁸ bestuursorganen om bezwaarschriften zoveel mogelijk informeel af te doen is opvallend, dat een betrekkelijk gering aantal respondenten aangaf dat door het bestuursorgaan contact was opgenomen, na het indienen van het bezwaarschrift. Uit het onderzoek komt naar voren dat veel van de respondenten wel behoefte hadden aan overleg en een voorkeur uitspraken voor een informele afdoening. Dat gold zelfs voor de respondenten die niet zelf bezwaar maakten, maar aan de procedure deelnamen ter ‘verdediging’ van de bouwvergunning die zij hadden verkregen.¹⁷⁹

Kernelementen procedurele rechtvaardigheid en eindoordeel

De antwoorden op de vraag of men vond dat er op de hoorzitting goed was geluisterd luidden overwegend positief. Hetzelfde geldt voor de vraag of er voldoende tijd was voor de hoorzitting. Wij leidden daaruit af dat men overwegend een positief oordeel had waar het de elementen ‘betrouwbaarheid’ en ‘voice’ betrof. Deze elementen hebben geen significante invloed op het eindoordeel over de procedure. De positieve oordelen op deze elementen hebben niet kunnen voorkomen dat het eindoordeel overwegend negatief uitpakte.

Op het punt van de ‘neutraliteit’ worden veel negatieve beoordelingen gegeven. Er is een verband met de uitkomst. Driekwart van degenen die een negatieve uitkomst kregen oordeelde negatief over de neutraliteit. Toch gaf van degenen die in het gelijk waren gesteld nog meer dan een derde een negatief oordeel op dit punt. Het element neutraliteit is belangrijk voor het eindoordeel over de bezwaarprocedure.

De negatieve en positieve antwoorden op de vraag of men tevreden was over de manier waarop men op de hoorzitting was behandeld (‘respectvolle bejegening’) hielden elkaar ongeveer in evenwicht. De antwoorden hadden significante invloed op het eindoordeel. Ook bij de open vragen kwamen vrij veel kritische opmerkingen voor over de manier waarop men was bejegend: méér dan over het element ‘neutraliteit’.

178 Dit geldt niet voor de Arbeidsinspectie, waar men vanwege het sanctie-karakter van de onderzochte besluiten het standpunt huldigt dat een informele afdoening snel kan leiden tot rechtsongelijkheid.

179 Zie par. 9.3.2 en het slot van par. 9.4.3.

Deel II

Kwalitatief deelonderzoek

10 Methodische verantwoording bij de kwalitatieve deelstudie

10.1 Inleiding

Het centrale doel van dit onderzoek is meer te weten te komen over hoe de in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) geregelde bezwaarprocedure door burgers wordt ervaren. De bezwaarprocedure biedt burgers de mogelijkheid om kenbaar te maken dat zij zich niet kunnen vinden in een besluit van een bestuursorgaan dat hen direct in hun belangen raakt. In dit onderzoek zijn de eigen ervaringen van burgers met de bezwaarprocedure empirisch onderzocht. Daarbij is gekozen voor een ruimer perspectief dan de gebruikelijke oriëntatie op tevredenheid met de bezwaarprocedure, omdat dan ook inzichtelijk wordt of er behoeften bij burgers leven waar de procedure mogelijk niet in voorziet en welke dit zijn. Dit betekent dat niet de bedoelingen van de Awb-wetgever uitgangspunt zijn van het onderzoek, maar de 'doelstellingen' van de burger die wenst op te komen tegen een besluit van een bestuursorgaan. Wat de bezwaarprocedure zelf betreft is van belang om te onderzoeken hoe de hoorzitting en de voorbereiding ervan door de burger wordt ervaren. In lijn met de aanbeveling in het onderzoeksverslag 'Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger' blijft onze aandacht echter niet beperkt tot louter de bezwaarprocedure. Ook de primaire besluitvorming die daaraan vooraf is gegaan wordt in het onderzoek betrokken.¹⁸⁰ Belangrijke elementen hierin zijn de aanpak 'rondom' de bezwaarprocedure en de ervaring met informeel overleg voorafgaand aan de hoorzitting of parallel aan de bezwaarprocedure.¹⁸¹ Op deze wijze verschaft dit onderzoek inzicht in de factoren waarover burgers (on)tevreden zijn én in de behoeften die bij deze burgers leven, waar de bezwaarprocedure mogelijk niet in voorziet.

Het voorliggende kwalitatieve deel van deze studie heeft als oogmerk verdieping te geven in de bevindingen van het kwantitatieve deel. Met 38 personen die een bezwaarprocedure zijn aangegaan zijn mondelinge interviews gehouden om de achtergrond van hun verwachtingen, ervaringen en handelwijzen op te tekenen.

180 Laemers e.a. 2007, p. 83-84.

181 Zie Brenninkmeijer 2004, p. 212: dergelijke telefoongesprekken leidden tot intrekking van éénderde van de bezwaarschriften. Ook p. 214: 'soms is opbellen, het geven van een toelichting, het wijzigen van de motivering e.d. voldoende om het conflict op te lossen.' En zie ook het UWV-rapport 2005, p. 4: in geselecteerde gevallen leidde opbellen tot een reductie van 74%; nadien, in niet-geselecteerde gevallen 42%. Uit de landelijke onderzoeken van het ministerie van BZK uit 2008 (Rapport Een luisterend oor 2008) en 2010 (Rapport Prettig contact met de overheid 2 2010) volgt dat deze handelwijze in de onderzochte domeinen leidde tot een intrekingspercentage van 50%-60%.

In het kwalitatieve onderzoeksdeel zijn vragen gesteld die een verdiepend inzicht bieden in het verband tussen de verwachtingen die burgers voorafgaand aan de mondelinge behandeling hebben en hun ervaringen na afloop van de hoorzitting. Het kwantitatieve deelonderzoek stelt ons weliswaar in staat uitspraken te doen over dit verband, maar het kwalitatieve deelonderzoek maakt het mogelijk hier belangrijke inzichten aan toe te voegen door respondenten direct na deze zitting te interviewen – dus voordat de beslissing op het bezwaar is genomen. Op deze wijze kan worden vastgesteld wat burgers belangrijk vinden in de aanloop naar en tijdens de hoorzitting van de bezwaarprocedure zonder dat hun oordeel hierover door de uitkomst van de procedure wordt beïnvloed. Er is gebruik gemaakt van de methode van halfgestructureerde interviews.¹⁸² Kenmerkend voor deze interviewmethode is dat met open vragen wordt gewerkt, maar vooraf wel een lijst van onderwerpen (topics) wordt opgesteld. Dit stelt ons in staat zoveel mogelijk aan te sluiten bij de belevingswereld van burgers die de bezwaarprocedure zijn aangegaan, terwijl de topiclijst ervoor zorgt dat bij alle geïnterviewde personen dezelfde onderwerpen aan bod komen. De keuze van de onderwerpen is ingegeven door de uitkomsten van de kwantitatieve deelstudie. Om te bepalen welke uitkomsten om verdere uitdieping vragen, is in eerste instantie gekeken of uit de resultaten rechtstreeks een verklaring is af te leiden voor positieve of negatieve ervaringen met de bezwaarprocedure. Waar de resultaten zich moeilijk laten interpreteren of niet eenduidig zijn, dan wel zeer algemeen geformuleerd zijn, zijn onderwerpen (topics) en daarin besloten thema's (subtopics) geformuleerd die nader onderzoek vergen in de kwalitatieve deelstudie.

10.2 De topiclijst

10.2.1 Chronologische ordening van topiclijst

Voor het opstellen van de topiclijst is begonnen met het in kaart brengen van wat het kwantitatieve deel van deze studie aan het licht heeft gebracht over hoe burgers de bezwaarprocedure ervaren. De onderwerpen die deel uitmaken van de kwalitatieve deelstudie worden hieronder in detail besproken. In de presentatie is een chronologische ordening aangebracht door de gekozen onderwerpen voor nader onderzoek te relateren aan de verschillende stappen die burgers (kunnen) doorlopen als zij willen opkomen tegen een bestuursbesluit.¹⁸³ Op deze wijze is getracht een clustering van factoren aan te brengen die nauw aansluit bij het perspectief van de burger, zodat de interviews een zo natuurlijk mogelijk verloop kennen. Bij het bespreken van de ervaringen van de burger met de bezwaarprocedure (?) richten we ons op de periode vanaf de primaire besluitvorming tot en met de bijeenkomst waarin zij de gelegenheid krijgen om te worden gehoord (de hoorzitting). Daarbij is de volgende driedeling gehanteerd:

¹⁸² Baarda e.a. 2007, p. 26.

¹⁸³ Uit de aard van de methode van open interviews volgt vanzelfsprekend, zoals gezegd, dat het verloop van de gesprekken met de respondenten bepaalt in welke volgorde de onderwerpen tijdens de interviews aan bod komen.

1. de primaire besluitvorming: wat beweegt de burger om een bezwaarprocedure aan te gaan en (hoe) werkt dit door in de ervaring van de procedure?
2. de hoorzitting (inclusief de voorbereiding ervan): door welke factoren in de voorbereiding en het verloop van hoorzitting worden de ervaringen met de bezwaarprocedure beïnvloed?
3. 'alternatieve trajecten': wordt (ook) buiten de bezwaarprocedure om naar een oplossing gezocht en welke invloed gaat hiervan uit op de ervaringen met de bezwaarprocedure?

Deze driedeling weerspiegelt de verschillende contexten waarin een burger zijn probleem of belang kan trachten te behartigen. Deze contexten volgen uit de logica van het bestuurlijke systeem met een eigen institutioneel bepaalde dynamiek. We beschouwen de zitting waarin de burger de gelegenheid heeft om te worden gehoord als de kern van de bezwaarprocedure. Daarmee ligt het zwaartepunt op ervaringen van burgers met de voorbereiding en gang van zaken tijdens deze zitting. Het is echter zeer waarschijnlijk dat burgers deze ervaringen in de praktijk mede zullen beoordelen op basis van de gebeurtenissen en ervaringen in de andere contexten.¹⁸⁴ Vanuit het perspectief van de burger (de leefwereld) is de behartiging van het probleem of belang immers een integraal proces. Dat betekent dat burgers die er niet in slagen om tijdens de primaire besluitvorming een door hen gewenste uitkomst te bereiken, hun poging voortzetten in de bezwaarprocedure en eventueel ook langs een alternatieve weg naar een oplossing zoeken. Als niet de context maar het doorgaande proces van de behartiging van hun probleem of belang voor burgers het uitgangspunt is, ligt het voor de hand dat hun ervaringen in de bezwaarprocedure mede worden ingekleurd door ervaringen in de andere context(en). Tegen deze achtergrond bespreken we in de navolgende paragrafen welke onderwerpen om verdiepend onderzoek vragen in relatie tot de contexten van de probleemoplossing.

10.2.2 Topics met betrekking tot de doorwerking van ervaringen uit de primaire fase

Het kwantitatieve onderzoek had als uitgangspunt dat burgers in bezwaar gaan om het onwelgevallige besluit geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken. Op een van de onderzoeksgebieden – besluiten op het gebied van de wetgeving, uitgevoerd door de Sociale Verzekeringsbank (SVB) – is echter aan een uitsnede van de respondenten gevraagd naar (andere) redenen om een bezwaarschrift in te dienen (zie tabel 6.1). Het blijkt dat sommige bezwaarders (14%) zich niet correct behandeld voelen en een groter deel (41%) kiest voor de antwoordcategorie dat zij om nog andere redenen een bezwaarschrift hebben ingediend. Dit is aanleiding geweest om op dit punt in het kwalitatieve deel nader te onderzoeken met bijzondere aandacht voor de doorwerking van ervaringen uit de fase van de primaire besluitvor-

¹⁸⁴ Steun voor deze stelling is te vinden in het kwantitatieve deel van dit onderzoek. Een groot deel van de opmerkingen die werden gemaakt bij de open vraag: 'Wilt u zelf nog iets opmerken over de bezwaarprocedure (...)?', ging helemaal niet over de bezwaarschriftprocedure, maar over datgene wat daaraan vooraf was gegaan. Zie hierboven, par. 8.3.

ming. Belangrijke vragen zijn welke factoren van invloed zijn op de keuze om een bezwaarschrift te schrijven en hoe dit eventueel doowerkt in de ervaringen met de bezwaarprocedure.¹⁸⁵

Bij de beweegredenen voor het aangaan van een bezwaarprocedure (*topic*) zijn enkele thema's af te leiden die in onderzoek naar ervaringen met juridische procedures in het algemeen relevant zijn gebleken voor de keuze om al dan niet een procedure aan te gaan (*subtopics*). Deze zijn bij de uitwerking van de probleemstelling in het kwantitatieve deel uitgebreid besproken (zie hoofdstuk 2). We zullen de verschillende thema's hier daarom beknopt bespreken. In het algemeen zijn kosten dikwijls een factor in de afweging om al dan niet een procedure aan te gaan. In juridische procedures blijken kosten van belang voor de beoordeling van deze procedures. Burgers zetten de kosten in ruime zin (dus bijvoorbeeld ook de tijd die burgers hierin moeten investeren) die zij moeten maken af tegen wat zij met de procedure hopen te bereiken (rationele keuze-theorie).¹⁸⁶ Andere beweegredenen om een bezwaarschrift in te dienen zouden kunnen zijn: ergernis of boosheid over de bejegening in de fase van de primaire besluitvorming; uiting willen geven aan het feit dat men iets onredelijk of onrechtvaardig (of: onbehoorlijk?) vindt (de bezwaarprocedure als alternatief voor een 'klacht'); de uitvoering van het besluit willen vertragen of om andere redenen tijd willen rekken; en/of om de behandeling van het bezwaar veilig te stellen, terwijl men de kwestie voor de hoorzitting langs andere weg probeert op te lossen.

10.2.3 Topics met betrekking tot de hoorzitting

Wanneer eenmaal een juridische procedure in gang is gezet, zo blijkt uit eerder onderzoek, dan wordt het oordeel over de procedure vooral bepaald door de vraag of deze als *fair* wordt ervaren (theorieën over procedurele rechtvaardigheid).¹⁸⁷ Dit is ook in het kwantitatieve deel van dit onderzoek uitgebreid aan de orde gekomen. Voor de ervaringen met bezwaarprocedures zijn de volgende vier kenmerken van belang: *voice* / participatie (de gelegenheid om een inbreng te leveren in de procedure), betrouwbaarheid (de inbreng van de bezwaarde wordt serieus in de beoordeling betrokken), respectvolle bejegening (beleefde opstelling tegenover en serieus nemen van de bezwaarde) en neutraliteit / onpartijdigheid (gebruik van zakelijke motieven in plaats van persoonlijke motieven dan wel persoonlijke vooroordelen). De kwantitatieve deelstudie heeft aangetoond dat de elementen 'respectvolle bejegening' en 'neutraliteit / onpartijdigheid' een significante invloed hebben op het eindoordeel over de procedure. Dit is niet het geval voor de andere twee elementen.

185 Zo laat onderzoek van de Consumentenbond en van het UWV zien dat burgers eigenschappen van medewerkers (bijvoorbeeld hun deskundigheid) en de kwaliteit van procedures (bijvoorbeeld de transparantie) betrekken in hun oordeel over de betreffende organen.

186 Geschilbeslechtingdelta 2003.

187 Twee andere factoren die door burgers in dit stadium belangrijk worden gevonden zijn een faire uitkomst en wat de procedure hen per saldo oplevert. Deze factoren vallen buiten het bestek van het kwalitatieve deel van dit onderzoek, omdat we de respondenten interviewden voordat zij uitsluitsel hadden van de uitkomst van de procedure.

Wanneer we ons richten op de ervaring van burgers met de hoorzitting dan is op diverse onderdelen verdiepend onderzoek wenselijk. Een eerste onderwerp dat om nadere bestudering vraagt is de invloed die uitgaat van de *onpartijdigheid*. Uit de kwantitatieve deelstudie is gebleken dat respondenten opvallend vaak twijfelden aan de onpartijdigheid van de horende partij, vooral in gemeentelijke handhavingsszaken. In de bouwvergunningsszaken oordeelden vergunninghouders aanmerkelijk positiever over de onpartijdigheid van de horende partij dan bezwaarmakers in gemeentelijke handhavingsszaken, wat doet vermoeden dat de perceptie van onpartijdigheid verband houdt met de (ingeschatte kans op) een positief besluit. Dit is in lijn met bevindingen in eerder onderzoek dat burgers die in het gelijk worden gesteld positiever oordelen over een juridische procedure dan degenen die in het ongelijk zijn gesteld. Het is echter ook mogelijk dat de vraag naar onpartijdigheid is opgevat als de vraag of de commissie onafhankelijk is samengesteld. Dit vermoeden vloeit voort uit de vaststelling dat bij het UWV, waar medewerkers zelf horen en dus geen sprake is van horen door een onafhankelijke commissie, een meerderheid zegt te twijfelen aan de onpartijdigheid. In de kwalitatieve studie is dit onderwerp nader onderzocht, waarbij niet alleen is gekeken in welke betekenis de term wordt gebruikt, maar ook of onpartijdigheid een belangrijk aspect is in de wijze waarop de hoorzitting is ervaren.

Naast 'neutraliteit / onpartijdigheid' is in deze kwalitatieve deelstudie onderzocht wat burgers belangrijk vinden als het gaat om de gelegenheid om een inbreng te leveren in de procedure (voice) en het serieus nemen van de bezwaarde (respectvolle bejegening) en zijn inbreng (betrouwbaarheid). De aanleiding hiervoor is tweeledig.

Om te beginnen is in het kwantitatieve deelonderzoek gebleken dat bezwaarden in de periode waarin zij nog geen beslissing op bezwaar hebben gekregen positiever oordeelden over de vraag of er naar hen geluisterd is dan na het bekend worden van de beslissing op bezwaar. Men is vooral ontevreden over de mate waarin rekening is gehouden met de inbreng en de mate waarin op deze argumenten wordt ingegaan. Hoewel deze uitkomsten op zichzelf duidelijk zijn, zien we toch reden om ook de elementen 'voice', 'betrouwbaarheid' en 'respectvolle bejegening' in deze kwalitatieve deelstudie aan een nader onderzoek te onderwerpen. De opzet van het kwalitatieve deel biedt een uitgelezen mogelijkheid om inzicht te krijgen in welke aspecten burgers betrekken in hun oordeel over de interacties tijdens de hoorzitting. Zoals in de kwantitatieve deelstudie al aan de orde is gekomen, zijn de volgende thema's mogelijk van belang in de oordeelsvorming: de deskundigheid en betrouwbaarheid van degenen die horen, dat zij voldoende gelegenheid bieden aan bezwaarden om hun verhaal te doen en ervan blijk geven dat zij hiernaar hebben geluisterd, en een correcte bejegening. Gelet op de eerder aangehaalde uitkomst dat een deel van de respondenten aangeeft een bezwaarprocedure te zijn aangegaan omdat ze zich niet juist behandeld voelden in de fase van de primaire besluitvorming, kijken we ook naar de invloed van de bejegening door de bij de zitting aanwezige ambtenaren / bestuurders op hoe de hoorzitting is ervaren.

De tweede aanleiding om in het kwalitatieve deel dieper in te gaan op de elementen 'voice', 'betrouwbaarheid' en 'respectvolle bejegening' is dat eerdere onderzoeken van de Consumentenbond en UWV hebben laten zien dat burgers in contacten met de overheid hechten aan een snelle afhandeling, duidelijke infor-

matievoorziening, uitleg over de procedure, en een op de klantgerichte aanpak.¹⁸⁸ Kijken we naar de uitkomsten van de kwantitatieve deelstudie dan is er geen bevestiging gevonden voor de hypothese dat het oordeel over de bezwaarprocedure gunstiger wordt naarmate het bestuursorgaan meer initiatieven heeft ontplooid om met betrokkene te communiceren. Dit is een verrassende uitkomst in het licht van de eerdere onderzoeken. Uit de kwantitatieve deelstudie is verder gebleken dat respondenten lang niet allemaal wisten wat hen te wachten stond en er behoefte bestaat aan meer informatie over de procedure. Tegen deze achtergrond is in de kwalitatieve deelstudie verkend welke informatie bezwaarden ter voorbereiding van de hoorzitting hebben gekregen of hadden willen ontvangen en hoe dit doorwerkt in de ervaringen met de zitting.

Tot slot is expliciet aandacht besteed aan de redenen die bezwaarden hebben om af te zien van het inzetten van (verdere) rechtsmiddelen. Om enkele mogelijke motieven te noemen: de bezwaarprocedure – zoals tot dan toe ervaren – heeft ‘vrede’ gebracht, al krijgt men zijn zin wellicht niet, men heeft door de ervaringen tot dan toe de moed verloren, wil niet meer tijd en moeite investeren, is tot een ander inzicht in de eigen (rechts)positie gekomen, of men wil de relatie met andere betrokkenen niet (verder) op scherp stellen.¹⁸⁹ Op deze wijze kan in aanvulling op de bevindingen van de kwantitatieve deelstudie een beeld worden verkregen van de filterfunctie van de bezwaarprocedure en de vraag of het als voorprocedure voor een eventueel beroep op de rechter voorziet in de mogelijkheid om de besluitvorming bevredigend af te ronden.

10.2.4 Topics met betrekking tot een alternatief traject

Nadat burgers een bezwaarschrift hebben ingediend kunnen zij de uitnodiging voor een hoorzitting afwachten, maar zij kunnen er ook voor kiezen om parallel aan de bezwaarprocedure een poging te doen langs een andere weg tot een oplossing te komen. Een opvallende uitkomst van het kwantitatieve deelonderzoek is een hoge score op de vraag of men ‘in plaats van of voorafgaand aan de bezwaarprocedure-, nog de mogelijkheid gehad had willen hebben om te overleggen met de betrokken ambtenaar, om te proberen het probleem op te lossen’. Sommigen willen een gelegenheid om langs andere weg een oplossing voor hun probleem te vinden, anderen hebben behoefte aan overleg om te beslissen of men het bezwaar zal intrekken of juist alsnog bezwaar zal maken. In de kwalitatieve deelstudie is dit onderwerp nader onderzocht. Uitgangspunt hierbij is opnieuw de veronderstelling dat de behartiging van een probleem of belang voor bezwaarden een integraal proces is, waardoor ervaringen in een alternatief traject kunnen doorwerken in de ervaringen met de bezwaarprocedure. De bezwaarde kan bijvoorbeeld door

188 Vgl. Laemers e.a. 2007, p. xiii.

189 In Angelsaksische literatuur wordt als argument tegen procedures die lijken op onze bezwaarschriftprocedure wel naar voren gebracht dat deze ontmoedigend zouden kunnen werken, in de zin dat betrokkene de moed al zou kunnen verliezen voordat deze ‘echte’ (lees: min of meer rechterlijke) rechtsbescherming kan vragen. Men leidt dat wel af uit hoge filterwerking van bezwaar-achtige procedures. Zie bijv. Ison 1999, p. 21-41 en Sainsbury 1994, p. 287-307.

het contact tot een herwaardering van het oorspronkelijke probleem of de slaagkansen van het bezwaar komen. Vanuit de optiek dat bezwaarden behoefte kunnen hebben aan overleg om te beslissen of men het bezwaar zal intrekken of juist alsnog bezwaar zal maken, mag worden verwacht dat de behoefte aan een dergelijk overleg afneemt, naarmate men de eigen rechtspositie gunstiger inschat. Tegen deze achtergrond is een opvallende uitkomst van het kwantitatieve deel dat de meerderheid van vergunninghouders als derdebelanghebbenden ook de voorkeur uitspreken voor een informele oplossing. Dit doet vermoeden dat de behoefte aan een informele afdoening niet alleen of niet primair wordt ingegeven door de behoefte aan een extra mogelijkheid om besluitvorming geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken. De vergunninghoudende partij is immers al in het bezit van een begunstigende beslissing en heeft een naar verhouding grote kans om in het gelijk te worden gesteld in de zin dat het bezwaar van de bezwaarmakers ongegrond wordt geacht. In deze kwalitatieve deelstudie is daarom verkend of en welke pogingen burgers zelf hebben ondernomen om voorafgaand aan de zitting langs andere weg tot een oplossing te komen en wat hiervan de invloed is op de wijze waarop de bezwaarprocedure wordt ervaren. Gekeken is of respondenten parallel aan de bezwaarprocedure naar andere wegen voor de oplossing van hun probleem hebben gezocht, welke overwegingen daaraan ten grondslag lagen, welke verwachtingen men had van het informele overleg en welke gevolgen dit voor de bezwaarprocedure had. Bij degenen die geen poging hebben ondernomen is gekeken of men hier wel behoefte aan had gehad en wat hen ervan heeft weerhouden om zelf contact te zoeken voor informeel overleg. Tot slot is ook verkend of door of namens het bestuursorgaan pogingen zijn gedaan om een bezwaar langs informele weg op te lossen in het kader van een 'alternatieve aanpak' of 'alternatief traject' (bijvoorbeeld pre-mediation), en hoe die pogingen zijn ervaren.

10.2.5 De concrete topiclijst

Zetten we de onderwerpen die om verdiepend onderzoek vragen op een rij, dan komen we tot de onderstaande topiclijst.

Topics	Subtopics
Beweegredenen voor het aangaan van de procedure	<ul style="list-style-type: none"> • Kosten (tijd, moeite) • Ergernis/boosheid over bejegening • Rechtvaardigheid • Tijd rekken • Open houden van mogelijkheid tot bezwaar

190 Neutraliteit doelt op: professionalisme, (juridische) expertise, neutrale toepassing van regels, ontbreken van vooroordeel enz.

191 Afhankelijk van de inrichting van de bezwaarprocedure (volledig externe commissie; commissie met onafhankelijke voorzitter; (vertegenwoordiging uit) het bestuursorgaan; ambtenaar / ambtenaren).

<p>Gang van zaken voorafgaand aan en tijdens hoorzitting (behoorlijke procedure)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Voorbereiding zitting (informatie, tijd die tussen indienen en behandeling bezwaarschrift zit) • Onpartijdigheid/onafhankelijkheid/neutraliteit¹⁹⁰ van de adviserende personen¹⁹¹
	<ul style="list-style-type: none"> • Deskundigheid en betrouwbaarheid van adviserende personen • Bejegening door adviserende personen • Bejegening door degenen die namens het besluitvormende orgaan aanwezig zijn • Ruimte voor uiten van zienswijze ('voice')
<p>Alternatief traject voor vinden van oplossing</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Behoeftte aan alternatief traject • Redenen en verwachtingen t.a.v. alternatief traject • Tussentijdse communicatie tussen bezwaarden en degenen die namens het bestuur het bestreden besluit hebben genomen en/of (gaan) uitvoeren • Aanwezigheid van 'geformaliseerd' alternatief traject ('pre-mediation')
<p>Integraal oordeel</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ervaringen met hoorzitting in licht van de verwachtingen en beweegredenen • Is men na de hoorzitting optimistischer over de uitkomst dan daarvoor • Zou men opnieuw tot bezwaarprocedure besluiten en waarom (niet) • Heeft bijgewoonde hoorzitting invloed op voorgenomen (vervolg)traject • Biedt de bezwaarprocedure waar men (eigenlijk) behoefte aan heeft • Zaken waaraan men zich heeft gestoord

10.3 Overige aspecten van de opzet van het kwalitatieve deel

Met het oog op de beschikbare middelen en onderzoekscapaciteit is er in de opzet voor gekozen om tenminste een 30-tal bezwaarden door vier interviewers te bevragen.¹⁹² Om tot enige clustering te komen is het kwalitatieve onderzoek bij vier organisaties uitgevoerd. Het kwantitatieve onderzoek is verricht bij de Arbeidsinspectie, het UWV, verschillende gemeenten en de SVB. Het ligt voor de hand om het vervolgonderzoek ook uit te zetten bij een of enkele van deze organisaties. De inventarisatie van de onderwerpen die om een verdiepend onderzoek vragen is een eerste selectie criterium geweest. Het UWV is mede gekozen vanwege de werkwijze waarbij bezwaarden telefonisch worden benaderd om langs een andere weg tot een oplossing te komen en om meer inzicht te krijgen in het belang van onpartijdigheid. Het horen wordt bij het UWV door medewerkers gedaan in plaats van door een (onafhankelijke) commissie.

Ook gemeenten volgen steeds vaker een aanpak waarbij de indiener van een bezwaarschrift eerst telefonisch wordt benaderd en wordt gezien of in overleg een

¹⁹² Uiteindelijk zijn 38 interviews afgenomen. De eerste drie interviews zijn met het oog op de betrouwbaarheid door twee onderzoekers afgenomen.

oplossing kan worden gevonden.¹⁹³ Alle drie de in het kwalitatief deelonderzoek betrokken gemeenten werken met een dergelijke aanpak. Bij de keuze van gemeenten voor dit deelonderzoek is de wijze van horen als voornaamste criterium gehanteerd. Het onderzoek is uitgevoerd bij gemeenten met verschillende aanpak van het horen. Bij een van de gemeenten (Tilburg) gebeurt het horen in beginsel ambtelijk. Bij de andere twee gemeenten bestaat een externe commissie. Zie het hierna afgebeelde schema (Tabel 10.1).¹⁹⁴ De gemeente Enschede werkt bovendien met verschillende kamers, waardoor het ook mogelijk was om op de inhoud van zaken te selecteren.¹⁹⁵ Waar mogelijk is in de andere twee gemeenten getracht zoveel mogelijk omgevingsrechtelijke zaken en handhavingszaken in het onderzoek te betrekken.

Tabel 10.1 Varianten van wijzen van horen in bezwaar

Samenstelling horende instantie, per bestuursorgaan	Interne leden	Externe leden	Anders
Breda	– ¹⁹⁶	Voorzitter en twee leden	pm ¹⁹⁷
Enschede	– ¹⁹⁸	Voorzitter en twee leden	pm ¹⁹⁹
Tilburg	bestuurlijk / ambtelijk: doorgaans ambtenaren, niet-zijnde behandelend ambtenaar ²⁰⁰	–	pm ²⁰¹
UWV	ambtelijk: behandelaar van het bezwaar, soms met rapporteur	–	bij medische zaken is een arts betrokken; soms een arbeidsdeskundige

193 Echter, in 2007 was het aantal nog gering. Volgens Schwartz 2010, p. 120, was het percentage gemeenten waarin men tracht bezwaarschriften in overleg af te doen 18. De grootste gemeenten horen daar bij. Meestal worden bezwaren na binnenkomst vrijwel direct in handen gesteld van de commissie, aldus Schwartz. Gemeenten met louter externe adviescommissies kiezen het minst vaak voor de route van overleg.

194 Het schema is identiek aan par. 1.1, Tabel 1.1. In bijlage 4 is een en ander meer gedetailleerd uitgeschreven.

195 Gezien het tijdsbestek waarin de interviews afgenomen dienden te worden en de frequentie van hoorzittingen, was het ondoenlijk om een inhoudelijke selectie aan te brengen in de andere twee gemeenten.

196 Wel wordt de commissie ondersteund door een ambtelijk secretaris. Deze is geen lid.

197 De commissie is onder meer niet bevoegd in WOZ-zaken, personeelszaken en sociale zaken.

198 Wel wordt de commissie ondersteund door een ambtelijk secretaris. Deze is geen lid.

199 De commissie kent een anders samengestelde kamer voor personeelszaken (PZ). B&W benoemen in de kamer PZ één lid op voordracht van de in de commissie voor georganiseerd overleg vertegenwoordigde werknemers-verenigingen.

200 In geval van zwaardere zaken de bestuurder zelf (bijvoorbeeld burgemeester of wethouder).

201 De commissie is niet bevoegd bij bezwaar tegen raadsbesluiten (in dat geval fungeert een uit raadsleden samengestelde commissie als bezwaarschriftcommissie) of in geval van besluiten van een bestuurscommissie.

Bij de geselecteerde gemeenten is een uniforme werkwijze toegepast. Elke gemeente heeft een overzicht verstrekt aan de onderzoekers van de dagen waarop hoorzittingen gepland staan. De onderzoekers hebben in overleg met de gemeenten enkele dagen geselecteerd die binnen de onderzoeksperiode vielen. Bij de uitnodigingsbrief die ter voorbereiding van de betreffende hoorzittingen wordt verzonden aan de burgers die ontvankelijk bleken in hun bezwaar is een document gevoegd waarin het onderzoek is aangekondigd en toegelicht. Tevens is een korte vragenlijst meegezonden. Hierin zijn de volgende vragen opgenomen om de verwachtingen die burgers voorafgaand aan de hoorzitting hebben in kaart te brengen.

- Waarom heeft de bezwaarmaker een bezwaarschrift ingediend?
- Wat is voor de bezwaarmaker de belangrijkste reden om bij de mondelinge behandeling aanwezig te zijn?
- Weet de bezwaarmaker voldoende over hoe de mondelinge behandeling van het bezwaar zal verlopen?
- Weet de bezwaarmaker welke personen bij de mondelinge behandeling van het bezwaar aanwezig zullen zijn (bijvoorbeeld: wordt de zaak behandeld door alleen één of meer ambtenaren, of door een onafhankelijke commissie)?

Op de dag van de zitting is contact gelegd met de burgers en gevraagd of zij bereid waren na afloop van hun zitting geïnterviewd te worden over hun ervaringen. Tijdens dit eerste contact is ook gevraagd of de meegezonden enquête is ingevuld. Indien dit niet het geval was, is gevraagd of men de enquête ter plaatse wilde invullen en meenemen naar het gesprek. Na afloop van de zitting zijn de respondenten begeleid naar een ruimte waar de interviews zijn afgenomen. De onderzoekers hebben de interviews opgenomen en in een verslag uitgewerkt.

De hierboven beschreven werkwijze kon in grote lijnen ook worden gevolgd bij het UWV. Weliswaar werd daar niet gewerkt met een vast schema voor hoorzittingen, toch was ook bij het UWV wel sprake van een zekere clustering van behandeling van zaken. Bij het UWV is in beginsel gezocht naar zaken waarin een aan de WW en WIA gerelateerd bezwaar werd behandeld.

Bovenstaande opzet betekent dat niet bij alle (typen) instanties die in het eerste deel van het onderzoek betrokken waren een verdiepend vervolgonderzoek heeft plaatsgevonden (namelijk niet bij de Arbeidsinspectie en de SVB). Voor deze opzet is gekozen omdat een grotere spreiding over instanties, als gevolg van grotere overheadlasten, ten koste zou hebben moeten gaan van het aantal interviews.

10.4 Het verloop van het kwalitatieve onderzoek

10.4.1 Het verkrijgen van respondenten

Het afnemen van de interviews is voorspoedig verlopen. De verschillende bestuursorganen hebben gaarne meegewerkt en ons geschikte ruimten geboden waar de gesprekken met betrokkenen konden plaatsvinden. Het kwam een enkele maal voor dat geen van de voor een zitting opgeroepen geïnterviewd wilden

worden,²⁰² maar meestal konden per zitting twee of meer interviews worden afgenomen.

Het aantal geïnterviewde personen dat de vooraf toegezonden (korte) vragenlijst had ingevuld en meegebracht was gering: wij kregen 14 formulieren (op een totaal van 38 interviews) terug. Lang niet alle formulieren waren compleet ingevuld. In 2 van de 14 gevallen was het formulier bovendien ingevuld door de advocaat van betrokkene, en dat was niet de bedoeling. De betreffende informatie hebben wij niet meegenomen als ervaringen van ‘burgers’.

Tabel 10.2 Aantallen interviews

Enschede	Breda	Tilburg	UWV	Totaal
n	n	n	n	n
9	10	10	9	38

10.4.2 Achtergrondgegevens van de respondenten

Met betrekking tot 5 van de gehouden interviews hebben wij geen achtergrondgegevens genoteerd, omdat het een bedrijf of (andere) rechtspersoon betrof (3x), dan wel een advocaat die als gemachtigde optrad (2x). Wat de *hoogte van het inkomen* betreft kregen wij te weinig duidelijke antwoorden. De *herkomst* van de geïnterviewden was bijna uitsluitend Nederlands. Er was maar 1 geïnterviewde die niet de Nederlandse nationaliteit had (een Duitser, waarvan ook beide ouders Duits waren). Afgezien van deze niet-Nederlander was er nog 1 persoon waarvan beide ouders niet de Nederlandse nationaliteit bezaten en 1 persoon waarvan één van de ouders niet-Nederlands was (Duits). De groep allochtonen is dus ondervertegenwoordigd, want volgens gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek is ongeveer 20% van de bevolking tussen 15 en 65 jaar allochtoon.²⁰³

Wat het *geslacht* betreft: de overgrote meerderheid van de geïnterviewden was man. Slechts 9 vrouwen zijn geïnterviewd, tegenover 24 mannen. Van deze 9 vrouwen maakten er 4 deel uit van de UWV-groep. De *leeftijd* van de bezwaarmakers was verhoudingsgewijs hoog.

202 Eenmaal bij de gemeente Tilburg, bij een zitting waar sprake was van ‘bestuurlijk’ horen en eenmaal bij het UWV.

203 In 2009 was volgens CBS-gegevens 20,4% van de bevolking in Nederland tussen 15 en 65 jaar allochtoon. Zie <http://statline.cbs.nl/StatWeb/dome/default.aspx>.

Tabel 10.3 Leeftijd

	Totaal respondenten n	Totaal respondenten %	totale bevolking 15 tot 65 jaar (CBS) ²⁰⁴ (%)
20-	0	0	24
20 - 30	4	13	12
30 - 40	1	3	14
40 - 50	9	30	16
50 - 60	7	23	14
60+	9	30	20
Totaal	30	100	100

Niet alle respondenten hebben opgegeven wat de *hoogste voltooide opleiding* was. Van 14 van de respondenten is dit gegeven niet bij ons bekend. Het opleidingsniveau van de 19 andere respondenten was verhoudingsgewijs hoog. Het aantal personen met HBO was verhoudingsgewijs veel groter dan landelijk. Bij de UWV-groep waren nog 2 personen die een HBO-opleiding aanvingen, maar niet hadden afgemaakt. (Wij hebben deze personen ingedeeld bij de personen met een voltooide HAVO/VWO/MBO-opleiding.)

Tabel 10.4 Hoogste voltooide opleiding

	UWV n	Totaal respondenten n	Totaal respondenten %	Totale bevolking 15 tot 65 jaar (CBS) ²⁰⁵ (%)
Wetenschappelijk onderwijs	0	0	0	9
HBO	3	9	47	24
HAVO/VWO/MBO	5	7	37	41
Vmbo, mbo1 avo onderbouw	0	2	11	18
Basisonderwijs	1	1	5	9
Totaal	9	19	100	100

204 Eveneens over 2009. Zie <http://statline.cbs.nl/StatWeb/dome/default.aspx>.

205 Eveneens over 2009. Zie <http://statline.cbs.nl/StatWeb/dome/default.aspx>.

II Uitkomsten

II.1 Periode voorafgaand aan de hoorzitting

11.1.1 *Waarom maakt men bezwaar?*

Gevraagd naar de redenen waarom men bezwaar maakte geven bijna alle respondenten een antwoord dat erop neerkomt dat men wil dat het bestreden besluit geheel of gedeeltelijk wordt teruggedraaid. De meeste respondenten noemen dit ook als belangrijkste reden waarom men bezwaar maakte. In een enkel geval noemt men als reden dat men wil dat de voor hen negatieve financiële gevolgen van het besluit worden weggenomen. Eén van de geïnterviewden noemt als belangrijkste reden het verkrijgen van duidelijkheid over de consequenties van het bestreden besluit (22).²⁰⁶ Twee anderen noemen als bijkomende reden dat men duidelijkheid wil voor de toekomst, over wat wel en niet mag (34; 30).

Als in de gesprekken werd gevraagd naar de redenen van het bezwaar blijkt in een aantal gevallen expliciet dat ook onvrede met de wijze waarop de besluitvorming is verlopen een rol heeft gespeeld bij de beslissing om bezwaar te maken. In sommige gevallen wordt dit zelfs als belangrijkste reden om bezwaar te maken opgegeven (4; 5; 31; 36). In andere gevallen vormt de onvrede een bijkomende reden om bezwaar te maken. Het kan er dan om gaan dat men persoonlijke frustratie kenbaar wil maken ('ergernis', 18; 'gevoel van machteloosheid', 13), maar ook dat men vanuit een betrokkenheid bij het algemeen belang een geluid van protest wil laten horen (4; 5; 31; 36; 20). Soms zegt een geïnterviewde niet dat dit voor hem of haar zelf een reden vormde om het bezwaarschrift in te dienen, maar formuleert men meer in algemene zin dat de wijze van voorbereiding van besluitvorming tot bezwaarschriften kan leiden. Bijvoorbeeld als een respondent zegt dat er vooraf geen overleg of inspraak is geweest, en dat als er vooraf meer wordt gecommuniceerd er meer draagvlak voor de besluiten wordt gecreëerd, hetgeen bezwaarschriften kan voorkomen (13). Nog weer andere respondenten geven in hun antwoorden op de vraag wat de (belangrijkste) reden was om bezwaar te maken niet aan dat dit gebeurde uit onvrede met de wijze van besluitvorming, maar maken in de loop van het gesprek duidelijk dat ook bij hen daarover veel onvrede bestaat.

De schriftelijke informatie, uit de vooraf in het kader van ons onderzoek toegezonden formulieren, levert minder duidelijkheid op over de redenen om een bezwaarschrift in te dienen. Bijna alle antwoorden vallen in de categorie 'er is een fout gemaakt' en/of 'ik hoop dat mijn situatie tot een andere beslissing zal leiden'. Eén van de respondenten kruist daarnaast aan 'ik ben niet correct behandeld'. Twee andere respondenten (van het totaal van 14) kruisen dit als enige reden aan.

²⁰⁶ Kale cijfers tussen haakjes verwijzen naar nummers van de interviews. Zie Bijlage 6 om te beoordelen om wat voor soort zaak het in het betreffende interview ging.

Eén van die twee vult aan dat deze bij het starten van de procedure niet de juiste informatie heeft ontvangen.

11.1.2 Informatie over de besluitvorming en de procedure

In de vorige subparagraaf is al gezegd dat een aantal geïnterviewden klaagde over te weinig informatie over bestuurlijke plannen of concrete besluiten. Verschillende geïnterviewden zijn ontevreden over het tijdstip waarop men wordt geïnformeerd over besluitvorming en de wijze waarop dit plaatsvindt, alsook over het verloop van de procedure.

Tijdstip van informeren

Voornemens voor besluiten die een hele buurt raken zouden volgens sommige geïnterviewden eerder naar buiten moeten worden gebracht, namelijk op een moment dat het besluit nog niet vast staat (2; 3; 4; 5). Publicatie van nieuw beleid of besluitvorming zou niet in de zomervakantieperiode moeten plaatsvinden. Nu dat wel gebeurde waren sommige buurtbewoners te laat om een bezwaarschrift in te dienen (3; 5).

Vorm van informeren

Met publicatie in de lokale huis-aan-huiskrant zou niet mogen worden volstaan. Niet alleen is de kans groot dat mensen deze informatie over het hoofd zien (je gaat niet iedere week alle gemeentelijke informatie uitpluizen als je niet weet dat er iets staat te gebeuren dat jou kan raken), maar bovendien bereikt de krant niet altijd iedereen omdat de bezorging te wensen over laat. Derden-belanghebbenden zouden vaker rechtstreeks geïnformeerd moeten worden (1; 2; 3; 4; 5; 6; 7). Deze klachten werden in een van de gemeenten gehoord.²⁰⁷

11.1.3 Wijze van bejegening / contact

Wij hebben weinig klachten gehoord dat men zich onheus bejegend voelde. Eenmaal beklagde een geïnterviewde zich over de opstelling van een ambtenaar in een – door de geïnterviewde als zeer onprettig gekwalificeerd – informeel gesprek, waarin de betreffende ambtenaar ‘direct wilde scoren’ en de zaak afsluiten. De opstelling van het bestuursorgaan in het voortraject leidde er volgens de geïnterviewde toe dat deze een jurist inschakelde (15). Ook is gezegd dat de toon waarop de geïnterviewde werd aangesproken veranderde toen ‘het juridisch werd’: pas vanaf dat moment leek betrokkene serieus te worden genomen (18). In een aantal gevallen zeggen geïnterviewden dat zij zich niet correct behandeld voelen doordat hun zaak niet zorgvuldig is behandeld (incompleet dossier; argumenten niet goed weergegeven, e.d.) (4; 5; 6; 9).

Verschillende kritische opmerkingen houden in dat het te moeilijk was om contact te krijgen met het bestuursorgaan. Men doelt dan op slechte bereikbaarheid (9; 22), of veelvuldig worden doorverwezen bij telefonisch contact, waarna men ‘vaak

²⁰⁷ In het volgende hoofdstuk komen wij terug op de wijze van informatievoorziening.

nog geen antwoord' krijgt (26; 19); of een antwoord waar men achteraf gezien niets aan heeft (12). Verder wordt gezegd dat wisseling van behandelend ambtenaar ergernis wekt (30), vooral als de ambtenaren 'niet met één mond spreken' (2; 3; 30; 19); of dat briefwisseling te traag verloopt (34).

11.2 De hoorzitting

11.2.1 Behoeftte aan informatie

Bezwaarmakers weten over het algemeen niet of maar ten dele wat zij van de zitting kunnen verwachten. De kleine groep die wel goed op de hoogte is, heeft deze informatie voornamelijk uit hoofde van hun beroep, eerdere ervaring of door informatie van bijvoorbeeld de gemachtigde/advocaat.

Een deel van de weinig geïnformeerden wint vooraf zelf informatie in (4; 5). Anderen wachten af wat er gaat gebeuren (1; 2; 3; 7). Sommige bezwaarmakers hebben zich zelf een voorstelling gemaakt van de gang van zaken, die al dan niet overeenkwam met de feitelijke gang van zaken (4; 18; 21; 23; 24). Zo had een van de bezwaarmakers voor de hoorzitting de procedure met een rechtszaak vergeleken; tot verbazing en opluchting van bezwaarmaker was de gang van zaken minder formalistisch.

De onduidelijkheid die bij bezwaarmakers bestaat, heeft betrekking op verschillende aspecten van de hoorzitting:

- het soort commissie (extern of intern);
- de samenstelling van de commissie;
- de taak/functie van de commissie;
- de andere aanwezigen bij de hoorzitting.

Aan een bezwaarmaker was verteld dat een ambtenaar van handhaving aanwezig zou zijn, hetgeen niet het geval bleek te zijn (29);

Enkele bezwaarmakers waren niet voorbereid op de aanwezigheid van de wederpartij (dat wil zeggen een of meer belanghebbenden met tegengestelde belangen). Men voelde zich daardoor overvallen (7) of kreeg het gevoel dat de wederpartij door de uitwisseling van argumenten ter zitting in een eventuele volgende stap sterker komt te staan (30);

Bij UWV-zaken werd verbazing uitgesproken over de afwezigheid/beperkte aanwezigheid van een arbeidsdeskundige of arts, terwijl deze wel de gezondheid van bezwaarmakers beoordeelt (18; 21);

- de gang van zaken tijdens de zitting. Een bezwaarmaker merkt op dat deze liever direct had gereageerd op hetgeen de gemeente naar voren bracht, maar als bezwaarmaker moet je wachten op je beurt (34). Er is ook onduidelijkheid over hoe uitvoerig een betoog mag zijn;
- wat inhoudelijk tijdens de zitting aan de orde kan komen;
- het verdere verloop na de hoorzitting (wanneer komt het advies / de beslissing?).²⁰⁸

²⁰⁸ Een geïnterviewde gaf aan te hebben verwacht of gehoopt dat het advies en liefst de beslissing direct na de hoorzitting bekend zou worden gemaakt, 'net als op televisie' (De rijdende rechter?).

Degenen die zelf informatie inwinnen ter voorbereiding van de zitting, geven aan dat het lastig is om de stukken die men nodig denkt te hebben, te verkrijgen (5). De gemeente gaat ervan uit dat de documenten via de gemeentelijke website te vinden zijn, maar dat is niet altijd het geval. Uit het kwalitatieve onderzoek blijkt dat de (weinig ervaren) bezwaarmakers die wel enige informatie kregen, in hun oordeel over de zitting meewegen of deze is verlopen zoals men op basis van die informatie verwacht had. In enkele zaken voldeed de werkelijke gang van zaken tijdens de procedure en de zitting niet aan de verwachting. Bij de bezwaarmakers riep dat een gevoel van ergernis, frustratie en onbegrip op.

Veel van de geïnterviewden gaven aan behoefte te hebben aan meer algemene informatie (bijvoorbeeld in de vorm van een brochure) over de commissie en de gang van zaken bij de hoorzitting.

Deze wensen met betrekking tot informatie kwamen aan de orde in verschillende onderdelen van de interviews, maar ook als werd gevraagd naar verbeterpunten kwam de behoefte aan meer informatie vaak naar voren. Overigens geldt ook hier dat de bezwaarmakers niet altijd louter over de bezwaarschriftprocedure spraken, maar ook de daaraan voorafgaande fasen erbij betrokken.

11.2.2 Voice / rechtsbijstand

Bijna alle geïnterviewden vonden dat zij bij de hoorzitting voldoende gelegenheid hadden gekregen het hunne naar voren te brengen. In 2 gevallen was men niet helemaal tevreden op dit punt. In 1 geval was de geïnterviewde niet tevreden. De betreffende persoon was overigens wel tevreden over de andere kernelementen (de neutraliteit, het luisteren en de bejegening).

Over de vraag hoe de hoorzitting is ervaren door personen die met professionele rechtsbijstand naar de zitting gingen kunnen wij weinig zeggen. Het kwam in de door ons onderzochte gevallen weinig voor dat mensen professionele rechtsbijstand hadden ingeschakeld. In een aantal gevallen had de rechtsbijstandverlener slechts advies uitgebracht, voorafgaand aan de zitting. In slechts vier gevallen kwam de rechtsbijstandverlener naar de zitting. In alle vier gevallen ging het om een advocaat. In twee van die zaken was de bezwaarmaker zelf niet meegekomen. In de beide overgebleven gevallen had de bezwaarmaker weinig (positiefs) over de hoorzitting te vertellen. Een van beiden bestempelde de bejegening door het bestuursorgaan als 'afstandelijk', en op de vragen of de geïnterviewde haar verhaal kwijt had gekund en of daar goed naar was geluisterd gaf zij niet een echt oordeel, maar het antwoord 'mijn gemachtigde heeft voornamelijk het woord gevoerd'.

11.2.3 Betrouwbaarheid / luisteren

Bijna alle geïnterviewden spraken zich positief uit over de vraag of men de indruk had dat er goed was geluisterd naar wat er door hen naar voren werd gebracht. In twee gevallen was men niet alleen maar positief op dit punt. In een ander geval was de geïnterviewde wel positief over het luisteren door de hoorcommissie, maar merkte deze over de ambtenaren op dat zij niet bereid waren naar argumenten te luisteren (34).

Het luistergedrag van de leden van de commissie wordt wel afgeleid uit non-verbale communicatie (bijvoorbeeld: 'actieve houding', 30), maar ook uit de omstandigheid dat uit de vragen van de leden blijkt dat ze de argumenten goed hebben begrepen (2; 3; 7; 8). Sommige geïnterviewden geven expliciet aan dat zij passief luisteren door de commissie niet voldoende vinden. Een actieve inbreng van de commissie, in de vorm van het stellen van vragen, wordt gewaardeerd (naast de zojuist al genoemde interviews ook 6; 9; 36; 18). Als de commissieleden géén vragen stellen, wordt dat negatief beoordeeld (13).

11.2.4 Neutraliteit

Niet alle geïnterviewden hebben zich expliciet positief of negatief uitgelaten over het aspect van de neutraliteit, de onpartijdigheid, van de hoorcommissie. Met name in de groep bezwaarmakers bij het UWV had men hier vaak geen oordeel over. Eén geïnterviewde uit deze groep was positief. Een ander daarentegen, merkte op dat de ambtenaren de beslissing al hadden genomen voordat de mondelinge behandeling begon (23). Bijna alle reacties bij degenen die bezwaar hadden gemaakt bij een van de gemeenten waren positief (19x). Eén reactie was negatief en uit een andere sprak twijfel (13; 14).

Men baseert zich bij dit oordeel mede op de vragen die door de leden van de commissie werden gesteld. Een positief teken van neutraliteit zag men in de omstandigheid dat het bestuursorgaan 'ter verantwoording werd geroepen' (14).

Bezwaarmakers in de gemeente waar ambtelijk wordt gehoord weten veelal weinig over de hoorcommissie en de samenstelling daarvan. Men had dit wel graag van tevoren geweten (4 van de geïnterviewden). Een van de geïnterviewden geeft aan een voorkeur te hebben voor een externe commissie. Men gaat er over het algemeen echter wel van uit dat de commissie neutraal is.

Er waren verschillende uitgesproken kritische opmerkingen over de neutraliteit van de bestuursorganen of de ambtenaren die dat orgaan vertegenwoordigden. Die varieerden van 'geen vertrouwen in de ambtenaren' (35) en 'het bestuursorgaan is eigenwijs en onkundig' (10) tot 'de gemeente heeft zelf een financieel belang bij de zaak' (5).

11.2.5 Bejegening

Over het aspect van de bejegening tijdens de hoorzitting noteerden wij bijna alleen maar positieve geluiden. Dat varieerde van 'correct' en 'netjes' (9x) via 'positief', 'tevreden' en 'goed' (6x), tot 'prima' en 'zeer tevreden' (2x). Een kwalificatie die niet louter positief te noemen is was de kwalificatie 'afstandelijk' (1x). Deze opmerking kwam van dezelfde geïnterviewde die zei dat de ambtenaren de beslissing al hadden genomen voordat de mondelinge behandeling begon (23). Een andere geïnterviewde was van mening onvriendelijk te woord te zijn gestaan (14).

Als de commissieleden vragen stelden, werd dit positief gewaardeerd (zie het item 'luisteren'). Maar als het antwoord op de vraag zonder meer uit het dossier te halen was geweest, of anderszins bleek dat de vragensteller zich niet goed had voorbereid, heeft het stellen van vragen een negatieve invloed. De bezwaarmaker voelt zich dan onvoldoende serieus genomen.

Een enkeling voelt zich tekortgedaan door het feit dat bij de zitting voor het bestuursorgaan weer een andere ambtenaar aanwezig is dan degene(n) met wie betrokkene in het voortraject contact heeft gehad. Andere bezwaarden vinden dat zij niet goed behandeld zijn tijdens de zitting omdat zij onaangenaam verrast werden door de aanwezigheid van iemand die zij niet hadden verwacht te zullen treffen tijdens de zitting (bijvoorbeeld een keuringsarts of de houder van een vergunning waartegen zij bezwaar hebben gemaakt). Dit speelt in het bijzonder bij bezwaarprocedures die bij het UWV lopen: bezwaarden voelen zich overvallen door de aanwezigheid van een keuringsarts en het feit dat de kans bestaat dat deze bij de gelegenheid van de hoorzitting een medische keuring verricht.²⁰⁹

Opstelling (namens) bestuursorgaan

De opstelling door de ambtenaren werd in een aantal gevallen star of 'onwillig' genoemd (10; 7; 18). In twee gevallen vertelde men dat men daar niet teleurgesteld of boos over was, omdat die opstelling overeenkwam met hun verwachtingen (7; 18). Soms noemde men de benadering die het bestuursorgaan hanteerde eenzijdig technisch-juridisch (4; 5).

Sfeer / ambiance

Bezwaarmakers blijken erg gevoelig voor de wijze waarop men ontvangen wordt en de ambiance van de omgeving waarin men ontvangen wordt.

Sommigen toonden zich onaangenaam verrast door kwesties als:

- niet welkom heten / geen handen schudden (38; 30);
- niet voorstellen / geen naambordjes/ onpersoonlijk voorstellen (38; 25; 29; 14);
- geen koffie aanbieden / gebrek aan gastvrijheid (5; 30).

De fysieke omgeving waar de hoorzitting wordt gehouden is ook belangrijk (omvang van de zaal; opstelling van de commissie). Enkele van de bezwaarmakers (3; 5; 36) merkten op dat zij niet alles konden verstaan. In een geval was de afstand tussen betrokkene en degenen die het woord voerden simpelweg te groot en in een ander geval maakte de positie van betrokkenen het voor bezwaarmaker onmogelijk om te lip lezen.

De opstelling wordt belangrijk gevonden, maar wat is de beste opstelling? Bezwaarmakers oordelen daar verschillend over (37; 7; 13). Een ronde tafel maakt dat de een vindt dat de zitting laagdrempelig is, maar dat de commissie daardoor onvoldoende afstand uitstraalt. Een bepaalde afstand benadrukt de onafhankelijkheid van de commissie (37). Een ander prefereert juist weer een zitting 'in een kringetje' (7) of vindt dat een opstelling waarbij die afstand er wel is, verhindert dat de commissie (meer) wordt betrokken in de discussie (13).

Met betrekking tot het UWV wees een bezwaarmaker op het feit dat de hoorzitting plaatsvond in de kamer van een medisch adviseur. Een dergelijke ruimte roept associaties op met een bezoek aan een controlerend arts. Dat kan als vervelend worden ervaren door mensen die bezwaar maken tegen een besluit over bijvoorbeeld een WAO-uitkering (20).

209 'Als ik dat geweten had, zou ik ander ondergoed hebben aangetrokken.'

II.3 Communicatie; in de richting van een alternatief traject?

Navraag bij de verschillende bestuursorganen leerde dat alle in het kwalitatief deelonderzoek betrokken instanties na ontvangst van een bezwaarschrift een ontvangstbevestiging sturen. Toch merkten verschillende bezwaarmakers op dat zij na het indienen van het bezwaar lange tijd niets van het bestuursorgaan gehoord hadden (1; 2; 3; 7). Een van hen zei zelfs dat een ontvangstbevestiging hier een oplossing had kunnen bieden 'zodat bezwaarmakers weten of het vreemd is dat ze niets horen' (7).

Voorafgaand aan de bezwaarprocedure en in de fase tussen het indienen van bezwaar en de hoorzitting komen regelmatig contacten tussen de (latere) bezwaarmaker en de gemeente/het UWV voor, in de meeste gevallen op initiatief van de (latere) bezwaarmaker. Deze contacten hebben veelal niet het door bezwaarmakers gewenste resultaat gehad.

Voor zover er telefonisch of persoonlijk contact is geweest over de zitting, heeft dit over het algemeen weinig invloed op de beoordeling van de zitting. Dit is niet erg verrassend, voor zover het contact het karakter heeft van het verschaffen van inlichtingen. Alleen wanneer bezwaarmakers verkeerd zijn voorgelicht of als hun verzoek om informatie ook betrekking heeft op onderliggende stukken, draagt dit soms bij aan een sceptische houding ten aanzien van de bezwaarprocedure (4; 5). Men verwacht dan dat het bestuursorgaan ook tijdens de zitting star of onbetrouwbaar is, vindt dat de focus te eenzijdig op de juridische aspecten van het besluit ligt (4; 5) en/of denkt dat het advies van de commissie weinig zal uitmaken voor de beslissing op hun bezwaar (5).

Op eigen initiatief

Een deel van de bezwaarmakers heeft zelf contact gezocht met het bestuursorgaan, maar is er niet in geslaagd om langs een informele weg een oplossing te vinden. Als redenen hiervoor noemen zij dat het bestuursorgaan te star is, dat het bestuursorgaan mondelinge toezeggingen deed maar deze niet is nagekomen of doordat de zaak door een andere ambtenaar werd overgenomen die een andere koers bepaalde. Deze bezwaarmakers hebben over het algemeen een negatief beeld van het bestuursorgaan. Ze ergeren zich er onder andere aan dat ze steeds met andere ambtenaren te maken krijgen, niet juist worden geïnformeerd, onheus worden bejegend en aan strakke termijnen worden gehouden, terwijl het bestuursorgaan alle tijd neemt.

Vermeldenswaard is dat de behoefte aan een alternatief traject soms wordt gemotiveerd door de wens om tot een integrale beoordeling van de zaak te komen. Meerdere bezwaarmakers merken op dat er voor hen meer speelt dan alleen de aspecten die het bestuursorgaan in het bestreden besluit en de commissie in het advies over het bestreden besluit betrekken (2; 3). Een van de bezwaarmakers ziet als voordeel van mediation dat ook emotionele aspecten kunnen worden meegewogen (5).

Op initiatief van het bestuursorgaan

In een aantal gevallen heeft het bestuursorgaan geprobeerd om de zaak via een informele aanpak te behandelen, maar wilden de bezwaarmakers eerst de slaagkans

van hun bezwaarschrift verkennen. of kwam het aanbod naar de mening van bezwaarmakers te vroeg. Een enkele bezwaarmaker was bezorgd dat hij zijn recht op een bezwaarprocedure zou prijsgeven als hij zou instemmen met een informele aanpak (38; 4; 5).

In een zaak bij een van de gemeenten zijn twee bezwaarmakers uitgenodigd voor een informeel gesprek, terwijl andere belanghebbenden geen uitnodiging ontvingen (4; 5). De bezwaarmakers denken dat zij als enige werden uitgenodigd omdat zij binnen de gemeente contacten hebben. De gemeente hoopte volgens hen de andere indieners van bezwaarschriften te overtuigen in de verwachting dat dan alle bezwaarmakers hun bezwaren wel zouden intrekken. De gemeente staat onder tijdsdruk en heeft grote financiële belangen bij een snelle voortgang van de plannen. De informatie die de gemeente gaf was volgens een van de bezwaarmakers misleidend, omdat een gebouw waarvoor een sloopvergunning was afgegeven nog wel werd afgebeeld in de plannen (5).

In gevallen waarin het aanbod voor een alternatief traject wel is geaccepteerd, maar dit traject niet tot overeenstemming heeft geleid, zijn bezwaarmakers niet positief over het gevolgde traject:

- de gemeente heeft in dit kader weinig actie ondernomen;
- men heeft een uitspraak verwacht, maar die is niet gekomen;
- het informele gesprek is als onprettig ervaren;
- de gemeente heeft het aanbod voor een alternatief traject wel gedaan, maar heeft het later weer teruggedraaid (13; 14; 15; 32).

In deze gevallen is invloed merkbaar op het vervolgtraject/de zitting. In een geval vond de bezwaarmaker de zitting perfect, omdat deze een compensatie vormde voor het als onprettig ervaren informele gesprek (15). In een ander geval gaf bezwaarmaker aan de voorkeur te geven aan een hoorzitting, omdat deze bezwaarmaker het informele traject als een nutteloze stap beschouwde (14).

Alternatief voor bezwaarprocedure?

Zoals al eerder aangegeven²¹⁰ kennen de geselecteerde overheden alle een alternatief traject voor de bezwaarprocedure. Of een alternatief traject wordt aangeboden, is in verreweg de meeste gevallen een beslissing van de gemeente/het UWV. Weliswaar kunnen burgers er zelf om vragen, maar dit gebeurt niet vaak (al was het maar omdat burgers vaak niet op de hoogte zijn van het bestaan van zo'n alternatief traject).

Het alternatieve traject heeft bij de verschillende bestuursorganen geleid tot een (aanzienlijke) reductie van het aantal door de commissie te behandelen bezwaarzaken. De zaken die door de commissie worden behandeld zijn zaken waarin:

- geen alternatief traject is aangeboden;
- het alternatieve traject niet heeft geleid tot verdere afhandeling buiten de bezwaarschriftprocedure om;
- een van de betrokkenen niet wenst mee te werken aan het alternatieve traject.

210 Zie ook bijlage 5.

In de zaken waarbij bezwaarmakers zijn geïnterviewd is – voor zover is na te gaan – in een aantal gevallen wel sprake geweest van een aanbod voor een alternatief traject, maar is dat aanbod door bezwaarmakers afgeslagen, omdat het te vroeg kwam of omdat bezwaarmakers eerst de slaagkans van hun bezwaarschrift wilden verkennen voor zij het recht op een bezwaarprocedure wilden opgeven (38; 4; 5). In enkele gevallen is het aanbod wel geaccepteerd, maar heeft het alternatief traject niet tot overeenstemming geleid. De ervaringen van bezwaarmakers met dit traject waren niet positief (13; 14; 15; 32).

Opvallend is dat in de overgebleven zaken regelmatig het geluid wordt gehoord dat er behoefte bestaat aan een alternatief traject, een andere aanpak. De wijze waarop men dit ingevuld wil zien verschilt echter (aanzienlijk):

- mediation (5; 16);
- om de tafel gaan zitten met de derde partij in de zaak en zoeken naar een oplossing (6);
- om de tafel gaan zitten met de gemeente/het UWV (om te kijken naar alternatieve oplossingen/voor uitleg over de genomen beslissing; 7; 8; 9; 36; 18; 22);
- vorm van inspraak/vooraf contact (13; 38; 21).

Als voordelen van zo'n traject worden onder meer genoemd:

- het wegnemen van het achterkamertjesgevoel (4);
- bezwaarprocedure niet (meer) nodig (9);
- snelheid (37);
- het 'juridische' van de zaak afhalen (16);
- 'de kou wordt uit de lucht gehaald' (5)
- op basis van mediation wordt duidelijk wat de kernpunten van de hoorzitting zullen zijn (5);
- bij mediation kunnen de emotionele aspecten aan de orde komen (5).

11.4 Integraal oordeel

11.4.1 Algemeen

Over het eindoordeel van de geïnterviewden kunnen wij naar aanleiding van het kwalitatieve deelonderzoek geen definitieve uitspraken doen. Op het moment dat wij de bezwaarmakers spraken was er nog geen beslissing op het bezwaarschrift, en dus is ook het oordeel van de bezwaarmakers over de bezwaarschriftprocedure niet compleet. Wel kan – mede op basis van het kwantitatieve onderzoek – worden aangenomen dat de ervaringen in het voortraject en met de hoorzitting op het eindoordeel van invloed zullen zijn. In het navolgende beperken wij ons tot aspecten die blijkens de interviews in het kwalitatieve deelonderzoek belangrijk worden geacht, maar hiervoor nog niet ter sprake kwamen.

De vraag wat belangrijke punten van verbetering zouden kunnen zijn voor de bezwaarprocedure is overigens voor veel burgers moeilijk te beantwoorden, omdat het voor velen de eerste keer is dat men in aanraking komt met een bezwaarprocedure. Verschillende van de genoemde verbeterpunten en storende elementen liggen buiten de bezwaarprocedure en zien dus op het besluitvormingstraject van het bestuursorgaan en ontevredenheid over de werkwijze van de organisatie.

11.4.2 Transparantie / begrijpelijkheid / juridische kennis

Een aantal geïnterviewden was van mening dat de stukken voor een leek niet te begrijpen zijn (31; 36; 37; 16), of in ieder geval teveel in ambtelijke taal zijn gesteld (4). De termen 'doolhof aan formulieren' vallen (16). Een aantal bezwaarmakers geeft uitdrukkelijk aan dat hier een onevenwichtigheid zit. Het bestuursorgaan is in het voordeel, doordat het meer juridische kennis bezit (14; 14), en dat is een probleem, omdat voor de bezwaarprocedure juist het juridische deel van belang is (4). De bezwaarmaker weet vaak niet welke argumenten gewicht in de schaal kunnen leggen (en zou daarover eigenlijk tevoren geïnformeerd willen worden; 12; 29).

11.4.3 Ervaringen. Lessen voor de toekomst?

Evenals in het kwantitatieve onderzoek hebben wij inzicht proberen te verkrijgen in de vraag of en hoe opgedane ervaringen tijdens de bezwaarprocedure doorwerken in de keuze om verdere rechtsmiddelen in te zetten of in de toekomst opnieuw bezwaar te maken als daar aanleiding toe is. De kans bestaat dat bezwaarmakers door hun ervaringen in de procedure het vertrouwen in de overheid (verder) verliezen, of zo teleurgesteld raken dat zij een passieve houding gaan aannemen.²¹¹ Door respondenten te interviewen voordat de beslissing op hun bezwaar is genomen, wordt deze keuze niet gekleurd door de uitkomst. Met deze aanpak hebben we geprobeerd te achterhalen of de ervaring tijdens de zitting een reden vormt om al dan niet de stap naar de rechter te maken. De ervaring met de zitting blijkt niet of nauwelijks een zelfstandige overweging te zijn in de zin dat bezwaarmakers uit ontevredenheid over de zitting het 'hogerop' willen zoeken. Wel werken de ervaringen met de zitting soms door in de inschatting van de kans op succes in een beroepsprocedure bij de rechter door bijstelling van het beeld dat men heeft van de eigen (rechts)positie.

De meerderheid van de ondervraagde bezwaarmakers heeft na afloop van de zitting geen idee hoe de commissie zal gaan adviseren. Van de bezwaarmakers die daar wel een beeld van hebben, zijn er maar weinigen die de kans groter dan 50% inschatten. Dit beeld heeft onder meer te maken met de gedachte die bij bezwaarmakers leeft dat er sprake is van een gelopen race of van een uitgemaakte zaak, waar het bezwaarschrift weinig meer aan kan veranderen. Ondanks deze weinig hoopvolle verwachtingen spreekt een aantal burgers wel uit dat ze in ieder geval tevreden zijn over het feit dat ze tijdens de hoorzitting tenminste hun argumenten duidelijk hebben kunnen maken.

Een enkeling zou met het verkregen inzicht niet opnieuw de keuze maken om een bezwaarschrift in te dienen. Het merendeel zou dit echter wel doen, zelfs als zij de kans op een voor hen gunstige beslissing op het bezwaar gering achten.

²¹¹ Vgl. de verwijzing in par. 10.2.3 naar Angelsaksische literatuur waarin wordt gesteld dat procedures die lijken op onze bezwaarschriftprocedure ontmoedigend zouden kunnen werken, in de zin dat betrokkene de moed al zou kunnen verliezen voordat deze 'echte' rechtsbescherming kan vragen. Ison 1999, p. 21-41 en Sainsbury 1994, p. 287-307.

11.4.4 De factor tijd

Het kwantitatieve deelonderzoek liet zien dat de lange duur als een van de meest knellende aspecten van de bezwaarschriftprocedure werd ervaren. In het kwalitatieve deelonderzoek kwamen klachten over lange duur opnieuw naar voren, maar minder prominent. Vijf bezwaarmakers noemden dit punt (14; 31; 32; 36; 29). Een geïnterviewde vond dat het bestuursorgaan erg traag was met afhandeling van correspondentie (34). Andersom ervaren de bezwaarmakers vaak een nogal sterke tijdsdruk. Het verkrijgen van de nodige documenten en informatie kost veel tijd (15), de voorbereidingstijd die de burger heeft wordt daarom wel eens als te kort beoordeeld (34; 37). Men noemt dit soms onevenwichtig; het bestuursorgaan heeft meer voorbereidingstijd dan de burger (4; 15).

12 Intermezzo: gegevens over de informatieverstrekking door de bestuursorganen

Veel van de geïnterviewden beklagden zich over gebrek aan informatie. Wij zagen daarin aanleiding na te gaan welke informatie de betrokken bestuursorganen verstrekken en op welke wijze zij dit doen.

De fase voorafgaand aan de bezwaarprocedure

In de in een van de gemeenten gehouden gesprekken is door verschillende bezwaarmakers ergernis uitgesproken over de wijze waarop derde-belanghebbenden worden geïnformeerd over gemeentelijke besluiten. Het ging in die gevallen om besluiten met ruimtelijke uitstraling. Besluiten derhalve, waarbij de belangen van een aantal nog onbekende omwonenden betrokken kunnen zijn. Opmerkelijk is dat bovenbedoelde klachten weinig worden gehoord bij de interviews in de andere twee gemeenten. Wellicht heeft dit te maken met het type zaak waarbij bezwaarmakers zijn geïnterviewd. Een andere reden zou kunnen zijn, dat in die beide andere gemeenten zogenaamde bewonersbrieven worden verspreid. Dat zijn – niet op naam geadresseerde – brieven die onder de bewoners van wijken en buurten worden verspreid om plannen of werkzaamheden aan te kondigen. Onder de UWV-groep doen zich dergelijke klachten niet voor, omdat het daar gaat om besluiten waarbij zich niet veel derden-belanghebbenden voordoen. Voorzover wel sprake is van dergelijke derden, zijn deze bekend en worden zij door UWV geïnformeerd.

De fase van bezwaar

Op de websites van de drie in het kwalitatieve deel van het onderzoek betrokken gemeenten is (summiere) algemene informatie geplaatst over het indienen van een bezwaarschrift en over de procedure die daarbij wordt gevolgd. Informatie over de alternatieve trajecten ('Andere Aanpak') is minder gemakkelijk te vinden. Op de site van het UWV staat algemene informatie over de bezwaarprocedure en het mediationtraject en is de brochure 'Daar ben ik het niet mee eens, Wat als u bezwaar wilt maken tegen een beslissing van UWV' te downloaden.

Na het indienen van het bezwaarschrift volgt bij alle instanties een ontvangstbevestiging. In een van de gemeenten wordt in de ontvangstbevestiging vermeld dat het ingediende bezwaarschrift in handen is gesteld van de Commissie voor de bezwaarschriften, die is belast met de voorbereiding van en advisering over de beslissing op bezwaar. Tevens wordt in de ontvangstbevestiging uitgelegd waarom een hoorzitting wordt gehouden. Bij de ontvangstbevestiging is een formulier gevoegd waarop een bezwaarmaker kan aangeven dat hij geen prijs stelt op een hoorzitting.

In een van de andere gemeenten wordt met verschillende ontvangstbevestigingen gewerkt al naar gelang het wel of niet (meer) openstaan van de mogelijkheid van de Andere Aanpak. Is duidelijk dat een bezwaarschrift het reguliere traject ingaat, dan wordt in de ontvangstbevestiging kort het vervolgtraject geschetst. In de overige gevallen wordt volstaan met de mededeling dat bezwaarmaker nader wordt bericht over de verdere afhandeling van het bezwaarschrift.

De ontvangstbevestiging van de derde gemeente vermeldt niet veel meer dan dat het bezwaarschrift in handen is gesteld van de Commissie Bezwaarschriften; wat de wettelijke termijn voor het beslissen op bezwaar is; en dat bezwaarmaker zo spoedig mogelijk bericht krijgt over de verdere behandeling van het bezwaar.

De ontvangstbevestigingen van het UWV verschillen al naar gelang het type zaak, maar hebben wel dezelfde strekking. Het voorbeeld dat UWV ons toezond vermeldt dat bezwaarmaker binnen 2 weken wordt gebeld, wat de wettelijke termijn is voor de beslissing op bezwaar, hoe de bezwaarmaker bepaalde stukken kan verkrijgen en dat de bezwaarmaker in bepaalde situaties in aanmerking kan komen voor vergoeding van bepaalde kosten.

Het hiervoor geschetste beeld brengt mee, dat niet-ingevoerde bezwaarmakers tegen besluiten van de in het onderzoek betrokken bestuursorganen zich aan de hand van de beschikbare informatie maar moeilijk (of misschien zelfs helemaal niet) een beeld kunnen vormen van wat de bezwaarschriftenprocedure / hoorzitting nu precies inhoudt. De uitnodiging voor de hoorzitting maakt bezwaarmakers in dit opzicht lang niet altijd (veel) wijzer, zoals de onderstaande tabel laat zien. In alle gevallen bevat de uitnodiging uiteraard informatie over datum, tijdstip en locatie van de mondelinge behandeling. Over andere onderwerpen is dat niet bij alle bestuursorganen het geval. Dit geldt bijvoorbeeld de vraag hoe de commissie is samengesteld (aard van de commissie) en wie er mogelijk bij de behandeling aanwezig zullen zijn.

Tabel 12.1 Informatie in de schriftelijke uitnodiging voor de hoorzitting

	gemeente 1	gemeente 2	gemeente 3	UWV
Samenstelling van de commissie	nee	ja ²¹²	ja	ja
Aanwezigheid vertegenwoordiger bestuursorgaan	ja	ja	nee ²¹³	nee ²¹⁴
Andere aanwezigen	nee	ja	nee	nee
Mogelijkheid een gemachtigde het woord te laten voeren	ja	ja	nee	ja
Mogelijkheid stukken in te dienen	nee	ja	ja	nee
Mogelijkheid stukken in te zien	ja ²¹⁵	ja	ja	ja

212 Met vermelding van de namen.

213 Een vertegenwoordiger van het bestuursorgaan maakt deel uit van de commissie.

214 Een medewerker van het UWV hoort.

215 De stukken worden gevoegd bij de uitnodiging voor de mondelinge behandeling.

13 Beschouwing naar aanleiding van de bevindingen

13.1 Inleiding

In dit onderzoek is op diverse plaatsen gememoreerd dat onderzoek naar ervaringen van burgers met bezwaar en gerechtelijke procedures zich in Nederland dikwijls richt op de 'tevredenheid' over de procedure. Het gevolg hiervan is dat deze onderzoeken vooral inzichtelijk maken wat de ervaringen zijn met de procedure zoals deze is ingericht door de wetgever en wordt uitgevoerd door de geschilbeslechtende instantie. In dit onderzoek wordt beoogd een breder beeld te verkrijgen van hoe burgers de bezwaarschriftprocedure ervaren, dan een beeld dat beperkt blijft tot de vraag of men tevreden is over hoe de procedure door het bestuursorgaan is uitgevoerd. Dat wil zeggen dat ook van belang is wat de burger met de procedure hoopte te bereiken en waar de burger eigenlijk behoefte aan heeft (bijvoorbeeld: duidelijker informatie over de inhoudelijke kant van de zaak, of een minder formele benadering, in de vorm van een gesprek). Om die reden is in de kwalitatieve deelstudie nadrukkelijk aandacht besteed aan wat bezwaarmakers hadden verwacht of gehoopt, waaraan zij zich hebben gestoord en waarover zij teleurgesteld zijn. De gekozen insteek biedt mogelijkheden voor een verbetering van de aanpak van de bezwaarprocedure en de (werk)processen rond de bezwaarprocedure (en eventuele wettelijke maatregelen die dit ondersteunen).

In deze paragraaf bespreken wij enkele algemene patronen die zich in het kwalitatieve onderzoek aftekenen. Wij volgen daarbij de structuur die ook hoofdstuk 11 kenmerkte: eerst gaan we in op de ervaringen van burgers in de fase voordat de procedure is begonnen. Daarna komen de ervaringen met de hoorzitting aan de orde. Vervolgens bespreken wij de wensen met betrekking tot een alternatieve oplossing, en het integrale oordeel van de burgers over de procedure. Ten slotte worden de uitkomsten nader geëvalueerd.

13.2 Invloed van de voorgeschiedenis

Vanuit de optiek van burgers vormen de primaire besluitvorming en de bezwaarprocedure een integraal, doorgaand proces. Eerder is al opgemerkt dat naast de inhoud van het besluit ook de interactie en de procedure van belang zijn voor de wijze waarop het contact met bestuurlijke organen wordt ervaren.²¹⁶ In het kwantitatieve onderzoek heeft de uitkomst een prominente plaats ingenomen; ontevredenheid

216 Vgl. Brenninkmeijer 2008, p. 31.

over inhoudelijke keuzen blijkt een belangrijke reden om een bezwaarschriftprocedure te beginnen tegen een onwettig besluit. In het kwalitatieve deel is verkend welke interactionele aspecten in het contact met de (overheids)organisaties van invloed zijn op het indienen en/of doorzetten van een bezwaarschrift.

Een groot aantal bezwaarmakers uit zich negatief over het contact met de bestuurlijke instantie. Zij klagen in het bijzonder over hun ervaring dat ambtenaren van de betreffende instantie niet met één mond spreken, inconsistent handelen en beloftes niet nakomen en dat er teveel wisseling van ambtenaren is die zich met de zaak bezighouden.

Met name waar het gaat om besluitvorming met ruimtelijke uitstraling en een onbepaalde groep belanghebbenden, bestaat er bij velen grote ontevredenheid over de wijze waarop burgers worden geïnformeerd over besluiten van de gemeente. Enkele geïnterviewden vinden dat de gemeente niet kan volstaan met een bericht in de huis-aan-huiskrant, maar direct belanghebbenden op een persoonlijker manier moet informeren. In het verlengde hiervan wordt vaak gewezen op de behoefte om als belanghebbende de gelegenheid te krijgen tot consultatie of inspraak en wel op een moment dat nog open ligt hoe de besluitvorming zal uitpakken. Diverse bezwaarmakers hebben het gevoel dat de gemeente probeert om een besluit erdoor te drukken en belanghebbende burgers bewust slecht informeert, bijvoorbeeld door de besluiten zo te formuleren dat burgers moeite hebben om te herkennen dat het om hun buurt gaat. Of door vaag te blijven over het moment waarop burgers zich mogen uitspreken over een plan of door plannen of besluiten tijdens de zomervakantie te publiceren.²¹⁷

Niet alleen onvrede met het bestreden besluit als zodanig maar ook de wijze van totstandkoming van het besluit en de besluitvormingsprocedure (geen inspraak, uitleg, overleg vooraf) vormen dus een belangrijke bron van ontevredenheid. Een belangrijke bevinding van het onderzoek is, waar het gaat om dergelijke besluiten met ruimtelijke uitstraling op een onbepaalde groep belanghebbenden, dat bezwaarmakers de bezwaarprocedure niet alleen benutten om een concreet besluit terug te draaien, maar ook om hun protest te uiten tegen gemeentelijk beleid waarin het besluit is ingekaderd. In deze gevallen wordt de bezwaarprocedure gebruikt als alternatief voor of verlengstuk van inspraak. Als bewoners geen gelegenheid krijgen om via inspraak hun mening over een beleidsvoornemen kenbaar te maken, grijpen zij de elementen die hen persoonlijk raken aan om hun onvrede met dit beleid in bredere zin onder de aandacht te brengen. Is er wel inspraak, maar voelt men zich niet serieus genomen, herkent men de eigen inbreng niet of onvoldoende in de besluitvorming of heeft men het gevoel dat de gemeente meer aandacht heeft voor belangen van burgers met een bijzondere positie (grondeigenaar, projectontwikkelaar, vergunninghouder), dan wordt de bezwaarprocedure als een verlengstuk van de inspraakprocedure gebruikt om de bezwaren nogmaals over (voor?) het voetlicht te brengen over de boeg van de persoonlijke belangen die in het geding zijn.

217 Vgl. Brenninkmeijer 2008, p. 30.

Meer in het algemeen geldt dat ergernis over het voortraject op verschillende manieren doorwerkt in de bezwaarschriftprocedure. In sommige gevallen functioneert de bezwaarprocedure onbedoeld als alternatief voor een klachtprocedure of als een manier om de uitvoering van een onwettig besluit te vertragen. In andere gevallen wordt de bezwaarprocedure gebruikt om meer duidelijkheid te krijgen. Bijvoorbeeld over toekomstige plannen van de gemeente met een bepaalde buurt of om duidelijkheid te krijgen over een terugbetalingsregeling, of over de betekenis van het bestreden besluit dan wel de gronden waarop het berust. Over die laatstbedoelde gevallen kan men zeggen dat de bezwaarschriftprocedure dan fungeert als alternatief voor een informatiegesprek.

Belangrijke redenen voor een bezwaarprocedure zijn, samengevat, het ongedaan maken van het besluit, het willen opkomen voor zijn recht, duidelijkheid willen verkrijgen, kenbaar maken dat men ontevreden is over de wijze waarop men in het voortraject is behandeld door het bestuursorgaan. Vanuit de optiek van veel burgers is er geen duidelijke scheiding tussen het proces van de primaire besluitvorming en de bezwaarprocedure. Enerzijds werkt de voorgeschiedenis door in de redenen om een bezwaarprocedure te beginnen en anderzijds wordt de bezwaarprocedure soms 'oneigenlijk' aangewend om een onbevredigend voortraject voort te zetten of vlot te trekken. Hieruit kunnen we de conclusie trekken dat het voortraject aandacht vraagt bij het verbeteren van het beleid 'rondom' bezwaarprocedures.

13.3 Ervaring met bezwaarprocedure: de hoorzitting en de voorbereiding ervan

13.3.1 Algemeen

Een interessante bevinding van het kwalitatieve onderzoek is dat bezwaarmakers de voorgeschiedenis – in de zin van de besluitvormingsprocedure ten aanzien van het bestreden besluit – betrekken in de bezwaarprocedure, maar ondanks de ontevredenheid over interacties en procedures in het voorafgaande traject onbevragen tegenover de hoorzitting staan. Een mogelijke verklaring hiervoor zou kunnen zijn, dat de bezwaarprocedure wordt ervaren als een mogelijkheid om het traject 'weer vlot te trekken'.

13.3.2 Informatie

In het kwalitatieve onderzoek is geïnventariseerd welke aspecten bezwaarmakers meewegen in hun beoordeling van de hoorzitting en de voorbereiding ervan. We beginnen met dit laatste. Opvallend veel bezwaarmakers hebben moeite om zich een beeld te vormen van wat zij van de bezwaarprocedure in het algemeen en de hoorzitting in het bijzonder kunnen of mogen verwachten. Bezwaarmakers die weten wat zij van de hoorzitting kunnen verwachten, weten dit uit hoofde van hun beroep, eerdere ervaring met een bezwaarprocedure, door informatie van de advocaat of andere gemachtigde, of omdat ze zelf informatie hebben opgezocht of opgevraagd.

De meeste bezwaarden die aangeven niet goed op de hoogte te zijn, geven te kennen dat zij voorafgaand aan de hoorzitting graag meer informatie of uitleg hadden willen krijgen, bijvoorbeeld in de vorm van een brief, brochure of een voorlichtingsfilmpje. De onderwerpen waarover bezwaarden meer informatie willen, zijn divers en bestrijken verschillende aspecten van de hoorzitting en de voorbereiding ervan. Zie paragraaf 11.2.1.

Wij maken daarbij twee kanttekeningen. Ten *eerste* is het mogelijk dat de betreffende informatie voorhanden is, maar door de bezwaarde kennelijk over het hoofd gezien, of voor de bezwaarde moeilijk te vinden (niet iedereen beschikt bijvoorbeeld over een internetverbinding of voldoende internetvaardigheden).²¹⁸

Ten *tweede* kan het zich voordoen dat bestuursorganen bepaalde informatie niet verschaffen omdat men denkt dat de betreffende informatie overbodig is. Bijvoorbeeld: de informatie – in een geschil waarin derden met tegengestelde belangen betrokken zijn – dat de wederpartij ook is uitgenodigd voor de hoorzitting. Men wordt zoveel mogelijk gehoord in elkaars aanwezigheid (vgl. de artikelen 7:6 en 7:20 Awb). Wij sluiten niet uit dat bestuursorganen veronderstellen dat ook de meeste niet-juristen dit wel weten; of er althans rekening mee zullen houden dat ook de wederpartij aanwezig is. Maar als men er *niet* op voorbereid is, kan de aanwezigheid van de wederpartij een verwarrende – en onaangename – verrassing zijn.

13.3.3 Beleving van de hoorzitting

De ondervraagde bezwaarmakers laten zich over het algemeen positief uit over hun ervaring met de hoorzitting. Doordat veel ondervraagden niet goed weten wat de procedure, samenstelling en taak van de commissie is, hebben ze naar eigen zeggen moeite om te bepalen wat ze van de zitting mogen verwachten. Bij gebrek aan maatstaven gaan zij in hun oordeel over de zitting op hun gevoel af.

Het beeld dat de ondervraagde bezwaarmakers hebben van de zitting wordt vooral door het optreden van de bezwaarcommissie bepaald. In het kwantitatieve deelonderzoek hebben we bezwaarmakers gevraagd naar hun oordeel over de wijze waarop ze zijn behandeld tijdens de zitting door de behandelende commissie en eventueel ook door de namens het bestuursorgaan aanwezige ambtenaar. In het kwalitatieve onderzoek is met het oog op de bevindingen uit het kwantitatieve deel nadrukkelijk ingegaan op de onpartijdigheid / neutraliteit, deskundigheid en het luistergedrag van de bezwaarcommissie.

Voice / participation

Een aspect dat van groot belang is voor de wijze waarop de bezwaarprocedure is ervaren, is of men voldoende gelegenheid krijgt om het eigen verhaal te doen. De meeste bezwaarden geven aan dat zij bij de hoorzitting voldoende gelegenheid kregen om het hunne naar voren te brengen.

²¹⁸ Wij denken bijvoorbeeld aan de – volgens ons heel heldere – UWV-brochure ‘Daar ben ik het niet mee eens, Wat als u bezwaar wilt maken tegen een beslissing van UWV’ te downloaden van de website van het UWV, door ons al genoemd in hoofdstuk 12.

Betrouwbaarheid / luisteren

De meeste bezwaarden zijn van mening dat er goed naar hun verhaal werd geluisterd. Men leidt dat af uit non-verbale communicatie. Belangrijk is ook dat er vragen worden gesteld. Als dit niet gebeurt (of alleen door de voorzitter) dan werkt dat negatief uit op het oordeel op het punt van het luisteren.

Bejegening

Over het algemeen is men positief over de bejegening. Ook komt de commissie, op een enkele uitzondering na, op de bezwaarde over als onafhankelijk, deskundig en betrouwbaar. Men voelde zich in het algemeen serieus genomen. Als een commissielid een vraag stelde die al uit het dossier beantwoord had kunnen worden, had dit een negatieve invloed op het gevoel dat men serieus werd genomen.

Het oordeel over hoe men behandeld is, bleek te kunnen afhangen van subtiliteiten, zoals het verwelkomen, al of geen hand geven, of als men niets te drinken kreeg aangeboden. In het onderzoek komt naar voren dat bezwaarmakers op het punt van een goede ontvangst erg gevoelig zijn. Bij gebrek aan objectieve maatstaven, krijgt de wijze waarop bezwaarden door de bezwaarcommissie worden benaderd een groot gewicht.

In een aantal gevallen geven ondervraagden ook aan wat zij van de houding van de aanwezige ambtenaar vonden. We zien hier verschillende reacties. Sommige bezwaarden ergeren zich aan de starre opstelling van de ambtenaar en geven daarbij vaak aan dat ze eigenlijk ook niet anders hadden verwacht. Andere bezwaarmakers zijn niet teleurgesteld, zij gaan er al bij voorbaat vanuit dat het bestuursorgaan star, traag of onwillig is. Zij zijn niet boos over de opstelling van het bestuursorgaan tijdens de hoorzitting, omdat die opstelling overeenkomt met hun verwachtingen.

Neutraliteit / onpartijdigheid

De geïnterviewden gaven minder negatieve oordelen op het punt van de onpartijdigheid dan wij op basis van de uitkomsten van het kwantitatieve onderzoek hadden verwacht. Licht kritische opmerkingen over de onpartijdigheid hoorden we vooral van burgers die een bezwaar hadden ingediend bij de gemeente die met een ambtelijke commissie werkt. Over de procedure bij het UWV waar het horen evenmin geschiedt door een onafhankelijke commissie, maar door medewerkers van het UWV, werden minder kanttekeningen gemaakt op het punt van de neutraliteit.

13.4 De doorwerking van pogingen om informeel tot een oplossing te komen

Een belangrijke bevinding in het kwantitatieve deel van dit onderzoek is dat bij veel respondenten behoefte bestaat aan een informeel overleg met de betrokken ambtenaar voorafgaand aan of ter vervanging van de hoorzitting. In de kwalitatieve deelstudie is daarom in kaart gebracht of bezwaarmakers zelf initiatief hebben genomen om in de periode voorafgaand aan de hoorzitting langs andere weg tot een oplossing te komen en welk effect hiervan uitgaat op de wijze waarop de

bezwaarprocedure wordt ervaren. Daarnaast is onderzocht of vanuit de behandelende overheidsinstanties pogingen zijn gedaan tot pre-mediation of andere wijzen van informele probleemoplossing.

Gemeente 1. De gemeente heeft in de afgelopen jaren ervaring opgedaan met het gebruik van mediationvaardigheden bij de behandeling van bezwaarschriften. Dit houdt in dat contact wordt opgenomen met bezwaarmakers om uitleg te geven aan de burger. In het jaarverslag 2007-2008 van de commissie bezwaarschriften van de gemeente wordt vermeld dat door de andere aanpak nog slechts 40% van de bezwaren wordt doorgezet. Een opvallende bevinding in het kwalitatieve onderzoek is dat er volgens de ondervraagde bezwaarmakers geen contact met de gemeente heeft plaatsgevonden in de periode voorafgaand aan de zitting. Komt het punt van eventuele alternatieve oplossingen ter sprake dan lijken burgers daar wel voor open te staan en/of behoefte aan te hebben en dat ook eerder een bevredigende oplossing te vinden. Een mogelijke verklaring is dat de onderhavige zaken zich niet lenen voor pre-mediation, bijvoorbeeld omdat de juridische context van de besluitvorming de gemeente geen beleidsvrijheid laat om tot een andere uitkomst te komen dan het bestreden besluit. Maar ook dan blijft het verrassend dat er volgens de bezwaarden geen contact is geweest, waarin dit wordt toegelicht.

Gemeente 2. Ook de tweede gemeente maakt gebruik van inzet van mediationvaardigheden, onder de naam 'Andere Aanpak'.²¹⁹ Opvallend is dat de geïnterviewde burgers dit als zeer negatief hebben ervaren ('een nutteloze stap' en, 'de gemeente draaide de procedure weer terug') en dat zij bij een volgende keer zelfs de voorkeur aan een zitting geven.

Het alternatieve traject heeft in deze gemeente geleid tot een aanzienlijke vermindering van het aantal door de commissie te behandelen bezwaarzaken (voor zover bekend ca. 40%), doordat veel bezwaarschriften worden ingetrokken. De zaken waarover thans (nog) door de commissie wordt geadviseerd zijn zaken waarin geen mediationaanbod is gedaan of waarin de inzet van mediationvaardigheden niet heeft geleid tot overeenstemming. Het gaat dan onder meer om zaken die juridisch gecompliceerd liggen of waarin de verhoudingen tussen partijen muurvast zitten.

Hoewel de negatieve geluiden over het alternatieve traject opvallend zijn – zeker in vergelijking met de geluiden uit de andere twee gemeenten – dienen deze wel te worden geplaatst tegen de geschetste achtergrond: de zaken van de personen die wij hebben gesproken (gevallen waarin het tot een formele behandeling van een bezwaarschrift komt) zijn de gevallen waarin een informele behandeling kennelijk niet kansrijk wordt geacht of al mislukt is.

Gemeente 3. Hoewel er in de derde gemeente niet standaard een alternatief traject wordt aangeboden, is daarvan in 1 zaak kennelijk wel sprake geweest. Van het aanbod hebben bezwaarmakers echter geen gebruik gemaakt, omdat het aanbod in een te vroeg stadium werd gedaan. Evenals in gemeente 1 lijken bezwaarmakers

219 Over de 'Andere Aanpak' zie bijlage 5 bij dit rapport.

echter wel open te staan voor een dergelijk traject of daarvoor zelfs een voorkeur te hebben.

Het UWV hanteert een zogenaamde ‘persoonlijke benadering’. In de uitnodiging voor de hoorzitting wordt aangekondigd dat er telefonisch contact opgenomen zal worden om eventueel de zaak op te kunnen lossen zodat bezwaar niet meer nodig is. Hoewel aangekondigd in de uitnodiging, geven bezwaarmakers in de meeste door ons onderzochte gevallen aan dat er geen contact is opgenomen. Uitgaande van deze informatie heeft deze persoonlijke benadering in de door ons onderzochte zaken – als deze al heeft plaatsgehad – weinig tot geen effect gehad.

In de periode voorafgaand aan de zitting heeft ongeveer de helft van de bezwaarmakers contact gehad met de instantie. Bezwaarmakers die niets vernemen van de instantie na het indienen van hun bezwaarschrift zouden graag beter geïnformeerd willen worden over de verdere gang van zaken. Het merendeel van de in ons onderzoek betrokken bezwaarmakers die tussentijds contact hebben gehad met de instantie neemt hiertoe zelf het initiatief. Ongeveer de helft vraagt om informatie over de hoorzitting of de voorbereiding ervan, de overige bezwaarmakers zoeken contact in de hoop tot een informele oplossing voor hun probleem te komen. In de gevallen waarin het bestuursorgaan het initiatief neemt voor een gesprek met bezwaarmakers, is dit volgens de geïnterviewden om het besluit nogmaals toe te lichten en in een enkel geval ook om te bezien of een probleem langs een andere weg dan de bezwaarprocedure kan worden opgelost. De ervaringen van de geïnterviewde burgers met het op een alternatieve wijze zoeken naar een oplossing zijn niet erg positief. De contacten in de periode voorafgaand aan de zitting hebben over het algemeen niet het door bezwaarmakers gewenste resultaat. Zij zijn teleurgesteld dat het niet mogelijk is gebleken om langs informele weg tot een oplossing te komen en zien de hoorzitting als een mogelijkheid om (alstublieft) hun verhaal kwijt te kunnen.

Hier past de al eerder gemaakte kanttekening dat wij spraken met vertegenwoordigers van een groep van gevallen waarin een informele afdoening kennelijk niet kansrijk werd geacht of niet heeft geleid tot overeenstemming. Onze indruk is dat de bezwaarmakers die negatief oordelen over een alternatief traject, tot dit oordeel komen omdat zij er van uitgingen dat er voor hen materiële winst te behalen valt bij een alternatief traject. Naar onze indruk verwachtten deze bezwaarmakers dat een benadering in de trant van ‘laten wij proberen er samen uit te komen’ openingen biedt voor een compromis. Als dit niet het geval blijkt, lijken de negatief gestemden al gauw de conclusie te trekken dat het bestuursorgaan hen aan het lijntje heeft willen houden of zelfs hen van hun rechten heeft willen afhouden. Minder negatief gestemden spreken in termen van tijdverlies.

Een van de redenen om de behoefte aan een informele probleemoplossing nader te onderzoeken in de kwalitatieve deelstudie is dat uit het kwantitatieve deel blijkt dat ook derdebelanghebbenden aangeven een voorkeur te hebben voor een alternatief traject. Dit is een op het eerste gezicht opvallende uitkomst omdat deze groep al in het bezit is van een begunstigende beslissing (in onze voorbeelden de bouwvergunning) en naar verhouding vaak in het gelijk wordt gesteld in die zin dat de bezwaren van omwonenden dikwijls ongegrond werden verklaard. Bij na-

dere doordening is de belangstelling van deze groep belanghebbenden verklaarbaar, doordat zij te maken hebben met een heel beperkte en bepaalde groep belanghebbenden met een tegengesteld belang, namelijk meestal hun naaste burenen: personen waar men 'verder mee moet'.

Het lijkt ons zinvol om verschillende situaties te onderscheiden waarin behoefte kan bestaan aan informele probleemoplossing. In de *eerste* plaats kan een alternatief traject winst brengen in situaties waarin het betreffende wettelijk kader onderhandelingsruimte biedt. Dat is bijvoorbeeld het geval als in het bestreden besluit invulling wordt gegeven aan bestuurlijk beleid met betrekking tot een buurt of wijk. Dat is een concretisering van plaatselijke politiek waarbij veel buurtbewoners enige zeggenschap (inspraak) verwachten, als een democratisch recht. Maar het geldt ook bij andere beslissingen, waarbij (gemeente-) politieke kleur nauwelijks een rol speelt, maar toch een duidelijke bestuurlijke keuzeruimte bestaat. Waar de toepasselijke regels keuzen openlaten, valt iets te onderhandelen.

Daarnaast, in de *tweede* plaats, kan een poging tot informele probleemoplossing zinvol zijn in situaties waarin de bij het bezwaar betrokken partijen er belang bij hebben te laten zien dat zij bereid zijn elkaar tegemoet te komen, zelfs al noodzaakt het betreffende juridische kader daar niet toe (zoals dikwijls bij bouwvergunningen het geval is).

In de *derde* plaats zijn er situaties die niet te rekenen zijn tot de zojuist genoemde categorieën, maar waarin het bestuursorgaan de indruk heeft dat er misverstanden bestaan die opgehelderd kunnen worden, zonder dat dit iets aan de uitkomst van de besluitvorming verandert.

Puntiger geformuleerd komt deze onderscheiding neer op differentiatie tussen:

- besluitvorming met ruimtelijke uitstraling waar een onbepaalde groep derdenbelanghebbenden bij is betrokken;
- besluiten op aanvraag met een beperkt aantal, bekende ('bepaalde') derdenbelanghebbenden (situatie 'aanvrager versus burenen');
- besluiten waar geen derden bij betrokken zijn.

Gevallen die passen in de eerste categorie lenen zich voor inspraak. Bezwaarmakers in ons onderzoek die met dergelijke besluiten te maken hadden vroegen ook om zoiets als inspraak. De positie van het bestuursorgaan is een andere dan in de tweede categorie gevallen. Bij de gevallen die zich lenen voor inspraak beschouwen de burgers het bestuursorgaan als de partij die iets wil (namelijk: een beleidsdoel formuleren of realiseren). In veel gevallen geschiedt de besluitvorming op initiatief van het bestuursorgaan zelf. Het ligt dan voor de hand dat men met dat bestuursorgaan in gesprek wil. De positie van de burger is gericht op het eigen belang, maar daarnaast dikwijls mede op dat van de (deel-) gemeenschap, bijvoorbeeld het belang van een buurt.

Bezwaarprocedures en andere juridische procedures kunnen worden voorkomen als de gemeente ruimte geeft voor inspraak en de inspraakprocedure zo vorm geeft en voert dat burgers ervaren dat zij serieus genomen worden en voor zover als mogelijk bij de besluitvorming betrokken worden. Belangrijke factoren zijn dan het gehoord worden, het zorgvuldig omgaan met informatie, het transparant zijn

en het tot een zorgvuldige (belangen)afweging komen.²²⁰ In dit verband kunnen bestuursorganen ook hun voordeel doen met bevindingen uit studies over bijvoorbeeld burgerparticipatie. Dergelijke studies bieden een handreiking om na te denken over de wijze waarop inspraak en interactief beleid zo kan worden vormgegeven dat ontevredenheid over de interacties en procedures niet al besloten liggen in de vormgeving van participatietrajecten.

Bij besluiten op aanvraag waar de belangen van een beperkt aantal bekende belanghebbenden betrokken zijn ligt de rol van de overheid op de achtergrond. Het bestuursorgaan is passiever betrokken. De positie van de burger is sterk gericht op bescherming van het eigen belang. Als er een geschil ontstaat en sprake is van dit type besluit dan ervaren de bezwaarmakers veelal waarschijnlijk primair een geschil met een medeburger en pas secundair met het betrokken bestuursorgaan.

Bij besluiten uit de categorie besluiten op aanvraag met bekende derden-belanghebbenden zal doorgaans sprake zijn van minder sturingsmogelijkheden voor het bestuursorgaan in het voortraject. Niettemin zijn er voor het bestuursorgaan ook hier kansen om escalatie van problemen te voorkomen. Op basis van ons onderzoek benadrukken wij het belang van informatieverschaffing, transparantie wat de contactmogelijkheden betreft en een correcte bejegening. Het aanbieden van een alternatief als eenmaal bezwaar is gemaakt kan nog zin hebben: met name als de aanvrager hecht aan goede relaties met de derden-belanghebbenden.

Hoe is dat in gevallen van de derde categorie? Dat zijn gevallen waarin een bestuursorgaan een negatieve beslissing neemt op een aanvraag van een burger, zonder dat sprake is van derden. Ook in dat type gevallen blijken bezwaarmakers naast een correcte bejegening gedurende het proces van de primaire besluitvorming ook veel waarde te hechten aan méér informatie. Daarnaast kan behoefte bestaan aan een meedenkende opstelling. Vaak geven ambtenaren alleen aan waarom een verzoek wordt afgewezen, maar tast de burger in het duister over zijn eventuele mogelijkheden. Ons vermoeden is dat burgers afzien van een bezwaarschrift als ambtenaren in het voortraject duidelijkheid verschaffen over de kaders waaraan zij bij de besluitvorming gehouden zijn, zeker als ook kan worden aangegeven onder welke condities het verzoek van de burger een grotere kans van slagen heeft.

Er lijkt een discrepantie te schuilen in het doel van een alternatief traject en de wijze waarop burgers dat ervaren en het uitblijven van resultaten. Sommigen geven de voorkeur aan de bezwaarprocedure omdat zij goede ervaringen hebben met deze procedure, een andere manier geen recht doet aan de zaak, of de bezwaarprocedure een wettelijke basis heeft en voor iedereen hetzelfde is. Maar een groot deel van de ondervraagde bezwaarmakers staat in beginsel open voor alternatieve oplossingen waarbij het argument dat het dan minder juridisch is vaak een rol

220 Brenninkmeijer 2008, p. 31-32.

speelt.²²¹ Sommigen vinden de bezwaarprocedure een zwaar middel om tot een oplossing te komen. Toch lijken veel burgers achterdochtig op het moment dat een alternatief traject wordt voorgesteld. Verder komt het voor dat zij teleurgesteld zijn over de uitkomsten van zo'n informeel traject en geen vertrouwen meer hebben in een informele wijze van oplossen.

13.5 Opvallendste conclusies

Welke uitkomsten van het kwalitatieve deelonderzoek zijn het meest in het oog springend?

Positief over de wijze waarop men gehoord is

De geïnterviewde personen zijn in het algemeen positief over de wijze waarop men gehoord is. Dit geldt het element *voice*: men zegt voldoende gelegenheid te hebben gekregen om het hunne naar voren te brengen. Ook vindt men dat er goed is geluisterd ('betrouwbaarheid'). Men voelt zich correct bejegend, serieus genomen. Op dit punt geeft het kwalitatieve onderzoek een enigszins gunstiger beeld dan het kwantitatieve deelonderzoek. Over het aspect van de neutraliteit zijn de geïnterviewden wel minder positief dan ten aanzien van de andere aspecten van procedurele rechtvaardigheid, maar het beeld is toch minder uitgesproken negatief dan in het kwantitatieve deelonderzoek naar voren kwam.

De meest kritische geluiden die wij optekenden over de hoorzitting betroffen de houding van de vertegenwoordigers van het bestuursorgaan, in zaken die werden behandeld door een onafhankelijke commissie. Die houding vond men vaak star en men stoorde zich er aan als er ('weer') een andere ambtenaar optrad dan degene(n) waar men eerder contact mee had gehad.

Andere aanpak; alternatief traject

Wat betreft de 'Andere Aanpak', die kan leiden tot een alternatief traject, vallen vooral twee zaken op. In de eerste plaats geven veel ondervraagden aan dat een dergelijke aanpak in hun zaak niet heeft plaatsgevonden. In de tweede plaats, in gevallen waarin wel een poging tot informele afhandeling heeft plaatsgevonden, zijn de ervaringen van degenen die wij ondervroegen zeker niet altijd positief en soms zelfs uitgesproken negatief.

Grote behoefte aan informatie

In de gesprekken kwam naar voren dat men van tevoren meer had willen weten over de gang van zaken tijdens de bezwaarschriftprocedure. Een aantal geïnterviewden gaf aan zich op heel basale punten overvallen gevoeld te hebben, bijvoorbeeld door de voor hen onverwachte aanwezigheid van de wederpartij, of door de omstandigheid dat een medisch onderzoek plaatsvond.

²²¹ Uit de landelijke onderzoeken van BZK komt naar voren dat de inzet van mediationvaardigheden bij de overheid kan leiden tot een verbetering van de klanttevredenheid van burgers en bedrijven. Het Rapport Een luisterend oor 2008, p. 3, spreekt van een verbetering van ongeveer 20%.

Een goede ambiance is erg belangrijk

Het oordeel over hoe men behandeld is, bleek te kunnen afhangen van subtiliteiten, zoals hoe men verwelkomd is, of er al dan niet een hand werd gegeven, of men iets te drinken kreeg aangeboden. In het onderzoek komt naar voren dat bezwaarmakers op het punt van een goede ontvangst erg gevoelig zijn. Belangrijk is ook de fysieke opstelling (positie van tafels, stoelen, enz.) van het gezelschap bij het horen. Die opstelling is belangrijk voor de sfeer, maar ook omdat men elkaar goed moet kunnen zien en horen.

Deel III
Verbindende opmerkingen

14 Verhouding van de uitkomsten van het kwalitatieve onderzoek tot die van het kwantitatieve deelonderzoek

Het kwalitatieve deelonderzoek bevestigt in grote lijnen de resultaten van het kwantitatieve deelonderzoek. Daarnaast levert het op een aantal punten extra inzicht op.

Kernelementen procedurele rechtvaardigheid

De interviews in het kader van het kwalitatieve onderzoek bevestigen dat men in het algemeen van oordeel is dat men voldoende gelegenheid heeft gehad het standpunt naar voren te brengen, en ook, dat er goed is geluisterd (met name waar men is gehoord door een onafhankelijke commissie). De gesprekken geven meer informatie over hoe men tot het oordeel komt dat er goed is geluisterd dan het kwantitatieve onderzoek verschaftte. Actief luisteren is belangrijk, en als degenen die horen er blijk van geven een goede dossierkennis te bezitten, werkt dat positief. Hetzelfde geldt voor het geval een onafhankelijke commissie de vertegenwoordiger(s) van het bestuursorgaan – waar nodig – stevig aan de tand voelt.

Als het gaat om het aspect neutraliteit leveren de interviews een minder uitgesproken negatief beeld op dan het kwantitatief onderzoek. Bij het interpreteren van de uitkomsten van het kwantitatieve deelonderzoek bestond enige onzekerheid over hoe de sterk negatieve score met betrekking tot neutraliteit geduid moest worden. Wat bedoelden de respondenten die aangaven dat de instantie die op het bezwaar beslist niet onpartijdig is? Bedoelden zij dat die instantie niet *onafhankelijk* is, zonder dat zij daar een duidelijk negatief oordeel aan verbonden ('dat is nu eenmaal de structuur'), of bedoelden de respondenten dat zij vreesden dat de beslissende instantie vooringenomen was en dat dit de uitkomst negatief zou kunnen beïnvloeden? Naar aanleiding van het kwantitatief onderzoek vermoedden wij al dat de respondenten een negatieve kwalificatie hebben willen geven. Dit is in zoverre bevestigd in de gesprekken in het kader van het kwalitatief deel, dat er inderdaad duidelijke geluiden van twijfel aan de onpartijdigheid zijn geuit. Echter, die richtten zich vooral tegen de (vertegenwoordigers van de) bestuursorganen en niet tegen een onafhankelijke commissie. Bovendien maakten de gesprekken duidelijk dat de opmerkingen niet specifiek betrekking hadden op de bezwaarprocedure, maar een bredere strekking hadden. Dat gebrek aan vertrouwen gaat terug tot vóór het begin van de bezwaarschriftprocedure. Het ziet ernaar uit dat de uitgesproken negatieve kwalificaties die in het kwantitatief deel van het onderzoek werden geregistreerd op het aspect neutraliteit in belangrijke mate toe te schrijven zijn aan de rol van het bestuursorgaan, en wel vanaf het begin van

de besluitvormingsprocedure, en slechts ten dele aan de bezwaarschriftprocedure; zeker niet in het geval het horen geschiedt door een onafhankelijke commissie.

Belang van een goede ambiance

Ook waar het gaat om de vraag of men zich correct behandeld voelt levert het kwalitatieve deelonderzoek een positiever beeld op dan het kwantitatieve deelonderzoek. Waar in de gesprekken kritische geluiden naar voren kwamen, betrof dat veelal aspecten die in de vorige paragraaf werden gerekend tot de ambiance. Hoe belangrijk de details zijn van hoe de bezwaarmakers ter gelegenheid van de hoorzitting worden ontvangen en tegemoet getreden kwam in het kwantitatieve deelonderzoek nog niet naar voren.

Bij de vaststelling dat op deze punten het tweede deelonderzoek een positiever beeld schetst dan het eerste, past de kanttekening dat het oordeel van de geïnterviewden is gevraagd vlak na de mondelinge behandeling, dus voordat zij op de hoogte waren van de uitkomst van de bezwaarprocedure.

De factor tijd

Een opvallende conclusie uit het kwantitatieve deel van het onderzoek was de ontevredenheid over de lange duur van de procedure. In de gesprekken ten behoeve van het tweede deel van het onderzoek is ook de tijdsduur aan de orde gekomen. Het kwalitatieve onderzoek voegt aan de in het eerste deelonderzoek verkregen informatie toe, dat de bezwaarmakers de duur van de procedure mede als lang ervaren doordat men een onevenwichtigheid voelt: in de ogen van de bezwaarmakers lijken de bestuursorganen alle tijd te hebben, terwijl de bezwaarmaker zich onder sterke tijdsdruk voelt staan.

Informatieverstrekking

Bij de opvallendste resultaten van het kwalitatieve onderzoek is aangegeven dat de bezwaarmakers behoefte bleken te hebben aan meer informatie, en dat zij bij gebrek aan informatie soms juist op basale punten onaangenaam verrast werden door de gang van zaken. Dit is een door de onderzoekers niet verwachte opbrengst van het onderzoek, die waarschijnlijk alleen door het tamelijk open karakter van de gesprekken naar boven is gekomen.

Behoeft aan een informele aanpak

De informele, 'andere' aanpak, mogelijk leidend tot een informele oplossing van het geschil, wordt, afgaande op de in het kwalitatief deel van het onderzoek gevoerde gesprekken, door de geïnterviewden zeker niet altijd positief ontvangen. De geïnterviewden geven vaak wel aan dat zij op zich voorstander zijn van een informele behandeling of oplossing (conform de uitkomsten van het kwantitatieve onderzoek). Toch laten veel geïnterviewden zich negatief uit over hoe dit in hun geval is gelopen. Allereerst omdat een aantal van hen zegt niet te zijn uitgenodigd voor een informeel gesprek. Maar bovendien, in de gevallen waarin een informele aanpak wel is gehanteerd of mediation is geprobeerd, omdat dit volgens een aantal geïnterviewden geen positieve effecten heeft gehad.

15 Hoe verder?

Verschillende zaken verdienen een verschillende aanpak. Wij constateerden dat de bezwaarschriftprocedure door bezwaarmakers soms gebruikt lijkt te worden als een alternatief voor een klachtprocedure, of voor gemiste inspraak, of als alternatief voor informatie-uitwisseling die voorafgaand aan het bestreden besluit gemist werd, of voor het verkrijgen van een toelichting die in het besluit zelf ontbrak.

Wij zien dit niet bij voorbaat als ongewenst. Natuurlijk is het beter dat kwesties die door burgers als een tekortkoming in de besluitvorming worden gezien worden opgelost voordat het tot een bezwaarschrift komt. Maar als dat niet is gebeurd kan de bezwaarschriftprocedure daar in voorzien. Soms past dan de mogelijkheid van een informele aanpak buiten het bezwaar om nog beter.

Wat de verschillende situaties betreft: wij maakten onderscheid tussen zaken die zich om verschillende redenen lenen voor een informele aanpak, een alternatief traject. De conclusie is, dat de agenda van die aanpak en de rollen van de deelnemers op die verschillen zouden moeten zijn afgestemd. Het verdient aanbeveling om, in situaties waarin geen onderhandelingsruimte bestaat, vooraf duidelijk te maken wat het doel is van het contact. In een dergelijk geval zal dat niet veel meer kunnen zijn dan informatie-uitwisseling: berust het besluit op de juiste feitelijke vooronderstellingen en hoe kan het nader worden toegelicht? In een aantal gevallen waarin bezwaarmakers zich teleurgesteld toonden over een informele aanpak lijkt gebrek aan duidelijkheid daar debet aan. De indiener van een bezwaarschrift verwacht, als termen als (pre-) mediation vallen, dat er iets onderhandeld kan worden. Het bieden van de bedoelde duidelijkheid is ook in de bezwaarschriftprocedure zelf van groot belang. Uit het onderzoek blijkt een grote behoefte aan informatie en duidelijkheid over wat men van de procedure mag verwachten. Dat geldt niet alleen de procedure, maar ook de materieelrechtelijke juridische kaders.

Soms kunnen bezwaarmakers alsnog invloed hebben op de uitkomst van de besluitvorming en soms is de primaire functie van bezwaar informatie-uitwisseling. Ook dat laatste is functioneel, als 'verlengde besluitvorming'. In dat geval is dat dan niet primair omdat er een beleidskeuze moet worden heroverwogen, maar omdat feitelijkheden moeten worden rechtgezet of een wettelijk kader moet worden toegelicht. Met name bij besluiten afkomstig uit zogenaamde beschikkingenfabrieken kan de bezwaarprocedure een belangrijke functie vervullen als compensatie voor een gebrek aan maatwerk in de primaire fase.

Als een informeel alternatief traject, een 'Andere Aanpak', overwegend succesvol is gebleken, betekent dit dan dat ook verdere behandeling van de bezwaarschriften informeler moet worden? Dat is zeker niet in alle opzichten het geval. Niet altijd is een informele aanpak succesvol. Sommige bezwaarden vinden het een verademing om ('eindelijk') een min of meer onafhankelijk gehoor te vinden ten overstaan van

een commissie. Een zeker formeel karakter van de setting kan daar aan tegemoetkomen.

Moet het dan nog formeler worden; een procedure die erg op rechtspraak lijkt? Ook dat lijkt ons niet gewenst. In ieder geval is het niet gewenst als, in gevallen die behandeld worden door een onafhankelijke commissie, de vertegenwoordigers van het bestuursorgaan zich opstellen alsof het een generale repetitie voor de fase van de rechtspraak betrof.

Hier raken we het wezen van de bezwaarprocedure. Uit een aantal van onze interviews in het kwalitatieve deel van het onderzoek ontstaat het beeld van ambtenaren die als terriërs een genomen besluit verdedigen, vaak door met een beroep op juridische regels de argumentatie van de bezwaarmakers onderuit te halen. De luisterende functie, de gespreksfunctie, laat men dan geheel in handen van de commissie. In een aantal gevallen leest de ambtenaar tijdens de zitting een pleitnota voor. Dit heeft sommige geïnterviewden ernstig gestoord. Zij voelen zich toch al in een achterstandspositie en worden dan geconfronteerd met een schriftelijk stuk waarvan zij denken dat zij dat (dus) ook voor aanvang van de zitting hadden kunnen krijgen. Nu hebben de bezwaarmakers er vooraf geen kennis van kunnen nemen. Zij hebben zich zodoende onvoldoende kunnen voorbereiden op de hoorzitting. Dat klemt met name daar waar het gaat om de standpunten en argumenten van het bestuursorgaan in de juridisch-technische sfeer. Als ambtenaren zich zo opstellen, ontstaat gemakkelijk het gevoel van een rechtszitting waarbij het de rol van de commissie is om te beslissen wie gelijk krijgt. De heroverwegingsfunctie vereist naar onze mening dat ook de vertegenwoordigers van het bestuursorgaan er aan meewerken dat de luisterende, gespreksfunctie van bezwaar tot zijn recht komt.

16 Samenvatting

16.1 Inleiding

Het doel van dit onderzoek is om meer te weten te komen over hoe burgers de in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) geregelde bezwaarschriftprocedure ervaren.

De Awb bevat algemene regels voor in beginsel het gehele bestuursrecht. Dat betekent dat het toepassingsgebied van deze wet heel breed is. Onder de werking van de wet vallen allerlei rechtsgebieden, zoals het milieurecht, ruimtelijk ordeningsrecht (bestemmingsplannen; bouwvergunningen e.d.), sociaal zekerheidsrecht, economisch bestuursrecht (bijvoorbeeld op het terrein van telecommunicatie of de bankwereld), vreemdelingenrecht, belastingrecht en subsidiëring op het terrein van de kunst. Op al die terreinen bestaan specifieke regels, maar voor een aantal algemene kwesties geldt daarnaast de Awb. Als tegen een besluit een mogelijkheid van beroep bij de rechter bestaat, dan is de hoofdregel dat men een bezwaarschriftprocedure dient te doorlopen voordat men naar de rechter kan gaan.

Het bezwaarschrift wordt ingediend bij het bestuursorgaan dat het aan te vechten besluit heeft genomen. Dat betekent, dat als bijvoorbeeld een aanvraag voor subsidie is afgewezen door een college van B & W, het bezwaarschrift wordt ingediend bij (en wordt behandeld door) datzelfde college van B & W. Het is de bedoeling dat het orgaan dat op het bezwaarschrift beslist het besluit heroverweegt. Dat wil zeggen dat het orgaan zich dient af te vragen of het nog steeds achter het besluit, zoals dat aanvankelijk werd genomen, staat.

De Awb is in 1994 in werking getreden en er is al een flink aantal evaluerende studies naar de werking van de Awb verricht. Voor zover die onderzoeken waren gericht op de ervaringen van gebruikers van de Awb, ging het doorgaans vooral om ervaringen van degenen die de wet toepassen: bestuurders en rechters. De commissie die de regering adviseerde over de verschillende in het kader van de derde evaluatie uitgevoerde onderzoeken, de Commissie Evaluatie Awb III, vond het 'belangrijk dat de veronderstellingen van de wetgever op dit punt systematischer door middel van sociaal-wetenschappelijk onderzoek aan de werkelijkheid worden getoetst'.

Deze aanbeveling was aanleiding voor de Directie Wetgeving van het Ministerie van Justitie en de Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving (CZW) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) om bij het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie (WODC) het verzoek neer te leggen onderzoek uit te zetten dat inzicht zou kunnen verschaffen in de verwachtingen en ervaringen van burgers met betrekking tot Awb-bezwaarschriftprocedures. Dat heeft geleid tot het onderzoek waarvan in dit rapport verslag wordt gedaan.

16.2 Onderzoeksdesign

Het onderzoek is in twee deelonderzoeken gesplitst. Als eerste deel is een voornamelijk kwantitatief onderzoek verricht. Het kwantitatieve onderzoek inventariseert de ervaringen van burgers voor en tijdens bezwaarschriftprocedures en brengt de factoren in kaart die hierop van invloed zijn. Voor een dieper inzicht in de onderliggende mechanismen is een beknopte kwalitatieve deelstudie gemaakt, aansluitend aan het eerste deelonderzoek. Het kwalitatieve deelonderzoek beoogt vanuit een integraal perspectief een dieper inzicht te geven in de verwachtingen en doelstellingen van bezwaarden en hun ervaringen en handelwijzen voor, tijdens en na de bezwaarschriftprocedure.

Het kwantitatieve deelonderzoek

Voor het kwantitatieve deel van het onderzoek is de keuze gemaakt om respondenten op te sporen via de bestuursorganen die in het onderzoek worden betrokken. De gegevens over potentiële bezwaarmakers berusten bij de bestuursorganen. Bovendien maakt deze aanpak het mogelijk om potentiële bezwaarden te bevragen op een moment dat de beslissing om al dan niet een bezwaarschriftprocedure te starten voor hen actueel is en zij benaderd kunnen worden op een moment dat de eventuele hoorzitting nog niet heeft plaatsgevonden. Wat de personen betreft die na afloop van de bezwaarschriftprocedure benaderd zijn, geldt eveneens dat aanlevering van gegevens door de bestuursorganen betekent dat het mogelijk is de respondenten te bevragen op een moment waarop hun ervaringen nog vers zijn. Er is voor gekozen om te werken met telefonische enquêtes. In totaal zijn met 376 personen geslaagde telefonische interviews gehouden. Met 32 van hen is dit 2x gebeurd (1x voorafgaand aan de procedure en 1x na afloop van de procedure).

Het onderzoek is zo opgezet dat sprake is van *diversiteit van* in het onderzoek te betrekken *respondenten*. De opzet moest er voor zorgen dat ook personen met een lagere opleiding, met een geringere taalvaardigheid en met een lager inkomen goed vertegenwoordigd zouden zijn. Diversiteit van respondenten is ook nagestreefd doordat naast natuurlijke personen ook bedrijven zijn bevestigd. Daarnaast is gestreefd naar *diversiteit* waar het de *onderliggende besluiten* betreft (bijvoorbeeld: niet alleen besluiten over vergunningen, maar ook sanctiebeslissingen). Tenslotte is een spreiding gezocht waar het de aard van de besluitvorming door bestuursorganen betreft (*diversiteit aan bestuursorganen*). Daarbij was het met name de bedoeling om niet alleen de ervaringen van burgers met sterk op het individuele geval toegespitste bestuurlijke afwegingen te onderzoeken, maar ook de ervaringen met meer massale besluitvorming (tegenstelling '*besluitenatelier*' versus '*besluitenfabriek*').

Het kwalitatieve deelonderzoek

De kwalitatieve deelstudie is als volgt opgezet. Uit de aard van het te onderzoeken verschijnsel volgt dat de bezwaarden ook in het kwalitatieve deel de waarnemingseenheden zijn. Door middel van 38 mondelinge interviews met bezwaarden is informatie verkregen over hun verwachtingen, ervaringen en handelwijzen. Daarbij is gebruik gemaakt van semi-gestructureerde interviews, om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de belevingswereld van de ondervraagde bezwaarden. Bij het

afnemen van de interviews is gewerkt met een topiclijst, die mede naar aanleiding van de resultaten van het kwantitatieve onderzoek is opgesteld. De resultaten van het kwalitatieve deel van het onderzoek komen in dit rapport aan de orde na bespreking van de uitkomsten van het kwantitatieve onderzoek (vanaf hfs. 10 tot en met hfs. 13).

Opmerkingen over de beoordeling van de gevonden resultaten

Voordat de conclusies uit het onderzoek worden weergegeven, eerst een drietal algemene opmerkingen vooraf.

- Wij tekenden op wat mensen aangaven te hebben ervaren. Wij hebben niet onderzocht in hoeverre deze ervaringen overeenstemmen met de werkelijkheid. Het gaat er niet primair om of de opmerkingen van de respondenten ‘waar’ zijn, het gaat in dit onderzoek om hoe men een en ander heeft ervaren. Wel is het zo, dat als (veel) respondenten over feitelijkheden uitspraken deden die twijfel oproepen over de juistheid ervan, dit voor ons aanleiding kon zijn om bij het betreffende bestuursorgaan navraag te doen. Ook dan ging het ons er niet om te controleren wat er in het concrete individuele geval was gebeurd, maar om in zijn algemeenheid de betekenis van bepaalde scores te achterhalen. Bijvoorbeeld: als men aangaf dat er na het indienen van bezwaar door het bestuursorgaan geen contact was opgenomen, telefonisch, dan weten wij niet of dit klopt. Maar, als veel respondenten aangaven dat er geen contact was opgenomen, hebben wij het betreffende bestuursorgaan gevraagd naar het beleid op dit punt.
- Uit de door ons in dit onderzoek verzamelde gegevens mogen niet te snel conclusies worden getrokken over hoe de verschillende in het onderzoek betrokken bestuursorganen presteren, bij het uitvoeren van de bezwaarschriftprocedure. Voor een dergelijke vergelijking zou meer eenheid van onderwerp van het bezwaar nodig zijn geweest. Het was ook geen doel van het onderzoek om bestuursorganen te vergelijken, maar juist om te zien hoe bezwaarschriftprocedures in verschillende omstandigheden worden ervaren.
- Bij de beoordeling van de uitkomsten van het onderzoek dient te worden bedacht dat het lang niet altijd vaststaat dat de gemelde ervaringen zijn toe te schrijven aan de bezwaarschriftprocedure, dan wel te maken hebben met andere factoren. Op verschillende punten kon worden vastgesteld dat de opmerkingen die geïnterviewden maakten in wezen betrekking hadden op hoe betrokkene de bestuurlijke besluitvorming die aan de bezwaarprocedure vooraf ging heeft ervaren. Dit kon met name worden opgemaakt uit antwoorden op open vragen en in het kwalitatieve deel van het onderzoek.

16.3 Opvallendste conclusies uit het kwantitatieve deelonderzoek

Welke uitkomsten van het kwantitatieve deelonderzoek zijn het meest in het oog springend?

Negatief eindoordeel

Opvallend is in de eerste plaats het overwegend negatieve eindoordeel. Gemiddeld genomen heeft bijna driekwart van de respondenten een (heel) negatief

eendoordeel. Bij de SVB-respondenten is het aandeel negatieve eindoordelen weliswaar duidelijk lager, maar deze respondenten kregen ook veel vaker een voor hen positieve beslissing op het bezwaar. Overigens kwam uit het onderzoek een verband naar voren tussen eendoordeel en uitkomst van de procedure. Zoals in paragraaf 7.3.1 is aangegeven hebben de respondenten met een positieve uitkomst significant vaker een positief eendoordeel over de procedure dan degenen met een negatieve uitslag.²²²

Ontevredenheid over de duur van de procedure

Meer dan de helft van de respondenten vindt dat de procedure te lang heeft geduurd. De mening over de tijdsduur is een bepalende factor voor het eendoordeel over de procedure. Bij de open vragen is de duur van de procedure het verbeterpunt dat het vaakst wordt genoemd.

Veel respondenten (70%) vinden dat de beslissing snel is genomen als deze binnen twee maanden valt, ook al vindt ongeveer een vijfde van de respondenten dat het dan al te lang heeft geduurd. Als de procedure binnen drie maanden is afgerond houden de oordelen elkaar ongeveer in evenwicht. Duurt het langer dan drie maanden dan vindt men dat overwegend te lang. Toch kan de kwalificatie van wat men lang vindt duren niet helemaal in een vaste tijdseenheid worden uitgedrukt. Zo werd op de bezwaarschriften in de SVB-groep in 61% van de gevallen binnen 2 maanden beslist. Dat is veel gunstiger dan bij de andere respondentgroepen. Desondanks vond nog 44% van de SVB-respondenten dat de beslissing te lang uitbleef.

Behoeftte aan tussentijds contact / informele afdoening

In het licht van het streven van de meeste²²³ bestuursorganen om bezwaarschriften zoveel mogelijk informeel af te doen is opvallend, dat een betrekkelijk gering aantal respondenten aangaf dat door het bestuursorgaan contact was opgenomen, na het indienen van het bezwaarschrift. Uit het onderzoek komt naar voren dat veel van de respondenten wel behoefte hadden aan overleg en een voorkeur uitspraken voor een informele afdoening. Dat gold zelfs voor de respondenten die niet zelf bezwaar maakten, maar aan de procedure deelnamen ter 'verdediging' van de bouwvergunning die zij hadden verkregen.²²⁴

Kernelementen procedurele rechtvaardigheid en eendoordeel

De antwoorden op de vraag of men vond dat er op de hoorzitting goed was geluisterd luidden overwegend positief. Hetzelfde geldt voor de vraag of er voldoende tijd was voor de hoorzitting. Wij leidden daaruit af dat men overwegend een positief oordeel had waar het de elementen '*betrouwbaarheid*' en '*voice*' betrof. Deze elementen hebben geen significante invloed op het eendoordeel over de procedure. De positieve oordelen op deze elementen hebben niet kunnen voorkomen dat het eendoordeel overwegend negatief uitpakte.

²²² Zie Tabel 7.9, en zie Tabel 9.2 in par. 9.3.5.

²²³ Dit geldt niet voor de Arbeidsinspectie, waar men vanwege het sanctie-karakter van de onderzochte besluiten het standpunt huldigt dat een informele afdoening snel kan leiden tot rechtsongelijkheid.

²²⁴ Zie par. 9.3.2 en het slot van par. 9.4.3.

Op het punt van de ‘neutraliteit’ worden veel negatieve beoordelingen gegeven. Er is een verband met de uitkomst. Driekwart van degenen die een negatieve uitkomst kregen oordeelde negatief over de neutraliteit. Toch gaf van degenen die in het gelijk waren gesteld nog meer dan een derde een negatief oordeel op dit punt. Het element neutraliteit is belangrijk voor het eindoordeel over de bezwaarprocedure.

De negatieve en positieve antwoorden op de vraag of men tevreden was over de manier waarop men op de hoorzitting was behandeld (*‘respectvolle bejegening’*) hielden elkaar ongeveer in evenwicht. De antwoorden hadden significante invloed op het eindoordeel. Ook bij de open vragen kwamen vrij veel kritische opmerkingen voor over de manier waarop men was bejegend: méér dan over het element ‘neutraliteit’.

16.4 Opvallendste conclusies uit het kwalitatieve deelonderzoek

Welke uitkomsten van het kwalitatieve deelonderzoek zijn het meest in het oog springend?

Positief over de wijze waarop men gehoord is

De geïnterviewde personen zijn in het algemeen positief over de wijze waarop men gehoord is. Dit geldt het element voice: men zegt voldoende gelegenheid te hebben gekregen om het hunne naar voren te brengen. Ook vindt men dat er goed is geluisterd (*‘betrouwbaarheid’*). Men voelt zich correct bejegend, serieus genomen. Op dit punt geeft het kwalitatieve onderzoek een enigszins gunstiger beeld dan het kwantitatieve deelonderzoek. Over het aspect van de neutraliteit zijn de geïnterviewden wel minder positief dan ten aanzien van de andere aspecten van procedurele rechtvaardigheid, maar het beeld is toch minder uitgesproken negatief dan in het kwantitatieve deelonderzoek naar voren kwam.

De meest kritische geluiden die wij optekenden over de hoorzitting betroffen de houding van de vertegenwoordigers van het bestuursorgaan, in zaken die werden behandeld door een onafhankelijke commissie. Die houding vond men vaak star en men stoorde zich er aan als er (*‘weer’*) een andere ambtenaar optrad dan de gene(n) waar men eerder contact mee had gehad.

Andere aanpak; alternatief traject

Wat betreft de ‘Andere Aanpak’, die kan leiden tot een alternatief traject, vallen vooral twee zaken op. In de eerste plaats geven veel ondervraagden aan dat een dergelijke aanpak in hun zaak niet heeft plaatsgevonden. In de tweede plaats, in gevallen waarin wel een poging tot informele afhandeling heeft plaatsgevonden, zijn de ervaringen van degenen die wij ondervroegen zeker niet altijd positief en soms zelfs uitgesproken negatief.

Grote behoefte aan informatie

In de gesprekken kwam naar voren dat men van tevoren meer had willen weten over de gang van zaken tijdens de bezwaarschriftprocedure. Een aantal geïnterviewden gaf aan zich op heel basale punten overvallen gevoeld te hebben,

bijvoorbeeld door de voor hen onverwachte aanwezigheid van de wederpartij, of door de omstandigheid dat een medisch onderzoek plaatsvond.

Een goede ambiance is erg belangrijk

Het oordeel over hoe men behandeld is, bleek te kunnen afhangen van subtiliteiten, zoals hoe men verwelkomd is, of er al dan niet een hand werd gegeven, of men iets te drinken kreeg aangeboden. In het onderzoek komt naar voren dat bezwaarmakers op het punt van een goede ontvangst erg gevoelig zijn. Belangrijk is ook de fysieke opstelling (positie van tafels, stoelen, enz.) van het gezelschap bij het horen. Die opstelling is belangrijk voor de sfeer, maar ook omdat men elkaar goed moet kunnen zien en horen.

16.5 Verhouding van de uitkomsten van het kwalitatieve deelonderzoek tot die van het kwantitatieve deelonderzoek

Het kwalitatieve deelonderzoek bevestigt in grote lijnen de resultaten van het kwantitatieve deelonderzoek. Daarnaast levert het op een aantal punten extra inzicht op.

Kernelementen procedurele rechtvaardigheid

De interviews in het kader van het kwalitatieve onderzoek bevestigen dat men in het algemeen van oordeel is dat men voldoende gelegenheid heeft gehad het standpunt naar voren te brengen, en ook, dat er goed is geluisterd (met name waar men is gehoord door een onafhankelijke commissie). De gesprekken geven meer informatie over hoe men tot het oordeel komt dat er goed is geluisterd dan het kwantitatieve onderzoek verschafte. Actief luisteren is belangrijk, en als degenen die horen er blijk van geven een goede dossierkennis te bezitten, werkt dat positief. Hetzelfde geldt voor het geval een onafhankelijke commissie de vertegenwoordiger(s) van het bestuursorgaan – waar nodig – stevig aan de tand voelt.

Als het gaat om het aspect neutraliteit leveren de interviews een minder uitgesproken negatief beeld op dan het kwantitatief onderzoek. Bij het interpreteren van de uitkomsten van het kwantitatieve deelonderzoek bestond enige onzekerheid over hoe de sterk negatieve score met betrekking tot neutraliteit geduid moest worden. Naar aanleiding van het kwantitatief onderzoek vermoedden de onderzoekers dat de respondenten een negatieve kwalificatie hebben willen geven. Dit is in zoverre bevestigd in de gesprekken in het kader van het kwalitatief deel, dat er inderdaad duidelijke geluiden van twijfel aan de onpartijdigheid zijn geuit. Echter, die richtten zich vooral tegen de (vertegenwoordigers van de) bestuursorganen en niet tegen een onafhankelijke commissie. Bovendien maakten de gesprekken duidelijk dat de opmerkingen niet specifiek betrekking hadden op de bezwaarprocedure, maar een bredere strekking hadden. Dat gebrek aan vertrouwen gaat terug tot vóór het begin van de bezwaarschriftprocedure. Het ziet ernaar uit dat de uitgesproken negatieve kwalificaties die in het kwantitatief deel van het onderzoek werden geregistreerd op het aspect neutraliteit in belangrijke mate toe te schrijven zijn aan de rol van het bestuursorgaan, en wel vanaf het begin van de besluitvormingsprocedure, en slechts ten dele aan de bezwaarschriftprocedure; zeker niet in het geval het horen geschiedt door een onafhankelijke commissie.

Belang van een goede ambiance

Ook waar het gaat om de vraag of men zich correct behandeld voelt levert het kwalitatieve deelonderzoek een positiever beeld op dan het kwantitatieve deelonderzoek. Waar in de gesprekken kritische geluiden naar voren kwamen, betrof dat veelal aspecten die in de vorige paragraaf werden gerekend tot de ambiance. Hoe belangrijk de details zijn van hoe de bezwaarmakers ter gelegenheid van de hoorzitting worden ontvangen en tegemoet getreden kwam in het kwantitatieve deelonderzoek nog niet naar voren.

Bij de vaststelling dat op deze punten het tweede deelonderzoek een positiever beeld schetst dan het eerste, past de kanttekening dat het oordeel van de geïnterviewden is gevraagd vlak na de mondelinge behandeling, dus voordat zij op de hoogte waren van de uitkomst van de bezwaarprocedure.

De factor tijd

Een opvallende conclusie uit het kwantitatieve deel van het onderzoek was de ontevredenheid over de lange duur van de procedure. In de gesprekken ten behoeve van het tweede deel van het onderzoek is ook de tijdsduur aan de orde gekomen. Het kwalitatieve onderzoek voegt aan de in het eerste deelonderzoek verkregen informatie toe, dat de bezwaarmakers de duur van de procedure mede als lang ervaren doordat men een onevenwichtigheid voelt: in de ogen van de bezwaarmakers lijken de bestuursorganen alle tijd te hebben, terwijl de bezwaarmaker zich onder sterke tijdsdruk voelt staan.

Informatieverstrekking

Bij de opvallendste resultaten van het kwalitatieve onderzoek is aangegeven dat de bezwaarmakers behoefte bleken te hebben aan meer informatie, en dat zij bij gebrek aan informatie soms juist op basale punten onaangenaam verrast werden door de gang van zaken. Dit is een door de onderzoekers niet verwachte opbrengst van het onderzoek, die waarschijnlijk alleen door het tamelijk open karakter van de gesprekken naar boven is gekomen.

Behoeftte aan een informele aanpak

De informele, 'andere' aanpak, mogelijk leidend tot een informele oplossing van het geschil, wordt, afgaande op de in het kwalitatief deel van het onderzoek gevoerde gesprekken, door de geïnterviewden zeker niet altijd positief ontvangen. De geïnterviewden geven vaak wel aan dat zij op zich voorstander zijn van een informele oplossing (conform de uitkomsten van het kwantitatieve onderzoek). Toch laten veel geïnterviewden zich negatief uit over hoe dit in hun geval is gelopen. Allereerst omdat een aantal van hen zegt niet te zijn uitgenodigd voor een informeel gesprek. Maar bovendien, in de gevallen waarin een informele aanpak wel is gehanteerd of mediation is geprobeerd, omdat dit volgens een aantal geïnterviewden geen positieve effecten heeft gehad.

16.6 Hoe verder?

De onderzoekers constateerden dat de bezwaarschriftprocedure door bezwaarmakers soms gebruikt lijkt te worden als een alternatief voor een klachtprocedure, of voor gemiste inspraak, of als alternatief voor informatie-uitwisseling die voorafgaand aan het bestreden besluit gemist werd, of voor het verkrijgen van een toelichting die in het besluit zelf ontbrak.

Wij zien dit niet bij voorbaat als ongewenst. Natuurlijk is het beter dat kwesties die door burgers als een tekortkoming in de besluitvorming worden gezien worden opgelost voordat het tot een bezwaarschrift komt. Maar als dat niet is gebeurd kan de bezwaarschriftprocedure daar in voorzien. Soms past dan de mogelijkheid van een informele aanpak buiten het bezwaar om nog beter.

Wat de verschillende situaties betreft: wij maakten onderscheid tussen zaken die zich om verschillende redenen lenen voor een informele aanpak, een alternatief traject. De conclusie is, dat de agenda van die aanpak en de rollen van de deelnemers op die verschillen zouden moeten zijn afgestemd. Het verdient aanbeveling om, in situaties waarin geen onderhandelingsruimte bestaat, vooraf duidelijk te maken wat het doel is van het contact. In een dergelijk geval zal dat niet veel meer kunnen zijn dan informatie-uitwisseling: berust het besluit op de juiste feitelijke vooronderstellingen en hoe kan het nader worden toegelicht? In een aantal gevallen waarin bezwaarmakers zich teleurgesteld toonden over een informele aanpak lijkt gebrek aan duidelijkheid daar debet aan. De indiener van een bezwaarschrift verwacht, als termen als (pre-) mediation vallen, dat er iets onderhandeld kan worden. Het bieden van de bedoelde duidelijkheid is ook in de bezwaarschriftprocedure zelf van groot belang. Uit het onderzoek blijkt een grote behoefte aan informatie en duidelijkheid over wat men van de procedure mag verwachten. Dat geldt niet alleen de procedure, maar ook de materieelrechtelijke juridische kaders.

Soms kunnen bezwaarmakers alsnog invloed hebben op de uitkomst van de besluitvorming en soms is de primaire functie van bezwaar informatie-uitwisseling. Ook dat laatste is functioneel, als 'verlengde besluitvorming'. In dat geval is dat dan niet primair omdat er een beleidskeuze moet worden heroverwogen, maar omdat feitelijkheden moeten worden rechtgezet of een wettelijk kader moet worden toegelicht. Met name bij besluiten afkomstig uit zogenaamde beschikkingfabrieken kan de bezwaarprocedure een belangrijke functie vervullen als compensatie voor een gebrek aan maatwerk in de primaire fase.

Als een informeel alternatief traject, een 'Andere Aanpak', overwegend succesvol is gebleken, betekent dit dan dat ook verdere behandeling van de bezwaarschriften informeler moet worden? Dat is zeker niet in alle opzichten het geval. Niet altijd is een informele aanpak succesvol. Sommige bezwaarden vinden het een verademing om ('eindelijk') een min of meer onafhankelijk gehoor te vinden ten overstaan van een commissie. Een zeker formeel karakter van de setting kan daar aan tegemoetkomen.

Moet het dan nog formeler worden: een procedure die erg op rechtspraak lijkt? Ook dat lijkt ons niet gewenst. In ieder geval is het niet gewenst als, in gevallen die behandeld worden door een onafhankelijke commissie, de vertegenwoordigers

van het bestuursorgaan zich opstellen alsof het een generale repetitie voor de fase van de rechtspraak betrof.

Hier raken we het wezen van de bezwaarprocedure. Uit een aantal van onze interviews in het kwalitatieve deel van het onderzoek ontstaat het beeld van ambtenaren die als terriërs een genomen besluit verdedigen, vaak door met een beroep op juridische regels de argumentatie van de bezwaarmakers onderuit te halen. De luisterende functie, de gespreksfunctie, laat men dan geheel in handen van de commissie. In een aantal gevallen leest de ambtenaar tijdens de zitting een pleitnota voor. Dit heeft sommige geïnterviewden ernstig gestoord. Zij voelen zich toch al in een achterstandspositie en worden dan geconfronteerd met een schriftelijk stuk waarvan zij denken dat zij dat (dus) ook voor aanvang van de zitting hadden kunnen krijgen. Nu hebben de bezwaarmakers er vooraf geen kennis van kunnen nemen. Zij hebben zich zodoende onvoldoende kunnen voorbereiden op de hoorzitting. Dat klemmt met name daar waar het gaat om de standpunten en argumenten van het bestuursorgaan in de juridisch-technische sfeer. Als ambtenaren zich zo opstellen, ontstaat gemakkelijk het gevoel van een rechtszitting waarbij het de rol van de commissie is om te beslissen wie gelijk krijgt. De heroverwegingsfunctie vereist naar onze mening dat ook de vertegenwoordigers van het bestuursorgaan er aan meewerken dat de luisterende, gespreksfunctie van bezwaar tot zijn recht komt.

Literatuur

Aalders e.a. 2001

M.V.C. Aalders, M.N. Boeve, W.G.A. Hazewindus, K.A.W.M. de Jong, A.P. Klap, B.K. Olivier, B.J. Schueler, R. Uylenburg, C.J. van der Wilt, *De burger en de Awb. Ervaringen van repeat players met Awb-procedures*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2001

Allewijn 2007

Dick Allewijn, *Met de overheid om tafel. Vertrouwen in de overheid als centraal thema in mediation*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2007

Baarda e.a. 2007

D.B. Baarda, M.P.M. de Goede en A.G.E. van der Meer-Middelburg, *Basisboek Interviews*, Groningen / Houten: Noordhoff Uitgevers 2007

Baas 2002

N.J. Baas, *Mediation in civiele en bestuursrechtelijke zaken: Een internationaal literatuuronderzoek*. Reeks: Onderzoeknotities 2002/5 Ministerie van Justitie, Den Haag: WODC 2002

Barendrecht en Klijn (red.) 2004

A. Brenninkmeijer, F. Bruinsma, C. de Dreu, R. Eshuis, N. Huls, L. de Groot-van Leeuwen, F. Leeuw, F. van Tulder en B. van Velthoven, in: Maurits Barendrecht, Albert Klijn (red.) *Balanceren en vernieuwen. Een kaart van sociaal-wetenschappelijke kennis voor de Fundamentele Herbezinning Procesrecht*, Den Haag: Raad voor de Rechtspraak 2004

Barendrecht en Gramatikov 2010

Maurits Barendrecht en Martin Gramatikov, 'Aanvaardbaarheid van rechtspleging. Toegankelijkheid en rechtvaardigheid als gezien door gebruikers', in *Nederlands Juristenblad* 2010, p. 1102-1110

Barkhuysen e.a. 2007

T. Barkhuysen, L.J.A. Damen, K.J. de Graaf, A.T. Marseille, W. den Ouden, Y.E. Schuurmans en A. Tollenaar, *Feitenvaststelling in beroep*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007 (rapport, uitgebracht in het kader van de derde evaluatie van de Awb)

Borman 1979

J.A. Borman, *Aspecten van de Arob-bezwaarschriftenprocedure* (oratie VU), Deventer: Kluwer 1979

Van den Bos e.a. 1997

K. van den Bos, R. Vermunt en H.A.M. Wilke, 'Procedural and distributive justice: What is fair depends more on what comes first than on what comes next', in: *Journal of Personality and Social Psychology* 1997, p. 95-104

Van den Bos 2002

K. van den Bos, 'Wat is eerlijk? De sociale psychologie van waargenomen rechtvaardigheid', *De Psycholoog* 2002, p. 177-182

Van den Bos 2005

Kees van den Bos, 'What Is Responsible for the Fair Process Effect?', in Jerald Greenberg, Jason A. Colquitt (eds), *Handbook on Organizational Justice*, New York, Lawrence Erlbaum Associates 2005, p. 273-300

Van den Bos 2007

K. van den Bos, 'Procedurele rechtvaardigheid: beleving en implicaties', in: *Werken aan behoorlijkheid. De Nationale ombudsman in zijn context*, Den Haag: BJu 2007, p. 183-198

Breeuwsma e.a. 1982

C.M. Breeuwsma, E. Helder, E. Niemeijer, M. Oosting, *Beeld van de Arob-bezwaarschriftenprocedure*, Deventer: Kluwer, 1982

Breeuwsma e.a. 1984

C.M. Breeuwsma, E. Helder, E. Niemeijer, H. Rawee, J. Griffiths, M. Oosting, *Arob-praktijken*, Deventer: Kluwer 1984

Brenninkmeijer 2004

A.F.M. Brenninkmeijer, 'Mediation als middel voor effectieve en efficiënte conflictoplossing in het bestuursrecht', in: *NTB* 2004, p. 212 – 220

Brenninkmeijer 2008

A.F.M. Brenninkmeijer, 'Tussen droom en daad staan juridische conflicten', in Suzanne Schippers (red.), *Topsteden – Topissues*, Den Haag: Nicis Institute 2008, p. 27-34

Brenninkmeijer 2009

A.F.M. Brenninkmeijer, 'Een eerlijk proces', *NJB* 2009, p. 2050-2056

Brockner en Wiesenfeld 1996

Joel Brockner and Brian M. Wiesenfeld, 'An Integrative Framework for Explaining Reactions to Decisions: Interactive Effects of Outcomes and Procedures', in: *Psychological Bulletin* 1996, Vol. 120, No. 2, p. 189-208

Commissie Evaluatie Awb III

Commissie Evaluatie Awb III (Commissie IJssink), *Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 2006*, Den Haag: Boom Juridische uitgeverij 2007

Genn 1999

H. Genn, *Paths to justice: what people do and think about going to law*, Oxford: Hart Publishing, 1999

Genn en Paterson 2001

H. Genn en A. Paterson, *Paths to Justice Scotland*, Oxford: Hart Publishing 2001

Greenberg en Colquitt 2005

Jerald Greenberg, Jason A. Colquitt (eds), *Handbook on Organizational Justice*, New York, Lawrence Erlbaum Associates 2005

De Groot-van Leeuwen & Laemers 2010

L.E. de Groot-van Leeuwen & M.T.A.B. Laemers, 'De Awb en 'de burger'. Over goede bedoelingen en de lastige praktijk', in: T. Barkhuysen, W. den Ouden & J.E.M. Polak, *Bestuursrecht harmoniseren: 15 jaar Awb*, Den Haag: BJu 2010, p. 131-143

Herweijer en Winter 2007

M. Herweijer en H.B. Winter, 'De wet intern klachtrecht geëvalueerd: hoe krijgen we tevreden klagers?', in: *NTB* 2007, p. 235-244

Huver e.a. 2007

R.M.E. Huver, K.A.P.C. van Wees, A.J. Akkermans, N.A. Elbers, *Slachtoffers en aansprakelijkheid. Een onderzoek naar behoeften, verwachtingen en ervaringen van slachtoffers en hun naasten met betrekking tot het civiele aansprakelijkheidsrecht. Deel I. Terreinverkenning*, Den Haag: WODC 2007

Ison 1999

Terence G. Ison, "Administrative Justice", Is It Such a good Idea?, in: Michael Harris and Martin Partington (eds), *Administrative Justice in the 21st Century*, Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 1999, p. 21-41

Jaarverslag SVB 2007

Jaarverslag SVB 2007, *Wereldverhalen*

De Jong 2004

P.O. de Jong, *Beroep op tijd. Een onderzoek naar het tijdsbeslag van beroepsprocedures in eerste aanleg in het bestuursrecht* (diss. RUG), Den Haag: BJu 2004

Koenraad en Sanders 2006

L.M. Koenraad, K.H. Sanders, *Besluiten op bezwaar*, Deventer: Kluwer 2006

De Koning en Brouwer 2008

A.M. de Koning, J. Brouwer, *Methode Overijssel: bouwen aan vertrouwen. De inzet van mediationvaardigheden en mediation door overheden*, Nederlands Mediation Instituut NMI 2008.

Van Kreveld en Scheltema 1976

J.H. van Kreveld en M. Scheltema, *Parlementaire geschiedenis van de Wet Arob*, Groningen 1976

Laemers e.a. 2007

M.T.A.B. Laemers, L.E. de Groot-van Leeuwen en R. Frederiks, *Derde evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht 2006, Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger. Stand van zaken in theorie en eerder onderzoek*, Den Haag: BJu 2007

Luhmann 1978

N. Luhmann, *Legitimation durch Verfahren*, Darmstadt/Neuwied 1978, derde druk.

Malsch 2002

M. Malsch, 'De burger in de rechtspraak: samenvatting en conclusies', in: M. Malsch (red.), *De burger in de rechtspraak. Ervaringen en percepties van niet-professionele procedeeleemers*, Den Haag: Elsevier 2002, p. 135-146

Michiels 1980

F.C.M.A. Michiels, 'Rechtspraak en Legitimatatie. Een toets voor Luhmanns theorie over rechtspraak', *Ars Aequi* 1980 p. 282-288

Michiels 1981

F.C.M.A. Michiels, *Egotisme en Kroonberoep*, Nijmegen: Afdeling Bestuursrecht Katholieke Universiteit Nijmegen, 1981

Michiels 1982

F.C.M.A. Michiels, 'De Kroon op het werk? Rechtspsychologische beschouwingen rond het Kroonberoep bestemmingsplannen', in: *NJB* 1982, p. 544-549

Minekus 2002

W. Minekus, 'Over verliezers en zondebokken: procesbeleving en attributietheorie in het civiele recht', in: M. Malsch (red.), *De burger in de rechtspraak. Ervaringen en percepties van niet-professionele procesdeelnemers*, Den Haag: Elsevier juridisch 2002

Van Montfort en Tromp 2000

A.J.G.M. van Montfort en G.H.M. Tromp, 'Alleen tevreden met resultaat?: Ervaringen van burgers met de provinciale bezwaarschriftprocedure', *Beleidswetenschap: kwartaalschrift voor beleidsonderzoek en beleidspraktijk* 2000, p. 340-358

Van Montfort e.a. 2005

A.J.G.M. van Montfort, P.O. de Jong, M. Herweijer en A.T. Marseille, 'The sooner the better: management of time in district courts', in: *International Journal of the Sociology of Law* 2005, p. 31-51

Niemeijer 2007

E. Niemeijer, *Een wereld van geschillen. Over het gebruik van gerechtelijke en buitengerechtelijke procedures*, oratie VU, Den Haag: BJu 2007

PG Awb I

E.J. Daalder en G.R.J. de Groot, *De parlementaire geschiedenis van de Algemene wet bestuursrecht. Eerste tranche*, Alphen a/d Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink 1993

Rapport Een luisterend oor 2008

Een luisterend oor: over de inzet van mediationvaardigheden, Ministerie van BZK, 2008, met bijbehorend deelonderzoek *Mediationvaardigheden bij de overheid*, een onderzoek naar de kosteneffectiviteit van de inzet van mediationvaardigheden bij de overheid, in opdracht van het Ministerie van BZK uitgevoerd door Sira consulting b.v. 2008

Rapport Merkbaar minder en beter 2006

Rapport *Merkbaar minder én beter. Voortgangsreportage Administratieve Lastenverlichting Burgers*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, november 2006 (beschikbaar via internet)

Rapport Prettig contact met de overheid 2 2010

L. van der Velden, C.C.J.M. Koetsenruijter en M.C. Euwema, *Prettig contact met de overheid 2, eindrapportage pioniertraject mediationvaardigheden, resultaten, analyses & aanbevelingen*, Ministerie van BZK 2010

Rapport UWV 2005

Samen werken aan de oplossing voor het bezwaar. Eindverslag project Mediation bij Bezwaar en Beroep, UWV, mei 2005

Van Rossum 2002

W. van Rossum, 'De "legal iceberg" opnieuw bekeken. Turks familiegoud in een nauwelijks gewonnen zaak', in: M. Malsch, *De burger in de rechtspraak. Ervaringen en percepties van niet-professionele procedeeelnemers*, Den Haag: Elsevier 2002, p. 77-94

Ruiter en Jue 1978

D.W.P. Ruiter en R.J. Jue, 'De opzet van de bezwaarschriftprocedure', in: *Bestuurswetenschappen* 1978, p. 151 e.v.

Sainsbury 1994

Roy Sainsbury, 'Internal Reviews and the Weakening of Social Security Claimants' Rights of Appeal', in: G. Richardson and H. Genn (eds), *Administrative Law and Government Action*, Oxford: Clarendon 1994, p. 287-307

Sanders 1999

K.H. Sanders, *De heroverweging getoetst. Een onderzoek naar het functioneren van bezwaarschriftprocedures*, diss. R.U.G., Deventer: Kluwer 1999

Schuyt e.a. 1978

Kees Schuyt, Alex Jettinghof, Eric Lambregts en Faas Zwart, *Een beroep op de rechter*, Deventer: Kluwer 1978

Schwartz 2010

A. Schwartz, *De adviescommissie in bezwaar. Inrichting van de bezwaarprocedure bij gemeenten* (diss. RUG), Den Haag: BJu 2010

Skitka 2002

Linda J. Skitka, 'Do the Means Always Justify the Ends, or Do the Ends Sometimes Justify the Means? A Value Protection Model of Justice Reasoning', in: *Personality and Social Psychology Bulletin*, 2002, p. 588-597

Tyler 1997

Tom R. Tyler, 'Citizen Discontent with Legal Procedures: A Social Science Perspective on Civil Procedure Reform', in: *The American Journal Of Comparative Law*, Vol. 45 (1997), p. 871-904

Van Velthoven en Klein Haarhuis 2010

B.C.J. van Velthoven en C.M. Klein Haarhuis, *Geschilbeslechtingdelta 2009. Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*, Den Haag: BJu en WODC (reeks Onderzoek en beleid 283), 2010

Van Velthoven en Ter Voert 2004a

B.C.J. van Velthoven, M.J. ter Voert, m.m.v. M. van Gammeren-Zoetewij, *Geschilbeslechtingdelta 2003. Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*, Den Haag: BJu en WODC (reeks Onderzoek en beleid 219) 2004

Van Velthoven en Ter Voert 2004b

B.C.J. van Velthoven, M.J. ter Voert, 'Rechters in de delta: Over de rol van de rechtspraak in de beslechting van geschillen van Nederlandse burgers', inde reeks: *Rechtstreeks*, 2004, nr. 4, Den Haag: Raad voor de rechtspraak

Veltman 2006

E. Veltman, *Een bezwaard gevoel? Een onderzoek naar de tevredenheid van bezwaarmakers over de bezwaarschriftprocedure*, Zwolle: Provincie Overijssel, 2006

De Waard 1987

B.W.N. de Waard, *Beginselen van behoorlijke rechtspleging, met name in het administratief procesrecht* (diss. RUU), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1987

De Waard 2010

B.W.N. de Waard, 'De matigende rechter', in: T. Barkhuysen, W. den Ouden & J.E.M. Polak, *Bestuursrecht harmoniseren: 15 jaar Awb*, Den Haag: BJu 2010, p. 469-486

Winter e.a. 2007

H.B. Winter, A. Middelkamp en M. Herweijer, *Klagen bij bestuursorganen. Evaluatieonderzoek naar de klachtbehandeling door bestuursorganen*, Den Haag: BJu 2007

Bijlage 1: Samenstelling van de begeleidingscommissie

De begeleidingscommissie voor het onderzoek was als volgt samengesteld:

- prof.mr. B.J. Schueler, hoogleraar Bestuursrecht, in het bijzonder Omgevingsrecht, aan de Universiteit Utrecht (voorzitter)
- mw. drs. A. ten Boom, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum Ministerie van Justitie (vanaf november 2009)
- mw. mr.drs. D. Brugman, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- prof.mr. R. Fernhout, bijzonder hoogleraar Migratierecht en Rechtsbescherming Radboud Universiteit Nijmegen en voormalig Nationale ombudsman
- prof.mr. E. Niemeijer, bijzonder hoogleraar Empirische Rechtssociologie Vrije Universiteit Amsterdam en Ministerie van Justitie
- dr. J.-W. van Prooijen, associate professor Sociale en Organisationspsychologie Vrije Universiteit Amsterdam
- mw. drs. M. Veerbeek, Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- prof.mr. N. Verheij, Ministerie van Justitie
- mw. mr. Y. Visser, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum Ministerie van Justitie (tot november 2009)
- mw. mr. M. Liedorp, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, als plaatsvervanger voor mw. Brugman

Bijlage 2: Schematisch overzicht van de respons in het eerste deelonderzoek

Responsoverzicht	
SVB	
SVB groep 1: burgers die een 'negatieve' beslissing krijgen, maar geen bezwaar maken	
	geen bezwaar
aantal uitnodigingen	800
respondenten bereid mee te werken	74
respons	58
SVB	
SVB groep 2: nul- en eenmeting onder bezwaarmakers	
aantal uitnodigingen	1000
respondenten bereid mee te werken	62
0-meting	51
toegezegd mee te werken 1-meting	53
1-meting	32
UWV	
Meting onder WW en WIA bezwaarmakers (niet op voorhand geselecteerd)	
aantal uitnodigingen	800
respondenten bereid mee te werken	180
geslaagd gesprek	101

Arbeidsinspectie					
Meting onder Arbo en WAV, wel/geen bezwaarmakers (op voorhand geselecteerd)					
	Wettelijke regeling				
	Arbo		WAV		totaal
	bezwaar	geen bezwaar	bezwaar	geen bezwaar	
respondenten geselecteerd uit AI-bestand					250
respondenten bereid mee te werken	59	50	55	46	210
geslaagd gesprek	25	20	23	19	87
Gemeenten					
Meting bezwaarmakers en processuele derden					
	handhaving	bouw- vergunning			totaal
namen geselecteerd door gemeenten	140	160			300
aangevuld met telnr.	117	131			248
respondenten bereid mee te werken	54	53			107
geslaagd gesprek	33	46			79

Bijlage 3: Schematisch overzicht van de opzet van het eerste deelonderzoek

SVB	
SVB groep 1: burgers die een 'negatieve' beslissing krijgen, maar geen bezwaar maken	
	geen bezwaar
aantal	100
SVB	
SVB groep 2: nul- en eenmeting onder bezwaarmakers	
0-meting onder respondenten die onlangs bezwaar indienden	200
1-meting: aantal respondenten dat medewerking toezegt	125
1-meting: respondenten die procedure geheel doorlopen hebben	100

UWV					
	WIA (50)		WW (50)		
	Uitkomst bezwaarschriftprocedure		Uitkomst bezwaarschrift-procedure		totaal
Gemachtigde (80:20)	positief	negatief	positief	negatief	
geen	20	20	20	20	80
wel	5	5	5	5	20
totaal	25	25	25	25	100

Arbeidsinspectie (AI)					
	Wettelijke regeling				
	Arbo		WAV		totaal
bedrijfs grootte	bezwaar	geen bezwaar	bezwaar	geen bezwaar	
klein					0
middel					0
groot					0
totaal	25	25	25	25	100
NB: Verhouding klein, middel, groot af laten hangen van aantal boeten dat op jaarbasis gegeven wordt (niet van werkelijke verdeling van klein- midden en grootbedrijf over Nederland)					
Gemeentelijk: handhaving - omgevingsrecht					
	omvang gemeente				
	groot (5 gemeenten; 50 respondenten)		klein (5 gemeenten; 50 respondenten)		totaal
	verzoek	besluit	verzoek	besluit	
Gemachtigde (80:20)					
geen	20	20	20	20	80
wel	5	5	5	5	20
totaal	25	25	25	25	100
Gemeentelijk - bezwaar tegen verleende bouwvergunning					
	omvang gemeente				
	groot (5 gemeenten; 50 respondenten)		klein (5 gemeenten; 50 respondenten)		totaal
	Uitkomst bezwaarschrift procedure		Uitkomst bezwaarschrift procedure		
Gemachtigde (80:20)	positief	negatief	positief	negatief	
geen	20	20	20	20	80
wel	5	5	5	5	20
totaal	25	25	25	25	100

Bijlage 4: Wijze van horen

▪ *Enschede (onafhankelijke/externe commissie)*

In Enschede is sprake van een onafhankelijke/externe commissie. Uit de Verordening inzake de behandeling van bezwaarschriften blijkt dat de commissie 4 kamers heeft. De 4 kamers hebben ieder hun 'eigen' zaken. De interviews zijn gehouden bij de kamer ARV (algemene zaken, ruimtelijke ordening en volkshuisvesting).

In elke kamer hebben 3 leden zitting, onder wie een in functie benoemde voorzitter. De samenstelling van de kamer is per zitting verschillend. De gemeente streeft ernaar zoveel mogelijk specialisten op het specifieke terrein in de commissie te plaatsen.

De commissie wordt ondersteund door een ambtelijk secretaris. De ambtelijk secretaris is geen lid van de commissie.

In personeelszaken (PZ) is de commissie anders samengesteld. B&W benoemen in de kamer PZ één lid op voordracht van de in de commissie voor georganiseerd overleg vertegenwoordigde werknemers-verenigingen.

▪ *Breda (onafhankelijke/externe commissie)*

In Breda is sprake van een onafhankelijke/externe commissie. Het horen geschiedt in kamers bestaande uit 3 leden. De kamers kennen anders dan in Enschede geen 'vaste zaken'. Dat wil zeggen dat iedere kamer alle zaken kan behandelen, voor zover de commissie tenminste bevoegd is tot het behandelen van dat type zaak. De commissie is niet bevoegd in onder meer WOZ-zaken en personele aangelegenheden.

De samenstelling van de kamers is wisselend (afhankelijk van de beschikbaarheid van de commissieleden). Er zijn 3 kamervoorzitters. Zit er geen enkele kamervoorzitter in een hoorcommissie, dan fungeert een van de leden als kamervoorzitter. Zitten er toevallig meerdere kamervoorzitters in een hoorcommissie dan fungeert een van hen als kamervoorzitter.

Buiten de kamervoorzitters is er een algemeen voorzitter (die tevens kamervoorzitter is). Deze houdt zich onder meer bezig met de contacten met het gemeentebestuur.

Tijdens een hoorzitting heeft de kamervoorzitter de leiding. Het woord wordt in beginsel gevoerd door het commissielid dat rapporteur is in de betreffende zaak. Elk van de 3 commissieleden kan rapporteur zijn. Wie rapporteur is in een bepaalde zaak wordt aangegeven in de agenda die de commissieleden tezamen met de stukken voorafgaand aan de zitting ontvangt.

Bij de hoorzitting is een ambtelijk secretaris aanwezig die de commissie ondersteunt, maar die geen deel uitmaakt van de commissie.

▪ *Tilburg (ambtelijk horen)*

In de eerste plaats dient te worden opgemerkt dat Tilburg verschillende ‘soorten’ bezwaarcommissies kent. Uit de Verordening behandeling bezwaarschriften 2002 blijkt bijvoorbeeld dat over bezwaarschriften gericht tegen een raadsbesluit advies aan de gemeenteraad wordt uitgebracht door een commissie die is samengesteld uit raadsleden. Bezwaarschriften gericht tegen een raadsbesluit zijn niet in het onderzoek betrokken.²²⁵

Volgens de verordening geldt als uitgangspunt voor de behandeling van bij het college van b. en w. ingediende bezwaarschriften dat deze geschiedt door een commissie waarvan de voorzitter het collegelid is tot wiens portefeuille het onderwerp van het bezwaarschrift behoort. Voorts maakt hiervan deel uit: de directeur van de dienst, op het werkterrein waarvan het bezwaarschrift betrekking heeft, of een door hem aan te wijzen vertegenwoordiger. Als secretaris (en blijkbaar ook lid) van de commissie treedt een medewerker van de centrale juridische afdeling op. Voor bezwaarschriften gericht tegen een besluit van de burgemeester geldt een vergelijkbare werkwijze. De burgemeester is dan voorzitter van de commissie.

Het college en de burgemeester hebben ingevolge de verordening de bevoegdheid om de commissie anders samen te stellen. Hiervan is gebruik gemaakt. De plaats van het collegelid/de burgemeester wordt ingenomen door een ambtelijk voorzitter. Alleen in bestuurlijk/politiek zwaardere zaken treedt een wethouder/burgemeester zelf als voorzitter op.

In het kader van het kwalitatieve deelonderzoek zijn geen interviews afgenomen bij een dergelijke ‘bestuurlijke’ hoorzitting. De interviews zijn alleen afgenomen bij bezwaarmakers die een hoorzitting achter de rug hadden van een commissie bestaande uit:

- een ambtenaar van de vakdienst
- een ambtenaar van de centrale juridische afdeling
- de ambtelijk voorzitter.

▪ *UWV (intern horen)*

Uit informatie van het UWV blijkt het volgende. De hoorzitting geschiedt door de medewerker van het UWV die het bezwaar behandelt (niet zijnde een medewerker die betrokken is geweest bij de primaire besluitvorming), soms met rapporteur. In medische zaken is er een arts aanwezig, soms een arbeidsdeskundige. De commissie is dus volledig intern.

225 Hetzelfde geldt voor bezwaarschriften gericht tegen besluiten van een bestuurscommissie.

Bijlage 5: In hoeverre passen de in het kwalitatief deelonderzoek betrokken overheden een ‘alternatief traject’ / andere aanpak toe?

- *Algemene beschrijving van de ‘Andere Aanpak’, ontleend aan: A.M. de Koning, J. Brouwer, Methode Overijssel: bouwen aan vertrouwen. De inzet van mediationvaardigheden en mediation door overheden, Nederlands Mediation Instituut NMI 2008.*

Direct telefonisch contact

Direct na ontvangst van het bezwaarschrift wordt er, zonder completering en bestudering van het dossier, telefonisch contact opgenomen met de bezwaarmaker en wordt er samen gezocht naar de beste aanpak van het probleem. Het gesprek dient als basis voor de verdere behandeling van het bezwaar. Het doel is om te achterhalen wat er aan de hand is, om te proberen misverstanden en miscommunicatie uit de weg te ruimen en om te onderzoeken of zowel de burger als de overheid een juridische procedure de beste aanpak vinden voor de oplossing van het bezwaar. Niet de procedure, maar de burger met zijn wensen en verwachtingen staat hierbij centraal. Bestuursorgaan en burger zoeken samen naar de belangen achter de standpunten en van daaruit naar daadwerkelijke (alternatieve) oplossingsrichtingen en de beste manier waarop het bezwaarschrift kan worden behandeld. Niet wat niet kan, maar wat wél kan staat hierbij centraal.

Pre-mediation

Na het eerste telefonische contact is er vaak nog niet genoeg duidelijkheid om een keuze te kunnen maken tussen een juridische procedure of een andere oplossing. Op dat moment start de pre-mediation. Het gaat daarbij om een onderzoek naar de mogelijkheid het conflict op een andere manier op te lossen dan door middel van de reguliere bezwaarschriftprocedure. Als de burger voelt voor een alternatieve oplossing, wordt afgesproken om de formeel-juridische procedure tijdelijk te parkeren. Voor beide partijen wordt zodoende ruimte gecreëerd om na te gaan welke oplossingsrichting het meest kansrijk wordt geacht. Op dat moment kan worden gekeken naar oplossingsrichtingen die breder zijn dan de strikt juridische kaders die het conflict beheersen. Het gaat er in de pre-mediation om te achterhalen waar

het partijen nu werkelijk om gaat, of er bewegingsruimte is en of er bereidheid bestaat om samen te zoeken naar een oplossing in het wederzijds belang.

In deze fase zijn er verschillende mogelijkheden:

- overleg tussen de bezwaarmaker en de vakafdeling over de gewenste oplossing;
- mediation;
- bezwaarschrift behandelen in de reguliere procedure.

Overleg

Tijdens het overleg is er ruimte om aandacht te besteden aan de beleefde communicatie, de formulering en de inhoud van het besluit. Als partijen er samen uitkomen, blijkt een juridische procedure daarna niet meer nodig. Het probleem is opgelost en het bezwaarschrift wordt ingetrokken.

Gedurende dit overlegtraject kan de bezwaarmaker op elk moment besluiten dat hij alsnog een reguliere behandeling van zijn bezwaarschrift wenst. Hoewel het wederzijds begrip door het overleg zijn verbeterd, blijft het mogelijk dat de bezwaarmaker het niet eens is met het besluit. Ook het bestuursorgaan kan besluiten dat voortzetting van de reguliere behandeling van het bezwaarschrift passender is.

Mediation

Tot slot het proces van mediation waarin de partijen die met elkaar een conflict hebben onder leiding van een onafhankelijke derde zelf door onderhandelen zoeken naar een oplossing in het wederzijdse belang. Gedurende het mediationtraject kan de bezwaarmaker besluiten dat hij alsnog een reguliere behandeling van zijn bezwaarschrift wenst. Ook het bestuursorgaan kan besluiten dat voortzetting van mediation niet leidt tot resultaten in wederzijds belang.

In de gevallen dat mediation leidt tot een oplossing van het conflict, volgt automatisch dan intrekking van het bezwaarschrift.

▪ *Toespitsing op de in het kwalitatieve deelonderzoek betrokken overheidsorganen:*

▪ *Enschede*

Enschede kent in haar bezwaarschriftenprocedure al een aantal jaren een pre-mediationtraject. Kort na binnenkomst van een bezwaarschrift wordt dat toebedeeld aan een jurist. Meteen na de toebedeling vindt door de jurist een telefonische interventie plaats met de indiener van het bezwaarschrift. Hierbij worden mediationvaardigheden toegepast. Doel van het telefoongesprek is te komen tot de voor de burger en het betrokken bestuursorgaan beste behandeling van het bezwaarschrift. Door het telefonische contact kan de bezwaarmaker mondeling een toelichting geven op het bezwaar. Er wordt tevens bekeken of het probleem/bezwaar misschien al telefonisch kan worden opgelost en er wordt geïnformeerd of de bezwaarmaker openstaat voor een mediationgesprek.

De hiervoor geschetste aanpak heeft geleid tot een flinke afname (men schat 60%-70%) van het aantal door de bezwaarschriftencommissie te behandelen zaken.

▪ *Breda*

Al vrij snel na ontvangst van het bezwaarschrift wordt door de ambtelijk secretaris aan wie de zaak is toegewezen een globale inschatting gemaakt van de mogelijkheid om het geschil op een alternatieve wijze op te lossen. Het alternatief kan zijn: een mediationprocedure²²⁶ of een Andere Aanpak²²⁷. De mediationprocedure speelt vooral in personeelsaangelegenheden en wordt hierna dan ook verder buiten beschouwing gelaten.

Die Andere Aanpak houdt een informeel gesprek in tussen bezwaarmaker(s), een vertegenwoordiger van de vakafdeling en eventuele (andere) belanghebbenden. Het gesprek vindt plaats onder leiding van een ambtenaar van Juridische Zaken²²⁸ die daarbij optreedt als onafhankelijk gespreksleider.

Bij de globale inschatting die de ambtelijk secretaris maakt, wordt gebruik gemaakt van mogelijke (contra-)indicaties. Bij indicaties kan worden gedacht aan geschillen waarin sprake is van onderhandelingsbereidheid, een communicatiestoornis of van een emotionele component. Bij contra-indicaties kan het bijvoorbeeld gaan om geschillen waarin te veel verschillende ‘partijen’ met te veel tegenstrijdige belangen betrokken zijn, de sleutelfiguren niet mee willen werken of waarin het geschil een principekwestie betreft, waarover een rechter dient te beslissen.

Indien een zaak in beginsel geschikt is voor de Andere Aanpak wordt aan bezwaarmaker(s) en eventuele (andere) belanghebbenden een aanbod voor een informeel gesprek gedaan.²²⁹ Betrokkenen krijgen uitleg over doel en inhoud van het informele gesprek. Indien het traject van de Andere Aanpak wordt gevolgd, wordt de beslistermijn opgeschort.²³⁰

Als er geen of gedeeltelijke overeenstemming wordt bereikt gaat de zaak terug naar de reguliere bezwaarschriftprocedure en wordt onder meer een hoorzitting gepland. Bij volledige overeenstemming wordt bezwaarmaker verzocht zijn bezwaarschrift in te trekken.

De werkwijze van de Andere Aanpak heeft geleid tot een aanzienlijke reductie van het aantal bezwaarschriften dat door de commissie wordt behandeld. Men komt uit op een schatting van een afname, vergelijkbaar met die in Enschede.

▪ *Tilburg*

Tilburg kent ook een zogenaamde Andere Aanpak. Hierbij gaat het om de toepassing van mediationvaardigheden in de bezwaarprocedure. In het kader van die Andere Aanpak wordt geprobeerd met toepassing van mediationvaardigheden geschillen op te lossen. Aan de hand van (contra-)indicaties wordt bekeken in welke

226 Er bestaat een poule van mediators binnen de Brabantse gemeenten.

227 De Andere Aanpak bestaat sinds eind 2006.

228 In beginsel is degene die het informele gesprek leidt niet de ambtelijk secretaris aan wie de zaak is toegewezen.

229 Indien er voor de informele aanpak een contra-indicatie is, kan er nog wel mediation worden aangeboden.

230 Art. 7:10 lid 3 Awb kent de mogelijkheid van verdaging voor ten hoogste 4 weken. Verder uitstel is mogelijk, zo bepaalt lid 4 van artikel 7:10 Awb, ‘voor zover de indiener van het bezwaarschrift daarmee instemt en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen kunnen worden geschaad of ermee instemmen’.

bezwaarzaken de Andere Aanpak in beginsel kan worden toegepast.²³¹ Vervolgens wordt de bezwaarmaker telefonisch benaderd om te bespreken of de zaak zich leent voor een informeel gesprek waarbij wordt getracht het geschil gezamenlijk op te lossen.

De medewerkers van de Afdeling Personele en Juridische Zaken van de Servicedienst hebben een training mediationvaardigheden gevolgd. Die vaardigheden worden in het informele gesprek toegepast.

De Andere Aanpak is succesvol gebleken en heeft geleid tot een vermindering van het aantal door de commissie te behandelen bezwaarschriften. Ook bij de gemeente Tilburg vermoedt men dat de afname vergelijkbaar is met die in Enschede.

▪ *UWV*

Het UWV hanteert een zogenaamde ‘persoonlijke benadering’. In zaken die zich lenen voor een telefonische bespreking kan in de uitnodiging voor de hoorzitting worden aangekondigd dat er telefonisch contact zal worden opgenomen om eventueel de zaak op te kunnen lossen, zodat bezwaar niet meer nodig is.

Het UWV of de bezwaarmaker kan ook mediation voorstellen. In geval van mediation worden er gesprekken gevoerd tussen de bezwaarmaker en een medewerker van het UWV, die worden begeleid door een mediator. Of een mediationtraject wordt aangeboden is afhankelijk van de behandelaar van het bezwaarschrift.

Men heeft onderzocht tot welke afname van het aantal bezwaarschriften deze aanpak leidt. Voor het onderzoek werd gewerkt met twee varianten. Selecteerde men de geschillen op geschiktheid voor deze aanpak dan leidde dit tot een reductie 74%. Toen men de zaken niet selecteerde lag het percentage op 42%.²³²

231 Het alternatieve traject wordt (in ieder geval) niet gebruikt bij handhavingzaken en zaken waarin sprake is van een groot aantal bezwaarmakers.

232 Zie Rapport UWV 2005 (*Samen werken aan de oplossing voor het bezwaar*), p. 30 en 14.

Bijlage 6: Overzicht interviews

kwalitatief deelonderzoek

- (1) Vergunning (de geïnterviewde is een derde die tegen de vergunning opkomt)
- (2) Vergunning voor huisvesting studenten (de geïnterviewde is een derde die tegen de vergunning opkomt)
- (3) Vergunning voor huisvesting studenten (de geïnterviewde is een derde die tegen de vergunning opkomt)
- (4) Sloopvergunning (de geïnterviewde is een derde die tegen de vergunning opkomt)
- (5) Sloopvergunning (de geïnterviewde is een derde die tegen de vergunning opkomt)
- (6) Handhaving (afwijzing handhavingsverzoek)
- (7) Uitwegvergunning (weigeren aanvraag)
- (8) Bouwzaak (weigeren bouwvergunning)
- (9) Bouwzaak (over brandveiligheid van een woning. Kennelijk gaat het over de verbouw van een studenteneenheid)
- (10) Kapvergunning (last onder dwangsom, de verplichting tot herbepplanting en instandhoudingsplicht)
- (11) Bouwvergunning (niet in behandeling nemen bouwaanvraag)
- (12) Gehandicaptenparkeerkaart (afwijzing aanvraag)
- (13) Bouwzaak (verlenen vrijstelling + reguliere bouwvergunning; de geïnterviewde is een derde die tegen de vergunning opkomt)
- (14) Bouwzaak (weigeren lichte bouwvergunning)
- (15) Bouwzaak (verlenen reguliere bouwvergunning; de geïnterviewde is een derde die tegen de vergunning opkomt)
- (16) WAO
- (17) WW
- (18) WAO
- (19) WW
- (20) WW
- (21) 2 x WW + 1 x WAO
- (22) WAO
- (23) Wajong
- (24) WAO
- (25) Bouwvergunning (weigeren bouwvergunning)
- (26) Dwangsombeschikking (voor het laten bewonen van een pand door meer dan 5 personen)
- (27) Kapvergunning (verlenen kapvergunning aan de gemeente; geïnterviewde is derde)

- (28) Kosten wegslepen auto
- (29) Lichte bouwvergunning (weigering vergunning)
- (30) Bouwvergunning (verlenen reguliere bouwvergunning; de geïnterviewde is een derde die tegen de vergunning opkomt)
- (31) Handhaving (besluit opleggen last onder dwangsom illegaal bouwwerk)
- (32) Bouwzaak (weigeren reguliere bouwvergunning)
- (33) Huisnummer/toekennen adres
- (34) Handhaving (besluit opleggen last onder dwangsom overtreden sluitingsuur café)
- (35) Handhaving (besluit opleggen last onder dwangsom sloop- en bouwwerkzaamheden)
- (36) Afwijzen subsidieverzoek
- (37) Bouwzaak (verlenen reguliere bouwvergunning; de geïnterviewde is een derde die tegen de vergunning opkomt)
- (38) Bouwvergunning (verlenen bouwvergunning; de geïnterviewde is een derde die tegen de vergunning opkomt)