

Horen en adviseren in Amsterdamse bezwaarprocedures: intern of extern?

Rijksuniversiteit Groningen / Vrije Universiteit Amsterdam

november 2024

prof. mr. dr. A.T. Marseille

mr. dr. A.J.G.M. van Montfort

mr. dr. M. Wever

prof. dr. H.B. Winter

Voorwoord

Sinds 15 juni 2023 vindt in de gemeente Amsterdam een experiment plaats om niet alle bezwaarschriften via een geheel ambtelijke procedure te behandelen, maar deels met inschakeling van een uit buitenstaanders samengestelde externe commissie. Het experiment is gestart naar aanleiding van vragen in de Amsterdamse gemeenteraad. Een aantal raadsleden vroeg zich af of het inschakelen van een externe commissie bij de afhandeling van bezwaarschriften meerwaarde zou kunnen hebben in het licht van het door de raad gewenste herstel van vertrouwen tussen overheid en burger. Om die vraag te kunnen beantwoorden heeft het college van burgemeester en wethouders aan de gemeenteraad toegezegd om een pilot, in de vorm van een experiment, te laten uitvoeren.

Het onderzoek is in opdracht van de Directie Juridische Zaken van de gemeente Amsterdam uitgevoerd door André van Montfort (VU), Bert Marseille, Marc Wever en Heinrich Winter (RUG). Melek Uzun en Rutger de Jong, masterstudenten Bestuurskunde van de VU, waren gedurende de onderzoeksperiode (september 2023 t/m augustus 2024) als student-assistent aan het team verbonden.

Het onderzoek is begeleid door een commissie die uit een aantal Amsterdamse ambtenaren bestond: Joris Tuijten, Lucia Ling Ket On, Marije van Leeuwen, Mathilde Houben, Mirjam van der Sluis, Sacha de Wied, Sue-Ann van Dijk, Tanja Priems, Trevor Waal en Wouter Peters. De begeleidingscommissie heeft enkele keren met de onderzoekers van de VU en RUG overlegd over de opzet, inhoud en voortgang van het onderzoek. Joris Tuijten is de onderzoekers zeer behulpzaam geweest bij de dataverzameling, onder andere door ambtelijke statistiek aan te leveren en informatie over de tijdstippen en onderwerpen van hoorzittingen te verstrekken.

Wij danken alle betrokkenen bij de gemeente Amsterdam voor hun belangeloze medewerking aan het onderzoek, én alle bezwaarmakers die zich bereid toonden hun ervaringen met de bezwaarprocedure bij de gemeente met de onderzoekers te delen.

Amsterdam/Groningen, november 2024

Bert Marseille, André van Montfort, Marc Wever en Heinrich Winter

1 Inleiding

1.1 Inleiding

Gemeentelijke bestuursorganen zoals het college van burgemeester en wethouders, de gemeenteraad en de burgemeester, nemen doorlopend allerlei beslissingen. Voor een gedeelte van deze beslissingen geldt – voor zover het om schriftelijke beslissingen gaat – dat burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties die gevolgen van een beslissing ondervinden, op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) de mogelijkheid hebben daartegen een bezwaarschrift in te dienen. Wordt gebruik gemaakt van deze mogelijkheid, dan moet het gemeentelijke bestuursorgaan dat de beslissing heeft genomen waartegen het bezwaarschrift zich richt, een beslissing op het bezwaarschrift nemen.

De besluitvorming van een bestuursorgaan over bezwaarschriften die bij dat orgaan zijn ingediend, kan op verschillende manieren zijn vormgegeven. Daarbij zijn drie situaties te onderscheiden. In de eerste plaats kunnen de bezwaarschriften worden behandeld volgens een geheel ambtelijk vormgegeven procedure. Bezwaarmakers en eventuele andere belanghebbenden worden dan gehoord door één of meer ambtelijke medewerkers, die aansluitend het betreffende bestuursorgaan adviseren over de op het bezwaarschrift te nemen beslissing, of die in mandaat een besluit op bezwaar nemen. Deze werkwijze werd in de gemeente Amsterdam tot 15 juni 2023 bij alle bezwaarschriften toegepast.

Een andere manier waarop de bezwaarprocedure kan zijn vormgegeven, is dat ter voorbereiding van het door het bestuursorgaan te nemen besluit de bezwaarde en eventuele belanghebbenden worden gehoord door een externe commissie in de zin van artikel 7:13 Awb (hierna: externe commissie), die het bestuursorgaan vervolgens adviseert over het op bezwaar te nemen besluit. Een externe commissie bestaat uit minimaal drie leden, van wie in ieder geval de voorzitter geen deel uitmaakt van het bestuursorgaan en ook niet werkt binnen de gemeentelijke organisatie

Een derde mogelijke opzet van de bezwaarprocedure is dat een mengvorm van de twee andere werkwijzen wordt toegepast. Een gedeelte van de bezwaarschriften wordt dan via een ambtelijk vormgegeven procedure behandeld, terwijl een externe commissie voor een ander deel van de bezwaarschriften wordt ingeschakeld. Deze situatie doet zich sinds 15 juni 2023 voor in de gemeente Amsterdam, waar volgens een experiment niet langer alle bezwaarschriften via een geheel ambtelijke procedure worden behandeld, maar een gedeelte van de bezwaarschriften in handen wordt gelegd van een geheel uit buitenstaanders samengestelde externe commissie.

1.2 Vraagstelling

Het te evalueren éénjarige experiment hield in dat een gedeelte van alle bezwaarschriften in handen werd gelegd van een externe bezwaarcommissie (experimentele groep) en dat de behandeling van die zaken wordt vergeleken met de behandeling van bezwaarschriften volgens de in Amsterdam gebruikelijke manier, een geheel ambtelijke procedure (controlegroep). Het experiment is geëvalueerd op basis van de volgende vraagstelling:

Zijn er verschillen in kwaliteit van de bezwaarbehandeling tussen zaken waarin bezwaarschriften volledig door ambtenaren worden behandeld, en zaken waarin het horen van bezwaar-

makers en het adviseren van het bestuursorgaan gebeurt door een externe commissie in de zin van artikel 7:13 Awb?

Een kanttekening bij deze vraagstelling is dat er alleen wordt gekeken naar eventuele verschillen tussen zaken waarin een hoorzitting heeft plaatsgevonden, hetzij ambtelijk, hetzij met gebruikmaking van een externe commissie. Niet in elke zaak wordt echter gehoord: een bezwaarmaker kan beslissen geen gebruik te maken van de mogelijkheid te worden gehoord en er zijn ook andere in artikel 7:3 Awb genoemde redenen om het horen achterwege te laten. We kijken in het onderzoek alleen naar die zaken waarin er daadwerkelijk is gehoord.

In de vraagstelling staat 'kwaliteit van de bezwaarbehandeling' centraal als 'afhankelijke', te verklaren, variabele. We onderscheiden aan deze variabele de volgende aspecten:

- de snelheid van afdoening van bezwaarschriften (hoelang duurt het nemen van een besluit op bezwaar gemiddeld?);
- de uitkomst van de procedure (hoe vaak worden bezwaarschriften tussentijds ingetrokken en hoe vaak leidt het behandelen van het bezwaar tot het (gedeeltelijk) herroepen van het bestreden besluit?);
- de tevredenheid van partijen over de behandeling van bezwaarschriften en over de gemeente in het algemeen (vinden burgers dat er tijdens hoorzittingen voldoende serieus wordt geluisterd naar hun bezwaren?);
- de kosten van de behandeling van bezwaarschriften voor de gemeente (hoe verhouden de kosten van de inschakeling van een externe commissie zich tot die van ambtelijke afhandeling van bezwaarschriften?).

De aldus nader ingekaderde centrale vraagstelling stond centraal in het evaluatieonderzoek dat in de periode van september 2023 tot en met augustus 2024 heeft plaatsgevonden.

1.3 Deelonderzoeken

Het evaluatieonderzoek bestond uit vijf onderdelen:

- 1) interviews met ambtenaren en externe commissieleden,
- 2) observaties van hoorzittingen,
- 3) gestructureerde interviews met bezwaarmakers direct na afloop van de hoorzitting,
- 4) gestructureerde interviews met bezwaarmakers geruime tijd na afloop van de hoorzitting, en
- 5) onderzoek naar kosten van ambtelijke behandeling van bezwaarschriften en kosten van behandeling door externe commissie.

1. Oriënterende open interviews met ambtenaren en externe commissieleden

We startten het onderzoek met enkele oriënterende interviews. We spraken met enkele betrokkenen binnen de ambtelijke organisatie over de afhandeling van bezwaarschriften en de administratieve organisatie daaromheen. Vervolgens hebben we in de loop van de onderzoekersperiode (september 2023 t/m augustus 2024) een aantal aanvullende interviews afgenomen met ambtenaren en leden van de externe commissie. Deze interviews dienden er vooral toe om context te verkrijgen die kan helpen bij het zoeken naar verklaringen voor eventueel waargenomen verschillen tussen ambtelijke afdoening en extern horen en adviseren.

De interviews hadden steeds een open karakter. Ze vonden plaats aan de hand van enkele van tevoren opgestelde globale aandachtspunten. We hebben in totaal elf ambtenaren die bij behandeling van bezwaarschriften zijn betrokken, de directeur van het Juridisch Bureau en vier externe commissieleden geïnterviewd. De elf geïnterviewde ambtenaren hielden zich allen bezig met het horen van bezwaarmakers. Acht van hen fungeerden af en toe ook als secretaris van de onafhankelijke bezwaarcommissie.

2. Gestructureerde observaties van hoorzittingen

Het tweede deelonderzoek hield in dat de onderzoekers een groot aantal hoorzittingen hebben bijgewoond en daarbij de gang van zaken hebben geobserveerd. De observaties vonden plaats aan de hand van een van tevoren opgestelde checklist. Er is bijvoorbeeld onder meer geobserveerd welke werkwijze bij het horen werd toegepast: werd aan bezwaarmakers, eventuele andere belanghebbenden en de vertegenwoordiger(s) van de gemeente meteen de gelegenheid gegeven om hun mening op de zaak naar voren te brengen of startte de (ambtelijke dan wel externe) commissie onmiddellijk met het stellen van vragen?

De bij de observaties gehanteerde checklist is als bijlage 1 aan dit rapport toegevoegd. Aan de hand van deze checklist zijn in totaal 106 hoorzittingen geobserveerd. De waargenomen gegevens werden meteen ter plaatse in het programma Qualtrics ingevoerd.

3. Gestructureerde interviews met bezwaarmakers direct na afloop van hoorzitting

Het derde deelonderzoek hield in dat er direct na afloop van de ambtelijke hoorzitting of hoorzitting van de externe commissie een korte vragenlijst werd afgenomen bij de bezwaarmaker of bezwaarmakers die waren gehoord. De vragenlijst was erop gericht om de tevredenheid van de bezwaarmaker over de behandeling van zijn of haar bezwaarschrift te meten. De vragenlijst bestond uit een aantal gesloten vragen over onder meer de ervaringen van de bezwaarmaker met de (ambtelijke dan wel externe) hoorzitting, zijn of haar vertrouwen in de bezwaarprocedure, zijn of haar vertrouwen in de gemeente in het algemeen, en enkele achtergrondkenmerken van de bezwaarmaker.

De vragenlijst is in bijlage 2 van dit rapport opgenomen. Ze is in totaal bij 134 bezwaarmakers afgenomen. Daarbij gaat het om ongeveer 120 bezwaarzaken. Het aantal geïnterviewde bezwaarmakers is groter dan het aantal in het onderzoek meegenomen bezwaarzaken doordat bij enkele bezwaarzaken sprake was van meerdere bezwaarmakers. De interviewgegevens zijn – evenals de observatiegegevens van het tweede deelonderzoek – in het programma Qualtrics ingevoerd.

4. Gestructureerde interviews met bezwaarmakers geruime tijd na afloop van hoorzitting

De vragenlijst die direct na afloop van de hoorzitting, bij de bezwaarmaker is afgenomen bevatte ook de vraag of de persoon in kwestie bereid was om mee te werken aan een kort telefonisch interview nadat de gehele procedure zou zijn afgerond, veelal in de vorm van een beslissing op bezwaar, en om daartoe zijn of haar telefoonnummer te verstrekken. Aan het eind van de procedure zou dan de tevredenheid van de bezwaarmaker opnieuw kunnen worden gemeten. De vragenlijst die bij de telefonische interviews geruime tijd na afloop van de zittingen is gebruikt, is in bijlage 3 van dit rapport opgenomen. Uiteindelijk zijn 30 bezwaarmakers telefonisch geïnterviewd. Ook deze gegevens zijn steeds meteen nadat de vragenlijst was afgenomen, in Qualtrics ingevoerd.

5. Onderzoek naar kosten van ambtelijke en externe behandeling van bezwaarschriften

We ontwikkelden een eenvoudig model dat het mogelijk maakt om de kosten van ambtelijke afdoening op een aantal punten te vergelijken met die van de behandeling door een externe commissie. Het model bestond uit een aantal in de bezwaarprocedure te verrichten handelingen waarover we bij de

gemeente Amsterdam informatie hebben opgevraagd. Het ging onder meer om de tijd die nodig is voor de voorbereiding van een zitting, de duur van zittingen en het opstellen van een advies en een beslissing op bezwaar. Het model is als [bijlage 4](#) toegevoegd aan deze rapportage.

1.4 Analyse en rapportage

De hoofdmoot van het onderzoeksmateriaal bestaat uit gegevens die zijn verzameld door het observeren van hoorzittingen van de (ambtelijke dan wel externe) bezwaaradviescommissie (deelonderzoek 2), het interviewen van bezwaarmakers direct na afloop van een hoorzitting (deelonderzoek 3) en het interviewen van bezwaarmakers minimaal een maand na afloop van de hoorzitting (deelonderzoek 4). Deze gegevens zijn overwegend kwantitatief van aard. Alle kwantitatieve gegevens zijn vanuit de drie Qualtrics-bestanden gekopieerd naar één SPSS-bestand. Dat geïntegreerde databestand is vervolgens met behulp van het statistische programma SPSS geanalyseerd. Gezien de grootte van de steekproef en de variëteit van de daarin meegenomen bezwaarzaken, was het mogelijk om de bevindingen over de onderzochte bezwaarzaken te generaliseren naar de totale populatie van bezwaarzaken bij de gemeente Amsterdam.

De resultaten van het onderzoeksproject worden in het onderhavige rapport weergegeven. De conceptversie van het rapport is met de begeleidingscommissie besproken. Dat heeft ertoe geleid dat enkele feitelijke onjuistheden zijn gecorrigeerd en enkele aanvullingen hebben plaatsgevonden.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 van dit rapport bevat een kwalitatieve beschrijving van de ambtelijke wijze van behandeling van bezwaarschriften en de behandeling van bezwaarschriften door de externe bezwaaradviescommissie. Deze kwalitatieve beschrijving is gebaseerd op de open interviews die we met ambtenaren en externe bezwaarbehandelaars hebben gehouden.

Hoofdstuk 3 geeft een kwantitatief beeld van de bezwaarbehandeling. In het hoofdstuk zijn cijfers te vinden over de doorlooptijden van bezwaarzaken en de uitkomst van de bezwaarprocedure. In het hoofdstuk wordt ook gerapporteerd over de voor de behandeling van de bezwaarschriften benodigde tijdsinvestering, vertaald in kosten per zaak. Steeds wordt vergeleken tussen ambtelijk behandelde bezwaren en bezwaren die door de externe commissie zijn behandeld.

Hoofdstuk 4 schetst een kwantitatief beeld van de gang van zaken tijdens hoorzittingen op basis van de door de onderzoekers ingevulde observatieformulieren.

Hoofdstuk 5 behandelt de ervaringen van bezwaarmakers. Statistische analyses verschaffen een kwantitatief beeld van de tevredenheid en ervaringen van burgers met betrekking tot de wijze waarop hun bezwaarschriften zijn behandeld. Daarbij maken we een vergelijking tussen de ambtelijke afdoening en de inschakeling van de externe commissie. De statistische analyses zijn uitgevoerd op basis van de interviews met bezwaarmakers direct na afloop van de hoorzitting. Daarnaast wordt ingegaan op de telefonische interviews met een beperkt aantal bezwaarmakers, enige tijd na de hoorzitting.

Hoofdstuk 6 ten slotte, bevat de conclusies van het onderzoek.

2 Inrichting en organisatie van de bezwaarprocedure

2.1 Inleiding

In Amsterdam worden jaarlijks vele tienduizenden bezwaarzaken behandeld. Volgens de ‘Staat van de juridische functie 2023’ kwamen er dat jaar ruim 160.000 bezwaren binnen bij de gemeente. De grootste categorieën zijn bezwaren over parkeren (93.000) en over gemeentelijke belastingen (51.000), de kleinste categorie betreft besluiten van de gemeenteraad (1 bezwaar in 2023).¹

Drie categorieën bezwaren die zich tussen deze – qua aantallen – uitersten van bezwaarbehandeling bevinden, zijn de bezwaarzaken die worden behandeld door het Juridisch Bureau (JB), de Directie Juridische Zaken (DJZ) en door het en door Subsidies, Inkoop en Juridisch Bureau Sociaal (SIS) van de gemeente (bezwaren op het terrein van het sociaal domein). In 2023 betrof het respectievelijk 10.136 (JB), 617 (DJZ) en 6.239 (SIS) ingediende bezwaren. Voor elk van die categorieën zaken geldt dat, ten behoeve van de pilot met de externe commissie, een deel daarvan aselekt aan de externe commissie is toegewezen. Voor de werkwijze die daarbij is gevolgd verwijzen we naar bijlage 5.

In dit hoofdstuk beschrijven we, aan de hand van gesprekken met bezwaarbehandelaars, hoe al deze bezwaarzaken worden behandeld.

We gaan eerst in op de interne bezwaarbehandeling door het Juridisch Bureau (par. 2.2), de Directie Juridische Zaken (par. 2.3) en door Subsidies, Inkoop en Juridisch Bureau Sociaal (par. 2.4). Vervolgens komt de bezwaarbehandeling door de externe bezwaaradviescommissie aan de orde (par. 2.5). Ten slotte besteden we aandacht aan het proces dat op dit moment bij het Juridisch Bureau speelt om de bezwaarbehandeling op een andere wijze vorm te geven (par. 2.6).

2.2 Bezwaarbehandeling door het Juridisch Bureau

Start van de behandeling

De bezwaarbehandeling begint met het administratief inboeken van het bezwaar. Van de ingeboekte zaken komt iedere maandag een zogeheten werkverdeellijst beschikbaar. De zaken die daarop staan, worden onder de bezwaarmedewerkers verdeeld. Een bezwaarmedewerker:

Als secretaris kan je een zaak die administratief is ingeboekt van de lijst halen, of het management kan er een op jouw naam zetten. Als jij zelf veel zaken van de lijst haalt, zal het management weinig tot geen zaken aan jou toebedelen, en andersom.

Er wordt aan gewerkt dat zaken sneller worden ingeboekt zodat de binnengekomen bezwaren sneller op de werkverdeellijst komen. Het streven is om alle zaken binnen een week in te boeken. Dat een zaak op de lijst komt, betekent overigens niet per definitie dat die er direct de eerstvolgende maandag vanaf wordt gehaald. Omdat bezwaarmedewerkers kunnen kiezen welke zaak ze eraf halen, kunnen er ook zaken blijven liggen, met als consequentie dat de behandeling vertraging oploopt.

¹ Gemeente Amsterdam, *Staat van de juridische functie 2023*, Amsterdam, 18 juli 2024, p. 13.

Behalve dat eraan wordt gewerkt dat zaken sneller worden ingeboekt, staat ook een wijziging van de wijze van verdeling van bezwaarzaken op stapel. Een manager:

Doel is: meer grip krijgen op de verdeling van zaken. Van belang is daarbij dat in kaart wordt gebracht hoe veel bezwaren iemand zou moeten kunnen afdoen. 'Vrijheid-blijheid' moet eraf. We gaan er naartoe dat je als medewerker een aantal zaken krijgt toebedeeld en niet meer de vrije keuze hebt hoeveel zaken je behandelt en welke zaken je wilt behandelen.

Telefonisch contact

De behandeling van de zaak start als regel met een telefonische ronde: er wordt gebeld met de bezwaarmaker (of diens rechtshulpverlener, als de bezwaarmaker rechtshulp heeft), de eventuele vergunninghouder en de vakafdeling. Een bezwaarmedewerker:

Ik ga als eerste contact met de bezwaarmaker zoeken. Dat gesprek, daar sta ik redelijk onbevangen in, ik peil met wie ik te maken heb, soms is het iemand die nog nooit met de gemeente te maken heeft gehad.

Een andere bezwaarmedewerker:

Voor bezwaarmakers heeft het bijna altijd meerwaarde dat je belt, want het is voor de overgrote meerderheid de eerste keer dat ze bezwaar maken.

Het telefoongesprek kan ook helpen om onduidelijkheden over de aard van de procedure uit de weg te ruimen. Een manager:

Mensen vragen vaak: 'U werkt hier dus?' Als je het uitlegt, dan werkt het wel.

Daarnaast komt het voor dat het telefoongesprek niet alleen het eerste contact met de bezwaarmaker is, maar dat met het telefoongesprek ook duidelijk wordt dat de procedure kan worden afgesloten. Een bezwaarmedewerker:

Soms kan je in het telefoongesprek de zaak al afdoen. Als voorbeeld een kapvergunning: 'Oh, is die boom ziek, dan begrijp ik het wel.'

Het verschilt per bezwaarmedewerker hoe veel informatie hij of zij al heeft verzameld als de telefoon wordt gepakt. Een bezwaarmedewerker:

Als ik bel, heb ik me al in het dossier verdiept. Ik heb in ieder geval het bezwaarschrift gelezen, en soms nog wel meer.

Een andere bezwaarmedewerker:

Ik bekijk eerst globaal het dossier, dan ga ik bellen, daarna zoek ik contact met de vakafdeling.

Niet alle bezwaarmedewerkers bellen in elke zaak. Een voorbeeld bieden zaken met meer dan vijf bezwaarmakers. Een aantal medewerkers legt dan contact via de mail.

Een andere reden om niet te bellen is als direct blijkt dat het besluit niet klopt. Als het besluit waartegen bezwaar is gemaakt een fout bevat, dan is het eenvoudig: na contact met de vakafdeling kan de fout worden hersteld via een nieuw primair besluit. Er hoeft dan eventueel alleen nog een advies te worden geschreven als sprake is van proceskosten.

De hoorzitting

Na het telefoongesprek wordt de zaak in beginsel op een hoorzitting gepland. Maar soms volgt eerst een tussenstap.

Het hangt ervan af, wat de bezwaarmaker fijn vindt. Soms is dat: zo snel mogelijk een hoorzitting, soms: een locatiebezoek.

In de meeste zaken wordt online gehoord, maar niet altijd. De keuze voor online of fysiek horen is mede afhankelijk van de voorkeur van de bezwaarmedewerker. Een bezwaarmedewerker:

Zijn er veel personen betrokken, dan heb ik een voorkeur voor 'fysiek', want al die gezichten op het scherm.... In de praktijk zijn bij mij in de helft van de gevallen de gesprekken 'fysiek'.

Bij online zittingen is het van belang dat goed wordt gelet op aspecten van openbaarheid en onbevangenheid.

Bij een online zitting met meer partijen is de regel dat de voorzitter alle anderen tegelijkertijd binnenlaat en dat als dezelfde persoon bij meerdere zittingen achter elkaar als vertegenwoordiger van de gemeente optreedt, deze – net als bij een fysieke zitting – elke keer opnieuw wordt binnengelaten.

Wat is het belang van de hoorzitting?

Bij exploitanten en omwonenden heeft het altijd meerwaarde als die met elkaar in gesprek komen op een hoorzitting, want vaak hebben ze elkaar nog nooit gesproken. Het helpt om dan om tafel te gaan, ook als de uitkomst van hoorzitting is dat men een beslissing op het bezwaar wil.

Bij zaken waar dat van meerwaarde is vanwege de aard van het geschil, kan worden beslist geen 'klasieke' hoorzitting te houden, maar om ter plekke te gaan kijken.

We doen dat vaak bij kapvergunningen, en bij zaken over terrasvergunningen. Je kunt dan bijvoorbeeld ter plekke zien of is voldaan aan de voorwaarde dat je vanuit het café zicht moet kunnen hebben op het hele terras.

Horen gebeurt meestal door twee personen, waarvan de een als voorzitter fungeert en de ander als secretaris. Als de zaak ingewikkeld is, kan met drie personen worden gehoord. Wie als secretaris een zaak behandelt, vraag een collega om in de zaak als voorzitter van de hoorzitting te fungeren.

Behalve de bezwaarmedewerkers, de bezwaarmaker(s) en eventuele derde-partijen is er meestal ook iemand van de vakafdeling bij de hoorzitting aanwezig. De bezwaarmedewerker beslist of het van meerwaarde is dat er iemand van de vakafdeling bij is. Wie dat is, hangt af van het stadsdeel waar het primaire besluit genomen is. Bij sommige stadsdelen is het de behandelaar van de aanvraag, bij andere stadsdelen wordt gewerkt met een rooster waarop een (relatief) beperkt aantal medewerkers staat dat bij hoorzittingen in bezwaarzaken aanwezig is.

Voor de meeste bezwaarmedewerkers geldt dat ze, behalve dat ze een aantal zaken als secretaris onder hun hoede hebben, ook met regelmaat als voorzitter op een hoorzitting optreden. Er zijn echter medewerkers die er voor kiezen alleen de rol van secretaris te vervullen.

Als regel zijn secretaris en voorzitter beiden even goed ingelezen in de zaak. Voorafgaand aan de hoorzitting vindt er meestal een kort vooroverleg plaats tussen voorzitter en secretaris.

In theorie is er een duidelijk onderscheid tussen de rol van de voorzitter en de secretaris op de hoorzitting, maar in de praktijk is dat lang niet altijd het geval.

We proberen het zo veel mogelijk een gesprek te laten zijn. Dat gaat nu beter dan vroeger, toen was het formeler, zo van: 'Heeft de secretaris nog een vraag?'

Samenwerking

Bezwaarbehandelaars werken per definitie samen in het kader van de behandeling van een zaak op een hoorzitting. Hoe staat het verder met de samenwerking? Een bezwaarbehandelaar:

Je kunt als je zou willen heel solitair werken, maar ik spar vaak met degene die bij de hoorzittingen in mijn zaken de voorzitter is. Daarnaast is er jurisprudentieoverleg en zijn er expertisegroepen.

Advies

Na de hoorzitting wordt in beginsel advies uitgebracht over de op het bezwaar te nemen beslissing. Soms vindt echter eerst nog een schriftelijke ronde plaats, of wordt er overlegd met de bezwaarmaker en eventuele andere partijen.

In principe schrijft de secretaris het advies. Als een zaak ingewikkeld is, komt het ook voor dat zowel de secretaris als de voorzitter aan het advies schrijven, of – als dat qua belasting beter uitkomt – dat de voorzitter in plaats van de secretaris het advies schrijft. Het conceptadvies wordt altijd door de ander bekeken. Als beiden zich kunnen vinden in het advies, wordt het van digitale handtekeningen voorzien. Het advies gaat vervolgens naar het dagelijks bestuur van het stadsdeel (bij besluiten van het college van b&w) of naar de burgemeester. In het eerste geval beslist het dagelijks bestuur van het stadsdeel namens het college. Adviezen voor de burgemeester worden naar de Dienst Juridische Zaken gezonden die ervoor zorgt dat het besluit op bezwaar wordt getekend

Als het advies inhoudt dat het bezwaar gegrond wordt verklaard dan gaat het advies eerst naar de vakafdeling waar het besluit is voorbereid. Die wordt in de gelegenheid gesteld om een contrair advies op te stellen. De bezwaarbehandelaar maakt dan een voordracht voor het dagelijks bestuur van het stadsdeel of voor de burgemeester, met zowel het advies als het contrair-advies van de vakafdeling.

2.3 Bezwaarbehandeling door de Directie Juridische Zaken

De Directie Juridische Zaken (DJZ) behandelt vele malen minder bezwaren dan het Juridisch Bureau en SIS. In 2021 en 2022 kwam er respectievelijk 149 en 183 bezwaren bij DJZ binnen. In 2023 waren het er 617. Die stijging komt volledig voor rekening van de meer dan 500 bezwaren tegen het besluit om de openings- en venstertijden in het wallengebied te beperken.²

Drie categorieën zaken worden door DJZ behandeld: besluiten die in de stadsdelen zijn voorbereid en waarbij de beslissing op bezwaar in mandaat door het dagelijks bestuur van het stadsdeel namens het college wordt genomen, besluiten die in één van de directies zijn voorbereid en waarbij de beslissing op bezwaar namens het college door de directeur DJZ wordt genomen, en burgemeestersbesluiten waarbij de burgemeester het besluit op bezwaar neemt.

² Gemeente Amsterdam, *Staat van de juridische functie 2023*, Amsterdam, 18 juli 2024, p. 13.

De verdeling van zaken tussen JB en DJZ is neergelegd in een interne werkinstructie, maar soms wordt in goed overleg besloten om voor een specifieke bezwaarzaak af te wijken van de in de werkinstructie neergelegde criteria.

Bezwaarzaken komen binnen bij het secretariaat van DJZ. Daar wordt gekeken of het bezwaar op tijd is ingediend en of aan andere formele vereisten is voldaan. Vervolgens deelt de directiesecretaris de zaak toe aan een van de medewerkers van DJZ. De betreffende medewerker bereidt de zaak inhoudelijk voor, fungeert tijdens de hoorzitting als secretaris en schrijft het verslag van de hoorzitting en het advies voor het op het bezwaar te nemen besluit. Een andere medewerker van DJZ treedt tijdens de hoorzitting op als voorzitter. Als de behandeld medewerker van DJZ dat van meerwaarde acht, wordt aan het begin van de bezwaarbehandeling telefonisch contact opgenomen met de bezwaarmaker of diens gemachtigde. De indruk van de medewerkers van DJZ met wie wij spraken is dat dit in een minderheid van de bezwaarzaken gebeurt.

Voor een aantal van de medewerkers van DJZ geldt dat zij betrokken zijn bij de behandeling van bezwaren, maar voor geen van hen geldt dat het de enige werkzaamheden zijn die zij doen. Voor zover medewerkers van DJZ betrokken zijn bij het behandelen van bezwaren, geldt dat sommigen daarin zowel de rol van secretaris als van voorzitter op de hoorzitting vervullen, anderen alleen de rol van secretaris en dat weer anderen alleen worden ingeschakeld als voorzitter van de hoorzitting.

De hoorzitting vindt in beginsel digitaal plaats. Dat is alleen anders als DJZ het van meerwaarde vindt dat de hoorzitting fysiek plaatsvindt. Dat is bijvoorbeeld het geval als een groot aantal partijen bij de bezwaarprocedure is betrokken. Ook kan de hoorzitting fysiek worden gehouden als een van de partijen daar expliciet om verzoekt. In de uitnodiging voor de hoorzitting wordt geen melding gemaakt dat het mogelijk is dat de hoorzitting fysiek plaatsvindt.

Aanwezig bij de hoorzitting zijn de bezwaarmaker(s), eventuele derde partijen, de twee medewerkers van DJZ die als voorzitter en secretaris fungeren en een vertegenwoordiger van de afdeling van de gemeente waar het primaire besluit is genomen. Die laatste wordt soms bijgestaan door een medewerker van DJZ.

Het karakter van de hoorzitting verschilt, al naar gelang de aard van de zaak. Voor een aantal hoorzittingen geldt dat de vragen die daar aan de orde zijn sterk op elkaar lijken én dat er binnen DJZ veel ervaring is met het behandelen van deze zaken. Dan hoeft de hoorzitting niet veel tijd te kosten. Het kan echter ook voorkomen dat de hoorzitting meer omvat dan een gedachtewisseling over de juridische merites van het bestreden besluit, maar dat ook afspraken worden gemaakt over aspecten van de uitvoering van het besluit, zodat zo veel als mogelijk rekening wordt gehouden met de belangen van betrokkenen. In ons gesprek met medewerkers van DJZ werd als voorbeeld genoemd, het 'heropeningstraject' in het vervolg op een woningsluiting.

Na de hoorzitting schrijft de secretaris een verslag en een advies. Houdt het advies in dat het bezwaar gegrond is en dat het bestreden besluit moet worden herroepen, dan krijgt de afdeling waar het besluit tot stand is gekomen de mogelijkheid een 'contrair-advies' uit te brengen, waarin wordt beredeneerd waarom het besluit niet zou moeten worden herroepen. Maakt de betreffende afdeling van die mogelijkheid gebruik, dan gaan het advies en het contrair-advies, tezamen met een 'oplegnotitie' van de Directeur Juridische Zaken, naar het bestuursorgaan (meestal de burgemeester) dat de beslissing op het bezwaar neemt.

2.4 Bezwaarbehandeling door Subsidies, Inkoop en Juridisch Bureau Sociaal

De ambtelijke behandeling van bezwaarzaken in het sociaal domein (Participatiewet, Wmo) vindt plaats binnen Subsidies, Inkoop en Juridisch Bureau Sociaal (SIS) van de gemeente. De bezwaarbehandeling is daar een meer individualistisch gebeuren dan bij het Juridisch Bureau en Directie Juridische Zaken, omdat het ambtelijk horen door één persoon plaatsvindt. Medewerkers van de gemeente die bezwaren in het sociaal domein behandelen, hebben een werklust van vier zaken per week.

De zaken die aan hen worden toebedeeld, verschijnen in Octopus, het juridische zaakssysteem van de gemeente. Het beleid van SIS is om burgergericht te werken, waarbij een informele aanpak voorafgaat aan de behandeling van een bezwaarzaak tijdens de hoorzitting en de burger wordt gebeld om samen informeel naar een oplossing te zoeken. Dat gesprek duurt in de regel ongeveer tien minuten. Een medewerker:

Ik bel met de bezwaarmaker, tenzij die een advocaat heeft, dan bel ik met de advocaat. Dat is in ongeveer 1 op de 5 zaken het geval. As ik bel, heb ik het hele dossier gelezen. Tijdens het telefoongesprek maak ik een afspraak voor de hoorzitting. Met de bezwaarmaker bespreek ik tijdens het telefoongesprek vaak ook diens bezwaarschrift. Als daarin nauwelijks iets wordt aangevoerd, adviseer ik de bezwaarmaker andere argumenten onder woorden te brengen om meer kans te maken.

Als in het telefoongesprek geen oplossing wordt gevonden voor de zaak, krijgt de bezwaarmaker een mailtje waarin staat bevestigd wanneer de hoorzitting is en waarin kort verslag wordt gedaan van het telefoongesprek.

De hoorzitting vindt in beginsel telefonisch plaats, maar het kan ook met Teams en als een bezwaarmaker dat graag wil, kan het ook fysiek, bij de gemeente. De hoorzitting duurt gemiddeld ongeveer 20 minuten. Een bezwaarmedewerker over het karakter van de hoorzitting:

Bij de hoorzitting stel ik me neutraal op. Het gaat er puur en alleen om wat zij zeggen. De hoorzitting is er niet om het onderzoek over te doen.

Een andere medewerker:

Ik heb zelf altijd vragen. Door het stellen van vragen vorm ik me een beeld welke kant het met het bezwaar op moet. Als een besluit mede is gebaseerd op een advies van Argonaut, vraag ik soms naar aanleiding van de hoorzitting nog een nader advies.

Na de hoorzitting schrijft de medewerker een verslag van het horen en een concept van het besluit op bezwaar. Dat laatste wordt altijd collegiaal getoetst. Dat gebeurt door een van de seniorjuristen van de afdeling. Een andere vorm van collegiaal contact betreft het casusoverleg dat één keer in de zoveel weken plaatsvindt. Desondanks wordt er, zo vertelden de medewerkers met wie wij spraken, tamelijk individualistisch gewerkt en zijn er behoorlijke verschillen in hoe de verschillende medewerkers hun zaken aanpakken.

Als de door de bezwaarmedewerker opgestelde beslissing op bezwaar inhoudt dat het bezwaar gegrond is, wordt die conceptbeslissing aan de primaire afdeling voorgelegd, voor een check op uitvoerbaarheid. Soms heeft de primaire afdeling echter ook opmerkingen over de inhoud van de conceptbeslissing. Het is echter de bezwaarbehandelaar die, in mandaat, de beslissing op het bezwaar namens het college neemt.

2.5 Bezwaarbehandeling door de externe bezwaarcommissie

Werkterrein, samenstelling, werkwijze

De externe bezwaaradviescommissie behandelt bezwaarzaken die vallen onder het werkterrein van het Juridisch Bureau of de Directie Juridische Zaken, of die het sociaal domein betreffen; de besluiten die in bezwaar bij de externe adviescommissie aan de orde kunnen komen staan vermeld in de Regeling bezwaar en beroep.

Bij de start van de pilot heeft een vacature opengestaan waarop gereageerd kon worden voor het lidmaatschap van de commissie. De commissieleden zijn in meerderheid jurist, maar van de commissie maakt ook een aantal niet-juristen deel uit. Bij het horen bestaat de commissie uit drie personen.

Over de samenstelling van de commissie wordt door de commissieleden die wij spraken genuanceerd gedacht. Het feit dat ook niet-juristen deel uitmaken van de commissie wordt soms als een voordeel gezien (een onbevangen kijk op de zaak, kennis van de routes die voor mensen met problemen beschikbaar zijn), soms als nadeel (zo wordt opgemerkt dat als een zaak juridisch gecompliceerd is, veelal geen sprake is van een inhoudelijke bijdrage van commissieleden die geen jurist zijn).

Ter voorbereiding van de zittingen krijgt de commissie het dossier van de zaak. Soms is er een nota van de secretaris met een analyse van de zaak, en soms een verweerschrift van de gemeente, maar meestal geen van beide. Een commissielid:

Als er een nota van de secretaris is, of een verweerschrift van de gemeente, en helemaal als er zowel een nota als een verweerschrift is, helpt dat enorm bij de voorbereiding. Een verweerschrift, zeker in de vorm van een inventarisatie van de pijnpunten, is te meer van waarde omdat de motivering van het besluit vaak heel mager is.

Een ander lid van de commissie:

Ik heb een sterke voorkeur voor een verweerschrift van de gemeente. Nu is het vaak aftasten wat de motivering van het besluit is en zijn we onnodig veel tijd kwijt met vragen aan de gemeente.

Voor een zitting worden tijdsblokken van drie kwartier ingeroosterd; bij grote zaken kan de secretaris twee of drie blokken inroosteren. Voorafgaand aan de hoorzitting vindt overleg plaats met de commissieleden en de secretaris (een medewerker van het Juridisch Bureau, de Directie Juridische Zaken of van Subsidie, Inkomen en Sociaal). Over de rol van de secretaris bij dat vooroverleg zegt één van de commissieleden:

Ik gebruik graag hun expertise en laat ze meepraten in de voorbereiding. Maar B&W willen dat liever niet, gezien de onafhankelijke rol van de commissie.

Wat is voor het overige de rol van de secretaris bij de bezwaarbehandeling door de externe commissie?
Een lid van de commissie:

De rol van de secretaris betreft de agenda, checken of de stukken compleet zijn, fungeren als vraagbaak, het opstellen van het conceptadvies na de zitting, en soms: het aanleveren van een opzet voor het advies, voorafgaand aan de hoorzitting.

Een ander lid van de commissie:

Er zijn grote verschillen tussen secretarissen in de fase voor de hoorzitting. Veel secretarissen leveren voorafgaand aan de zitting geen inhoudelijke inbreng. Ideaal is als er een notitie van de secretaris ligt en als ik als voorzitter voor de zitting met de secretaris over de zaak heb gesproken, met name bij ingewikkelde zaken.

De hoorzitting

De hoorzitting begint met het voorstellen van de commissieleden. Een commissielid over hoe de secretaris wordt voorgesteld:

Ik noem in de introductie dat de secretaris een faciliterende en ondersteunende rol heeft.

Voor de wijze waarop het bezwaar op de hoorzitting wordt besproken bestaat geen vast stramien. Soms krijgt eerst de bezwaarmaker de gelegenheid zijn bezwaar toe te lichten en krijgt vervolgens de vertegenwoordiger van het college of de burgemeester de gelegenheid voor een reactie, met daarna vragen van de commissie en een afsluitende tweede ronde voor de bezwaarmaker en de vertegenwoordiger van de gemeente. Maar het komt ook voor dat de commissie begint met vragen. Een commissielid over de wijze waarop de discussie op de hoorzitting verloopt:

We willen geen 'rechtbankje spelen'. Maar ik vind het wel belangrijk dat de discussie via de commissie loopt. Alle commissieleden moeten inbreng hebben. De secretaris vult heel soms aan, bijvoorbeeld een vraag ter verduidelijking. Oog voor de bezwaarmaker is ook van belang. Ik kijk altijd hoe ze zich gedragen, of ze nerveus zijn of gespannen. Met goede uitleg over wat ze van de hoorzitting kunnen verwachten is dat te ondervangen.

Over de toegevoegde waarde van de hoorzitting voor de behandeling van bezwaarzaken wordt verschillend gedacht. Bij zaken waar (complexe) juridische vragen spelen wordt de meerwaarde zeker gezien, maar bij zaken die weinig gecompliceerd zijn komt wel de vraag op wat de meerwaarde is van de behandeling van de zaak op een hoorzitting. Dit soort zaken – vooral in het sociaal domein – vallen ook regelmatig uit, omdat bezwaarmaker noch diens gemachtigde komt opdagen, of omdat het bezwaar vlak voor de hoorzitting wordt ingetrokken. Als een bezwaarmaker wordt bijgestaan door een gemachtigde, is de meerwaarde van de zitting afhankelijk van de kwaliteit van de gemachtigde.

De sociale advocatuur is soms heel erg goed, maar soms ook waardeloos. Dan is een hoorzitting een verplicht nummer.

Het komt weinig voor dat tijdens een hoorzitting een schikking wordt getroffen. Volgens onze gesprekspartners zijn er weinig zaken waar er ruimte voor is, of bereidheid bij de gemeente om te schikken. Een commissielid:

Bij zaken in het sociaal domein doen we soms wel een poging. Maar er zit zo weinig menselijke bemoeienis in. Ambtenaren leven in een andere wereld. Vaak hebben ze het dossier niet goed bestudeerd. En ze zijn zelfs niet bereid een overduidelijke fout te herstellen.

Advisering

Direct na afloop van de zitting wordt overlegd over het uit te brengen advies. Een lid van de commissie:

Primair zijn de leden aan het woord, de voorzitter als laatste. We kijken of alle punten in het advies een plek krijgen. De commissieleden die geen jurist zijn, lukt het niet altijd mee te komen als het een complex juridisch geschil betreft. De secretaris mag aanvullen, maar is wel dienstig aan de commissie. Voor sommige secretarissen, vooral die op het sociaal domein, is dat lastig, omdat ze gewend zijn zelf de inhoud van het advies te bepalen.

Het conceptadvies wordt na de zitting door de secretaris geschreven. Het advies maakt een rondje langs de commissieleden, de voorzitter kijkt er als laatste naar. Een voorzitter over de totstandkoming en de vorm van het advies:

Op grote lijnen laat ik de secretaris in zijn waarde. Het advies moet voor de burger begrijpelijk zijn. We hebben daar een format voor gemaakt. In dat stramien wordt elk advies gegoten.

Wensen met betrekking tot aanpassing van de werkwijze van de commissie

De commissieleden die wij spraken, zijn over het algemeen tevreden met hoe het horen en adviseren door de commissie verloopt, maar hebben ook wensen over de reikwijdte van de inzet van de commissie en verbeteringen van de werkwijze.

Voor wat betreft dat laatste: wensen zien met name op de betrokkenheid van de secretaris. Die zou met name bij de voorbereiding sterker aanwezig moeten zijn. Het betreft dan zowel de zorg voor de stukken die voor de behandeling van het bezwaar van belang zijn, als ook het aanleveren van een analyse van de zaak. Commissieleden menen dat het op dit moment nog te veel verschilt hoe actief de secretaris zich bij de voorbereiding van de hoorzitting opstelt.

De wensen over de reikwijdte van de inzet van de commissie betreffen met name zaken op het terrein van het sociaal domein. Over de behandeling daarvan worden verschillende en soms uiteenlopende voorstellen gedaan: niet online behandelen maar wel korter; standaard door één commissielid laten behandelen; vaker (of per definitie) ambtelijk in plaats van door de commissie laten behandelen. Daarnaast noemt een van de leden van de commissie die wij spraken dat het bij de behandeling van sommige zaken een nadeel is dat de adviescommissie alleen maar kan adviseren. Als evident is wat de uitkomst van het bezwaar zou moeten zijn en het geschil erbij is gebaat dat zo snel mogelijk duidelijkheid ontstaat over de rechtspositie van de bezwaarmaker en andere partijen, is het onhandig dat de commissie die duidelijkheid niet kan scheppen.

Medewerkers van de gemeente over hun rol als secretaris van de bezwaaradviescommissie

Uit gesprekken met medewerkers van het Juridisch Bureau komt het volgende naar voren over hun betrokkenheid bij de behandeling van bezwaarzaken. In de opzet van de pilot met de externe commissie heeft de secretaris een beperkte rol. Er is geen rol vastgelegd bij de inhoudelijke voorbereiding van de zaak, bij de zitting heeft de bezwaarmedewerker louter een rol als notulist. Bij het advies is zijn taak om het advies waartoe de commissie is gekomen, op schrift te stellen.

Het verschilt per bezwaarmedewerker hoe deze de rol als ondersteuner van de commissie invult. Een minimalistische invulling houdt in dat de bezwaarmedewerker zich beperkt tot het maken van een verslag van de zitting en het opstellen van het advies. Denkbaar is echter ook dat de medewerker ten behoeve van de commissie een notitie opstelt met een (juridische) analyse van het bezwaar. Daarnaast is er geen enkele reden waarom de bezwaarbehandelaar niet – net als in zaken die ambtelijk worden behandeld – zo snel mogelijk na binnenkomst van het bezwaar met de bezwaarmaker belt om van hem te horen waarom hij bezwaar heeft gemaakt en om een toelichting te geven over de wijze waarop het bezwaar wordt behandeld. Een bezwaarbehandelaar:

In de praktijk wordt je rol als secretaris van de externe commissie vooral bepaald door welk initiatief jij neemt en hoe de commissie daar op reageert. Ik heb gemerkt dat de commissie het wel prettig vindt als wij (net zoals in ambtelijk behandelde zaken gebeurt) eerst contact opnemen met partijen, met als mogelijke uitkomst dat het bezwaar wordt ingetrokken.

Een andere bezwaarbehandelaar:

Als de zaak op de hoorzitting van de externe commissie wordt geplaatst, ga je die als secretaris wel inhoudelijk voorbereiden, maar de commissie vraagt niet een inhoudelijke analyse van de zaak. Mijn opstelling is dat ik de commissie laat weten dat ik de secretaris van de zaak ben en dat zij kunnen laten weten welke rol zij voor mij weggelegd zien.

Voor de bezwaarmedewerkers die wij spraken, geldt dat hun ervaring met de behandeling van zaken door de externe commissie wisselend zijn.

Ik ben twee keer secretaris geweest bij de externe commissie. De eerste zitting was heel formeel, de tweede al een stuk minder, daar werd meer gekeken naar wat de achtergrond van het bezwaar was.

Wat zien de bezwaarbehandelaars als voor- en nadelen van het behandelen van bezwaren door de commissie? Een bezwaarmedewerker geeft een samenvatting van enkele verschillen en overeenkomsten tussen de ambtelijke behandeling en de behandeling door de externe commissie.

- Bij ambtelijke behandeling is er veel speelruimte bij de planning van de behandeling van de zaak
- De externe commissie gaat nooit ter plaatse kijken.
- De vakafdeling heeft een voorkeur voor ambtelijke behandeling.
- Geen idee of het een of het ander uitmaakt qua kosten; afgaande op de twee zaken waar ik als secretaris van de externe commissie bij betrokken was, kost behandeling door de externe commissie niet meer tijd, maar ook niet minder, want je moet gewoon de zaak voorbereiden en een advies schrijven.

De medewerkers die bezwaren op het terrein van het sociaal domein behandelen hebben grosso modo vergelijkbare observaties over hun betrokkenheid als secretaris van de bezwaaradviescommissie. Opmerkelijk is dat een van de medewerkers stelt dat het moeite kost de afdeling Inkomen, waar besluiten ter uitvoering van de Participatiewet worden genomen, bij de behandeling van bezwaren door de commissie te betrekken. Als voorbeeld noemt hij een bezwaar waaraan door de afdeling Inkomen tegemoet werd gekomen, om te voorkomen dat iemand van die afdeling de gemeente zou moeten vertegenwoordigen bij de externe bezwaaradviescommissie. Tekenend is, aldus dezelfde medewerker, dat de afdeling Inkomen niet de medewerker die het bestreden besluit heeft genomen naar de hoorzitting stuurt, maar de teammanager. Overigens vinden de medewerkers die bezwaren in het sociaal domein behandelen het zonder meer van meerwaarde *dat* de primaire afdeling vertegenwoordigd is op de hoorzitting van de commissie.

2.6 Veranderende werkwijze van bezwaarbehandeling bij het Juridisch Bureau

Bij het Juridisch Bureau is sprake van een proces waarin wordt gewerkt aan een andere wijze van interne behandeling van bezwaren. In de Strategische Visie van het Juridisch Bureau is als ambitie vastgelegd dat bij de behandeling van bezwaren wordt gewerkt volgens de 'passende aanpak'. Kern van die werkwijze is dat in reactie op een bezwaar, in gesprek met de bezwaarmaker, wordt gekeken wat de werkelijke aanleiding is voor het indienen van het bezwaar en wat het verhaal is achter het bezwaar, om op basis daarvan met de bezwaarmaker te zoeken naar een oplossing voor het bezwaar die als rechtvaardig kan worden aanvaard.

Het realiseren van de passende aanpak van bezwaren vergt niet alleen een verandering van het werkproces, maar deels ook andere competenties van bezwaarbehandelaars dan de competenties die zijn vereist voor een meer klassieke wijze van het behandelen van bezwaren. Om die reden is het project

Sigma gestart, dat als katalysator moet dienen voor het realiseren van de andere wijze van bezwaarbehandeling.

Het Sigma-project is erop gericht om al lerend de passende aanpak van bezwaren in steeds meer bezwaarzaken die door het Juridisch Bureau worden behandeld, te realiseren. Omdat het gaat om een wezenlijk andere aanpak dan de klassieke behandeling van bezwaren, is in het project sprake van aandacht voor houding, gedrag en cultuur, voor leiderschap ('normen stellen en voorbeeldgedrag laten zien'), voor ambtelijk vakmanschap en beroepsethiek en voor de ontwikkeling van soft skills. Daarnaast is er ruimte voor reflectie en wordt gestreefd naar een omgeving waar fouten mogen worden gemaakt, om daarvan te kunnen leren.

In de huidige fase van het proces van verandering van werkwijze wordt aan medewerkers van het Juridisch Bureau die gemotiveerd zijn en de vereiste vaardigheden voor de werkwijze bezitten, dan wel openstaan voor het ontwikkelen van die vaardigheden, de mogelijkheid geboden bij het project aan te sluiten. Op dit moment werken zo'n twintig medewerkers van het Juridisch Bureau in het Sigma-project. Ze worden ondersteund door twee coaches die zelf ook als bezwaarbehandelaar werken.

In het team van bezwaarbehandelaars dat in het Sigma-project werkt, is veel aandacht voor onderling overleg over de aanpak van bezwaarzaken. Er is frequent overleg waarin medewerkers vertellen welke dilemma's spelen in zaken waarin zij als behandelaar fungeren. Dat biedt de andere collega's de mogelijkheid om mee te denken – maar het zorgt er ook voor dat bij de groep als geheel een grote hoeveelheid casuïstiek langs komt, wat het leereffect bij de medewerkers vergroot. Ook luisteren collega's regelmatig mee als wordt gebeld met een bezwaarmaker, zodat na afloop daarvan het telefoongesprek kan worden geëvalueerd en kan worden overlegd hoe de betreffende zaak het beste kan worden aangepakt.

Over de manier waarop de zaken binnen het Sigma-project worden behandeld, vertelt een van de medewerkers:

Na het telefoongesprek kan het, afhankelijk van de zaak, de moeite waard zijn om het verzoek van een bezwaarmaker verder te onderzoeken. De strategie die we willen volgen, stemmen we dan af binnen de Sigma-groep en zo nodig met collega's of de lijnafdeling. Op basis daarvan bekijken we wat er mogelijk is. Soms leidt dit tot een aanpassing van het besluit, of geven we uitleg waarom iets niet mogelijk is of over hoe de gemeente tot haar besluit is gekomen. In veel gevallen gaan we ter plekke kijken. Soms verwijzen we de bezwaarmaker door naar een andere instantie.

De passende aanpak betekent niet dat de zaak nooit op een hoorzitting wordt behandeld. De medewerker:

Allerlei routes zijn denkbaar. Het kan van meerwaarde zijn om een gesprek te plannen in het bijzijn van collega's van de vakafdeling, of om de zaak op een hoorzitting te behandelen. Er is ook ruimte voor differentiatie. Zo kan een hoorzitting plaatsvinden op kantoor, op locatie, of op een andere passende plek. Kort geleden hebben we bijvoorbeeld een hoorzitting over de locatie van een school in Weesp in een theater gehouden. En afhankelijk van aard van de zaak wordt de aanpak meer oplossingsgericht of meer formeel ingestoken.

Als een zaak dat vraagt, worden medewerker van het Juridisch Bureau van buiten de Sigma-groep bij de behandeling betrokken. De medewerker:

Soms is er direct al aanleiding om meer op advies te sturen, vanwege aard van de zaak. Afhankelijk van hoe (juridisch) ingewikkeld of politiek-gevoelig de zaak is, betrekken we juristen van buiten de Sigma-belgroep bij

de behandeling van de zaak. De persoon van Sigma blijft dan veelal wel de behandelaar van de zaak – maar het kan ook zijn dat iemand van buiten Sigma de behandelaar wordt, maar dat de persoon van Sigma wel betrokken blijft, bijvoorbeeld als contactpersoon van de betrokkenen, zodat de communicatie en voortgang is gewaarborgd. Ook het betrekken van de externe bezwaarcommissie of het inzetten van een externe voorzitter bij de behandeling van de zaak kan worden gezien als een van de instrumenten in de gereedschapskist van de passende aanpak.

Binnen het Sigma-project worden verschillende soorten bezwaarzaken die bij het Juridisch Bureau binnenkomen behandeld. Daarnaast wordt ernaar gestreefd bepaalde categorieën zaken als pilot volledig binnen het Sigma-project te behandelen. Een eerste categorie bezwaarzaken waar dat is gebeurd, betreft de zogeheten vakantieverhuur-zaken. Het gaat om bezwaren van omwonenden tegen vergunningen voor de verhuur van woningen aan toeristen. Bij het behandelen van deze zaken binnen het Sigma-project is ernaar gestreefd om in zoveel mogelijk zaken, in overleg met de bezwaarmaker en de vergunninghouder, tot een oplossing te komen. Tussen 2021 en 2024 is het aantal zaken waarin het gesprek met partijen is gestart met een telefoontje naar de bezwaarmaker gestegen van 22 naar 200. Het percentage zaken waarin het lukte om overeenstemming tussen partijen te bereiken, resulterend in de intrekking van het bezwaar, steeg van 9% in 2021 naar 84% in 2024. Deze wijze van behandelen leidde tot een aanzienlijke tijdsbesparing. De normtijd voor dit soort zaken is 16 uur. Door de gewijzigde werkwijze bedroeg de tijdsinvestering per zaak gemiddeld 2 uur. Vanwege het grote aantal zaken is de tijdsbesparing extra groot.

Behalve in besluiten over vakantieverhuur wordt de nieuwe werkwijze inmiddels ook systematisch in andere categorieën besluiten toegepast. Het gaat om categorieën besluiten waarvoor zowel geldt dat ze relatief weinig complex zijn als ook dat ze veel bezwaarschriften genereren, zoals die over rvv-ontheffingen (ontheffingen voor voertuigen om op bepaalde plekken in de stad te rijden of om te parkeren waar dat normaal niet mag) en kapvergunningen – zij het dat die weer in andere opzichten complex kunnen zijn, vanwege het aantal personen dat erbij betrokken is.

Doel is om de ‘passende aanpak’ zoals die nu in het project Sigma plaatsvindt, steeds meer als reguliere wijze van bezwaarbehandeling in de organisatie te incorporeren. Daarom wordt bij het werven van nieuw personeel geselecteerd op vaardigheden die nodig zijn om die nieuwe werkwijze toe te passen. Daarnaast wordt ernaar gestreefd om de verschillende vaardigheden en capaciteiten die op dit moment binnen het Juridisch Bureau aanwezig zijn, zo te benutten dat medewerkers doen waar ze goed in zijn én dat alle bezwaarzaken de behandeling krijgen die ze verdienen. Daarbij wordt ook ingezet op toepassing van *legal tech*, waaronder AI. De verwachting is dat AI veel kan gaan betekenen bij het analyseren van juridische vragen die in bezwaarzaken spelen bij het genereren van conceptversies van adviezen en besluiten, en bij de totstandkoming van goed leesbare adviezen en besluiten. Door de combinatie van de inzet op passend contact en de toenemende rol van AI in de bezwaarprocedure zal de samenstelling van de medewerkers bij het Juridisch Bureau naar verwachting in de komende jaren veranderen. Strikt juridische competenties zullen minder sterk vertegenwoordigd zijn.

3 Cijfers over bezwaar

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk maken we een kwantitatieve vergelijking tussen bezwaarzaken waarin ambtelijk is gehoord en bewaarzaken waarin is gehoord door de externe commissie. Er zijn drie elementen van de behandeling die we vergelijken. Allereerst kijken we naar de kosten, daarna naar de uitkomst en de doorlooptijden. De kosten zijn aan de orde in paragraaf 3.2, de uitkomst en de doorlooptijden in paragraaf 3.3.

3.2 De kosten van het behandelen van bezwaren

3.2.1 Inleiding

In deze paragraaf staan we stil bij de kosten die zijn gemoeid met de behandeling van bezwaarschriften. De inschakeling van een hoor- en adviescommissie in de zin van artikel 7:13 Awb vraagt andere werkzaamheden dan de ambtelijke afdoening van een bezwaarschrift. Het gaat bij de kosten overwegend om de tijdsinzet van medewerkers. Bij de inschakeling van de externe commissie worden daarnaast vergoedingen betaald aan de leden en voorzitter van de commissie. Ook die kosten nemen we in de vergelijking mee.

Voor een vergelijking van de kosten in verband met de interne en de externe behandeling van bezwaarschriften in Amsterdam hebben we medewerkers die daarbij betrokken zijn, gevraagd naar hun tijdsbesteding. We hebben niet gevraagd om tijd te schrijven. Wel hebben we voor te onderscheiden handelingen per bezwaarzaak gevraagd naar de gemiddelde tijdsinzet per handeling. Door verschillende secretarissen, ambtelijk medewerkers en vertegenwoordigers van bestuursorganen naar hun tijdsbesteding te bevragen, veronderstellen we een redelijk betrouwbaar beeld te hebben gekregen van de tijd die nodig is voor de behandeling van zaken.

In paragraaf 3.2.2 komen de kosten van de ambtelijke afdoening aan de orde. In paragraaf 3.2.3 staan de kosten van de externe hoor- en adviescommissie centraal. In paragraaf 3.2.4 trekken we een aantal conclusies.

3.2.2 De ambtelijke afdoening

Het horen van bezwaarschriften die ambtelijk worden afgedaan gebeurt overwegend online of telefonisch. Soms wordt gehoord in een kantoor van de gemeente, een enkele keer vindt een hoorzitting plaats op locatie, bijvoorbeeld in een horecaonderneming wanneer het besluit daarop ziet. We hebben van veertien medewerkers van het Juridisch Bureau, van de Directie Juridische Zaken en van SIS (Subsidies, Inkoop en Juridisch Bureau Sociaal) een ingevulde vragenlijst ontvangen over hun werkzaamheden als secretaris bij de ambtelijke behandeling. Door de grote verscheidenheid aan bezwaarzaken die deze organisatieonderdelen behandelen varieert de opgegeven tijdsinzet sterk. De meest 'lichte' zaken kosten de secretarissen een halve werkdag (4 uur), terwijl ze met de 'zwaardere' zaken ruim twee dagen bezig zijn (18 uur). De meeste tijd wordt besteed aan het voorbereiden van de hoorzitting en het opstellen van het advies. Het horen zelf neemt een half uur tot een uur in beslag. Voorzitters van het

ambtelijk horen zijn daar gemiddeld minder tijd mee kwijt: van de negen voorzitters die inzicht gaven in hun tijdsbesteding varieert die tijdsinzet van 2 uur tot een volle werkdag. De meeste tijd is gemoeid met de voorbereiding van de hoorzitting en het voeren van overleg en het leveren van commentaar op het conceptadvies. De secretarissen worden bij de ambtelijke afdoening ondersteund bij het samenstellen van het dossier, de uitnodiging voor de hoorzitting en het toezenden van stukken, inclusief het besluit. Daarmee is volgens de twee ondersteuners die die de vragenlijst invulden gemiddeld per zaak 1,5 tot 3 uur gemoeid. De vertegenwoordiging van het bestuursorgaan tijdens de ambtelijke zitting kost gemiddeld 2 tot 5 uur.

Dit betekent dat de ambtelijke afdoening van een bezwaarschrift voor alle betrokkenen in totaal gemiddeld 9,5 tot 34 uur aan inzet vergt. Gaan we uit van de gemiddelde loonkosten van een juridisch medewerker (incl. werkgeverslasten) per uur van € 80, dan kost de behandeling van een bezwaarschrift naar schatting gemiddeld tussen € 760 en € 2.720.

3.2.3 Externe bezwaarbehandeling

De kosten bij de inzet van een onafhankelijk samengestelde hoor- en adviescommissie zijn hoger. Verschillende medewerkers verrichten hiervoor een aantal handelingen. Bij een hoorzitting zijn een secretaris en een vertegenwoordiger van het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen aanwezig. Ook hier zorgt een ambtelijk ondersteuner voor de samenstelling van het dossier, de uitnodiging voor de hoorzitting en het toezenden van stukken, inclusief het besluit.

De ambtelijke ondersteuning vraagt bij de externe bezwaarbehandeling ongeveer even veel tijd als bij de ambtelijke behandeling, gemiddeld ruim 2 uur. De acht secretarissen die reageerden, zijn tussen 7 en 20 uur bezig met een gemiddelde zaak. De zes vertegenwoordigers van het bestuursorgaan die het besluit tijdens de zitting toelichten geven op gemiddeld 2 tot 5 uur nodig te hebben voor een hoorzitting.

Tellen we deze tijd voor de verschillende handelingen op, dan vraagt de afhandeling van een door de externe commissie behandelde zaak gemiddeld tussen 11 en 27 uur. Wanneer we de gemiddelde loonkosten per uur op € 80 stellen, dan kostte de behandeling van een zaak door de externe commissie € 880 tot € 2.160.

Voor de externe commissie komen daarbij nog de vergoedingen voor de voorzitter en de leden. Wanneer we uitgaan van vergoedingen die bij gemeenten gebruikelijk zijn, dan bedragen de kosten voor een commissie van drie leden naar schatting € 250 per zaak. De geschatte gemiddelde kosten van de behandeling van een bezwaarzaak door de externe commissie bedragen dus gemiddeld € 1.130 tot € 2.420.

We hebben ervan afgezien kosten te berekenen voor de ten behoeve van de zittingen van de externe commissie benodigde zaalruimte. In de eerste plaats omdat de zittingen bij de gemeente Amsterdam intern worden georganiseerd, in de tweede plaats omdat ook voor de ambtelijke hoorzittingen soms huisvestingskosten moeten worden gemaakt. We gaan ervanuit dat op dit punt geen grote verschillen zullen bestaan.

3.2.4 Conclusie

Een globale vergelijking tussen de kosten van ambtelijke afhandeling van bezwaarschriften en die waarbij een externe commissie wordt ingeschakeld laat zien dat de kosten voor de behandeling van ‘eenvoudige’ zaken bij de externe commissie hoger zijn (€ 1.130 vs. € 760), maar dat ze bij zwaardere zaken lager zijn (€ 2.420 vs. € 2.720). De verschillen zijn relatief klein en goed te verklaren: voorzitters bij het ambtelijke horen kosten meer dan voorzitters en leden van de externe commissie en dat maakt vooral uit als zaken meer tijd kosten. Al met al is de conclusie dat de kosten van ambtelijk horen en extern horen niet veel van elkaar verschillen.

Bij deze conclusie passen drie belangrijke kanttekeningen. De zwaarte van bezwaarzaken verschilt sterk. Niet alleen tussen de verschillende domeinen, maar ook daarbinnen. Met nadruk moet dan ook worden gesproken van een bandbreedte. De tweede kanttekening is dat sprake is van een schatting gemaakt door deelnemers aan het proces. Er is geen tijd geschreven. We hebben gevraagd naar een schatting van het gemiddelde tijdsbeslag per zaak, gelet op de laatste vijf behandelde zaken. In de derde plaats hebben niet alle deelnemers aan het bezwaarproces opgegeven hoe ze hun tijdsinzet inschatten. We hebben bovenstaande berekeningen uitgevoerd op basis van de opgaven van ruim veertig medewerkers, waarbij sommigen de cijfers hebben ingevuld voor zowel hun rol als secretaris als die van voorzitter. Er zijn binnen de gemeente Amsterdam nog meer medewerkers werkzaam binnen het bezwaarproces. Hoewel we niet kunnen uitsluiten dat een ruimere participatie tot een verschuiving van de cijfers zal leiden, hebben we geen aanleiding om dat te veronderstellen.

De opgaven laten zien dat sprake is van een grote spreiding. Voor de cijfers hierboven hebben we de grootste afwijkende getallen uit de berekening van de gemiddelden weggelaten. Er is dus sprake van een globale benadering van de gemiddelde tijdsinzet. Dat neemt niet weg dat daarmee bovenstaande conclusie overeind blijft: de kosten van de behandeling van een zaak door de externe commissie en ambtelijke behandeling zijn redelijk vergelijkbaar.

3.3 Cijfers over de uitkomst van de bezwaarprocedure en de doorlooptijden

3.3.1 Inleiding

In deze paragraaf maken we een vergelijking tussen bezwaarzaken waarin ambtelijk is gehoord en bezwaarzaken waarin is gehoord door de externe commissie, op de uitkomst van de bezwaarprocedure en de doorlooptijd van de procedure.

3.3.2 Gegevensverzameling

Zoals in paragraaf 2.1 aan de orde was, zijn voor ons onderzoek drie categorieën van de door de gemeente Amsterdam behandelde bezwaarzaken relevant: bezwaarzaken die zijn behandeld door de Dienst Juridische Zaken (DJZ), door het Juridisch Bureau (JB) en door Subsidies, Inkoop en Juridisch Bureau Sociaal (SIS) van de gemeente. In 2023 betrof het respectievelijk 617 (DJZ), 10.136 (JB) en 6.239 (SIS) ingediende bezwaren. Voor elk van die categorieën zaken geldt dat, ten behoeve van de pilot met de externe commissie, een deel daarvan is ‘toebedeeld’ aan de externe commissie. Dat maakt het in beginsel mogelijk een vergelijking te maken tussen de ambtelijke behandeling van bezwaarzaken door

DJZ, JB en SIS aan de ene kant en de behandeling van DJZ-zaken, JB-zaken en SIS-zaken door de externe commissie aan de andere kant.

Van DJZ, JB en SIS hebben we gegevens gekregen over ambtelijk en door de commissie behandelde zaken, ten behoeve van een vergelijking tussen die twee varianten van bezwaarbehandeling. De hoeveelheid gegevens die we hebben gekregen, verschilt per categorie bezwaarzaken. In de volgende subparagrafen gaan we voor de JB-bezwaren (par. 3.3.3), de DJZ-bezwaren (par. 3.3.4) en de SIS-bezwaren (par. 3.3.5) in op de vraag wat de gegevens die we daarover hebben gekregen ons leren over de overeenkomsten en verschillen tussen ambtelijke behandeling en behandeling door de externe commissie.

3.3.3 Ambtelijke en externe behandeling van JB-bezwaren

De gegevens die we van het JB kregen, maken het mogelijk om een vergelijking te maken tussen aan de ene kant bezwaarzaken die door het JB zelf zijn behandeld en waarin een ambtelijke hoorzitting is gehouden, en aan de ene kant bezwaarzaken van het JB waarin, in het kader van de pilot, is gehoord door de externe commissie.

Het JB heeft ons een aantal gegevens ter beschikking gesteld van alle JB-zaken waarin door de externe commissie is gehoord (bezwaren tegen in totaal 72 besluiten), en een steekproef (van bezwaren tegen 85 besluiten) van vergelijkbare JB-zaken waarin ambtelijk is gehoord. Het betreft gegevens over de aard van het besluit waartegen bezwaar is gemaakt, de datum waarop bezwaar is gemaakt, het aantal bezwaarmakers, de datum waarop de hoorzitting is gehouden, het advies over het op het bezwaar te nemen besluit, de beslissing op het bezwaar en de datum van de beslissing op het bezwaar. Bij de selectie van bezwaarzaken van het JB is ernaar gestreefd eenzelfde variëteit aan zaken te selecteren als de door de externe commissie behandelde zaken.

In de onderstaande tabel laten we zien over wat voor besluiten de beide categorieën zaken gaan.

Tabel 3.1 Categorieën besluiten waar het bezwaar tegen is gericht (JB-zaken)

	Wijze van behandeling	
	<i>Ambtelijk</i>	<i>Extern</i>
WABO bouw	19%	28%
Wabo kap	12%	7%
WABO handhaving	9%	29%
Verkeersbesluit	9%	4%
Exploitatievergunning	22%	13%
'Overig APV'	13%	7%
Overige	16%	12%
<i>Totaal</i>	100%	100%
n	85	72

Uit de tabel blijkt dat elk van de onderscheiden categorieën besluiten vertegenwoordigd is in de bezwaarprocedures waarin het horen ambtelijk dan wel door de externe commissie heeft plaatsgevonden, maar ook dat er behoorlijke verschillen zijn in de mate waarin de verschillende besluiten zijn vertegenwoordigd. Vooral bij handhavingzaken is het verschil opvallend: van de zaken waarin ambtelijk is gehoord betreft 9% een handhavingbesluit, van de zaken waarin is gehoord door de externe commissie betreft 29% een handhavingbesluit.

Ook als wordt gekeken naar het aantal personen dat bezwaar heeft gemaakt tegen een bepaald besluit, zijn er verschillen te zien tussen bezwaarzaken waarin ambtelijk is gehoord en bezwaarzaken waarin is gehoord door de externe commissie.

Tabel 3.2 Aantal bezwaarmakers (JB-zaken)

	Wijze van behandeling	
	<i>Ambtelijk</i>	<i>Extern</i>
1	62%	79%
2-5	33%	11%
6-10	5%	10%
<i>Totaal</i>	100%	100%
n	85	72

In de tabel is te zien dat voor zowel zaken waarin ambtelijk is gehoord als voor zaken waarin is gehoord door de externe commissie geldt dat in een substantieel aantal zaken door meer dan één persoon bezwaar is gemaakt. Bij zaken waarin ambtelijk is gehoord ligt het percentage besluiten waarin door meer dan één persoon bezwaar is gemaakt wel duidelijk hoger (38%) dan bij zaken waarin is gehoord door de externe commissie (21%).

Vanwege de verschillen tussen de aard van de bezwaarzaken waarin ambtelijk is gehoord en de bezwaarzaken waarin is gehoord door de externe commissie, is enige voorzichtigheid geboden bij de interpretatie van de uitkomsten van de vergelijking op het punt van het advies, de beslissing op het bezwaar en de doorlooptijden van de bezwaarprocedure, die in de volgende paragrafen aan de orde zijn.

De uitkomst van de bezwaarprocedure

De behandeling van een bezwaar kan verschillende uitkomsten hebben. Afgaand op de regeling van de bezwaarprocedure in hoofdstuk 7 Awb kan een bezwaar, tenzij dat wordt ingetrokken of niet-ontvankelijk wordt verklaard, als uitkomst hebben dat het in bezwaar bestreden besluit blijft zoals het is of dat het wordt herroepen. In de praktijk wordt veelal dezelfde terminologie gehanteerd als die bij de beslissing van een beroep op de bestuursrechter, dat niet-ontvankelijk, ongegrond of gegrond kan worden verklaard. In Amsterdam wordt ook van die categorisering gebruikgemaakt, met als extra categorie 'deels gegrond'.

De beslissing op het bezwaar wordt genomen door een van de bestuursorganen van de gemeente, veelal het college van burgemeester en wethouders of de burgemeester.

In onderstaande tabel is de uitkomst van de bezwaarprocedure te zien. We vergelijken de zaken waarin ambtelijk is gehoord met de zaken waarin is gehoord door de externe commissie.

Tabel 3.3 Uitkomst van de bezwaarprocedure (JB-zaken)

	Wijze van horen			
	<i>Ambtelijk</i>		<i>Extern</i>	
	n	%	n	%
ingetrokken	2		5	
niet-ontvankelijk	5	6%	5	9%
ongegrond	65	78%	42	75%
deels gegrond	5	6%	4	7%
gegrond	8	10%	5	9%
<i>Totaal</i>	85	100%	61	100%

In de tabel is te zien dat het voor de uitkomst van de bezwaarprocedure geen verschil maakt of ambtelijk is gehoord of dat is gehoord door de externe commissie.³ De mate waarin zaken ongegrond, deels gegrond dan wel gegrond worden verklaard, ontlopen elkaar nauwelijks. Dat valt vooral op wanneer we de bezwaren die ongegrond zijn verklaard vergelijken met de (deels) gegrond verklaarde bezwaren. Voor de zaken waarin ambtelijk is gehoord is de verhouding 83% versus 17%,⁴ voor de zaken waarin is gehoord door de externe commissie is de verhouding 82% versus 18%.⁵

Voor de uitkomst maakt het niet uit hoe veel bezwaarmakers er waren. De kans op winst is niet groter in zaken met meer dan één bezwaarmaker dan in zaken met één bezwaarmaker, en dat geldt zowel in zaken waarin ambtelijk is gehoord als in zaken waarin is gehoord door de externe commissie.

Als ambtelijk is gehoord of als het bezwaar is behandeld op een hoorzitting van de externe commissie, gaat aan de beslissing op het bezwaar per definitie een ambtelijk advies of een advies van de externe commissie vooraf. Voor alle bezwaarzaken, op vier na, gold dat de beslissing op het bezwaar conform het advies was. De uitzonderingen betroffen twee ambtelijk behandelde bezwaren tegen besluiten over een exploitatievergunning voor een terras, waar in beide gevallen was geadviseerd om het bezwaar gegrond te verklaren en de rechtsgevolgen in stand te laten, maar waar de bezwaren gegrond werden verklaard en de zaken werden terugverwezen. Daarnaast betroffen ze twee door de externe commissie behandeld bezwaren waarvan de ene tegen een omgevingsvergunning bouwen (horecateras op een steiger/ponton), waar geadviseerd was om het bezwaar ongegrond te verklaren, maar het bezwaar toch gegrond werd verklaard, en de andere tegen een exploitatievergunning voor een terras, waar was geadviseerd om het bezwaar gegrond te verklaren en de rechtsgevolgen in stand te laten, maar waar de bezwaren gegrond werden verklaard

Doorlooptijden

De gegevens over de bezwaarzaken waarover we van het Juridisch Bureau de beschikking kregen, bevatten informatie over wanneer het bezwaar was ingediend, wanneer het bezwaar op een hoorzitting was behandeld en wanneer de beslissing op het bezwaar was genomen.

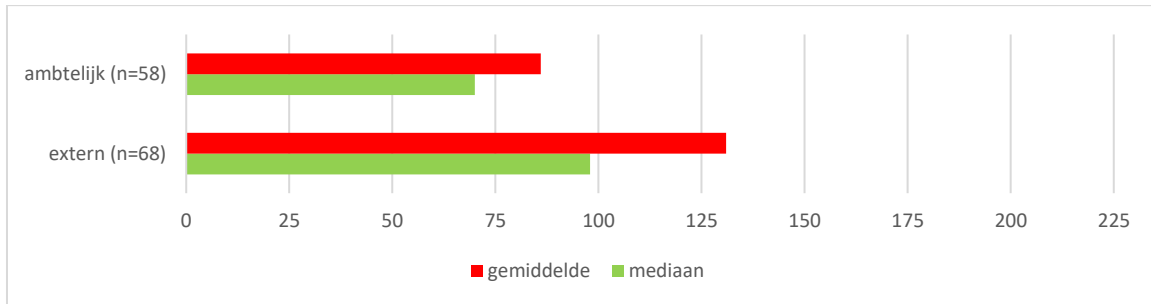
Hoeveel tijd ligt er tussen het moment dat bezwaar wordt ingediend en dat het bezwaar op een hoorzitting wordt behandeld? Dat is in de onderstaande figuur te zien. In de figuur is voor zowel de zaken waarin een ambtelijke hoorzitting is gehouden als de zaken waar is gehoord door de externe commissie te zien hoeveel dagen het gemiddeld duurt voordat een bezwaarzaak op een hoorzitting wordt behandeld. We laten daarnaast de mediaan zien. De mediaan is de middelste waarde van een reeks getallen die gerangschikt zijn naar grootte.

³ Ten behoeve van de vergelijkbaarheid hebben we de zaken die zijn ingetrokken bij het percenteren buiten beschouwing gelaten.

⁴ 65 versus 13.

⁵ 42 versus 9.

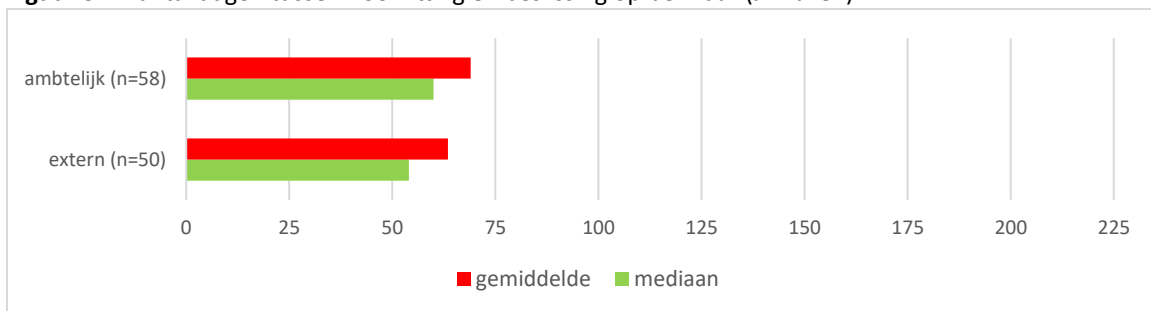
Figuur 3.1 Aantal dagen tussen indienen bezwaar en hoorzitting (JB-zaken)



In de figuur is te zien dat het bij een ambtelijk behandelde zaak gemiddeld 86 dagen duurt voordat de hoorzitting wordt gehouden, bij zaken waarin wordt gehoord door de externe commissie duurt het gemiddeld 131 dagen. De waarden van de mediaan liggen dicht bij elkaar: voor ambtelijk behandelde zaken geldt dat de helft ervan 70 dagen na indiening op een hoorzitting wordt behandeld, voor zaken waarin wordt gehoord door de externe commissie ligt de mediaan op 98 dagen. De verklaring voor de verschillen die in figuur 3.1 naar voren komen is dat voor de externe commissie – gelet op de beschikbaarheid van de voorzitter en leden – gewerkt wordt met een rooster dat vooruit gepland is om gaten in het rooster te voorkomen. Bij ambtelijk horen kan vaak flexibeler en op kortere termijnen in overleg met partijen worden gepland.

Wordt gekeken naar de tijd tussen de hoorzitting en de beslissing op bezwaar, dan zijn de verschillen tussen ambtelijk behandelde zaken en de zaken waarin is gehoord door de externe commissie kleiner.

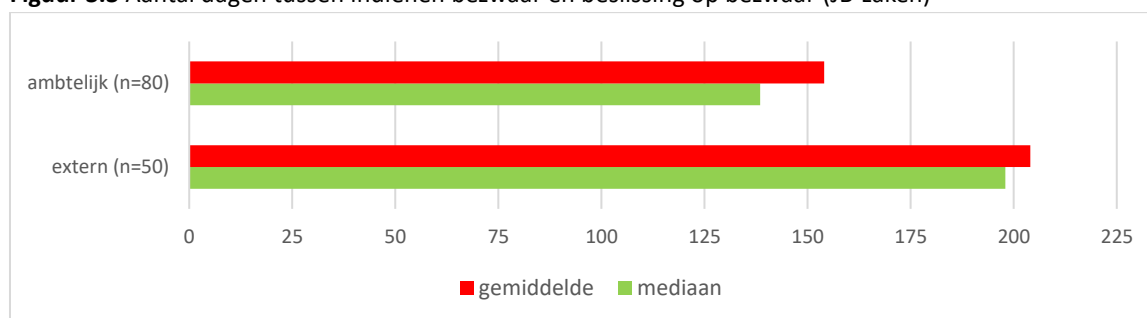
Figuur 3.2 Aantal dagen tussen hoorzitting en beslissing op bezwaar (JB-zaken)



In de figuur is te zien dat voor ambtelijk behandelde zaken het gemiddelde op 69 dagen ligt, voor zaken waarin is gehoord door de externe commissie op 65 dagen. Voor de mediaan geldt dat die voor ambtelijk behandelde zaken op 60 dagen ligt en voor zaken waarin is gehoord door de externe commissie op 54 dagen. In beide typen zaken is de besluitvormingsprocedure vergelijkbaar, waardoor de besluitvormingstermijn ook vergelijkbaar is.

Wordt gekeken naar de duur van de bezwaarprocedure als geheel, dan blijkt dat die bij ambtelijk behandelde zaken duidelijk korter is dan bij zaken waarin is gehoord door de externe commissie.

Figuur 3.3 Aantal dagen tussen indienen bezwaar en beslissing op bezwaar (JB-zaken)



In de figuur is te zien dat ambtelijk behandelde zaken gemiddeld in 154 dagen worden afgedaan, en zaken waarin is gehoord door de commissie gemiddeld in 204 dagen. De mediaan ligt voor ambtelijk behandelde zaken op 139 dagen en voor zaken waarin is gehoord door de externe commissie op 198 dagen.

3.3.4 Ambtelijke en externe behandeling van DJZ-bezwaren

De gegevens die we van DJZ kregen, maken het mogelijk een vergelijking te maken tussen de uitkomst van ambtelijk en extern behandelde bezwaren en om de doorlooptijden van de ambtelijk en extern behandelde bezwaren met elkaar te vergelijken.

Uitkomst van de bezwaarprocedure

In de onderstaande tabel is de uitkomst van de bezwaarprocedure van DJZ-zaken te zien. We vergelijken zaken waarin ambtelijk is gehoord met zaken waarin is gehoord door de externe commissie.

Tabel 3.3 Uitkomst van de bezwaarprocedure (DJZ-zaken)

	Wijze van horen			
	Ambtelijk		Extern	
	n	%	n	%
ingetrokken	1		1	
niet-ontvankelijk	0	0%	1	6%
ongegronnd	14	88%	10	56%
deels gegronnd	1	6%	0	0%
gegronnd	1	6%	7	39%
<i>Totaal</i>	17	100%	19	100%

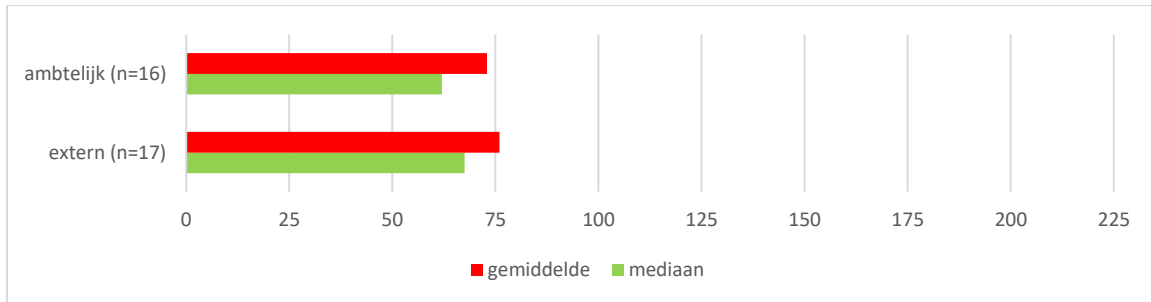
In de tabel is een opvallend verschil te zien in de uitkomst van de zaken. Van de 18 zaken waarin de externe commissie een advies uitbracht, is in 7 het bezwaar gegrond verklaard. Voor de zaken waarin ambtelijk advies werd uitgebracht, gold dat het bezwaar in 1 van de 16 zaken gegrond werd verklaard.

Doorlooptijden

We brengen de informatie over de doorlooptijden hieronder in beeld, te beginnen met de tijd tussen het primaire besluit en de hoorzitting.

Hoeveel tijd ligt er tussen het primaire besluit en de hoorzitting? Dat is in de onderstaande figuur te zien.

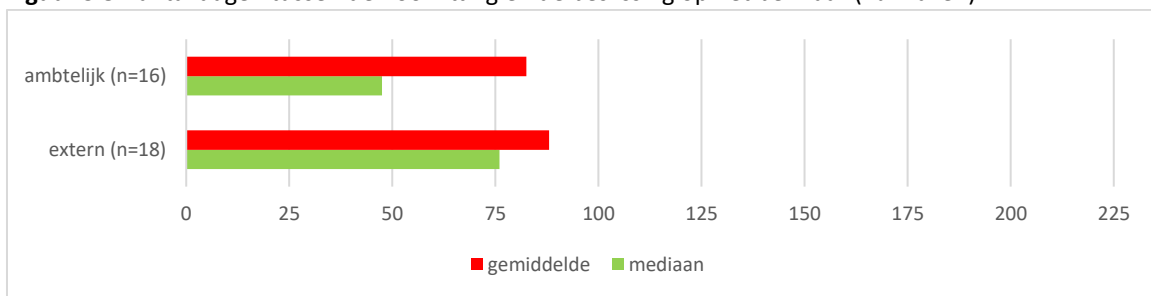
Figuur 3.4 Aantal dagen tussen het primaire besluit en de hoorzitting (DJZ-zaken)



In de figuur is te zien dat tussen het primaire besluit en de hoorzitting nauwelijks verschilt tussen zaken die ambtelijk zijn behandeld en zaken die zijn behandeld door de externe commissie. Bij zaken die ambtelijk zijn behandeld bedraagt de tijd tussen beide gemiddeld 73 dagen, bij zaken die door de externe commissie zijn behandeld gemiddeld 76 dagen.

Hoeveel tijd ligt er tussen de hoorzitting en het besluit op bezwaar? Dat is in de onderstaande figuur te zien.

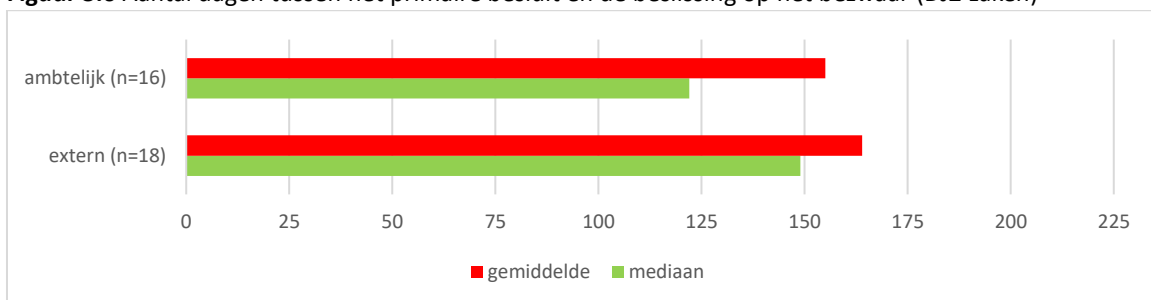
Figuur 3.5 Aantal dagen tussen de hoorzitting en de beslissing op het bezwaar (DJZ-zaken)



In de figuur te zien dat bij bezwaarzaken die ambtelijk worden behandeld de tijd tussen de hoorzitting en de beslissing op het bezwaar gemiddeld net iets korter is dan bij zaken die door de externe commissie worden behandeld (88 tegen 83 dagen). Wordt gekeken naar de mediaan (de middelste waarde van het geheel van waarnemingen) dat is er wel een duidelijk verschil te zien. Voor de ambtelijk behandelde zaken geldt dat in de helft van de zaken 48 dagen na de hoorzitting een beslissing op bezwaar is genomen, voor de externe behandelde zaken geldt dat dit na 76 dagen het geval is.

Ten slotte de tijd tussen het primaire besluit en de beslissing op het bezwaarschrift. Dat is in de onderstaande figuur te zien.

Figuur 3.6 Aantal dagen tussen het primaire besluit en de beslissing op het bezwaar (DJZ-zaken)



In de figuur is te zien dat de gemiddelde tijd tussen het primaire besluit en het besluit op bezwaar tussen ambtelijk en extern behandelde bezwaarzaken nauwelijks verschilt (155 dagen bij ambtelijk behandelde zaken, 164 dagen bij extern behandelde zaken). De mediaan verschilt iets meer (122 dagen bij ambtelijk behandelde zaken, 149 dagen bij extern behandelde zaken).

3.3.5 Ambtelijke en externe behandeling van SIS-bezwaren

De gegevens die we van SIS kregen,⁶ maken het mogelijk een vergelijking te maken tussen de uitkomst van ambtelijk en extern behandelde bezwaren en om de doorlooptijden van de ambtelijk en extern behandelde bezwaren met elkaar te vergelijken.

Uitkomst van de bezwaarprocedure

In de onderstaande tabel is de uitkomst van de bezwaarprocedure van SIS-zaken te zien. We vergelijken zaken waarin ambtelijk is gehoord met zaken waarin is gehoord door de externe commissie.

Tabel 3.4 Uitkomst van de bezwaarprocedure (SIS-zaken)

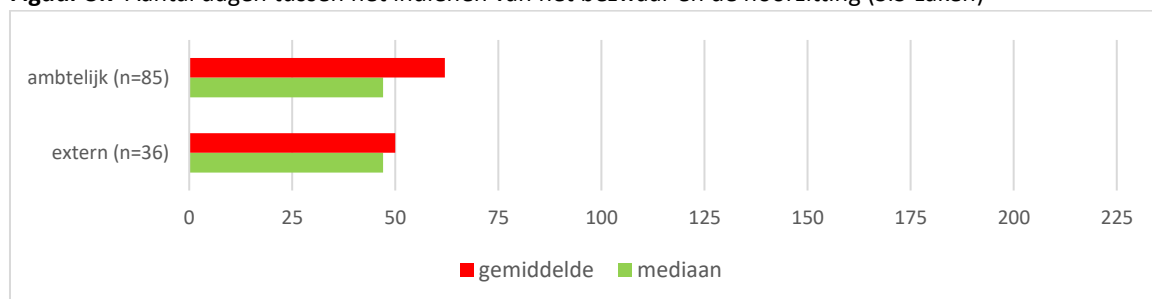
	Wijze van horen			
	Ambtelijk		Extern	
	n	%	n	%
ingetrokken	9		9	
niet-ontvankelijk	6	8%	1	3%
ongeground	50	66%	19	63%
deels gegrond	6	8%	2	7%
gegrond	14	18%	8	27%
<i>Totaal</i>	76	100%	30	100%

In de tabel is te zien dat de verschillen tussen ambtelijk en extern behandelde bezwaren niet groot is. Weliswaar worden bezwaren die door de externe commissie zijn behandeld iets vaker gegrond verklaard, maar gezien het relatief kleine aantal bezwaren dat is behandeld door de externe commissie, kan aan dat verschil geen grote betekenis worden gehecht.

Doorlooptijden

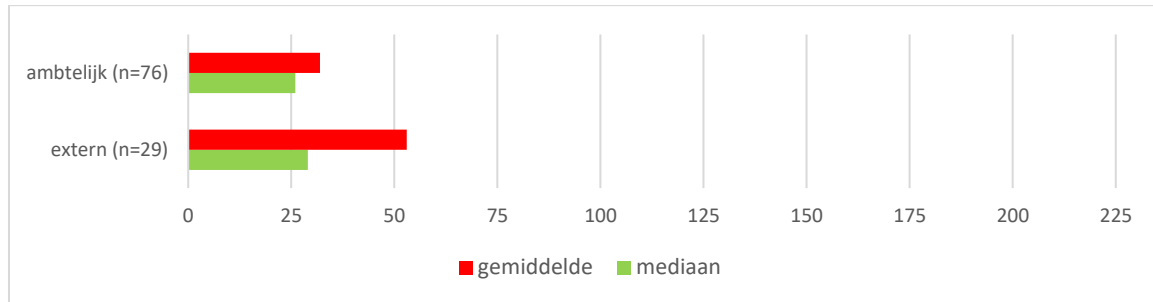
In de onderstaande drie figuren zijn verschillende cijfers over de doorlooptijden bijeengebracht.

Figuur 3.7 Aantal dagen tussen het indienen van het bezwaar en de hoorzitting (SIS-zaken)

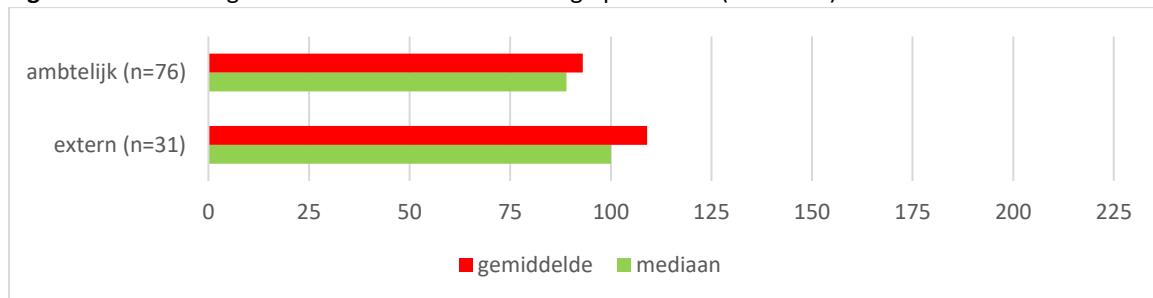


⁶ Het betreft de door de externe commissie behandelde bezwaarzaken en de in dezelfde periode ambtelijk behandelde zaken. Uit die 512 hebben we een steekproef van 85 zaken getrokken (elke zesde zaak hebben we geselecteerd).

Figuur 3.8 Aantal dagen tussen de hoorzitting en de beslissing op het bezwaar (SIS-zaken)



Figuur 3.9 Aantal dagen tussen bezwaar en beslissing op bezwaar (SIS-zaken)



Uit de figuren 3.7, 3.8 en 3.9 blijkt dat er geen grote verschillen zijn in de snelheid waarmee ambtelijk en extern behandelde bezwaarzaken worden afgedaan. Extern behandelde zaken kwamen gemiddeld genomen iets sneller op de hoorzitting terwijl de tijd tussen de hoorzitting en de beslissing op het bezwaar bij ambtelijk behandelde zaken korter was. Al met al neemt de ambtelijke behandeling iets minder tijd in beslag (93 dagen) dan behandeling door de externe commissie (109 dagen), maar groot zijn de verschillen niet. Het meest opvallend aan de doorlooptijden van de SIS-bezwaren is dat die duidelijk korter zijn dan die van de DJZ-bezwaren en aanzienlijk korter dan die van de JB-bezwaren.

3.3.6 Conclusie

In deze paragraaf hebben we de ambtelijke behandeling van bezwaren en de bezwaarbehandeling door de externe commissie op twee punten met elkaar vergeleken. We hebben gekeken naar de uitkomst van de bezwaarbehandeling en naar de doorlooptijden.

In het kader van de pilot is een deel van de bezwaarzaken die worden behandeld door het Juridisch Bureau (JB), door de Directie Juridische Zaken (DJZ) en door het cluster Subsidie, Inkoop en Sociaal (SIS), ter behandeling aan de externe commissie toebedeeld. Van elk van de drie onderdelen van de gemeente hebben we gegevens gekregen over uitkomsten en doorlooptijden.

Voor de gegevens van het JB geldt dat bij de interpretatie ervan enige voorzichtigheid is geboden, omdat de zaken die ambtelijk en de zaken die door de commissie zijn behandeld niet in alle opzichten vergelijkbaar zijn. Met inachtneming daarvan kan worden geconstateerd dat er op het punt van de uitkomst van de procedure geen verschillen zijn te zien tussen zaken die ambtelijk zijn behandeld en zaken die door de commissie zijn behandeld. Wat betreft de doorlooptijden kan worden geconstateerd dat zaken die ambtelijk worden behandeld sneller worden afgedaan (gemiddeld in ruim 150 dagen) dan zaken die door de externe commissie worden behandeld (gemiddeld in ruim 200 dagen).

Bij de interpretatie van de cijfers die we van DJZ hebben gekregen is voorzichtigheid geboden omdat het om kleine aantallen gaat. Met inachtneming daarvan valt te constateren dat bezwaren die door de externe commissie worden behandeld iets vaker gegrond worden verklaard dan bezwaren die ambtelijk worden behandeld. De verschillen in doorlooptijden tussen de beide categorieën zaken zijn verwaarloosbaar klein.

Ten slotte de SIS-zaken. Verschillen in de uitkomst van de bezwaren zijn klein en datzelfde geldt voor de verschillen in doorlooptijden. Weliswaar worden ambtelijk behandelde zaken sneller afgedaan dan door de externe commissie behandelde zaken, maar het verschil tussen beide categorieën zaken is beperkt.

Al met al zijn geen grote verschillen geconstateerd tussen de uitkomst en doorlooptijden van ambtelijk en door de externe commissie behandelde bezwaarzaken. Voor wat betreft de doorlooptijden geldt weliswaar voor een deel van de ambtelijk behandelde zaken dat die sneller worden afgehandeld dan de door de externe commissie behandelde zaken, maar per saldo wordt de doorlooptijd van bezwaarzaken sterker bepaald door plek binnen de gemeente waar de zaak wordt behandeld (JB, DJZ, SIS) dan door de vraag of de zaak ambtelijk of extern wordt behandeld.

4. De hoorzittingen geobserveerd

4.1 Inleiding

In de periode van september 2023 tot en met juli 2024 hebben we bij in totaal 81 hoorzittingen observaties verricht, waarvan 32 ambtelijke hoorzittingen en 48 hoorzittingen van de externe commissie.⁷ In dit hoofdstuk doen we verslag van de kwantitatieve informatie die we op die manier verzamelden. We gaan in op de samenstelling van de hoorcommissie (par. 4.2), de aanwezigheid van partijen en rechtshulpverleners (par. 4.3), de lengte van de hoorzitting (par. 4.4), de informatie van de hoorcommissie over haar rol en de gang van zaken op de hoorzitting (par. 4.5), de behandeling van het bezwaar (par. 4.6) en de uitkomst van de hoorzitting (par. 4.7).

4.2 De hoorcommissie

Samenstelling van de externe commissie

De externe adviescommissie bestaat uit drie leden van buiten de gemeentelijke organisatie. De externe commissie komt voor een zitting bijeen op een dagdeel (een ochtend of middag) en behandelt meestal twee tot vier zaken. De personele samenstelling van de commissie wisselt per dagdeel. Voorafgaand aan de pilot is een schema gemaakt waarin de veertien externen die door de gemeente zijn geworven ten behoeve van de pilot, zijn ingeroosterd voor een aantal dagdelen.

De hoorzitting wordt georganiseerd in het stadhuis aan de Amstel of in één van de stadsdeelkantoren. In het stadhuis was een vaste zaal, grenzend aan de aula van het stadhuis, beschikbaar voor de hoorzittingen.

De externe adviescommissie bestaat steeds uit een voorzitter en twee leden. De commissie wordt ondersteund door een ambtenaar van de gemeente Amsterdam. Deze functioneert als ambtelijke secretaris van de commissie. De ambtelijk secretaris maakt een verslag van de behandeling van de zaken die tijdens een zitting worden behandeld.

Samenstelling van de interne commissie

De interne, oftewel ambtelijke, commissie bestaat uit juristen die werkzaam zijn voor de gemeente Amsterdam. Afhankelijk van de aard van de zaak die het betreft gaat het om medewerkers van het Juridisch Bureau, van de Directie Juridische Zaken en van Subsidies, Inkoop en Juridisch Bureau Sociaal (SIS). De interne commissie bestaat doorgaans uit twee personen, van wie er één de functie van voorzitter en één de functie van secretaris en notulist vervult. Soms treedt een derde medewerker als commissielid op. Bij bezwaren die door SIS worden behandeld, gebeurt dat veelal door een persoon.

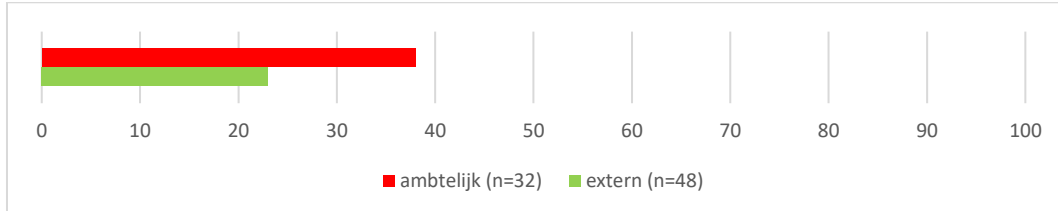
De fysieke zittingen van de interne commissie vinden, evenals die van de externe commissie, in het stadhuis aan de Amstel of in een stadsdeelkantoor plaats. Veel zittingen van de interne commissie vinden online plaats.

⁷ Van een van de geobserveerde hoorzitting viel niet te achterhalen of het een ambtelijke of een externe hoorzitting was.

4.3 Partijen en hun rechtshulpverleners

De bezwaarmaker en een vertegenwoordiger van het bestuursorgaan zijn, een enkele uitzondering daargelaten, eigenlijk altijd aanwezig. Het komt voor dat de bezwaarmaker vergezeld wordt door een professionele rechtshulpverlener. Hoe vaak is dat het geval? De onderstaande figuur geeft de cijfers voor de ambtelijke en de externe commissie.

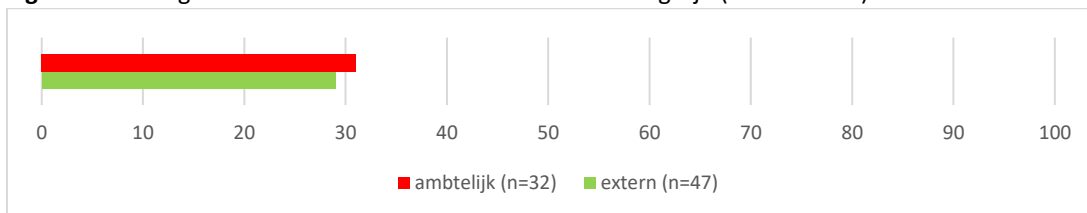
Figuur 4.1 Zittingen waar zowel bezwaarmaker als professionele rechtshulpverlener is (% van totaal)



Uit de figuur blijkt dat het op ambtelijke hoorzittingen duidelijk vaker voorkomt dat de bezwaarmaker wordt bijgestaan door een professionele rechtshulpverlener dan op hoorzittingen van de externe commissie. De zaken zijn aselect geselecteerd voor de pilot, waardoor dit verschil op toeval berust, het is niet aannemelijk dat er een inhoudelijk verklaring voor dit verschil bestaat.

In een aantal gevallen is door meerdere personen bezwaar gemaakt en zijn meerdere bezwaarmakers aanwezig. Hoe vaak is dat het geval?

Figuur 4.2 Zittingen waar meerdere bezwaarmakers aanwezig zijn (% van totaal)

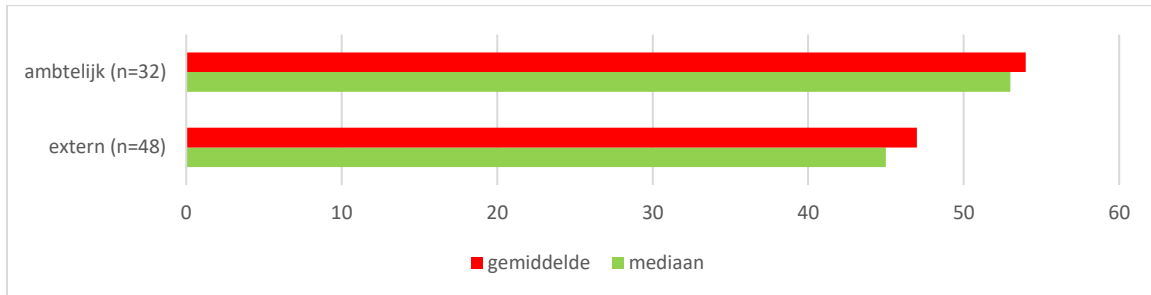


Uit de figuur blijkt dat zowel voor ambtelijke hoorzittingen als voor hoorzittingen van de externe commissie geldt dat in ongeveer 3 op de 10 zittingen meerdere bezwaarmakers aanwezig zijn.

4.4 Lengte van de hoorzitting

De lengte van de hoorzitting in bezwaarprocedures verschilt. Van de hoorzittingen die wij observerende duur de kortste een kwartier, de langste zeven kwartier. Gemiddeld duurde de hoorzitting zo'n 50 minuten. Is er een verschil tussen ambtelijke en externe hoorzittingen? Dat is in onderstaande figuur te zien.

Figuur 4.3 Lengte van de hoorzitting in minuten



In de figuur is te zien dat ambtelijke zittingen gemiddeld iets langer duren dan externe zittingen (54 tegen 47 minuten). Dit verschil kan deels worden verklaard doordat voor de zitting bij de externe commissie een tijdblok van drie kwartier wordt gepland. Bepalender voor de lengte van de hoorzitting is de aard van het besluit dat aan de orde is. Hoorzittingen waar een bezwaar tegen een besluit op het terrein van het sociaal domein aan de orde was, duurden gemiddeld 31 minuten, hoorzittingen waar een bezwaar tegen een besluit op het terrein van het ruimtelijk domein aan de orde was, duurden gemiddeld 55 minuten, net als hoorzittingen in andersoortige zaken.

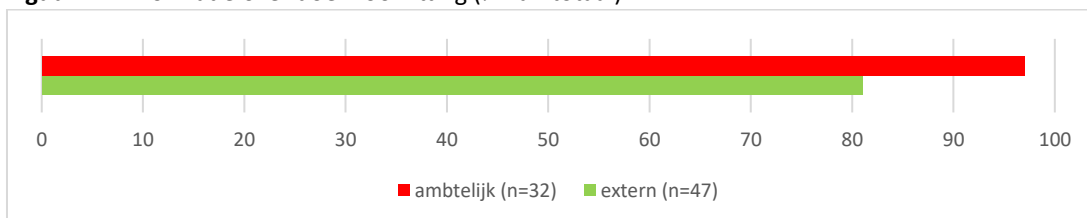
4.5 De hoorcommissie over haar rol en de gang van zaken tijdens de hoorzitting

Doel van de hoorzitting van de bezwaarprocedure is om de bezwaarmaker in de gelegenheid te stellen de bezwaren mondeling toe te lichten, om het bestuursorgaan de gelegenheid te bieden nader informatie te vergaren ten behoeve van de op het bezwaar te nemen beslissing, om zo mogelijk een oplossing te vinden voor het probleem dat reden was voor het bezwaar en om de bezwaarmaker ervan te overtuigen dat er serieuze aandacht is voor de bezwaren.

Voorafgaand aan de inhoudelijke behandeling van het bezwaar op de hoorzitting kan de commissie in meer of mindere mate informatie geven over de hoorzitting en haar eigen rol. Bij alle hoorzittingen die we hebben bijgewoond hebben we gekeken of de hoorcommissie informatie verschaft over de gang van zaken tijdens de zitting, over de onafhankelijkheid van de personen die horen, over de te verwachte lengte van de hoorzitting en over hoe de zitting is ingedeeld.

In onderstaande figuur is te zien hoe vaak de hoorcommissie informatie geeft over het doel van de hoorzitting.

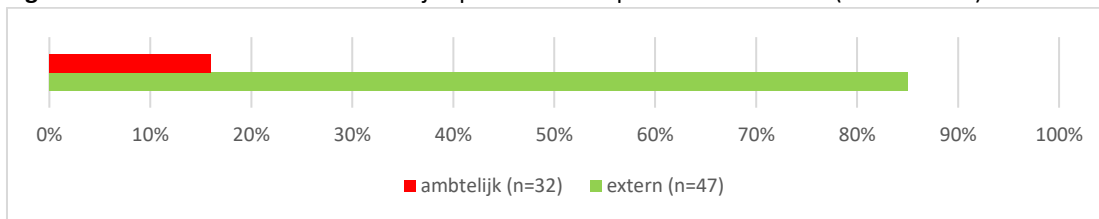
Figuur 4.4 Informatie over doel hoorzitting (% van totaal)



Uit de figuur blijkt dat de ambtelijke hoorcommissie bijna zonder uitzondering informatie geeft over het doel van de hoorzitting en de externe commissie in vier van de vijf zittingen.

Hoe vaak wordt informatie gegeven over de onafhankelijke positie van van de personen die horen?

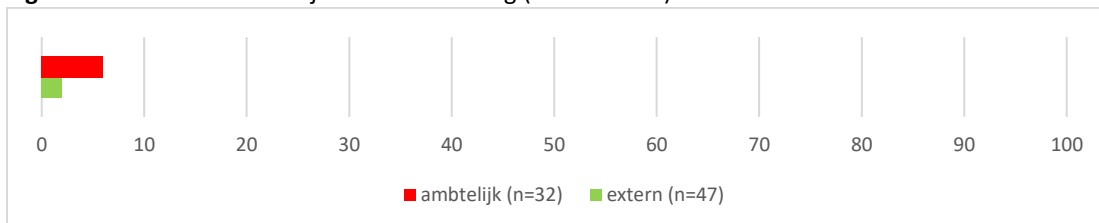
Figuur 4.5 Informatie over onafhankelijke positie van de personen die horen (% van totaal)



Uit de figuur blijkt (niet verbazend) een groot verschil tussen ambtelijke en externe hoorzittingen. Bij externe hoorzittingen gebeurt het in ruim dan 80% van de gevallen, bij ambtelijke hoorzittingen werd in 16% van de geobserveerde hoorzittingen informatie gegeven over de onafhankelijke positie van degenen die hoorden.

In figuur 4.6 is te zien hoe vaak informatie wordt gegeven over de tijd die is uitgetrokken voor de hoorzitting

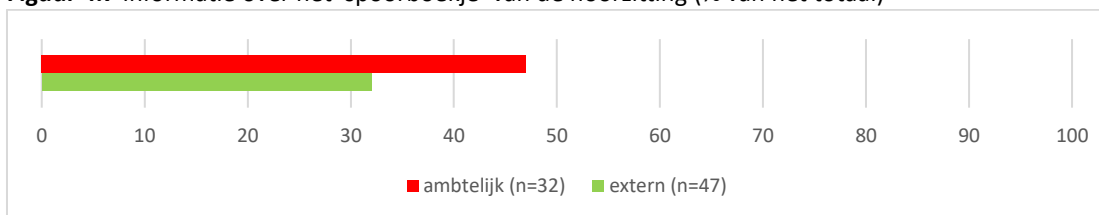
Figuur 4.6 Informatie over tijdsduur hoorzitting (% van totaal)



In de figuur is te zien dat het nauwelijks voorkomt dat op de hoorzitting informatie wordt gegeven hoeveel tijd is uitgetrokken voor de hoorzitting.

Ten slotte de informatie over hoe de zaak tijdens de hoorzitting zal worden behandeld.

Figuur 4.7 Informatie over het 'spoorboekje' van de hoorzitting (% van het totaal)



In figuur 4.7 is te zien dat dit bij minder dan de helft van de zittingen gebeurt, bij externe zittingen nog wat minder (in 32% van de gevallen) dan bij ambtelijke hoorzittingen (in 47% van de gevallen).

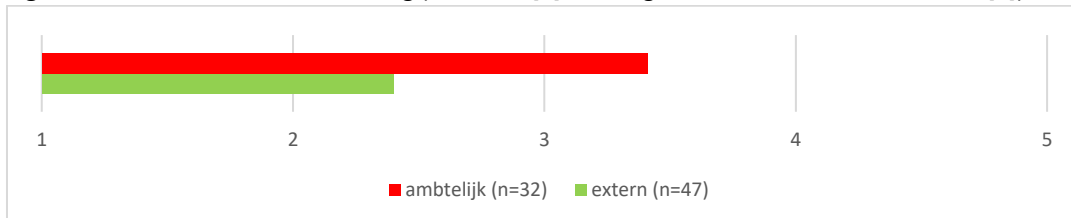
4.6 De behandeling van het bezwaar

Er kunnen verschillen zijn in de manier waarop een bezwaarzaak op een hoorzitting wordt behandeld. Tijdens de observaties hebben we naar twee soorten verschillen gekeken. In de eerste plaats hebben we gekeken of de hoorzitting meer het karakter had van een 'klassieke' zitting waar de bezwaarmaker eerst de gelegenheid krijgt zijn standpunt toe te lichten, daarna verweerder en daarna vragen door de commissie worden gesteld, of meer het karakter van een zitting waarin de vragen die de commissie

heeft voor de bezwaarmaker en verweerder centraal staan en de bezwaarmaker pas daarna de gelegenheid krijgt eventueel nog niet genoemde punten naar voren te brengen.

We hebben elk van de hoorzittingen die we hebben bijgewoond gescoord op een schaal van 1 ('klassiek') tot 5 ('vragen van de commissie centraal'). In de onderstaand figuur is de gemiddelde score van de ambtelijke hoorzitting en van de hoorzitting van de externe commissie te zien.

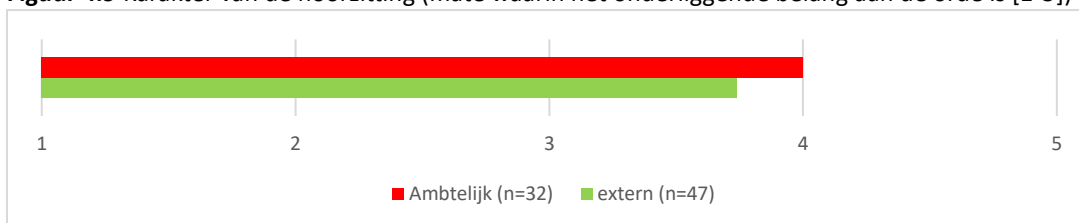
Figuur 4.8 Karakter van de hoorzitting ('klassiek' [1] vs. 'vragen van de commissie centraal' [5])



De figuur laat zien dat er een duidelijk verschil is tussen interne en externe hoorzittingen: de interne commissie hanteert duidelijk vaker een benadering waarbij vragen van de commissie centraal staan; de externe commissie volgt vaker een 'klassieke' benadering.

In de tweede plaats hebben we gekeken in hoeverre voor de hoorzitting gold dat daar de vraag naar het onderliggende belang aan de orde was. Elk van de zittingen hebben we op dat punt gescoord op een schaal van 1 tot 5. Hoe hoger de score, hoe sterker sprake was van een zitting waar het onderliggende belang aan de orde was. In de onderstaand figuur zijn de gemiddelde scores van de ambtelijke hoorzitting en van de hoorzitting van de externe commissie te zien.

Figuur 4.9 Karakter van de hoorzitting (mate waarin het onderliggende belang aan de orde is [1-5])

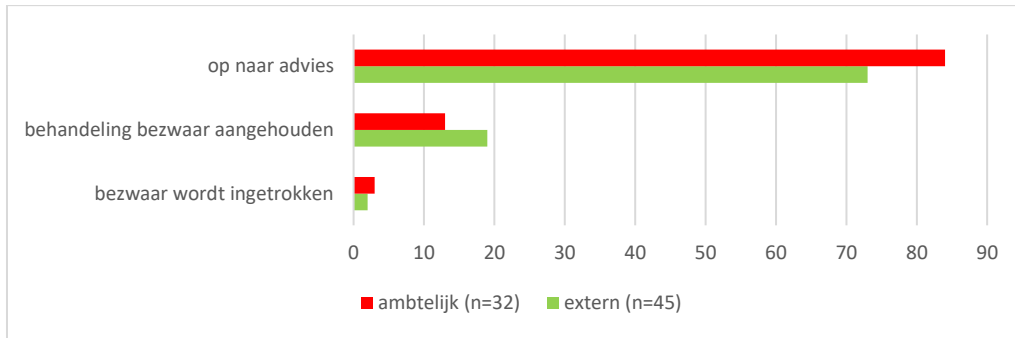


Uit de figuur blijkt dat er voor wat betreft de mate waarin het onderliggende belang op de hoorzitting aan de orde is, geen noemenswaardig verschil bestaat tussen ambtelijke hoorzittingen en hoorzittingen van de externe commissie.

4.7 Uitkomst van de hoorzitting

Ten slotte hebben we naar de uitkomst van de hoorzitting gekeken. We zagen drie uitkomsten. De mate waarin ze voorkomen zijn in de onderstaande figuur te zien.

Figuur 4.10 Uitkomst van de hoorzitting (% van het totaal)



In de figuur is te zien dat de hoorzitting er meestal mee eindigt dat degenen die horen aan het eind van de zitting zeggen dat een advies over het bezwaar zal worden uitgebracht. In de tweede plaats kan worden beslist dat de behandeling van het bezwaar wordt aangehouden, in de derde plaats is het mogelijk dat het bezwaar ter zitting wordt ingetrokken. Intrekking van een bezwaarschrift is slechts zeer zelden aan de orde. Het aanhouden van een zaak – bijvoorbeeld voor het opvragen van nadere informatie – gebeurt in ongeveer een op de zeven zaken.

5 Bezwaarmakers over de hoorzitting van hun bezwaar

5.1 Inleiding

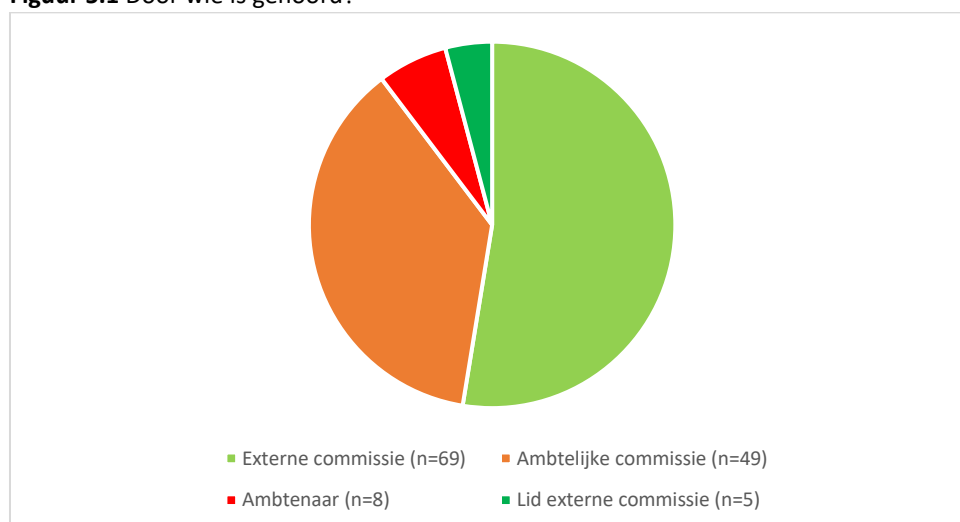
Bezwaarmakers van de hoorzittingen die we als onderzoekers hebben bijgewoond, hebben we na afloop van de zitting gevraagd of zij een aantal vragen wilden beantwoorden over hoe zij de hoorzitting hadden ervaren. In totaal 134 bezwaarmakers hebben positief op dat verzoek gereageerd. Ruim de helft daarvan was gehoord door de externe bezwaaradviescommissie.

In dit hoofdstuk doen we verslag van de bevindingen van het vragenlijstonderzoek. Achtereenvolgens gaan we in op de vraag op welke wijze is gehoord, ambtelijk of door de externe commissie (par. 5.2), op de achtergrondkenmerken van de bezwaarmakers (par. 5.3), het contact met de gemeente voorafgaand aan de hoorzitting (par. 5.4), de aard van het geschil (par. 5.5), de ervaringen tijdens de hoorzitting (par. 5.6) en de door de bezwaarmakers ervaren procedurele rechtvaardigheid (par. 5.7). Daarna behandelen we de reacties van bezwaarmakers op de twee open vragen die we hen stelden, over wat zij het meest en minst positief van de hoorzitting vonden (par. 5.8). We completeren ons beeld van de ervaringen van bezwaarmakers met de uitkomsten van een dertigtal korte telefonische interviews met bezwaarmakers, een aantal weken na de hoorzitting (par. 5.9). We sluiten het hoofdstuk af met een korte conclusie (par. 5.10).

5.2 Het horen van de bezwaarmaker: ambtelijk of door de externe commissie

De onafhankelijke variabele in het onderzoek betreft de vraag of ambtelijk of door een externe commissie is gehoord. Op de vraag door wie ze waren gehoord kon door respondenten de volgende antwoorden gegeven: door de externe commissie; door een lid van de externe commissie; door een commissie van ambtenaren en door een ambtenaar. Hieronder is te zien hoe de verdeling tussen die opties binnen de steekproef was:

Figuur 5.1 Door wie is gehoord?



Van de respondenten zei 53% te zijn gehoord door de externe commissie van drie personen, 37% van de respondenten zei te zijn gehoord door een commissie van ambtenaren, 6% door één ambtenaar en 4% door een lid van de externe commissie.

In de steekproef is de verhouding tussen het aantal zaken waarin ambtelijk is gehoord of is gehoord door de externe commissie daarmee relatief in evenwicht. Enkelvoudig horen – door één ambtenaar of één van de leden van de externe commissie – is dermate zeldzaam dat deze specificering niet bruikbaar is voor verdere analyse. Voor het vervolg van de analyse hebben we respondenten verdeeld in twee groepen: respondenten die door een of meerdere ambtenaren, dan wel door de een of meer leden van de externe commissie zijn gehoord. In totaal zijn 57 respondenten ambtelijk gehoord en 74 door de externe commissie (of een lid daarvan). De drie respondenten die aangaven niet te weten door wie ze waren gehoord, zijn verder niet betrokken bij de onderdelen van het onderzoek waar het onderscheid tussen ambtelijk en extern wordt onderzocht.

Wanneer werd gehoord in (ambtelijk of extern) commissieverband, was daar in grote meerderheid ook een ambtenaar van de gemeente bij aanwezig om een toelichting te geven op het besluit waartegen bezwaar was gemaakt. Als enkelvoudig werd gehoord, was dat in veel mindere mate het geval.⁸

5.3 Achtergrondkenmerken bezwaarmakers

Van de in totaal 134 respondenten die een hoorzitting in het kader van de behandeling van hun bezwaarschrift hadden meegemaakt, had 38% al eens eerder bezwaar gemaakt tegen een besluit van de gemeente. Ongeveer 26% liet zich bijstaan door een juridisch deskundige, bijvoorbeeld een advocaat. In de twee tabellen hieronder is te zien hoe die verhouding lag als onderscheid wordt gemaakt tussen bezwaarmakers die ambtelijk zijn gehoord en bezwaarmakers die zijn gehoord door de externe commissie:

Tabel 5.1 Eerder bezwaar gemaakt?

	<i>Ambtelijk</i>	<i>Extern</i>
Ja	58%	65%
Nee	42%	35%
<i>Totaal</i>	100%	100%
n	57	74

Tabel 5.2 Bijstand door professionele rechtshulpverlener?

	<i>Ambtelijk</i>	<i>Extern</i>
Ja	70%	77%
Nee	30%	23%
<i>Totaal</i>	100%	100%
n	57	74

Te zien is dat er sprake is van slechts kleine verschillen tussen beide groepen respondenten wat betreft hun eerdere ervaringen met het maken van bezwaar tegen een besluit van de gemeente Amsterdam en de mate waarin zij werden ondersteund door een juridische professional. De verschillen tussen de bezwaarmakers die ambtelijk zijn gehoord en de bezwaarmakers die zijn gehoord door de externe commissie zijn niet significant.

⁸ 1 op 5 bij extern, 1 op 7 bij ambtelijk.

5.4 Contact met de gemeente vóór de hoorzitting

De respondenten hebben we gevraagd of ze voor de hoorzitting contact hadden gehad met de gemeente over hun bezwaar en, als dat het geval was, op welke wijze. De antwoorden op die vraag zijn in tabel 5.3 te zien. In tabel 5.4 laten we de verhouding tussen de verschillende vormen van contact met de gemeente voorafgaand aan de hoorzitting te zien, waarbij we onderscheid maken tussen bezwaarmakers die ambtelijk zijn gehoord en bezwaarmakers die zijn gehoord door de externe commissie.

Tabel 5.3 Contact met de gemeente?

	<i>Aantal</i>	<i>Percentage</i>
Gebeld door de gemeente	19	14%
Zelf contact gezocht	28	21%
Anders (bijv. via e-mail, buurman)	32	24%
Geen contact	55	41%
<i>Totaal</i>	134	100%

Ook hier laten we de verhouding zien met daarbij het onderscheid tussen de twee groepen respondenten.

Tabel 5.4 Contact met de gemeente?

	<i>Intern</i>	<i>Extern</i>
Gebeld door de gemeente	11%	16%
Zelf contact gezocht	21%	20%
Anders (bijv. via e-mail, buurman)	26%	23%
Geen contact	42%	41%
<i>Totaal</i>	100%	100%
n	57	74

Opvallend is dat ruim 40% van de respondenten stelde dat er geen contact was geweest met de gemeente vóór de hoorzitting. Dat geldt zowel voor bezwaarmakers waarvan het bezwaar ambtelijk is behandeld, als voor bezwaarmakers die zijn gehoord door de externe commissie.

Dat percentage hoeft niet te betekenen dat over het algemeen er in maar in iets meer dan de helft van de gevallen sprake is van informeel contact met bezwaarmakers voorafgaand aan een eventuele hoorzitting. Onze respondenten vertegenwoordigen niet alle bezwaarmakers van de gemeente en bij een geslaagd informeel contact voorafgaand bij de start van de bezwaarprocedure wordt er veelal niet ook nog een hoorzitting georganiseerd. Met deze groep bezwaarmakers, die buiten onze steekproef valt, is vaak juist wel gebeld.⁹

Wanneer er wel contact met de gemeente was voor de hoorzitting, was dat slechts in een klein deel van de gevallen omdat de gemeente contact had gezocht (14%). Bezwaarmakers zochten vaker zelf contact met de gemeente tussen het indienen van het bezwaar en de hoorzitting (20%). In relatief veel gevallen was er op een andere manier contact met de gemeente voorafgaand aan de hoorzitting (24%). Een aantal respondenten had bijvoorbeeld niet zelf direct contact met de gemeente, maar wel via derden zoals een buurman, een medeondertekenaar van het bezwaar of een rechtsbijstandverlener. Ook andere vormen van contact werden genoemd, bijvoorbeeld tijdens een bijeenkomst of per e-mail. De verhouding tussen de mate van contact en tussen de verschillende vormen van contact verschillen niet

⁹ Zie daarover met name paragraaf 2.5.

significant tussen bezwaarmakers die ambtelijk zijn gehoord en de bezwaarmakers die zijn gehoord door de externe commissie.

5.5 Aard van het geschil

Rechtsgebied

De tabel hieronder geeft een overzicht van de verschillende soorten besluiten waartegen bezwaarschriften zijn ingediend. Eerst geven we een beeld van het geheel aan zaken, daarna splitsen we de aantallen uit tussen ambtelijk en extern behandelde bezwaren.

Tabel 5.5 Soort besluit

	<i>Frequentie</i>	<i>Percentage</i>
Sociale zekerheid (bijstand/WMO)	17	13%
Ruimtelijke ordening (bouwvergunning e.d.)	64	48%
Ander terrein	49	37%
Onbekend	4	3%
<i>Totaal</i>	134	100%

Van de respondenten had 48% een bezwaarschrift ingediend op het terrein van de ruimtelijke ordening, 13% van de respondenten had bezwaar gemaakt tegen een terrein op het terrein van de sociale zekerheid, 37% van de respondenten gaf aan dat hun bezwaarschrift betrekking had op een besluit op een ander terrein dan de vooraf gedefinieerde opties (sociale zekerheid of ruimtelijke ordening). De specifieke soorten besluiten in deze categorie varieerden sterk en beslaan onder andere vergunningen (zoals exploitatievergunningen, horecaverunningen), handhavingsbesluiten (bestuurlijke boetes, bestuursdwang of dwangsommen) en een aantal bezwaren over de toepassing van de Wet open overheid.

In de onderstaande tabel maken we inzichtelijk hoe de verdeling tussen de verschillende rechtsgebieden bij ambtelijk en extern behandelde bezwaren lag:

Tabel 5.6 Soort besluit

	<i>Ambtelijk</i>	<i>Extern</i>
Sociale zekerheid	0%	22% ¹⁰
Ruimtelijke ordening	58%	39% ¹¹
Ander rechtsgebied	37%	38%
Onbekend	5%	1%
<i>Totaal</i>	100%	100%
n	57	74

In de tabel is te zien is dat alle socialezekerheidszaken in de steekproef zich afspeelden bij de externe commissie. Bij zaken op het terrein van de ruimtelijke ordening zaken was relatief vaak sprake van een ambtelijke behandeling. Een niet volledig evenredige verdeling van verschillende categorieën besluiten over ambtelijke bezwaarbehandeling en behandeling door de externe commissie hoeft niet problematisch te zijn voor onze analyse. Voor het geheel ontbreken van sociale zekerheidszaken bij de groep ambtelijk behandelde bezwaren ligt dat anders. Omdat zich in onze steekproef geen sociale zekerheidszaken bevinden die ambtelijk zijn afgedaan, is het niet mogelijk om te onderzoeken of het voor die categorie zaken uitmaakt of bezwaren ambtelijk of extern worden afgedaan. Om uit te sluiten dat het

¹⁰ Significant verschil (op .05-niveau).

¹¹ Significant verschil (op .05-niveau).

ontbreken van sociale zekerheidszaken binnen de groep ambtelijk behandelde bezwaren vertekent, doen we elke analyse met en zonder deze groep. Alleen bij significant verschillende uitkomsten, staan we stil bij eventuele verschillen.

Een ander mogelijk voor de ervaringen van bezwaarmakers relevant kenmerk van een geschil betreft de vraag door hoeveel personen bezwaar is gemaakt. In bijna 50% van de zaken was er volgens de respondent meer dan een bezwaarmaker; 43% van de respondenten zei dat zij als enige bezwaar hadden gemaakt tegen het betreffende besluit, en 7% wist het niet. De verdeling tussen zaken met een en/of met meer bezwaarmakers per behandelwijze, is in de tabel hieronder te zien.

Tabel 5.7 Meerdere bezwaarmakers?

	<i>Ambtelijk</i>	<i>Extern</i>
Ja	56%	45%
Nee	42%	46%
Weet ik niet	2%	9%
<i>Totaal</i>	100%	100%
n	57	74

In de tabel is te zien dat zaken met en zonder andere bezwaarmakers naar rato verdeeld zijn tussen ambtelijk en extern behandelde bezwaren.

Samengevat

Een van de centrale vragen van het onderzoek is of sprake is van verschillen in ervaren procedurele rechtvaardigheid tussen bezwaarmakers die een ambtelijke hoorzitting hebben meegemaakt dan wel zijn gehoord door de externe bezwaaradviescommissie. Om die vergelijking te kunnen maken, is van belang dat wordt uitgesloten dat andere factoren eventuele verschillen in de ervaren procedurele rechtvaardigheid van die twee groepen respondenten verklaren. Daarom bekeken we eerst in hoeverre zaken waarin ambtelijk of extern is gehoord met elkaar overeenkomen. We betrokken hierbij: de vraag of voorafgaand aan de hoorzitting contact is geweest met de gemeente; het soort besluit dat ter discussie stond; eerdere ervaring met het maken van bezwaar; of er door een of meerdere mensen bezwaar was gemaakt; en de betrokkenheid van een professionele rechtsbijstandverlener. Met uitzondering van het rechtsgebied waarop het geschil zag, zijn geen significante verschillen gevonden tussen de beide groepen respondenten.

5.6 Ervaringen tijdens de hoorzitting

De afhankelijke variabele in de onder bezwaarmakers afgenomen webenquête is de door bezwaarmakers ervaren procedurele rechtvaardigheid. Procedurele rechtvaardigheid is een zogeheten samengesteld construct. Een 'schaal' in de psychologie of andere sociale wetenschappen is een meetinstrument dat wordt gebruikt om een dergelijk concept te kunnen meten. Een schaal bestaat uit meerdere items (bijvoorbeeld vragen of stellingen) die bedoeld zijn om een specifiek aspect van een concept te meten.

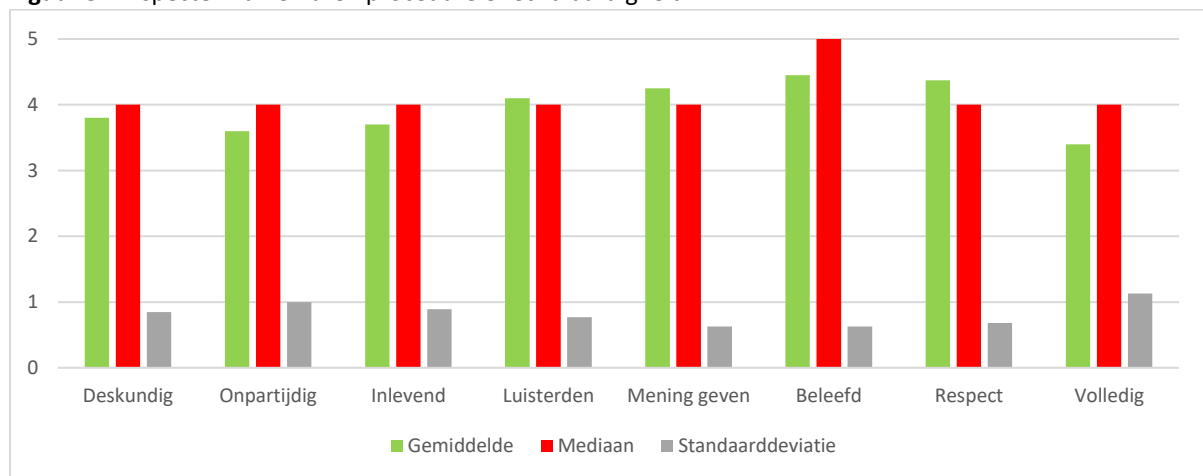
In dit onderzoek gebruikten we verschillende items om de ervaren procedurele rechtvaardigheid van de hoorzitting te meten. De stellingen zijn ontleend aan eerder onderzoek waarin de ervaren

procedurele rechtvaardigheid van bezwaarmakers centraal stond.¹² We vroegen respondenten om aan te geven in hoeverre ze het met die stellingen eens waren (zeer oneens t/m zeer eens).

- De persoon of personen door wie ik zojuist ben gehoord, waren deskundig
- De persoon of personen door wie ik zojuist ben gehoord, waren onpartijdig
- De persoon of personen door wie ik zojuist ben gehoord, leefden zich in in mijn positie
- De persoon of personen door wie ik zojuist ben gehoord, luisterden oprecht
- Ik kon zojuist tijdens de hoorzitting mijn mening geven
- Ik ben zojuist op een beleefde manier behandeld
- Ik ben zojuist met respect behandeld
- Alle informatie die van belang is in deze zaak, is zojuist op tafel gekomen

Voor elk van die stellingen konden de respondenten als antwoordcategorieën invullen; zeer mee eens, mee eens, neutraal, mee oneens, zeer mee oneens. De gemiddelde scores op elk van de stellingen (variërend van 1 tot 5), de mediaan en de standaarddeviatie van de gegeven antwoorden is hieronder grafisch weergegeven:

Figuur 5.2 Aspecten van ervaren procedurele rechtvaardigheid



Te zien is dat respondenten overwegend zeer tevreden zijn over de verschillende elementen van de procedure. De gemiddelde scores variëren van net onder tot net boven 4 (op een schaal van 1 tot 5). Uit de uniformiteit van de mediaan (centrummaat) en de geringe standaarddeviaties, blijkt dat de door individuele respondenten gegeven antwoorden over het algemeen niet erg ver van het gemiddelde aflagen. Over het algemeen geldt dat uit deze cijfers blijkt dat bezwaarmakers die deelnamen aan het onderzoek overwegend zeer goed te spreken waren over de persoon of personen door wie zij waren gehoord. Op elk van de onderscheiden dimensies van procedurele rechtvaardigheid scoren de hoorders van de gemeente Amsterdam op zijn minst een ruime voldoende tot (zeer) goed. Op de vraag of er op dat punt verschillen zijn tussen bezwaarmakers die ambtelijk of door de externe commissie zijn gehoord, gaan we in de volgende paragraaf in.

¹² Wever, M., & Ybema, J. F. (2024). Procedural justice and the design of administrative dispute resolution procedures. *Social Justice Research*, 37, 76-99.

5.7 Verschillen met betrekking tot de aspecten van procedurele rechtvaardigheid

De individuele stellingen die zijn gebruikt om procedurele rechtvaardigheid te meten zijn zogeheten ordinale variabelen. Om verschillen in de reacties op de stellingen tussen interne en externe bezwaarbehandeling te onderzoeken, gebruiken we een *Mann-Whitney-U* test. Uit deze test blijkt of respondenten in elk van de groepen verschillend van elkaar antwoorden op de voorgelegde stellingen. De uitkomst wordt weergegeven met een Z-score en een P-waarde. Een negatieve Z-score betekent dat de groep 'intern' (ofwel een ambtelijke behandeling) lager scoort dan de groep extern, een positieve Z-waarde, het omgekeerde. Een P-waarde onder de .05 betekent dat het verschil statistisch significant is. In de tabel hieronder zijn de resultaten van deze analyse te zien:

Tabel 5.8 Verschillen tussen intern en extern behandelde bezwaren op procedurele rechtvaardigheid items

Stelling:	de persoon / personen door wie ik zojuist ben gehoord, waren deskundig	de persoon / personen door wie ik zojuist ben gehoord, waren onpartijdig	de persoon / personen door wie ik zojuist ben gehoord leefden zich in mijn situatie in	de persoon / personen door wie ik zojuist ben gehoord luisterden oprecht naar mijn standpunten	Ik kon zojuist tijdens de hoorzitting mijn mening geven	Ik ben zojuist op een beleefde manier behandeld	Ik ben zojuist met respect behandeld	Alle informatie die van belang is in deze zaak, is zojuist op tafel gekomen
Mann-Whitney U	1340.500	1170.500	1148.500	1375.500	1704.000	1777.500	1774.500	1295.000
Wilcoxon W	2993.500	2823.500	2801.500	3028.500	3357.000	3430.500	3427.500	2948.000
Z	-3.870	-4.542	-4.750	-3.752	-2.162	-1.736	-1.724	-3.931
significantie	<.001	<.001	<.001	<.001	.031	.083	.085	<.001

In de tabel is te zien dat respondenten wiens bezwaar door de externe bezwaaradviescommissie is behandeld hoger scoorden op de verschillende elementen van procedurele rechtvaardigheid. De enige uitzondering vormen de stellingen over een beleefde en respectvolle behandeling; daar is geen statistisch significant verschil gevonden tussen de beide groepen bezwaarmakers. Uit een aanvullende analyse, waarbij we keken naar verschillen in procedurele rechtvaardigheid tussen bezwaarmakers met een geschil over een besluit op het terrein van sociale zekerheid en de overige categorieën, kwamen geen verschillen naar voren. Dat houdt in dat zij over het algemeen niet meer of minder procedurele rechtvaardigheid hadden ervaren dan de respondenten in de andere categorieën.

Een kanttekening bij de hierboven uitgevoerde analyse is dat deze wel verschillen laat zien tussen respondenten die een interne en/of een externe behandeling hadden meegemaakt, maar geen rekening houdt met eventuele alternatieve verklarende factoren voor het gevonden verschil. Om die te onderzoeken, voeren we een regressieanalyse uit. Een regressieanalyse is een statistische methode die wordt gebruikt om de relatie tussen een afhankelijke variabele en één of meer onafhankelijke variabelen te onderzoeken. Deze methode helpt bij het bepalen van de mate waarin veranderingen in de onafhankelijke variabelen afzonderlijk de afhankelijke variabele beïnvloeden. Een belangrijk aspect van een regressieanalyse is de mogelijkheid om te controleren en corrigeren voor schijnverbanden. Een schijnverband ontstaat wanneer er een verband of verschil lijkt te bestaan, maar dit in werkelijkheid het gevolg is van een derde variabele die de variabelen waartussen een verband lijkt te bestaan, beïnvloedt.

Door in het regressiemodel meerdere variabelen op te nemen die de relatie tussen de onafhankelijke en afhankelijke variabelen kunnen verstoren, kan het model voor de effecten van deze variabelen controleren en corrigeren. Een voorbeeld betreft de vraag of de betrokkenheid van andere bezwaarmakers

bij het geschil ook of wellicht vooral van belang is voor de mate van ervaren procedurele rechtvaardigheid.

Het verschil tussen interne en externe bezwaarbehandeling wat betreft de ervaren procedurele rechtvaardigheid kan ook *afhankelijk* zijn van bepaalde achtergrondvariabelen. Is dat het geval, dan is sprake van een interactie-effect. Een mogelijk voorbeeld van een dergelijk effect kan zijn dat het verband tussen het inschakelen van een externe commissie en de ervaren procedurele rechtvaardigheid alleen geldt wanneer een bezwaarmaker al eens eerder bezwaar heeft gemaakt tegen een besluit van de gemeente. Door dergelijke interacties bij de analyse betrekken, kunnen we een beter beeld krijgen van de aard van de relatie tussen een bepaalde wijze van behandelen van bezwaren (intern of extern) en de door bezwaarmakers ervaren procedurele rechtvaardigheid.

Bij onze analyse gebruiken we als afhankelijke variabele niet de afzonderlijke items waarmee we de ervaren procedurele rechtvaardigheid hebben gemeten, maar een samengestelde schaal voor het concept procedurele rechtvaardigheid. Samengestelde schalen verbeteren de kwaliteit van de data-analyse doordat ze minder gevoelig zijn voor meetfouten en de betrouwbaarheid van de bevindingen en de validiteit van het onderzoek verhogen.¹³

De volgende variabelen betrekken we bij onze analyse:

- Is de bezwaarmaker ambtelijk of door de externe commissie gehoord? (0=ambtelijk; 1=extern)
- Is er voorafgaand aan de zitting een vorm van contact geweest met de gemeente? (0=nee; 1= ja)
- Heeft de bezwaarmaker een professionele gemachtigde? (0=nee; 1=ja)
- Heeft de bezwaarmaker al eens eerder een bezwaarzaak bij Amsterdam gehad? (0=nee; 1= ja)
- Betreft de bezwaarzaak een geschil met meer dan een bezwaarmaker? (0=nee; 1= ja)

We betrekken dus vier interactievariabelen bij onze analyse. Hiermee meten we of het verband tussen de wijze van behandeling van het bezwaar (intern of extern) en de ervaren procedurele rechtvaardigheid, afhankelijk is van de vier andere factoren die we in het model hebben opgenomen. Met de interactievariabelen kunnen we iets zeggen over de vraag of de voor- en nadelen van het horen door een ambtelijke of een externe commissie alleen gelden onder bepaalde condities. Als er voorafgaand aan de zitting contact is geweest met de gemeente; als de bezwaarmaker een professionele gemachtigde heeft; als hij of zij al eerder bezwaar heeft gemaakt tegen een besluit van de gemeente en als het een geschil met meer dan een bezwaarmaker betreft. In totaal gaat het dus om de volgende vier interactievariabelen:

- extern x contact
- extern x gemachtigde
- extern x eerdere ervaring
- extern x meer bezwaarmakers

De afhankelijke variabele is de door bezwaarmakers ervaren procedurele rechtvaardigheid, gemeten aan de hand van de samengestelde variabele.

Bij een multiple lineaire regressie wordt een verband onderzocht tussen één afhankelijke variabele en meerdere onafhankelijke variabelen. De termen **B**, **p**, **95% CI (Lower)** en **95% CI (Upper)** zijn van belang voor de interpretatie van de bijdrage van elke onafhankelijke variabele aan de voorspelling van de

¹³ Cronbach's Alpha = .83.

afhankelijke variabele. De **B-coëfficiënt** geeft de verwachte verandering in de afhankelijke variabele voor elke eenheidstoename van een onafhankelijke variabele. Bij een positieve regressie coëfficiënt is de waarde van de afhankelijke variabele hoger bij een hogere waarde van de afhankelijke variabele. Bij een negatieve coëfficiënt geldt het omgekeerde.¹⁴

De **p-waarde** geeft de statistische significantie van de B-coëfficiënt aan. Het is de kans dat het effect van de onafhankelijke variabele op de afhankelijke variabele (zoals gemeten door de B-coëfficiënt) is toe te schrijven aan toeval. De **95% betrouwbaarheidsinterval (CI)** geeft een schatting van de bandbreedte waarbinnen de werkelijke waarde van de B-coëfficiënt naar verwachting ligt, met 95% zekerheid. Het bestaat uit een **lower bound** (ondergrens) en een **upper bound** (bovengrens). Tot slot, de **R²**, ook wel de **verklaarde variantie** genoemd, geeft aan hoe goed het regressiemodel de variatie in de afhankelijke variabele verklaart. R² ligt altijd tussen 0 en 1 (of 0% en 100%) en geeft weer welk percentage van de variatie in de afhankelijke variabele kan worden verklaard door de onafhankelijke variabelen in het model.

De resultaten van de analyse zijn in de tabel hieronder weergegeven.

Tabel 5.9 Regressie procedurele rechtvaardigheid

Model	Variables	B	SE	β	p	95% CI (Lower)	95% CI (Upper)
1	(Constant)	3.768	0.069		<.001	3.632	3.904
	Extern	0.46	0.093	0.410	<.001	0.275	0.643
2	(Constant)	3.747	0.132		<.001	3.485	4.009
	Extern	0.449	0.093	0.400	<.001	0.264	0.634
	Andere bezwaarmakers?	-0.166	0.097	-0.148	0.09	-0.358	0.026
	Contact geweest?	0.083	0.094	0.073	0.38	-0.103	0.269
	Eerste keer hoorzitting?	0.052	0.102	0.045	0.61	-0.150	0.254
	Alleen naar hoorzitting?	0.123	0.113	0.098	0.28	-0.100	0.347
3	(Constant)	3.960	0.175		<.001	3.614	4.307
	Extern	0.101	0.239	0.090	0.67	-0.372	0.574
	Andere bezwaarmakers?	-0.351	0.148	-0.314	0.02	-0.644	-0.059
	Contact geweest?	-0.157	0.139	-0.133	0.26	-0.432	0.118
	Eerste keer hoorzitting?	0.068	0.151	0.059	0.65	-0.230	0.367
	Alleen naar hoorzitting?	0.190	0.154	0.151	0.22	-0.116	0.495
	extern x eerdere ervaring	-0.065	0.205	-0.056	0.75	-0.471	0.341
	extern x contact	0.470	0.186	0.395	0.01	0.102	0.838
	extern x meer bezwaarmakers	0.268	0.162	0.254	0.10	-0.063	0.703
extern x gemachtigde	-0.224	0.223	-0.135	0.318	-0.665	0.218	

Model 1: R²=16,1%, p<.001

Model 2: R²=17,5, p=.201

Model 3: R²=22,6%, p=.02

De statistisch significante variabelen hebben we dikgedrukt weergegeven. In de eerste stap van de tabel (model 1) zijn de resultaten te zien als alleen de behandelwijze bij de regressie wordt betrokken. De significante, positieve regressie-coëfficiënt betekent dat de ervaren procedurele rechtvaardigheid over het algemeen (ongeveer een half punt) hoger is bij een externe behandeling van een bezwaar.

¹⁴ De standaardfout (SE) geeft een schatting van de variabiliteit (of onzekerheid) van de schatting van de B-coëfficiënt. De gestandaardiseerde coëfficiënt (β) maakt het mogelijk om de relatieve impact van verschillende onafhankelijke variabelen te vergelijken.

Ongeveer 16% van de variatie in de ervaren procedurele rechtvaardigheid kan worden verklaard door de wijze waarop het bezwaar is behandeld.

In de tweede stap van de regressie is te zien wat het effect is als de variabelen 'Is er voorafgaand aan de zitting een vorm van contact geweest met de gemeente?', 'heeft de bezwaarmaker een professionele gemachtigde?', 'heeft de bezwaarmaker al eens eerder een bezwaarzaak bij de gemeente Amsterdam gehad?' en 'betreft het een procedure met meerdere bezwaarmakers?' aan het model worden toegevoegd. Uit de analyse blijkt dat dit niets verandert aan het in de eerste stap van de regressie waargenomen verschil tussen een interne en externe behandeling van een bezwaar: de ervaren procedurele rechtvaardigheid is gemiddeld hoger bij de externe behandeling van het bezwaar. De omvang van het effect is vrijwel onveranderd, en het toevoegen van deze variabelen biedt geen verbetering wat betreft de mate waarin het model de variatie in de ervaren procedurele rechtvaardigheid verklaart.¹⁵ Met andere woorden: de ervaren procedurele rechtvaardigheid lijkt niet onderhevig aan de vraag of er voorafgaand aan de hoorzitting contact is geweest, of de bezwaarmaker al eens bezwaar heeft gemaakt, of hij rechtsbijstand heeft en of het een procedure met meerdere bezwaarmakers betreft.

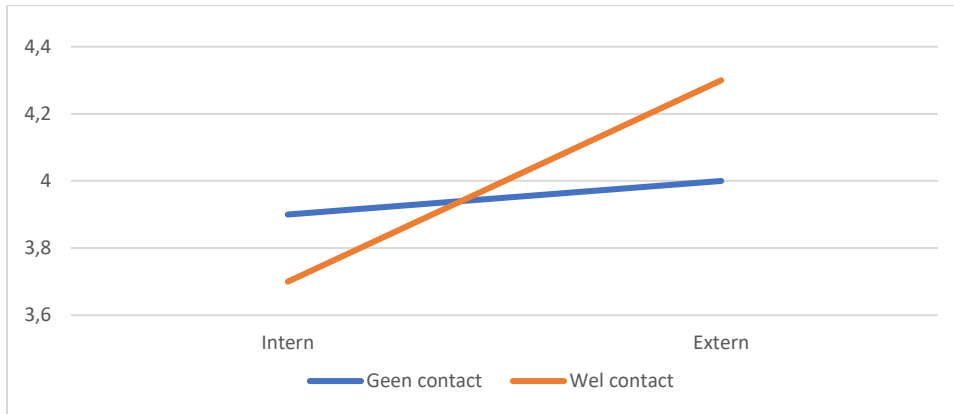
In de derde stap van de regressie voegen we de interactievariabelen toe. Zo kunnen we zien of het hoofdeffect (van de wijze van behandeling van het bezwaar op de ervaren procedurele rechtvaardigheid), afhankelijk is van de verscheidene kenmerken van het geschil en/of de bezwaarmaker die we bij de analyse betrokken. Uit deze analyse volgt een aantal interessante bevindingen. Ten eerste zien we dat het model significant meer variatie in de ervaren procedurele rechtvaardigheid kan verklaren: de verklaarde variantie neemt toe van 16% tot bijna 23%.

Wat verder opvalt is dat na het toevoegen van de interactievariabelen geen sprake meer is van een significant verband tussen de behandelwijze en de ervaren procedurele rechtvaardigheid. Met andere woorden: behandeling van het bezwaar door de externe commissie scoort, wanneer rekening wordt gehouden met de verschillende interacties, gemiddeld niet beter of slechter dan een ambtelijke behandeling van een bezwaar. Ook de vraag of er voorafgaand aan de hoorzitting contact is geweest, of de bezwaarmaker al eens eerder bezwaar heeft gemaakt en/of hij rechtshulp heeft, lijkt niet relevant voor de ervaren procedurele rechtvaardigheid. Dat geldt wel voor de vraag of bij het geschil ook andere bezwaarmakers betrokken waren. In het bijzonder blijkt dat bezwaarmakers bij geschillen waar meer dan een bezwaarmaker bij betrokken was, over het algemeen minder procedurele rechtvaardigheid ervaren dan respondenten die betrokken waren bij een geschil met meer dan een bezwaarmaker (ongeacht de wijze van behandeling)

We vonden ook twee interactie-effecten. Het eerste interactie-effect houdt in dat het verband tussen de behandelwijze (intern/extern) en de ervaren procedurele rechtvaardigheid afhankelijk is van de vraag of er voorafgaand aan de zitting contact is geweest met de gemeente. Hieronder hebben we de aard van dat effect gevisualiseerd:

¹⁵ Geen significante toename in de verklaarde variantie.

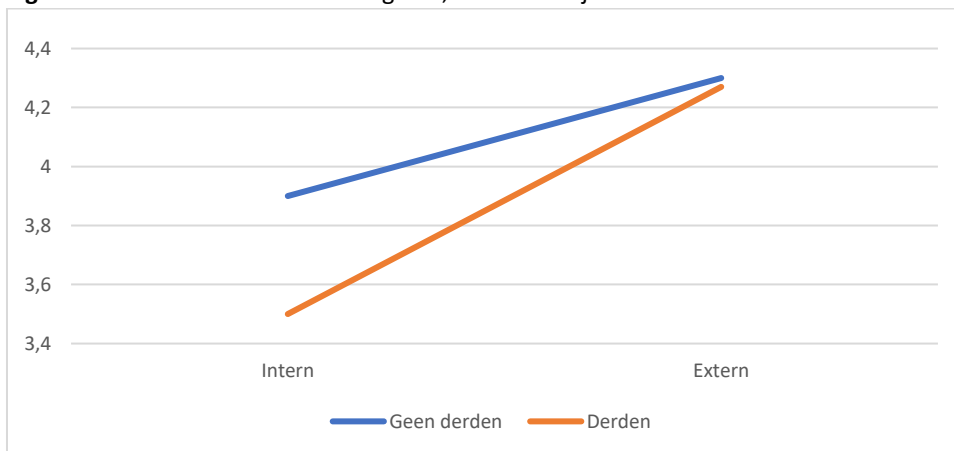
Figuur 5.3 Procedurele rechtvaardigheid; behandelwijze en contact



In de figuur is te zien dat het voor de groep respondenten die voorafgaand aan de hoorzitting geen contact heeft gehad met de gemeente (de blauwe lijn in de figuur) voor de ervaren procedurele rechtvaardigheid nauwelijks uitmaakt of ambtelijk of door de externe commissie is gehoord. Het verschil tussen beide groepen is niet significant. Wanneer er wel contact is geweest met de gemeente voorafgaand aan het horen, geldt dat de groep respondenten die daarna door de externe commissie is gehoord significant meer procedurele rechtvaardigheid ervaart.

Het tweede (marginaal) significante ($p=.10$) interactie-effect vonden we tussen de behandelwijze en of sprake was van een geschil met meerdere bezwaarmakers. We laten het effect hieronder zien:¹⁶

Figuur 5.4 Procedurele rechtvaardigheid; behandelwijze en derden



Zowel in geschillen met een bezwaarmaker als in geschillen met meerdere bezwaarmakers is de ervaren procedurele rechtvaardigheid van respondenten hoger als het horen gebeurde door de externe commissie. Het onderscheid tussen zaken met een of meer bezwaarmakers is voor respondenten die bij de externe commissie zijn geweest niet relevant. Voor de respondenten die ambtelijk zijn gehoord was dat wel het geval. Anders gezegd: voor bezwaren waarin ambtelijk wordt gehoord, is de ervaren procedurele rechtvaardigheid van bezwaarmakers lager als het een procedure betreft met meerdere bezwaarmakers.

¹⁶ Het gebruik van .10 als grenswaarde voor statistische significantie voor interactie-effecten komt voort uit de problemen bij het detecteren van complexe, voorwaardelijke relaties. Een hogere drempelwaarde wordt vaak gehanteerd om ervoor te zorgen dat potentieel belangrijke maar subtiele interacties niet worden gemist, met name in verkennend onderzoek en bij kleinere steekproefgroottes.

5.8 Het meest en minst positieve aspect van de hoorzitting volgens de bezwaarmakers

Wij hebben de respondenten twee open vragen voorgelegd. De eerste was wat zij meest positieve, de tweede wat zij het minst positieve van de hoorzitting vonden.

Een ruime meerderheid van de uiteenlopende antwoorden op die beide vragen laat zich goed categoriseren in de vijf aspecten die kunnen onderscheiden aan het concept 'ervaren procedurele rechtvaardigheid': respect, *voice*, informatie, onbevangenheid en deskundigheid. Uit de overgrote meerderheid van de antwoorden blijkt dat men zich wel of juist niet met respect behandeld voelde, wel of niet zijn kijk op de bezwaarzaak naar voren kon brengen, de relevante informatie over de procedure had gekregen en/of dat de wijze waarop de hoorzitting verliep al dan niet getuigde van de onbevangen opstelling dan wel van de deskundigheid van degenen die het horen voor hun rekening namen.

Daarnaast hebben de antwoorden op de open vragen betrekking op de inhoud van het geschil, de opstelling van de gemeente op de hoorzitting en op de wijze waarop de hoorzitting als vergadering verliep.

Ten slotte kwam het voor dat respondenten op de open vragen antwoordden dat ze niets positiefs en/of negatiefs over de hoorzitting hadden te melden.

We geven hieronder eerst een aantal antwoorden weer op de vraag wat de respondenten het meest positieve van de hoorzitting vonden, daarna wat ze het minst positieve van de hoorzitting vonden. We gaan daarbij steeds in op de overeenkomsten en verschillen tussen respondenten die bij een ambtelijke hoorzitting zijn geweest en respondenten die zijn gehoord door de externe bezwaaradviescommissie.

De eerste open vraag is door 133 respondenten beantwoord (waarvan 60 een ambtelijke hoorzitting hadden meegemaakt en 73 door de externe commissie waren gehoord), de tweede door 128 respondenten (waarvan 57 een ambtelijke hoorzitting hadden meegemaakt en 71 door de externe commissie waren gehoord). De meeste respondenten noemen één aspect van de hoorzitting als meest positieve dan wel negatieve aspect, sommigen noemen meerdere aspecten als het meest positieve/negatieve aspect. De open vragen hebben daarom tot in totaal 295 reacties geleid, 126 van respondenten die een ambtelijke hoorzitting hebben meegemaakt, waarvan 65 over het meest positieve en 61 over het meest negatieve aspect van de hoorzitting, en 169 reacties van respondenten die door de externe commissie zijn gehoord, waarvan 97 over het meest positieve en 72 over het meest negatieve aspect van de hoorzitting.

We geven hieronder een overzicht van de reacties op de open vragen.¹⁷ We beginnen met de antwoorden op de vraag naar het meest positieve aspect van de hoorzitting. Daarna bespreken we de antwoorden op de vraag naar het minst positieve aspect van de hoorzitting. We geven daarbij een aantal voorbeelden van de antwoorden, waarbij we steeds vermelden of de respondent bij een ambtelijke hoorzitting is geweest (a) of is gehoord door de externe commissie (e).¹⁸

¹⁷ Dertien reacties hebben we buiten beschouwing gelaten, omdat te onduidelijk was wat er mee werd bedoeld of omdat ze te algemeen waren om ze te kwalificeren.

¹⁸ In het eerste geval vermelden we achter het citaat (a), om aan te duiden dat de respondent bij een ambtelijke hoorzitting is geweest, in het tweede geval vermelden we achter het citaat (e), om aan te duiden dat het citaat afkomstig is van een respondent die door de externe commissie is gehoord.

Meest positieve aspecten van de hoorzitting

Van de positieve aspecten van de hoorzitting werd het element *voice* (dat je de gelegenheid krijgt het bezwaar toe te lichten en dat ambtelijke of de externe commissie daar ook daadwerkelijk in geïnteresseerd is) veruit het vaakst genoemd. Het betreft 40% van het totaal aantal reacties.

Ze hebben goed geluisterd naar mijn verhaal. (a)

Dat iedereen argumenten kon noemen. (a)

Je kan eindelijk je zegje doen. (a)

Er werden goede vragen gesteld. Er werd tijd genomen om naar iedereen te luisteren. (e)

Dat er een onafhankelijke externe commissie was van vier leden die in duidelijke taal sprak en zorgvuldig alle partijen aan het woord liet. We voelden ons daardoor gehoord en serieus genomen (...). (e)

Dat je toch veel ruimte kreeg om alles toe te lichten. Wel mijn ei kwijt. (e)

Ook relatief vaak, in bijna 20% van de gevallen, werd de deskundigheid van de ambtenaren die hoorden of van de externe commissie genoemd.

De commissie was terdege voorbereid en nam uitgebreid de tijd om de feiten en argumenten te horen en vragen te stellen. (a)

Actieve kritische houding van de voorzitter, durft beslissing van de gemeente in twijfel te trekken en vraagt door. Zie ik steeds vaker. (a)

De onafhankelijke vraagstelling door de commissievoorzitter, dat de commissie zich terdege had voorbereid (...). (e)

De commissie had kennis van het bestuursrechtelijk kader. Hierdoor werd inzichtelijk op welke punten de vergunningen waartegen ik bezwaar heb gemaakt niet voldoende waren. (e)

Een kleiner aantal respondenten noemt een respectvolle behandeling als het meest positieve aspect van de hoorzitting.

Aangename sfeer. (a)

Ik vond het prettig dat iedereen rustig bleef. Het liep niet uit de hand. (a)

Sfeer was ook gemoedelijk. (e)

Toon van de voorzitter, moderatie van het gesprek. (e)

Onder respectvolle behandeling kunnen ook meer dienstverlenende aspecten van de bezwaarbehandeling worden geschaard.

Dat het digitaal kon plaatsvinden. (a)

De digitale hoorzitting werkte prettig en gemakkelijk. (e)

Een enkeling noemt informatie als meest positieve aspecten van de hoorzitting.

Meer uitleg over de vergunning vanuit gemeente en indiener. (a)

Luisterend oor van de commissie en goede uitleg. (e)

Voor al deze vier aspecten van ervaren procedure rechtvaardigheid geldt dat de verschillen in de mate waarin ze worden genoemd door respondenten die bij een ambtelijke hoorzitting aanwezig zijn geweest en respondenten die door de externe commissie zijn gehoord, klein zijn. Voor beide groepen geldt dat *voice* het vaakst wordt genoemd, gevolgd door de deskundigheid van de hoorders.

De beide groepen respondenten verschillen wel in de mate waarin ze de onbevangenheid van de hoorders als het meest positieve aspecten van de hoorzitting noemen. Van de respondenten die ambtelijk waren gehoord, noemde slechts enkeling dit als meest positieve aspect, tegenover een op de zes respondenten die door de externe commissie waren gehoord. Respondenten noemden bijna steeds de onafhankelijkheid van de externe commissie.

Dat de commissie niet werkzaam is bij de gemeente. (e)

Het gevoel van onafhankelijkheid. (e)

Dat het een onafhankelijke commissie was. (e)

Door respondenten die ambtelijk waren gehoord werd onafhankelijkheid een keer genoemd.

Ik heb de indruk dat de voorzitter zo onafhankelijk mogelijk opgesteld was. (a)

Daarnaast werden af en toe andere aspecten van het element 'onbevangenheid' genoemd.

Het gevoel te worden gehoord door een objectieve commissie. (e)

Open houding van de voorzitter. (e)

De voor de hand liggende verklaring voor het feit dat respondenten die ambtelijk zijn gehoord onbevangenheid en onafhankelijkheid nauwelijks noemen en respondenten die zijn gehoord door de externe commissie in een substantieel aantal gevallen, is dat geen van de leden van de externe bezwaarsadviescommissie werkzaam is voor de gemeente Amsterdam, terwijl dat voor de ambtenaren die horen per definitie wel het geval is.

Een ander opvallend verschil tussen respondenten die bij een ambtelijke hoorzitting aanwezig zijn geweest en respondenten die door de externe commissie zijn gehoord, betreft de meer 'logistieke' elementen van de hoorzitting. Van de respondenten die bij een ambtelijke hoorzitting aanwezig zijn geweest noemt bijna 20% dit als het meest positieve punt, van de respondenten die door de externe commissie zijn gehoord noemen slechts drie dit als het meest positieve punt.

Voorzitter leidde erg goed. (a)

Hoorzitting werd efficiënt geleid. (a)

Dat gestructureerd werd voorgezeten door de voorzitter. (e)

Dat het digitaal kon plaatsvinden. (a)

De digitale hoorzitting werkt prettig en gemakkelijk. (e)

Een laatste aspect van de hoorzitting dat door een aantal respondenten als meest positieve aspect werd genoemd, betreft de wijze waarop de ambtenaren of de commissie het geschil inhoudelijk behandelden.

Er bleek toch wat te kunnen na het gesprek, dat was fijn. Zij waren helpend naar ons toe (de commissieleden). (a)

Dat mijn toelichting goed kennis van genomen was en dat die goed behandeld was. Er was ook al gezocht naar oplossingen. (a)

Dat er opnieuw naar het besluit wordt gekeken. (e)

De uitkomst is redelijk positief. De externe commissie was duidelijk onder de indruk van de bezwaren en begreep ze ook goed. Zij zal naar mijn indruk adviseren om alsnog tot maatwerk te komen met alle betrokkenen en in overleg met de buurtbewoners. (e)

Ook hier ontlopen de aantallen tussen de respondenten die ambtelijk dan wel door de externe commissie zijn gehoord elkaar nauwelijks.

Tot slot antwoordt slechts een enkeling op de vraag wat het meest positieve aspect van de zitting was het antwoord: niets.

Al met al noemen zowel respondenten die ambtelijk zijn gehoord als respondenten die door de externe commissie zijn gehoord 'het zich gehoord voelen' veruit het vaakst als het meest positieve aspect van de hoorzitting. Het meest kenmerkende verschil tussen de beide groepen betreft het aspect 'onafhankelijkheid': door respondenten die zijn gehoord door de externe commissie wordt het in een substantieel aantal gevallen genoemd, door respondenten die ambtelijk zijn gehoord een enkele keer.

Minst positieve aspect van de hoorzitting

Zowel de variëteit aan antwoorden als het verschil tussen respondenten die ambtelijk zijn gehoord en respondenten die zijn gehoord door de externe commissie is groter waar het de vraag betreft naar het minst positieve aspect van de hoorzitting. Hier geldt daarnaast dat een gebrek aan ervaren procedurele rechtvaardigheid niet vaak wordt genoemd als het minst positieve aspect van de hoorzitting. Waren ruim acht van de tien antwoorden op de vraag naar het meest positieve aspect van de hoorzitting in verband te brengen met elementen van het concept 'ervaren procedurele rechtvaardigheid', voor de vraag naar het minst positieve aspect van de zitting geldt dat de antwoorden op die vraag in een op de zeven gevallen kunnen worden gelinkt aan dat concept. Anders gezegd: als respondenten wordt gevraagd wat ze het minst positieve aspect van de hoorzitting vonden, noemen ze maar weinig dat ze niet met respect zijn behandeld, dat er niet goed naar hen is geluisterd, dat ze een gebrek aan informatie ervoeren of dat de hoorders niet onbevangen waren – maar soms wel:

voice: De hoorzitting was niet voor alle deelnemers even relevant. Mijn persoonlijke bezwaar werd bijvoorbeeld helemaal niet behandeld. (a)

informatie: Dat niet duidelijk is dat de ambtenaren van de bezwaarschriftencommissie een andere functie hebben en er met een andere rol zitten dan de behandelend ambtenaren. (a)

informatie: Dat ik niet over alle stukken kon beschikken. (e)

onbevangenheid: Ik kreeg het gevoel dat het al een uitgemaakte zaak was. Bij een aantal ambtenaren kreeg ik zelfs het gevoel dat er lacherig over de bezwaren werd gedaan en als een beetje zeuren is afgedaan. Het

belang van één bewoner wordt ver boven de bezwaarmakers gezet. Ik heb niet het gevoel dat de bezwaren serieus worden genomen. (a)

onbevangenheid: Het was een heel formele zitting, de gemeente had al eerder contact met ons kunnen hebben om e.e.a. af te stemmen. Het is nu een onderonsje geweest tussen de tegenpartij en de gemeente. (e)

Waar respondenten af en toe een gebrek aan informatie, *voice* – de gelegenheid om het eigen verhaal te vertellen – of onbevangenheid noemen als minst positieve aspect van de zitting, noemen ze nooit een gebrek aan respect of deskundigheid van de hoorders als meest negatieve aspect.¹⁹ Overigens noemen respondenten die ambtelijk zijn gehoord ongeveer twee keer zo vaak een van de elementen van ervaren procedurele rechtvaardigheid als het minst positieve aspect van de hoorzitting.

Bij de vraag naar het meest negatieve aspect van de hoorzitting wordt in ongeveer een op de acht gevallen de inhoudelijke behandeling van het geschil tijdens de hoorzitting genoemd.

Dat het besluit opgeknipt was in verschillende deelbesluiten en dat je alleen bezwaar mocht maken over dat ene kleine deeltje, terwijl de impact natuurlijk veel verder strekt. En daar mag je het dan niet over hebben. Men kijkt dan te formeel juridisch dan de ontvankelijkheid. (a)

We hebben al ruim een half jaar overlast en hebben tientallen malen klachtenformulieren ingediend. De hoorzitting wordt nu een beetje procedureel afgehandeld. (a)

Dat het onderwerp niet breder werd getrokken. (e)

Dat de externe adviescommissie geen knopen lijkt te willen doorhakken, en verdere schriftelijke uitleg van e.e.a. lijkt te gaan verlangen van de gemeente (waar ik als bezwaarde dan weer schriftelijk op mag reageren), waardoor deze procedure nog verder wordt uitgerekt in de tijd. (e)

Het meest genoemde negatieve aspect van de hoorzitting ziet op de opstelling van de gemeente, in de rol van ‘verweerder’ van het in bezwaar ter discussie staande besluit. Het betreft bijna 30% van de reacties van zowel bezwaarmakers die ambtelijk zijn gehoord als van bezwaarmakers die zijn gehoord door de externe commissie. Deels ziet de kritiek op het inhoudelijke standpunt van de gemeente over het ter discussie staande besluit.

Het feit dat bij mij bleef hangen was dat de juridische afgevaardigde van de gemeente aangaf: ‘Computer says NO’, of te wel dit zijn de theoretische regels en daar wordt niet van afgeweken. (e)

Dat er beweerd wordt dat ik geen chronische ziekte heb. (e)

Geen steekhoudende argumenten tegen onze bezwaren gehoord. (a)

De gemeente had geen onderbouwing waarom de vergunning is toegekend. (a)

De ambtenaar die namens de gemeente aanwezig was heeft ondanks handreikingen geen enkele poging gedaan te komen tot een minnelijke regeling. Dat is teleurstellend. (e)

Kritiek op de gemeente betreft ook de manier van doen van de vertegenwoordiger van de gemeente tijdens de hoorzitting of de afwezigheid van een vertegenwoordiger van de gemeente.

¹⁹ Als het begrip ‘deskundigheid’ breder wordt opgevat en er ook het vermogen om gestructureerd een vergadering te leiden onder wordt gerekend, is op het punt van de deskundigheid wel sprake van kritiek op de hoorders. Deze kritiek komt verderop in deze paragraaf aan de orde.

De ambtenaar was arrogant en sprak in te veel jargon waardoor hij slecht te begrijpen was.²⁰ (e)

De manier waarop mevrouw handhaver (gemeente) haar relaas deed, dat was voor een normaal mens niet te volgen. Was veel te technisch. Ik wil iemand met een wat minder opleidingsniveau het ook kunnen laten begrijpen, de commissie deed dit een stuk beter. (a)

De onervarenheid en ondeskundigheid van de vertegenwoordiger van de burgemeester. (e)

De ambtenaar van de gemeente had niet alle antwoorden paraat. (a)

Afwezigheid college. (e)

Relatief vaak (een kwart van de reacties van zowel de bezwaarmakers die ambtelijk zijn gehoord als de bezwaarmakers die zijn gehoord door de externe commissie) worden de meer 'logistieke' elementen van de hoorzitting genoemd.

Verloop was redelijk chaotisch zonder goede structuur. (a)

Rommelig verloop. (a)

Vrij ongestructureerd. Beperkte tijd. (e)

Ik dacht dat er meteen uitspraak gedaan zou worden, dat was niet zo. (e)

Soms betreft de kritiek op de 'logistiek' de wachttijd voorafgaand aan de hoorzitting of het feit dat de zitting digitaal plaatsvond.

Vooraf lang wachten. (e)

Dat het digitaal was. (a)

Dat het een online bijeenkomst was. (e)

Vertegenwoordiger was door digitale problemen niet in staat te communiceren met ons. Er is een nieuwe afspraak gemaakt (a)

Op al deze punten is nauwelijks sprake van verschillen tussen respondenten die ambtelijk zijn gehoord en respondenten die zijn gehoord door de externe commissie. Er is niet een van deze punten die duidelijk vaker wordt genoemd door respondenten die ambtelijk zijn gehoord dan door respondenten die zijn gehoord door de externe commissie.

Ten slotte valt op dat er wel een duidelijk verschil is tussen respondenten die ambtelijk zijn gehoord en respondenten die zijn gehoord door de externe commissie als wordt gekeken hoe vaak ze de vraag naar het minst positieve aspect van de zitting beantwoorden met; 'niets'. Van de respondenten die zijn gehoord door de externe commissie antwoordt op die vraag een op de vier 'niets', van de respondenten die ambtelijk zijn gehoord slechts een op de tien. Overigens is er een respondent (die ambtelijk is gehoord) die in reactie op wat hij het minst positieve van de hoorzitting vond, antwoordt: 'alles'.

Al met al geldt voor de negatieve aspecten van de hoorzitting dat die relatief vaak zien op procedurele aspecten van de behandeling van het bezwaar en (met name) op de opstelling van de gemeente.

²⁰ De respondent voegt er overigens aan toe: 'Naarmate de tijd verstreek werd hij iets milder en zag (denk ik) zijn procedurefouten in en wellicht zijn foutieve beslissing.'

Opvallend is daarnaast dat respondenten die zijn gehoord door de externe commissie vaker geen enkel negatief aspect van de hoorzitting noemen dan respondenten die ambtelijk zijn gehoord.

Wordt ten slotte gekeken naar het verschil tussen zaken die als meest positief en als meest negatief worden genoemd, dan valt op dat bij de positieve aspecten veelal de procedure en de hoorders worden genoemd en bij de negatieve aspecten veel vaker de inhoudelijke aspecten van de behandeling van het bezwaar en de opstelling van de gemeente.

5.9 Bezwaarmakers kijken na enkele weken terug op de hoorzitting

Bij de interviews met bezwaarmakers na afloop van de hoorzitting hebben we hen gevraagd of ze bereid waren om een aantal weken na de hoorzitting – als naar verwachting de beslissing op het bezwaar bekend zou zijn – een kort telefonisch interview te laten afnemen. Een substantieel deel van de bezwaarmakers met wie wij spraken was daartoe bereid. Van hen hebben wij er 31 bereikt voor het telefonisch interview.

Van die 31 bezwaarmakers waren er zeventien gehoord door de externe commissie en elf door de ambtelijke commissie. Drie bezwaarmakers wisten niet meer of ze ambtelijk of extern waren gehoord.

Van de 31 bezwaarmakers waren er vier in het gelijk gesteld (waarvan drie extern waren gehoord en één ambtelijk), vijftien waren in het ongelijk gesteld (waarvan negen extern waren gehoord en zes ambtelijk), één bezwaarmaker (ambtelijk gehoord) had deels gelijk gekregen, vier bezwaarmakers hadden het bezwaar ingetrokken (waarvan twee extern waren gehoord en twee ambtelijk) en voor zeven bezwaarmakers (waarvan zes extern waren gehoord) gold dat er nog geen besluit op het bezwaar was genomen.

We hebben de bezwaarmakers opnieuw gevraagd wat zij het meest en minst positieve aan de hoorzitting vonden. Het geheel van de antwoorden overziend blijkt niet van grote verschillen met de antwoorden die de bezwaarmakers direct na de hoorzitting op dezelfde vraag gaven.

Zo geldt opnieuw dat het element *voice* het vaakst wordt genoemd als het meest positieve aspect van de hoorzitting.

Goed geluisterd naar wat ik toe te voegen had aan het onderwerp. (e)

Er was voldoende ruimte om vragen te stellen en uitleg te geven over mijn bezwaarschrift. Ik kreeg goede aanvullende vragen vanuit de commissie. Ook richting de vertegenwoordiger van de gemeente stelde de commissie goede vragen. (a)

Datzelfde geldt voor het minst positieve aspect van de hoorzitting dat het vaakst wordt genoemd. Dat is opnieuw de opstelling van de gemeente.

Twijfels aan de neutraliteit van de vertegenwoordiger. De vertegenwoordiger van de burgemeester hield de hand boven het hoofd van de vergunninghouder/het bedrijfsleven. (a)

De vertegenwoordiger van de gemeente had het dossier niet goed bestudeerd, bleek uit haar opmerkingen. Ze was niet goed op de hoogte van wat precies het bezwaar was. Dat was voor ons teleurstellend. De ambtenaar was vooral bezig met haar eigen straatje schoon te vegen. (e)

Opvallend (en evenmin verschillend ten opzichte van de antwoorden op de open vragen direct na de hoorzitting) is dat de aard van de hoorzitting – extern of ambtelijk – nauwelijks van invloed is op wat respondenten als het meest of minst positieve element van de hoorzitting noemen. Een uitzondering vormt opnieuw het element van onafhankelijkheid van de commissie. Dat wordt drie keer genoemd door bezwaarmakers die door de externe commissie zijn gehoord.

Omdat ze onafhankelijk waren en echt helemaal opnieuw keken hoe alles zat. (e)

Het feit dat dit zo professioneel geregeld wordt en de commissie onafhankelijk was. (e)

Dat het een onafhankelijke commissie was. (e)

Het element van neutraliteit wordt echter ook een keer genoemd in de reflectie op de hoorzitting bij de ambtelijke commissie.

Neutraliteit stond centraal. (a)

Ook al zijn vooral de overeenkomsten tussen de reflectie direct na afloop van de hoorzitting en enkele weken daarna opvallend, de overeenstemming is niet volledig. Onder de reacties direct na afloop van de hoorzitting ontbreken negatieve reflecties over de betekenis van de bezwaarprocedure. Die zijn, zij het zeer beperkt, wel te vinden onder de reacties enkele weken na de hoorzitting.

Het voelt als tijdverspilling. De beslissing staat en je wordt niet serieus genomen. De bezwaarschriftenprocedure voelt als een bühne om te laten zien dat burgers inspraak hebben maar het maakt geen verschil. (a)

De opstelling is confronterend en je voelt je als burger 'klein' omdat je als bezwaarmaker wordt ontvangen door juristen van de gemeente, in het gebouw van de gemeente, je neemt het op tegen het gemeentelijk apparaat op het terrein van de gemeente. (a)

Ten slotte is opvallend dat het – net als trouwens direct na de hoorzitting – veel vaker voorkomt dat respondenten zeggen niets *negatiefs* over de hoorzitting te melden te hebben dan dat ze zeggen dat ze niets *positiefs* hebben te melden over de hoorzitting, dit ondanks het feit dat voor de meerderheid van de respondenten de uitkomst van de bezwaarprocedure negatief is. De uitkomst van de procedure lijkt dus niet sterk in verband te staan met de reactie op de vraag wat men als meest en minst positieve aspecten van de hoorzitting beschouwt.

5.10 Conclusie

Op basis van de in dit hoofdstuk besproken analyses valt een aantal voorzichtige conclusies te trekken.

Een eerste conclusie is dat zowel respondenten die ambtelijk zijn gehoord, als respondenten die zijn gehoord door de externe commissie, zich overwegend procedureel rechtvaardig behandeld voelen door de personen door wie zij zijn gehoord.

De vraag of bezwaarmakers in een van beide groepen zich meer procedureel rechtvaardig behandeld voelen, is niet eenvoudig te beantwoorden. Enerzijds laat de regressie zien dat respondenten waarvan bezwaar door de externe commissie is behandeld, overwegend iets hoger scoren op ervaren procedurele rechtvaardigheid. Anderzijds blijkt dat verschil zich alleen onder bepaalde omstandigheden voor

te doen. Een belangrijke conditie lijkt de vraag of voorafgaand aan de hoorzitting een vorm van contact geweest is met de gemeente. Respondenten die wel voorafgaand contact hadden, rapporteren meer ervaren procedurele rechtvaardigheid bij een externe behandeling. Respondenten die geen contact hadden gehad met de gemeente, rapporteerden geen verschil.

Een verklaring voor onze bevindingen zou kunnen zijn dat de ervaren toegevoegde waarde van een hoorzitting bovenop informeel contact, sterker wordt gevoeld als wordt gehoord door een externe commissie. We hebben echter geen gegevens verzameld over de aard van het informele contact tussen gemeente en bezwaarmaker, bijvoorbeeld over wat er tijdens dat contact aan de orde was, wat de bedoeling van het contact was, en wat respondenten daarvan vonden.

Los van dit alles: de verschillen wat betreft de ervaren procedurele rechtvaardigheid tussen ambtelijk en extern behandelde bezwaren zijn gering. Ze zijn weliswaar statistisch significant, maar dat betekent niet praktisch relevant of belangrijk. Bezwaarmakers lijken niet zonder meer een voorkeur voor de ene of de andere wijze van behandeling van hun bezwaar te hebben.

Dat beeld wordt bevestigd als wordt gekeken naar antwoorden op de twee open vragen die we aan de bezwaarmakers stelden, naar wat zij het meest en het minst positief van de hoorzitting vonden en die door zo goed als alle respondenten zijn beantwoord. Het meest opvallende aan de vergelijking tussen de antwoorden van bezwaarmakers die ambtelijk zijn gehoord en bezwaarmakers die zijn gehoord door de externe commissie is dat beide groepen nauwelijks verschillen in hun reflectie over wat zij als het meest en het minst positieve van de hoorzitting hebben ervaren. Weliswaar wordt onafhankelijkheid vaker genoemd als positief door de groep die is gehoord door externe commissie, maar dit betreft een beperkt aantal respondenten, en dit aspect van de behandeling wordt aanzienlijk minder vaak genoemd als het meest positieve aspect van de zitting dan aspecten als het 'zich gehoord voelen' en de deskundigheid van de personen die het horen voor hun rekening namen. Opvallend is ook dat het feit dat een gebrek aan onafhankelijkheid bij ambtelijk horen nauwelijks is genoemd als een van de minst positieve aspecten van de hoorzitting.

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

In dit hoofdstuk zetten we de conclusies van het onderzoek op een rijtje. Het onderzoek richtte zich op de verschillen tussen de behandeling van bezwaarschriften door een externe hoor- en adviescommissie in vergelijking met de ambtelijke behandeling van bezwaarschriften. We hebben de vergelijking op verschillende aspecten gemaakt, door te kijken naar de uitkomsten van de behandelde zaken, de duur van de procedure, de kosten van de bezwaarbehandeling en de tevredenheid van bezwaarmakers over de gevolgde procedure.

Een eerste conclusie is dat de uitkomsten van bezwaarprocedures waarbij bezwaarmakers intern, ambtelijk zijn gehoord, in vergelijking met de uitkomsten waarbij een externe commissie hoorde, niet van elkaar verschillen. Met andere woorden: inschakeling van een externe commissie leidt niet tot andere besluiten op bezwaar. Zijn er andere verschillen die een keuze voor het ene of het andere model zouden kunnen rechtvaardigen?

Voor wat betreft de duur van de procedures geldt het volgende. Voor de behandeling van bezwaren tegen besluiten van de Directie Juridische Zaken en van Subsidies, Inkoop en Juridisch Bureau Sociaal maakt het qua doorlooptijden weinig verschil of het bezwaar ambtelijk of door de externe commissie is behandeld. Voor bezwaren tegen besluiten van het Juridisch Bureau is wel sprake van een duidelijk verschil. Worden die ambtelijk behandeld, dan is de gemiddelde doorlooptijd ongeveer 25% korter dan als ze door de externe commissie worden behandeld. Daar is ook wel een verklaring voor en die heeft te maken met de roostering van de zittingen van de externe commissie. Omdat daar rekening moet worden gehouden met de agenda's van externen is de planning van de externe commissie minder flexibel dan die van het ambtelijk horen, waardoor een ambtelijke hoorzitting vaak op een kortere termijn kan worden gepland. De tijd die na de hoorzitting nodig is voor het nemen van een besluit op bezwaar verschilt niet tussen de externe en ambtelijk vormgegeven procedure.

Ook bij de kosten van de behandeling zijn er verschillen, zij het dat die beperkt zijn. De kosten van intern behandelde bezwaarschriften zijn in 'eenvoudige' zaken lager dan die van extern behandelde bezwaarschriften. Wordt een zaak complexer, dan is ambtelijke behandeling juist weer wat duurder. Dat verschil is verklaarbaar en wordt veroorzaakt door de kosten van een ambtelijke voorzitter die hoger zijn dan die van de externe commissie, wat vooral bij tijdrovende zaken verschil maakt. Dat neemt niet weg dat de kosten van ambtelijke en door de externe commissie behandelde zaken niet sterk van elkaar verschillen: bij 'eenvoudige' zaken is de ambtelijke behandeling in dat opzicht aantrekkelijker en bij complexere zaken de behandeling door de externe commissie.

Hoe ervaren de bezwaarmakers de behandeling door de externe commissie en is daar een verschil met hun waardering van de ambtelijke behandeling? We hebben daarvoor gekeken naar de door de bezwaarmakers ervaren procedurele rechtvaardigheid van de bezwaarprocedure: worden ze met respect behandeld, hebben ze het gevoel serieus te worden genomen en kunnen ze vertellen wat ze kwijt willen? Uit het vragenlijstonderzoek blijkt dat bezwaarmakers de externe commissie *onder bepaalde omstandigheden*, namelijk bij voorafgaand ambtelijk contact, hoger waarderen dan het ambtelijk horen. Het verschil is klein. Voor het overige zijn er geen verschillen geconstateerd in de ervaren procedurele

rechtvaardigheid tussen de ambtelijk behandeling van het bezwaar en de behandeling door een externe commissie.

De onafhankelijkheid van degenen die horen speelde in de discussie die leidde tot het instellen van de pilot een belangrijke rol. Voor bezwaarmakers blijkt onafhankelijkheid slechts van ondergeschikt belang te zijn bij de waardering van de hoorzitting. Tot slot hebben we nog gekeken hoe de externe commissie op de hoorzitting te werk gaat, in vergelijking met ambtelijke hoorzittingen. Bij het observeren van de hoorzittingen viel ons op dat de externe commissie vaker een als 'klassiek' aan te merken werkwijze volgt, waarbij de bezwaarmaker, gevolgd door de vertegenwoordiger van het bestuursorgaan, het woord krijgt, en waar vervolgens de commissie vragen stelt. Deze quasi-rechterlijke werkwijze is tegenwoordig onder de noemer van 'nieuwe zaaksbehandeling' bij de bestuursrechter vervangen door een werkwijze waarbij de rechter begint met het stellen van gerichte vragen, met als doel dat de kern van het geschil sneller en beter aan de orde komt. Opvallend is dat deze werkwijze bij het ambtelijk horen al wel vaker wordt gevolgd.

Voor het antwoord op de aan het begin van dit rapport geformuleerde onderzoeksvraag – *zijn er verschillen in kwaliteit van de bezwaarbehandeling tussen zaken waarin bezwaarschriften volledig door ambtenaren worden behandeld, en zaken waarin het horen van bezwaarmakers en het adviseren van het bestuursorgaan gebeurt door een externe commissie in de zin van artikel 7:13 Awb?* – betekent dit alles dat het onderzoek geen betekenisvolle verschillen in kwaliteit van bezwaarbehandeling te zien geeft tussen 'intern' en 'extern' behandelde bezwaren. Er is op grond van het onderzoek dan ook geen aanleiding te veronderstellen dat het inschakelen van een externe commissie bij de afhandeling van bezwaarschriften meerwaarde heeft in het licht van het door de Amsterdamse gemeenteraad gewenste herstel van vertrouwen tussen overheid en burger.

6.2 Aanbevelingen

De gemeente Amsterdam streeft met het binnen het Juridisch Bureau uitgevoerde project Sigma naar een 'passende' behandeling van bezwaarzaken. De uitkomsten van de pilot met de externe bezwaaradviescommissie kunnen voor de verdere inrichting van dat project nuttig zijn. Zo kan aan de hand van kenmerken van de zaak – reden om bezwaar te maken, zwaarte van het belang, aantal belanghebbenden, complexiteit van de zaak, gevolgen voor andere zaken etc. – in de toekomst worden besloten of een zaak voor ambtelijk horen dan wel voor horen door een externe commissie geschikt is. 'Passende' behandeling maakt zo een aantal varianten van horen mogelijk, zoals enkelvoudig ambtelijk horen, meervoudig ambtelijk horen, enkelvoudig extern horen of horen door een externe commissie.

'Passende' behandeling kan tot een keuze voor een ambtelijke hoorzitting leiden wanneer het gaat om relatief eenvoudige zaken waarbij geen grote belangen aan de orde zijn en ook geen derden in het spel zijn. Een keuze voor de externe commissie kan aan de orde zijn bij complexe zaken met meerdere partijen. Zijn principiële kwesties aan de orde, zoals de uitleg van een wettelijk voorschrift, of gaat het geschil om een groot bedrag, dan kan eveneens de keuze voor de externe commissie worden gemaakt. Volgens deze 'beslisregels' komt een geschil op het terrein van de fysieke leefomgeving eerder bij de externe commissie dan een geschil in het sociaal domein. Op dezelfde voet kan er voor worden gekozen een ingrijpend burgemeestersbesluit aan de externe commissie voor te leggen.

Bij de keuze voor de wijze van behandeling van het bezwaar zou ook met de voorkeur van de bezwaarmaker rekening moeten worden gehouden. We hebben gezien dat voor een deel van de bezwaren geldt

dat ambtelijke behandeling in de regel sneller verloopt; heeft de bezwaarmaker een sterke voorkeur voor een snelle behandeling van de zaak, dan ligt ambtelijke behandeling meer voor de hand. Het ligt voor de hand dat wanneer de bezwaarmaker invloed heeft op de inrichting van de procedure voor de behandeling van het bezwaar, dit positieve invloed heeft op de waardering voor die procedure na afloop. Bij dit alles is de rol van de secretaris van cruciaal belang. In het telefonisch contact tussen de secretaris en de bezwaarmaker, direct aan het begin van de bezwaarprocedure kan bij de bezwaarmaker worden geïnformeerd naar diens wensen, zodat daarmee rekening kan worden gehouden bij de beslissing over de wijze van behandeling van het bezwaar.

Dat brengt ons bij een laatste aanbeveling. Opvallend is dat tevoren bellen bij inschakeling van een externe commissie effect lijkt te hebben op de ervaren procedurele rechtvaardigheid. In het project Sigma dat bij het Juridisch Bureau loopt, wordt ingezet op snel telefonisch contact met de bezwaarmaker. Dat lijkt dus een positief effect te hebben. Tegelijkertijd valt op dat het in de bezwaarzaken waarover wij gegevens hebben verzameld maar betrekkelijk weinig voorkomt dat de gemeente direct na het indienen van het bezwaar met de bezwaarmaker belt: slechts een op de negen bezwaarmakers die ambtelijk zijn gehoord geeft aan dat de gemeente tevoren contact heeft opgenomen; iets vaker, maar nog steeds slechts in een op de zes zaken, als is gehoord door de externe commissie. Hier lijkt dus nog een wereld te winnen.

Bijlage 1

Checklist hoorzitting bezwaaradviescommissie Amsterdam

Aard/omschrijvig van het bestreden besluit

Datum hoorzitting	
Begintijdstip	
Eindtijdstip	

Wie waren op de hoorzitting aanwezig?

	Ja	Nee
Bezwaarmaker(s) aanwezig?		
Professionele gemachtigde bezwaarmaker(s) aanwezig?		
Derde(n) aanwezig?		
Professionele gemachtigde derde aanwezig?		
Vertegenwoordiger bestuursorgaan aanwezig?		

Aan het begin van de hoorzitting werd info gegeven over:

	Ja	Nee
Het doel van de hoorzitting		
Onafhankelijke positie van de hoorcommissie		
Wat er besproken zal worden		
De te verwachten duur van de hoorzitting		
De indeling ('spoorboekje') van de hoorzitting		

Stelling: op de hoorzitting was de vraag naar het onderliggende belang in de zaak aan de orde

Helemaal eens	eens	neutraal	oneens	Helemaal oneens

Hoe zou je het karakter van de hoorzitting omschrijven?

Een klassiek hoorzitting waar de bezwaarmaker eerst de gelegenheid krijgt zijn standpunt toe te lichten, daarna verweerder, gevolgd door vragen van de commissie	In sterke mate elementen van beide in sterke mate				Een zitting waarin de vragen die de commissie heeft voor de bezwaarmaker en verweerder centraal staan, en de bezwaarmaker pas daarna de gelegenheid krijgt eventueel nog niet genoemde punten naar voren te brengen

Wat was de uitkomst van de hoorzitting?

Commissie gaat advies uitbrengen	
Zaak wordt aangehouden	
Bezwaar wordt ingetrokken omdat partijen tot overeenstemming zijn gekomen	
Bezwaar wordt introkken, omdat bezwaarmaker het niet wil doorzetten	

Bijlage 2

Vragenlijst bezwaarmakers

Vooraf

- Het gaat om een onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen en de Vrije Universiteit Amsterdam, in opdracht van de gemeente Amsterdam;
- U blijft volledig anoniem in rapportages over dit onderzoek;
- Mocht u aan het eind van dit interview uw telefoonnummer aan ons doorgeven in verband met een tweede interview over enige tijd, dan zullen we dit telefoonnummer meteen uit ons databestand verwijderen nadat het tweede interview heeft plaatsgevonden;
- We geven geen enkele informatie uit dit interview door aan de gemeente.

Vragen

1. Wanneer heeft u bezwaar gemaakt?
dag..... maand.....jaar.....

2. Tegen welk soort besluit is uw bezwaarschrift gericht?
 - Een besluit op het terrein van de sociale zekerheid, bijvoorbeeld bijstand of WMO
 - Een besluit op het terrein van de ruimtelijke ordening
 - Een besluit op een ander terrein, namelijk
.....
 - Dat weet ik niet

3. Heeft u tussen het moment waarop u bezwaar maakte en de hoorzitting van zojuist, mondeling of telefonisch contact met de gemeente gehad over uw bezwaar?
 - Ja, ik ben gebeld door iemand van de gemeente
 - Ja, ik heb zelf contact gezocht met de gemeente
 - Ja, anders,
namelijk.....
 - Nee, ik heb geen contact gehad

4. Door wie bent u zojuist gehoord?
 - Door een commissie van enkele mensen die niet bij de gemeente werkzaam zijn
 - Door één persoon die niet bij de gemeente werkzaam is
 - Door één of enkele ambtenaren van de gemeente
 - Dat weet ik niet

5. Is dit de eerste keer dat u bij een hoorzitting bent geweest in verband met een bezwaarschrift tegen een besluit van de gemeente Amsterdam?
 - Ja
 - Nee, ik heb wel eens eerder bezwaar tegen een besluit van de gemeente Amsterdam gemaakt
 - Dat weet ik niet

Ik lees nu enkele stellingen voor over het optreden van de persoon of personen door wie u zojuist bent gehoord over uw bezwaarschrift. Kunt u zeggen of u het met deze stellingen eens bent?

Stellingen	Zeer eens	Eens	Neutraal	Oneens	Zeer oneens
	++	+	+/-	-	--
De persoon of personen door wie ik zojuist ben gehoord, hadden zich goed op de zaak voorbereid					
De persoon of personen door wie ik zojuist ben gehoord, waren deskundig					
De persoon of personen door wie ik zojuist ben gehoord, waren onpartijdig					
De persoon of personen door wie ik zojuist ben gehoord, luisterden oprecht naar mijn standpunten					
Ik ben zojuist beleefd en met respect behandeld					
Alle informatie die van belang is in deze zaak, is zojuist op tafel gekomen					
De persoon of personen door wie ik zojuist ben gehoord, gaven uitleg over het verdere verloop van de zaak na de zitting					
De persoon of personen door wie ik zojuist ben gehoord, vertelden dat zij <i>niet</i> zelf op uw bezwaar beslissen, maar dat zij alleen een advies geven aan de gemeente					
Ik heb vertrouwen in de gemeente Amsterdam					
Ik heb vertrouwen in de overheid als geheel					

6. Wat vond u het meest positief van de hoorzitting?

.....

7. Wat vond u het minst positief van de hoorzitting?

.....

8. Ben u vandaag in uw eentje naar de hoorzitting gekomen? Of heb u zich door iemand laten vergezellen, bijvoorbeeld door een familielid, vriend of goede kennis en/of door een juridisch adviseur, bijvoorbeeld een advocaat?

- Ik ben alleen naar de hoorzitting gekomen
- Ik ben vergezeld door iemand anders, namelijk door

9. Zijn er tegelijkertijd met u zojuist ook één of meer ambtenaren van de gemeente gehoord om toelichting te geven op het besluit waartegen u bezwaar hebt gemaakt?

- Ja
- Nee
- Dat weet ik niet

10. Zijn er gelijktijdig met u zojuist ook één of meer andere burgers gehoord die bezwaar hebben gemaakt tegen hetzelfde besluit?
- Ja
 - Nee
 - Dat weet ik niet
11. Zijn er gelijktijdig met u zojuist ook één of meer andere burgers gehoord die juist tevreden zijn over het besluit waartegen u bezwaar hebt gemaakt?
- Ja
 - Nee
 - Dat weet ik niet
12. Over een paar weken neemt de gemeente een beslissing over uw bezwaarschrift. Denkt u dat de gemeente een beslissing neemt die voor u gunstig is?
- Ja
 - Nee
 - Dat weet ik niet
13. We willen u over enige tijd - nadat de gemeente een beslissing over uw bezwaarschrift heeft genomen - een aantal korte vragen stellen. Mogen wij daarover telefonisch met u contact opnemen? Zo ja, wat is uw telefoonnummer?

U bent nu klaar met de vragenlijst. Hartelijk dank voor uw medewerking!

Bijlage 3

Vragenlijst telefonisch interview

U heeft bezwaar gemaakt bij de gemeente Amsterdam. Na de hoorzitting heb ik met u gesproken. U heeft toen verteld dat we u later nog konden bellen om te vragen hoe de procedure is afgelopen en hoe u er achteraf op terugkijkt. Ik wil u graag een paar vragen stellen. De beantwoording ervan zal u maximaal vijf minuten kosten. Uw antwoorden zullen verzelfsprekend geheel geanonimeerd door ons worden verwerkt.

1. Wanneer bent u gehoord over uw bezwaarschrift?

.....

2. Door wie bent u gehoord?

- Door een commissie van enkele mensen die niet bij de gemeente werkzaam zijn
- Door één persoon die niet bij de gemeente werkzaam is
- Door één of enkele ambtenaren van de gemeente
- Dat weet ik niet

3. Wat vond u het meest positief van de hoorzitting?

.....

4. Wat vond u het minst positief van de hoorzitting?

.....

5. Als u de bezwaarprocedure die u heeft gevolgd een cijfer zou moeten geven, welk cijfer zou dat dan zijn?

6. Wat was de uitkomst van de bezwaarprocedure?

- De bezwaarprocedure is nog niet afgerond in de vorm van een beslissing van de gemeente Amsterdam
- Er is een beslissing op mijn bezwaarschrift genomen waarin ik gelijk heb gekregen
- Er is een beslissing op mijn bezwaarschrift genomen waarin ik deels gelijk heb gekregen
- Er is een beslissing op mijn bezwaarschrift genomen waarin ik geen gelijk heb gekregen
- De gemeente en ik zijn tot overeenstemming gekomen; ik heb daarna mijn bezwaarschrift ingetrokken
- Anders

Dit waren de vragen die ik u wilde stellen. Hartelijk dank voor uw medewerking

Bijlage 4

Invulinstructie: noteer de gemiddelde tijdsinzet in minuten bij de laatste vijf behandelde zaken

Ambtelijk horen: secretaris

Uitnodiging/inplannen
Vorbereiding/jurisprudentie
overleg intern, voorzitter en bezwaarde
horen
opstellen advies
administratieve taken

Ambtelijk horen: voorzitter

voorbereiding
overleg met secretaris
horen
overleg over het advies
meelezen advies
administratieve taken

Ondersteunende medewerker ambtelijke afhandeling

Overleg intern
Samenstelling dossier
Toezending stukken
Organisatie horen
Toesturen besluit op bezwaar

Ondersteunende medewerker externe hoor- en adviescommissie

Overleg intern
Samenstelling dossier
Toezending stukken
Organisatie horen
Toesturen besluit op bezwaar
administratieve taken

Externe hoor- en adviescommissie: secretaris

voorbereiding horen
horen
opstellen advies
overleg commissie
uitnodigen en communiceren bezwaarden
intern overleg
contact over stukken bestuursorgaan

Vertegenwoordiger bestuursorgaan bij externe commissie

Vorbereiding hoorzitting
Hoorzitting
handelingen na hoorzitting (aanvullende
stukken etc)
nieuw besluit / reactie advies commissie
aanvullende toelichting aan bezwaarden

Bijlage 5

Pilot onafhankelijke bezwaarschriftencommissie, werkwijze Juridisch Bureau

- Het rooster wordt door projectleiding gemaakt in overleg met de leden van de commissie
- De rooster wordt naar Juridisch bureau/externe commissie gestuurd
- Er is een voor DJZ en Juridisch bureau/externe commissie toegankelijke mailbox: externbezwaar@amsterdam.nl
- Door DJZ worden de data zittingsdagen geblokkeerd in de agenda, én wordt de Piet Nakzaal op het Stadhuis gereserveerd voor alle zittingsmomenten.
Indien dit niet kan, wordt overlegd door DJZ met JB welke zaal er dan mogelijk is (let op aantal bezwaarden met capaciteit van de ruimte), of dat er moet worden uitgeweken naar de President Kennedylaan.
Indien zo, reserveert JB/externe commissie de zaal op de PKL.
- Zaken van DJZ worden ingepland door ondersteuning DJZ.
- Zaken van JB/externe commissie worden aangeleverd, belangrijk hierbij is:
 1. Projectleider pilot JB vraagt coördinatie het aantal/soort bezwaarzaken
 2. Coördinatie zoekt zaken en levert de zaaknummers aan de ondersteuning
 3. Ondersteuning bekijkt of dossier correct is ingevoerd en stukken aanwezig zijn
 4. Secretarissen worden gekoppeld aan zittingsdata door projectleider
 5. Zaak moet minstens 3 weken vóór de te plannen zitting zijn aangeboden bij JB/externe commissie.
 6. Ondersteuning verzorgt alle overige taken.

Vervolg werkzaamheden:

- Wat te doen met de te plannen zaken door JB/externe commissie:
 1. Op de G-schijf staat een map : G:\JB\Afdeling Ondersteuning b&b\Praktische zaken\05. Externe commissie
 2. Hierin staat een Excel bestandje: Overzicht te plannen zaken
 3. Hierin noteer je alles wat van belang is voor de betreffende dag dat je gaat plannen: In groen wat al is gedaan door jou, in rood wat nog moet gebeuren.
 4. Volg het format en kopieer het eventueel naar een volgende datum.
 5. Maak in de agenda : Agenda – externbezwaar een uitnodiging aan (de datum staat dus al geblokkeerd door secr DJZ in de agenda) en stuur die naar de secretaris en de vertegenwoordiger namens DB.
Je vult in: Hoorzitting Externe CIE het JB nummer (óf DJ), korte omschrijving van de zaak.
 6. Maak een agenda aan, een formatje kun je vinden in de map 05.Externe commissie sub-map: Agenda's. Hier pak je een vorige Agenda en sla je op onder de nieuwe datum en vult de gegevens in.
 7. Als het tijd is om de uitnodigingen te verzenden aan de bezwaarden/gemachtigden/vergunninghouder:

Maak een email aan: voeg de gegevens uit “voorbeeld uitnodiging zitting externe cie etc” in, of gebruik een verzonden eerdere uitnodiging.

Pas deze aan als van toepassing: Bijvoorbeeld voor de vergunninghouder (dan weghalen UW bezwaarschrift, op diverse plaatsen in de brief óf bijvoorbeeld de locatie van de zitting is anders, het dossiernummer moet aangepast, of indien van toepassing deze regel toevoegen: NB. In verband met het aantal genodigden is het niet mogelijk de datum en/of tijd te wijzigen.

8. Je controleert en vinkt af in het schema alles wat je hebt gedaan.
9. Je noteert in het rood wat er eventueel nog moet gebeuren.
10. Je meld via Topdesk aan wie je hebt uitgenodigd (ook de commissieleden, secretaris en vertegenwoordigers)
De namen van de bezwaarde(n)/overige belanghebbenden.
11. UITERLIJK 2 weken van tevoren stuur de Agenda én de stukken (van alle zaken) via Sharefile (let op dat je het toegankelijk maakt voor iedereen zonder aanmelden) naar de commissieleden, gewoon in 1 mail, Agenda voorop, de stukken per dossier met een voorblad dat je hebt gemaakt.
Kijk hiervoor in de map : Digitale stukken ten behoeve van de hoorzitting.
(in deze map kun je al je stukken slepen om zodoende één procesdossier te maken)
Dit is een NIET-geanonimiseerd pakketje. De commissieleden willen een ongecensureerd exemplaar van de stukken hebben.
Wanneer bezwaarde/vergunninghouder vraagt om een dossier, kun je eventueel nog een geredigeerd pakketje maken en deze in Octopus zetten onder de naam: Inzagedossier ter verzending. Deze kun je sturen naar buiten (via Sharefile).
12. Stuur de agenda naar de studenten van de VU (zie ook in het overzicht, kopieer dit steeds mee naar de volgende zittingsdatum).

Verantwoordelijk voor:

Mathilde Houben	Opdrachtgever van de pilot DJZ
Joris Tuijten	Projectleider van de pilot
Trevor Waal	Coördinatie Sociaal
Bianca van Duijse	Coördinatie/selectie van de bezwaarzaken
Linda van den Oord DJZ	Ondersteuning DJZ
Linda Stokkermans & Lorraine Zaalman	Ondersteuning JB