

University of Groningen

Beter contact bij boetes? Over 'procedural justice' in boetebezwaarprocedures bij het ministerie van SZW

Winter, Heinrich; Boxum, Christian

Published in:

De wisselwerking tussen recht en vertrouwen bij toezicht en handhaving

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2017

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Winter, H., & Boxum, C. (2017). Beter contact bij boetes? Over 'procedural justice' in boetebezwaarprocedures bij het ministerie van SZW. In H. D. Tolsma, & P. De Winter (editors), *De wisselwerking tussen recht en vertrouwen bij toezicht en handhaving* (blz. 153-169). (Governance & Recht; Vol. 15). Boom Juridisch.

Copyright

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

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Beter contact bij boetes? Over 'procedural justice' in boetebezwaarprocedures bij het ministerie van SZW

Christian Boxum en Heinrich Winter¹

1 Inleiding

Sinds ruim vijf jaar werken verschillende overheden in ons land met de *informele of andere aanpak bij de behandeling van bezwaarschriften*. Die aanpak kenmerkt zich door een minder juridische en formele invulling van de besluitvorming, die meer oplossingsgericht is en meer oog heeft voor het verhaal, de belangen en behoeftes van burgers. De aanpak is gebaseerd op het gedachtegoed van *procedurele rechtvaardigheid*. In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van onderzoek naar de toepassing van de informele aanpak bij de behandeling van bezwaarschriften tegen punitieve handhavingsbesluiten. De vraag is of ook voor dit type geschillen procedurele rechtvaardigheid invloed heeft op de waardering die burgers geven aan bezwaarprocedures.

2 De bezwaarschriftprocedure en de bedoeling van de wetgever

Op 1 januari 1994 treedt de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in werking. Deze wet maakt een einde aan een tot dan toe verbrokkeld systeem van besluitvorming en rechtsbescherming. De Awb geeft algemene regels voor de bezwaarschriftprocedure. Als een belanghebbende het niet eens is met een besluit geeft de bezwaarprocedure de burger de mogelijkheid de juistheid van dat besluit ter discussie te stellen. De procedure kent twee hoofdfuncties: enerzijds biedt de bezwaarprocedure rechtsbescherming aan de burger, anderzijds is er sprake van verlengde besluitvorming. Door bezwaar te maken bij hetzelfde bestuursorgaan dat het besluit genomen heeft vindt er opnieuw een beoordeling plaats en wordt het besluit volledig heroverwogen waarbij eventuele fouten door het bestuursorgaan kunnen worden hersteld. Hierbij wordt niet alleen gekeken naar de rechtmatigheid van het besluit, maar vindt er ook een heroverweging plaats van beleidsmatige aspecten van het besluit. Wanneer de procedure voor de bezwaarmaker niet de gewenste uitkomst oplevert, dan kan hij in beroep gaan bij de bestuursrechter. De zeefwerking van de bezwaarprocedure zorgt er voor dat veel

¹ Mr. C. Boxum is werkzaam als onderzoeker en adviseur bij Pro Facto. Prof.dr. H.B. Winter is hoogleraar Bestuurskunde aan de Rijksuniversiteit Groningen en directeur van onderzoeks- en adviesbureau Pro Facto.

geschillen uiteindelijk niet aan de bestuursrechter worden voorgelegd. De wetgever beoogt een laagdrempelige, eenvoudig toegankelijke en informele procedure waarbij conflicten tussen burger en overheid zoveel mogelijk onderling worden opgelost naar tevredenheid van burger en bestuur.

Tijdens de eerste evaluatie van de Awb in 1998 wordt geconcludeerd dat de bezwaarprocedure positieve effecten heeft gesorteerd en dat een aantal vooraf gestelde doelen van de bezwaarprocedure ook wordt gerealiseerd. Voor een aantal onderzochte wetten blijkt de zeefwerking van de bezwaarprocedure haar vruchten af te werpen. Gemiddeld negentig procent van alle bezwaarmakers gaat na een beslissing op bezwaar niet in beroep bij de bestuursrechter.² Het conflictoplossend vermogen van de bezwaarprocedure, lijkt wel steeds meer op de achtergrond te verdwijnen. Met name waar het bestuur beleidsvrijheid heeft kan de bezwaarprocedure een belangrijke bijdrage leveren aan het voorkomen van onnodige juridisering en formalisering van de verhouding tussen burger en bestuur.³ De evaluatie laat zien dat ambtenaren niet zozeer op zoek gaan naar een oplossing voor het geschil met de burger. De nadruk ligt veeleer op het naleven van regels en het volgen van procedurevoorschriften. Zo lang een ambtenaar de regels goed toepast, kan hem niets verweten worden, zo lijkt de gedachte. In zo'n geval, zo blijkt, krijgt het bestuur in de beroepsfase bij de rechter het gelijk vaak ook aan zijn zijde. Scheltema zegt hierover: "Achteraf is het jammer dat er een formalisering heeft plaatsgevonden, eigenlijk al vanaf het begin. Daarbij is de toepassing van de formele regels te veel een doel op zich geworden. Bij de beoordeling van het bezwaar is sterk de nadruk op rechtmatigheid komen te liggen, meer dan dat men keek of er een oplossing voor het geschil kon worden gevonden."⁴

In 2007 verschijnt het rapport van de derde evaluatie van de Awb uitgevoerd door de commissie-Ilsink. Het rapport geeft een eerste aanzet om te onderzoeken wat nu precies de ervaringen van burgers zijn die gebruik maken van de bezwaarprocedure. Empirisch materiaal over de ervaringen van burgers is schaars en de onderzoekscommissie meent dat nader onderzoek nodig is.⁵ Het onderzoek *Ervaringen met bezwaar* richt zich vervolgens op de vraag hoe bezwaarmakers de procedure ervaren en welke factoren daarop van invloed zijn. Het onderzoek brengt de waardering voor de bezwaarprocedure bij een groot aantal verschillende bestuursorganen in kaart. Een van de conclusies van het onderzoek is dat ruim driekwart van de respondenten een (sterk) negatief eindoordeel heeft over de bezwaarprocedure. Meer dan de helft van de respondenten vindt dat de procedure te lang duurt. Een groot deel van de respondenten geeft aan behoefte te hebben aan overleg met het bestuursorgaan en zegt de voorkeur te geven aan informele afdoening. Het onderzoek laat zien dat slechts in een zeer gering aantal zaken door het bestuursorgaan contact wordt opgenomen met de

2 Commissie Evaluatie Awb I (commissie-Polak) 1996, p. 50.

3 *Kamerstukken II* 1997/98, 25 600 nr. 46, p. 25.

4 Marseille, Tolsma & De Graaf 2011, p. 12.

5 Commissie Evaluatie Awb III (commissie-Ilsink) 2007, p. 15.

bezwaarmaker om het verloop van de procedure te bespreken.⁶ Van alle contacten die een burger heeft met de overheid blijken de bezwaar- en klachtenprocedures zelfs als minst prettig te worden ervaren.⁷ Deze constatering is voor het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aanleiding om na te gaan denken over een andere invulling van de bezwaarprocedure. Die invulling zou beter aan moeten sluiten bij de wensen en behoeften van bezwaarmakers en bij de oorspronkelijke doelstelling van de wetgever – namelijk, geschillen oplossen naar tevredenheid van burgers en bestuur.

3 Procedurele rechtvaardigheid en de waardering van procedures

3.1 De rationale keuzetheorie

Van den Bos stelt dat beleidstheorieën waar de overheid vanuit gaat, vaak gebaseerd zijn op de rationele keuzetheorie.⁸ Deze theorie stelt dat het handelen en gedrag van mensen kan worden verklaard door de wens het eigen belang te maximaliseren. Burgers zouden ook vanuit deze houding de overheid tegemoet treden. Aan deze theorie ligt de veronderstelling ten grondslag dat een individu bij bepaalde gedragsopties de afweging maakt, wat kost mij deze keuze en wat levert mij dit op? De theorie gaat er van uit dat mensen rationele afwegingen maken waarbij emotionele factoren geen rol spelen.⁹ Bij een geschil met de overheid zou dat dus betekenen dat het de rationeel handelende burger niet zozeer uitmaakt hoe een bepaalde beslissing tot stand komt, zolang die procedure maar leidt tot het meest gunstige, maximale resultaat. Meer recente gedragswetenschappelijke inzichten laten zien dat deze rationele keuzetheorie het gedrag van mensen meestal niet adequaat beschrijft en kan verklaren.¹⁰ Het zijn vaak andere factoren die het gedrag en de beleving van mensen bepalen bij de wijze waarop zij de overheid tegemoet treden. Zo blijkt bijvoorbeeld uit het evaluatieonderzoek naar de werking van de Wet intern klachtrecht dat wanneer partijen met elkaar in een conflict verwickeld zijn, een rationele benadering minder bevredigend lijkt te zijn voor de verklaring van het gedrag van partijen.¹¹

3.2 De invloed van procedurele rechtvaardigheid

Thibaut en Walker publiceren al in 1975 een onderzoek waarin de term *procedural justice* wordt gebruikt en waarin de invloed van aspecten van een procedure op de mate waarin een burger zijn contact met de overheid als rechtvaardig beschouwt centraal staat. Dat leidt tot de hypothese dat de tevredenheid van burgers in juridische geschil-

6 De Waard 2011, p. 177-178.

7 Kanne, Klasema & Bijlstra 2009, p. 9.

8 Van den Bos 2009, p. 22.

9 Van den Bos 2009, p. 26.

10 Van den Bos 2011, p. 15.

11 Herweijer & Winter 2007, p. 235-244.

len met de overheid wordt bepaald door hun oordeel over de rechtvaardigheid van die procedure.¹²

3.3 Criteria voor procedurele rechtvaardigheid

In zijn onderzoek naar procedurele rechtvaardigheid onderscheidt Tyler vervolgens vier criteria waaraan moet worden voldaan wil een procedure door een burger als rechtvaardig wordt beschouwd. Ten eerste is dat *voice & participation*. Vertaald naar de bezwaarschriftprocedure houdt *voice* in dat een bezwaarmaker de mogelijkheid heeft om zijn kant van het verhaal naar voren te brengen. Dit is niet enkel het recht om iets te mogen zeggen, *voice* is meer dan dat. Het houdt in dat er daadwerkelijk *geluisterd* wordt naar het bezwaar van de burger en dat hier aandacht aan besteed wordt in de uiteindelijke beslissing. *Participation* houdt de mogelijkheid in voor de bezwaarmaker om invloed te kunnen uitoefenen op het verloop van de procedure, bijvoorbeeld het kunnen aandragen van bewijsmiddelen. Het tweede criterium is *betrouwbaarheid*. Hierbij gaat het om de vraag of de bezwaarmaker het idee krijgt dat zijn inbreng een serieuze rol speelt bij de heroverweging van het besluit. Ten derde speelt *respectvolle bejegening* een rol. Hiermee wordt bedoeld dat de bezwaarmaker zich op een serieuze en respectvolle manier bejegend moet voelen. Het gaat hier met name om het woordje 'voelen'. Waar het bij het vorige criterium betrouwbaarheid gaat om serieus worden genomen op inhoud, gaat het bij respectvolle bejegening voornamelijk om de vraag of een bezwaarmaker zich persoonlijk serieus genomen *voelt*. Het vierde criterium dat Tyler onderscheidt is *neutraliteit*. Dit ziet op de vraag of degene die uiteindelijk de beslissing zal nemen een neutrale houding aanneemt en geen blijk geeft van vooroordelen of vooringenomenheid.¹³ Een vijfde en laatste element dat niet door Tyler zelf wordt genoemd maar wel in andere onderzoeken duidelijk naar voren komt is *snelheid*: het oordeel van een bezwaarmaker wordt mede bepaald door het tijdsverloop tussen het indienen van het bezwaar en de uiteindelijke beslissing.

3.4 De relatie tussen recht en vertrouwen

Dat burgers zich rechtvaardig behandeld dienen te voelen in interacties met de overheid is op zichzelf nastrevenswaardig. De effecten van procedurele rechtvaardigheid reiken echter verder dan dat. Uit onderzoek blijkt dat de invloed van procedurele rechtvaardigheid leidt tot effectiever overheidsbeleid. Procedurele rechtvaardigheid kan namelijk een doel op zich zijn, maar kan daarnaast ook een instrumenteel karakter hebben. Onderzoek toont aan dat wanneer burgers zich rechtvaardig behandeld voelen door de overheid, zij het handelen en het beleid van de overheid ook eerder zullen aanvaarden. Dat vergroot de effectiviteit van beleid. Dit wordt ook wel het *fair process effect* genoemd. Verder is van belang dat procedurele rechtvaardigheid tot meer

¹² Tyler 1988, p. 105.

¹³ Lind 2015, p. 6.

vertrouwen in de overheid leidt. De door mensen ervaren mate van procedurele rechtvaardigheid draagt bij aan de mate waarin burgers de overheid vertrouwen. Dat vertrouwen draagt vervolgens bij aan legitimatie van overheidsoptreden. Het vertrouwen dat men stelt in de overheid komt doorgaans in een vroeg stadium tot stand. Mensen kunnen zich op basis van relatief weinig informatie een goede indruk vormen over de manier waarop zij behandeld worden en of dat al dan niet op een eerlijke manier gebeurt. Die waargenomen rechtvaardigheid verschaft mensen informatie over het vertrouwen dat zij in andere personen (of de overheid) kunnen stellen. Of iemand als betrouwbaar wordt gezien wordt doorgaans na een enkele interactie vastgesteld.¹⁴ Als tijdens een procedure een burger procedurele onrechtvaardigheid ervaart, blijkt dit oordeel over de onrechtvaardigheid maar moeilijk ongedaan te kunnen worden gemaakt, omdat de eerste ervaring het sterkst meeweegt in dit oordeel.¹⁵ Ten slotte ervaren mensen positieve emoties wanneer zij zich rechtvaardig behandeld voelen. Het vertrouwen van burgers in het recht wordt dus niet enkel bepaald door de mate waarin burgers het eens zijn met gestelde normen, maar vooral ook door de wijze waarop het recht door de overheid wordt toegepast.

3.5 Wanneer is procedurele rechtvaardigheid vooral belangrijk?

De invloed van procedurele rechtvaardigheid hangt af van de uitkomst van de procedure. Is de uitkomst van een procedure voor de burger positief, dan is de invloed van procedurele rechtvaardigheid van geringe invloed op het uiteindelijke oordeel over de rechtvaardigheid van de procedure. Maar wanneer de burger een voor hem negatief besluit ontvangt, dan heeft procedurele rechtvaardigheid een sterke invloed op het oordeel over de rechtvaardigheid van de procedure. Dat betekent dat een negatieve uitkomst eerder wordt aanvaard op het moment dat aan de eisen van procedurele rechtvaardigheid wordt voldaan.¹⁶

4 'Prettig Contact Met de Overheid' als antwoord

Om verandering te brengen in de sterk gejuridiseerde en formele bezwaarprocedure en om meer aan de behoeften van burgers tegemoet te komen, is in opdracht van BZK onderzoek gedaan naar de mogelijkheden voor het inzetten van mediationvaardigheden bij de behandeling van bezwaarschriften. Het doel daarvan is het verbeteren en voorkomen van bezwaarprocedures, het verminderen van administratieve lasten, het versnellen van doorlooptijden en uiteindelijk het vergroten van de tevredenheid over de afhandeling bij burgers.¹⁷ Een van de manieren waarop deze doelen moeten worden bereikt is direct na ontvangst van een bezwaarschrift contact op te nemen met de

¹⁴ Van den Bos 2011, p. 17.

¹⁵ De Waard 2011, p. 22.

¹⁶ Van den Bos, Lind & Van der Velden 2014, p. 21.

¹⁷ Handreiking mediation, *Een luisterend oor*, Den Haag, 2008.

bezwaarmaker om te bezien wat er leeft bij de bezwaarmaker, of er wellicht onduidelijkheden zijn en om met de bezwaarmaker te bespreken op welke manier het best vervolg kan worden gegeven aan de procedure die recht doet aan de aard van het geschil en de belangen van de bezwaarmaker. Het onderzoek werd in een groot aantal pilots uitgevoerd. De resultaten waren zeer positief. Uit metingen bleek dat de tevredenheid van de burger over de procedure toeneemt van 4.7 naar 7.2 indien het bezwaarschrift via de informele aanpak wordt afgehandeld. En ook de tevredenheid van de bezwaarambtenaren neemt toe. Zij waarderen de bezwaarprocedure met een 7.8 als de informele wijze van behandeling wordt gevolgd. De inzet van mediationvaardigheden leidt bovendien tot flinke kostenbesparingen. Een volledige uitrol en implementatie kan bij de overheid leiden tot een structureel efficiencyvoordeel van ca. € 55 miljoen per jaar. Daarbij zijn de besparingen van het achterwege blijven van externe hoorcommissies of vervolgpcedures nog niet meegerekend.¹⁸ Deze positieve resultaten zijn het startschot geweest voor het starten met een programma 'Prettig Contact Met de Overheid' (hierna: PCMO). PCMO heeft als doel deze 'informele aanpak' landelijk uit te dragen en overheden te faciliteren bij de toepassing ervan. Volgens het programma zijn er ongeveer 300 bestuursorganen in Nederland die op enigerlei wijze toepassing geven aan de informele aanpak.¹⁹

Maar zijn de effecten van een informele benadering ook zichtbaar in het repressieve bestuursrecht? Dat repressieve bestuursrecht doet zich voor daar waar de overheid handhavend optreedt en per definitie geen fijne boodschap heeft te vertellen aan de burger, bijvoorbeeld bij boeteoplegging. Het is de vraag of het oordeel van burgers die bezwaar maken tegen een bestuurlijke boete ook positiever wordt wanneer de informele benadering wordt gevolgd. Maar het zou ook kunnen zijn dat het oordeel van de burger in zo'n situatie dusdanig negatief is dat, wat de overheid ook probeert, zij het toch niet goed kan doen in de ogen van burger. Hierover is voor het eerst duidelijkheid gekomen nadat er binnen het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in april 2015 een project is gestart met de informele aanpak bij de behandeling van boetebezwaarschriften. Voor zover bekend is dit project het eerste project in het kader van PCMO waar het gaat om punitief bestuursrecht. Het gaat hier om het behandelen van bezwaarschriften tegen bestuurlijke boetes, opgelegd door de Inspectie SZW, de voormalige Arbeidsinspectie, na overtreding van de Wet arbeid vreemdelingen en de Arbeidsomstandighedenwet. De Inspectie SZW is als toezichthouder verantwoordelijk voor het houden van toezicht op de naleving van onder meer deze twee wetten. Bij overtreding kunnen er door de Inspectie SZW boetes worden opgelegd die kunnen oplopen tot duizenden euro's.

De aanleiding van het PCMO-project bij SZW is het realiseren van een taakstelling. Door de informele aanpak zou het aantal hoorzittingen kunnen afnemen en het aantal

¹⁸ Facts & figures van de informele aanpak.

¹⁹ www.prettigcontactmetdeoverheid.nl.

intrekkingen toenemen, zo was de gedachte. Nadat het PCMO-project van start gaat, verschuift de nadruk echter naar het 'verhogen van de waardering van de procedure door bezwaarmakers'. Die verwachting lijkt gerechtvaardigd gezien de ervaringen met PCMO bij andere organisaties. Zo is bijvoorbeeld het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) begin 2014 gestart met het toepassen van de informele aanpak om de dienstverlening te verbeteren. Het CBR kan een bestuurder namelijk een maatregel opleggen indien een automobilist een (zware) verkeersovertreding begaat. Een maatregel kan bestaan uit het verplicht moeten volgen van een cursus op straffe van het ongeldig verklaren van het rijbewijs. De kosten die gepaard gaan met het volgen van deze cursus kunnen variëren van € 500 tot € 1.000 euro. Zo'n maatregel is een besluit in de zin van de Awb waar bezwaar tegen kan worden ingediend. Dit besluit is weliswaar geen punitieve sanctie in de zin van de Awb, maar wordt in de praktijk vaak wel zo ervaren. Door het toepassen van de informele aanpak bij bezwaren tegen dergelijke maatregelen is de doorlooptijd van bezwaarschriften enorm versneld, is het aantal hoorzittingen sterk gedaald en is de klanttevredenheid toegenomen.

De essentie van het project bij SZW is, dat binnen vijf werkdagen contact wordt opgenomen met de bezwaarmaker om zicht te krijgen op de verwachtingen van de bezwaarmaker, met als doel om vast te stellen of er naast onvrede over de inhoud van het bestreden besluit, wellicht andere zaken spelen bij de bezwaarmaker. Bijvoorbeeld ergernis over de totstandkoming van het besluit, ergernis over de bejegening in de primaire fase of onduidelijkheden over de procedure in zijn algemeenheid. Ten slotte kan worden nagegaan of er bij de bezwaarmaker behoefte bestaat aan een hoorzitting, telefonisch of in persoon. Van het telefonische contact wordt door de jurist telkens een verslag gemaakt waarin bijvoorbeeld afspraken met de bezwaarmaker zijn vastgelegd. Mocht het bellen met de bezwaarmaker er uiteindelijk toe leiden dat de bezwaarmaker afziet van een hoorzitting, of dat het bezwaarschrift wordt ingetrokken, dan wordt dit als positieve bijvangst gezien. Indien de belanghebbende zich laat vertegenwoordigen door een gemachtigde wordt alleen met de gemachtigde contact opgenomen.

Noodzakelijk voor het kunnen voeren van een telefoongesprek is dat de medewerker die contact opneemt, over voldoende inhoudelijke kennis beschikt. Voor de projectgroep betekent dit dat de juristen alleen contact zullen opnemen als het gaat om bezwaarschriften op het eigen werkterrein; zo zal een Wav-jurist niet gaan bellen in een Arbo-zaak en omgekeerd. Het belcontact kan een aantal mogelijke uitkomsten hebben, zo is bij aanvang van het project geïnventariseerd: intrekking van het bezwaarschrift, afzien van een hoorzitting, keuze voor een telefonische hoorzitting, verschaffen van informatie over de te volgen procedure (inclusief mogelijkheid van beroep op de rechter), aandacht geven aan de folder met "kansloze bezwaargronden",²⁰ verwijzing naar de boeteafdeling voor het aanvragen van een betalingsregeling en verwijzing naar de mogelijkheid van het (los van de bezwaarprocedure) indienen van een klacht

20 Overzicht veel voorkomende bezwaargronden Wet arbeid vreemdelingen.

bij de Inspectie SZW. Voorafgaand aan en gedurende de looptijd van het project kreeg het projectteam begeleiding van een externe trainer. Daarin is benadrukt dat er niet met een bescrypt wordt gewerkt, maar dat de projectleden op hun eigen manier vanuit een neutrale en open houding het gesprek aan moeten gaan.

Een belangrijke verwachting van de projectgroep was dat advocaten niet snel geneigd zullen zijn tot het intrekken van bezwaarschriften die zij namens hun cliënt hebben ingediend en evenmin tot het afzien van een hoorzitting, omdat zij ook een eigen belang (kunnen) hebben bij het doorlopen van de normale bezwaarschriftprocedure. Op grond hiervan zou het opnemen van telefonisch contact met de advocatuur als weinig zinvol kunnen worden gezien. Nu echter de meeste bezwaarschriften tegen bestuurlijke boetes bij SZW worden ingediend door advocaten of andere professionele gemachtigden, en nu niet op voorhand kan worden uitgesloten dat ook professionele gemachtigden (enige) behoefte aan informatie zullen hebben, zijn zij ook in het belproject betrokken.²¹ Wat exact de uitkomst zou zijn van het project stond vooraf niet vast. De projectleider zegt hierover: "Wát dit project ons precies gaat opleveren weet ik niet, ik weet alleen dát het iets gaat opleveren."

5 Opzet van het onderzoek

Bij de start van het project ging tegelijkertijd ook onderzoek naar effecten van de aanpak van start. Dit onderzoek biedt onder andere de mogelijkheid om te bezien in hoeverre de uitkomsten van de toepassing van de informele aanpak bij bezwaarprocedures tegen boetebesluiten verschillen met eerder onderzoek dat is gedaan naar de toepassing van de informele aanpak. Maakt de informele aanpak in het geval van punitieve besluiten weinig kan van slagen, of juist veel?

In de periode van mei tot en met augustus 2015 is bezwaarmakers gevraagd naar hun ervaringen met de bezwaarprocedure bij het ministerie van SZW. In het onderzoek zijn twee groepen bezwaarmakers onderscheiden: een controlegroep (n=26) en een experimentele groep (n=36; PCMO-groep). De eerste groep bestaat uit bezwaarmakers die de procedure hebben doorlopen op de traditionele (formeel) manier, zoals tot dan toe gebruikelijk was bij het ministerie van SZW. Die 'formeel aanpak' houdt in dat er na indiening van het bezwaar een ontvangstbevestiging wordt gestuurd, waarbij de bezwaarmaker direct op een retourformulier kan aangeven of hij gehoord wenst te worden. Indien de bezwaarmaker daar gebruik van wil maken wordt hij (ambtelijk) gehoord. Nadat er een hoorzitting heeft plaatsgevonden ontvangt de bezwaarmaker – volgens de regels binnen zes weken na het einde van de bezwaartermijn – een besluit op zijn bezwaar. Voor het onderzoek is met deze groep bezwaarmakers telkens een week na afloop van de hoorzitting contact opgenomen, waarbij is gevraagd naar hun

²¹ Memo doelstelling van het WBJA-project "Prettig contact met de overheid".

oordeel over verschillende aspecten van de bezwaarprocedure. Vragen die daarbij aan bod kwamen hadden betrekking op het oordeel over de inspectiefase, de redenen om bezwaar in te dienen, de verwachtingen voorafgaand aan de procedure, de informatie die is geboden over het verloop van de procedure en de kans van slagen van het bezwaar. Ten slotte is bezwaarmakers gevraagd naar hun oordeel over verschillende aspecten van de hoorzitting.

De tweede groep bestaat uit bezwaarmakers ($n=36$) met wie kort na indiening van het bezwaarschrift contact is opgenomen door een bezwaarjurist om het bezwaarschrift met de indiener te bespreken. Het betreft hier zowel gemachtigden als belanghebbenden met wie contact is opgenomen. Deze groep is in het onderzoek betrokken in een voormeting en in een nameting. De eerste meting is uitgevoerd op basis van de gespreksverslagen van de juristen. Op basis van deze verslagen is een beeld geschetst van de verwachtingen van bezwaarmakers in het beginstadium van de procedure. De nameting voor deze groep is net als bij de controlegroep na afloop van de hoorzitting uitgevoerd. De respondenten van de PCMO-groep is concreet gevraagd naar hun mening over het telefonische contact en de waardering daarvan. Daarnaast zijn de vragen die aan de controlegroep zijn gesteld, ook aan de PCMO-groep voorgelegd. Beide groepen is ten slotte gevraagd naar hun eindoordeel over de procedure om te zien of de informele aanpak met het telefonisch contact ook leidt tot een hogere waardering van de procedure. In totaal zijn onder de controlegroep en de PCMO-groep tezamen 62 telefonische interviews gehouden.

Het onderzoek kent enkele beperkingen. Ten eerste is het aantal respondenten beperkt. De controlegroep bestaat uit 26 personen en de PCMO-groep uit 36 personen, waarbij deze laatste groep bestaat uit twee subgroepen, gemachtigden ($n=25$) en belanghebbenden ($n=11$). Ten tweede bleek het gezeen de beperkte tijd die beschikbaar was voor het onderzoek niet mogelijk ook een meting uit te voeren na bekendmaking van het besluit op bezwaar. Met die meting zou kunnen worden bepaald in welke mate de uitkomst van de procedure van invloed is op de waardering van de procedure.

6 De resultaten: procedurele rechtvaardigheid maakt verschil

De bezwaarmakers is op tal van punten gevraagd naar hun oordeel over de procedure. Alle respondenten is allereerst gevraagd naar hun motieven voor het indienen van een bezwaarschrift. De resultaten van de controlegroep en de PCMO-groep kwamen nagenoeg overeen. In meer dan tachtig procent van de gevallen was de hoogte van de opgelegde boete een belangrijke reden om in bezwaar te gaan. Dat is niet verwonderlijk gelet op het gevoerde repressieve beleid dat onder meer tot uitdrukking komt in de hoge boetenormbedragen. Uit de toelichting die respondenten geven op hun motief voor het indienen van bezwaar blijkt met name veel onbegrip over de hoogte van de boete. Die staat in de ogen van de overtreders niet in verhouding tot de overtreding. De volgende reacties zijn illustratief:

“Dat er een sanctie wordt opgelegd snap ik wel. Maar de hoogte van de boete is echt belachelijk.”

“De opgelegde boete staat in geen enkele manier in verhouding tot de overtreding. De wet schiet zijn doel voorbij.”

“De overtreding was een incident. Zo’n hoge boete is dan niet op zijn plaats.”

Vervolgens is de respondenten van beide groepen gevraagd naar hun oordeel over de hoorzitting. De criteria voor procedurele rechtvaardigheid zoals die door Tyler zijn onderscheiden zijn door middel van dertien vragen geoperationaliseerd. Ten eerste valt op dat op alle aspecten van de hoorzitting redelijk positief gescoord wordt door de bezwaarmakers. Op slechts een aantal aspecten zijn bezwaarmakers gematigder in hun oordeel. Zo wordt door ongeveer de helft van de bezwaarmakers de deskundigheid van de bezwaarmedewerker in twijfel getrokken. Ten aanzien van het criterium *voice & participation* wordt op de aspecten *inlevingsvermogen* en *oprecht luisteren* gescoord met respectievelijk zestig procent en twintig procent met een antwoord ‘neutraal’ of ‘oneens’. Over de andere aspecten zijn de bezwaarmakers nadrukkelijk positiever in hun oordeel. Op de vraag of de hoorzitting uiteindelijk verliep zoals men vooraf had verwacht scoort de controlegroep zo’n zestig procent ‘neutraal’ of ‘oneens’. Dat betekent dat er qua verwachttingsmanagement ten aanzien van de hoorzitting nog behoorlijk wat ruimte voor verbetering bestaat. Op de vraag of men zich serieus en respectvol behandeld voelt zijn alle bezwaarmakers positief in hun oordeel. Bijna alle respondenten zegt het daarmee ‘eens’ of ‘zeer eens’ te zijn.

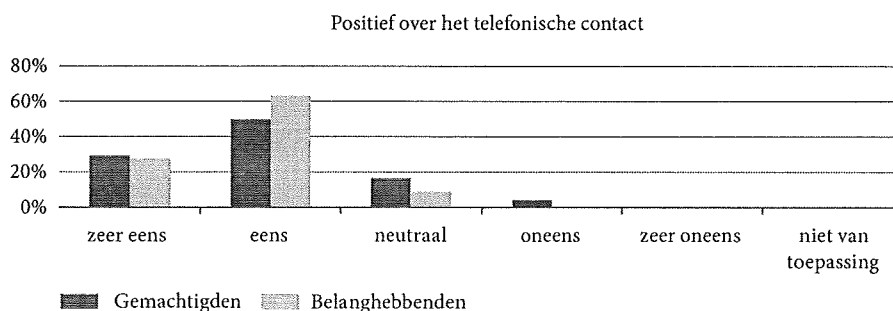
6.1 Resultaten voormeting PCMO-groep

Het meest opvallende resultaat van de voormeting van de onderzoeksgroep is dat er bij twee derde van de belanghebbenden met wie gesproken is een informatiebehoefte bestaat. De vragen die bezwaarmakers hadden of onduidelijkheden die er bestonden gingen vooral over de hoorzitting die nog plaats moet vinden, of over de mogelijkheden van een betalingsregeling. Dat er vragen of onduidelijkheden bestaan over de hoorzitting is in overeenstemming met het oordeel van de controlegroep dat de hoorzitting niet was verlopen zoals men vooraf had verwacht. Het telefonisch contact kon dus voorzien in die informatiebehoefte.

6.2 Resultaten nameting PCMO-groep

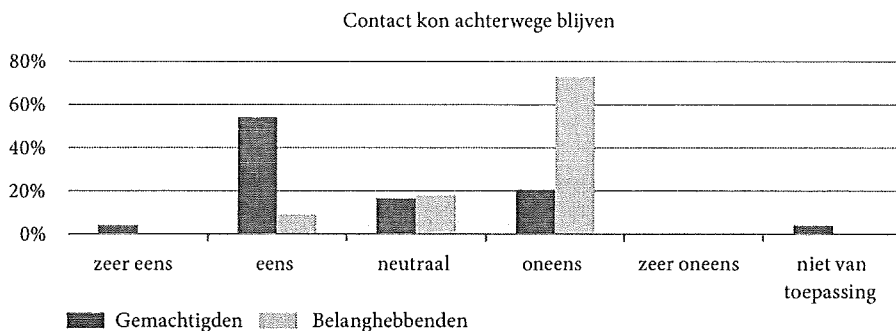
Binnen het project bij SZW is ervoor gekozen om ook met gemachtigden contact op te nemen indien zij namens een belanghebbende het bezwaarschrift indienen. Daarom is behalve aan de belanghebbenden ook aan de gemachtigden gevraagd hun oordeel te geven over dat telefonische contact. Nagenoeg alle respondenten geven aan ‘positief’ te zijn over het feit dat er contact met hen is opgenomen. De resultaten zijn te vinden in figuur 1.

Figuur 1 "Ik ben positief over het feit dat er contact met mij is opgenomen"
(gemachtigden n=25; belanghebbenden n=11)



Op basis hiervan kan gesteld worden dat bellen met zowel belanghebbenden als gemachtigden aanbeveling verdient. Tegelijkertijd zijn gemachtigden wel wat gematigder in hun oordeel over het nut van dat telefonische contact. Vervolgens is de respondenten gevraagd of ze dit telefonisch contact nuttig of zinvol vinden. Drie kwart van de belanghebbenden en ongeveer de helft van de gemachtigden zegt het daarmee 'eens' of 'zeer eens' te zijn. Vervolgens is gevraagd of het vroege contact achterwege had kunnen blijven. Figuur 2 laat zien dat hierbij het beeld verschuift.

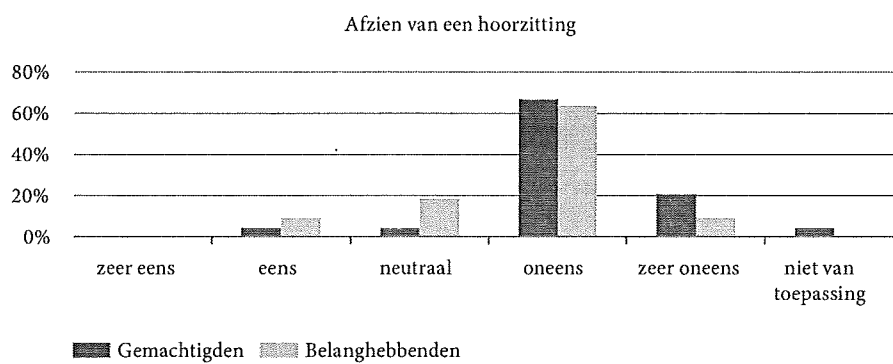
Figuur 2 "Had het vroeg contact achterwege kunnen blijven?"
(gemachtigden n=25; belanghebbenden n=11)



De gemachtigden zijn in meerderheid van oordeel dat het telefonische contact achterwege had kunnen blijven. De belanghebbenden vinden dat zeker niet. Zij zijn van mening dat het telefonische contact meerwaarde heeft. Het oordeel van de gemachtigden over dit telefonische contact kan op basis van deze gegevens, omschreven worden als: "Een leuk initiatief, maar niet per se noodzakelijk."

Uit pilotstudies bij verschillende bestuursorganen bleek dat toepassing van de informele aanpak in bezwaarprocedures leidt tot een afname van het aantal hoorzittingen en een toename van het aantal intrekkingen van bezwaren. De vraag is of dat voor de boetebezwaarschriftprocedure ook geldt. Die vraag moet op basis van de volgende resultaten ontkennend beantwoord worden. Figuur 3 toont de uitkomst van de respons op de vraag of het telefonische contact ertoe heeft geleid dat er is afgezien van een hoorzitting.

Figuur 3 “Heeft het telefonische contact ertoe geleid dat er is afgezien van een hoorzitting?” (gemachtigden n=25; belanghebbenden n=11)



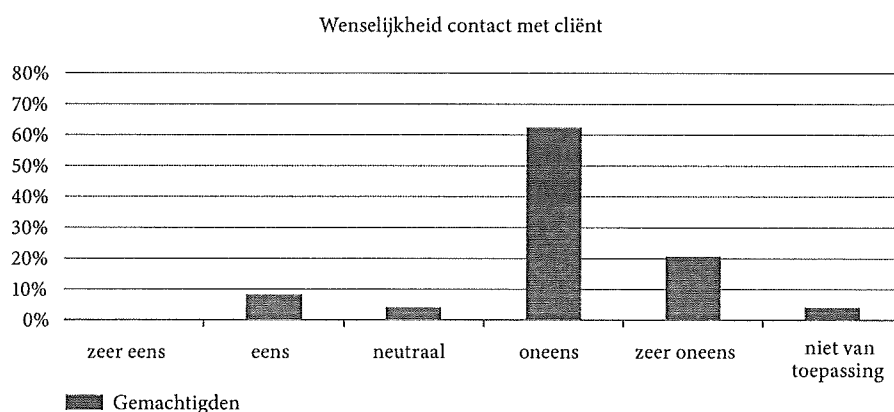
Tot intrekkingen van bezwaarschriften leidde het bellen met bezwaarmakers evenmin. Dit is geen enkele keer voorgekomen. Op de vraag of men bij een mogelijk volgende procedure wederom gebeld zou willen worden antwoordt het overgrote deel van de respondenten echter bevestigend. Dit geldt voor zowel gemachtigden als belanghebbenden.

Op grond van artikel 2:1 Awb kan een ieder zich ter behartiging van zijn belangen in het verkeer met bestuursorganen laten bijstaan of door een gemachtigde laten vertegenwoordigen. Dat betekent dat het telefonische contact ook met de gemachtigde moet plaatsvinden. In de handleiding voor het oplossingsgericht behandelen van bezwaarschriften van het ministerie van BZK wordt ingegaan op de vraag met wie contact moet worden opgenomen indien een belanghebbende zich laat vertegenwoordigen. In de handleiding wordt aanbevolen dat eerst contact wordt opgenomen met de gemachtigde om met hem te overleggen of het zinvol is om ook met de belanghebbende contact op te nemen. Als de gemachtigde daarmee instemt heeft direct contact met de belanghebbende de voorkeur.²² Dat dit de voorkeur geniet is goed te begrijpen. Procedurele rechtvaardigheid werkt immers richting de burger, niet zozeer richting

²² *Professioneel behandelen van bezwaarschriften. Handleiding voor het oplossingsgericht behandelen van bezwaarschriften*, tweede herziene druk, Den Haag: Ministerie van BZK 2014.

de gemachtigde. Een gemachtigde kan hele andere ideeën hebben over de vraag wat een rechtvaardige procedure inhoudt. Daarom is aan gemachtigden gevraagd of zij het wenselijk achten dat niet alleen met hen maar ook met hun cliënt contact zou worden opgenomen. Het oordeel van gemachtigden daarover is resoluut, zoals blijkt uit figuur 4.

Figuur 4 "Is het wenselijk dat ook met uw cliënt contact wordt opgenomen?"
(n=29)



Voorbeelden van de hierbij gegeven toelichtingen zijn veelzeggend:

"Daar zit mijn cliënt niet op te wachten. Die heeft genoeg andere zaken aan zijn hoofd."

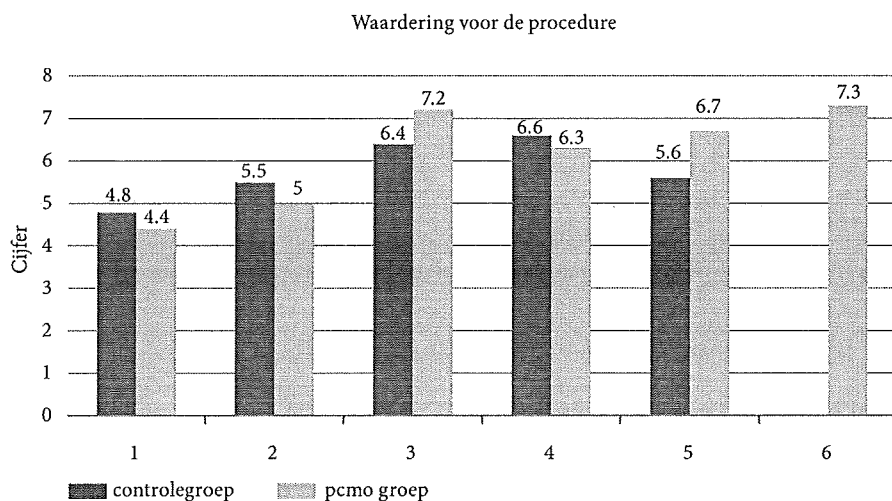
"Daar ben ik het niet mee eens. Hier wordt ik immers door mijn cliënt voor betaald."

Voor de toepassing van procedurele rechtvaardigheid is dit een cruciaal probleem, zeker omdat in boetebezwaarschriftprocedures grofweg twee derde van de bezwaarmakers zich laat bijstaan door een gemachtigde. De werking van procedurele rechtvaardigheid doet zich immers pas voelen bij direct contact met een belanghebbende zelf. Gemachtigden zitten vooral op inhoud en procedure, terwijl bij een burger emotie en beleving een belangrijke rol spelen bij hun oordeel over de procedure. En emotie en beleving zijn zaken waarop de informele aanpak direct aangrijpt. Dat betekent dat de gemachtigde dient te worden overtuigd van de meerwaarde van het directe contact met zijn of haar cliënt, meer dan binnen het project blijktbaar is gebeurd. Een alternatief zou zijn te allen tijde rechtstreeks contact op te nemen met de belanghebbende. Daarvoor is echter wel een wettelijke voorziening in de Awb nodig.

Ten slotte is de belanghebbenden uit de PCMO-groep gevraagd te reageren op een aantal stellingen over enkele aspecten van de procedure. De reacties op de stellingen

zijn weergegeven naast de reacties van de belanghebbenden uit de controlegroep. Een aantal zaken valt dan op.²³

Figuur 6 Waardering voor de procedure op een aantal aspecten
(Controlegroep n=25; PCMO-groep n=11)



1. Welk cijfer geeft u de procedure in de primaire fase (de inspectiefase)?
2. Wist u (voorafgaand aan de procedure) hoe de bezwaarprocedure zou verlopen?
3. Is u over het verloop van de procedure voldoende informatie geboden?
4. Heeft uw bezwaar kans van slagen?
5. Welk cijfer geeft u de bezwaarprocedure?
6. Is de bezwaarprocedure rechtvaardig verlopen?

De respondenten uit beide groepen zijn negatief over het verloop van de inspectiefase. Dat is niet verwonderlijk nu het bezwaarmakers betreft die een bestuurlijke boete opgelegd hebben gekregen, die in de regel niet mals is. Met name de wijze waarop de inspecties hebben plaatsgevonden leidt tot een negatief oordeel van de respondenten. Een kleine greep uit de toelichtingen die hierbij zijn gegeven:

“Je wordt als bedrijf direct als crimineel behandeld. De inspecteur is er op getraind net zo lang te zoeken tot hij een punt heeft gevonden om een boete uit te kunnen schrijven. Met elkaar de dialoog aangaan om tot constructieve verbeteringen te komen is onmogelijk.”

²³ Het betreft hier enkel het oordeel van belanghebbenden. De gemachtigden zijn in deze grafiek buiten beschouwing gelaten. Het resultaat van vraag 6 voor de controlegroep ontbreekt. Deze vraag was niet meegenomen in de vragenlijst.

“Ze willen per se vasthouden aan die boete nadat het voornemen daartoe is verstuurd. Ze hopen dan dat je opgeeft en het er bij laat zitten en niet in bezwaar gaat.”

“De manier waarop je verhoord wordt doet denken aan de jaren '40 van de vorige eeuw.”

Het lijkt geen twijfel dat menig bezwaarmaker dus met een negatief beeld van de overheid de bezwaarprocedure in gaat. Verrassend is dus dat het eindcijfer dat uiteindelijk aan de bezwaarprocedure wordt toegekend hoger is wanneer de informele aanpak wordt toegepast, zoals blijkt uit het resultaat bij vraag 5. Waar de belanghebbenden uit de controlegroep een eindcijfer toekennen van 5,6 geven de belanghebbenden uit de PCMO-groep de bezwaarschriftprocedure een 6,7. Het telefonisch contact met de bezwaarmakers lijkt bij te dragen aan de informatievoorziening gezien het (relatief) hoge cijfer dat door de PCMO-groep wordt toegekend aan het aspect informatievoorziening: een 7,2.

Over de kans van slagen van het bezwaar zijn beide groepen met respectievelijk een 6,6 en een 6,3 hoopvol gestemd. Dit terwijl voor zowel Wav als Arbobezwaren geldt, dat slechts respectievelijk vijftien en twintig procent van alle bezwaren gegrond wordt verklaard.²⁴ Dat betekent dat de verwachtingen van bezwaarmakers blijkbaar niet reëel zijn. Wellicht positief – hoewel de verschillen klein zijn en de groep respondenten slechts beperkt – voor de procedure mét telefonisch contact is dat de verwachtingen van die respondenten wat realistischer lijken te zijn.

De respondenten konden zelf ook aangeven waarover zij tevreden of ontevreden waren. In veel gevallen bleek de snelheid van de procedure te wensen over te laten. Als men dit oordeel vergelijkt met de doorlooptijden is deze opvatting ook niet onbegrijpelijk. Van alle Wav- en Arbo bezwaren worden gemiddeld respectievelijk veertig en zestig procent buiten de gestelde termijn afgehandeld.²⁵ Een kleine greep uit de toelichtingen bij de reacties over doorlooptijden:

“Als ik sneller een beslissing had gekregen had ik een hoger cijfer gegeven.”

“Het duurt allemaal veel te lang. Ik moet steeds op tijd zijn met alles, terwijl zij steeds maar kunnen uitstellen.”

“Ik moet steeds lang op antwoord wachten. De menselijke kant ontbreekt.”

7 Conclusie

Pilotstudies hebben de werking en effectiviteit van de informele aanpak inmiddels bewezen op tal van terreinen binnen het bestuursrecht. Zo hebben meerdere onderzoeken aangetoond dat met de toepassing van de informele aanpak bij de behandeling van bezwaarschriften, de waardering van bezwaarmakers van de bezwaarprocedure stijgt. Tot op heden waren er geen resultaten bekend van de werking als het gaat om bestuurlijke boetes. Is de negatieve houding jegens de overheid na een opgelegde

²⁴ Gebaseerd op cijfers van het interne zaaksregistratiesysteem uit de periode januari – juli 2015.

²⁵ Gebaseerd op cijfers van het interne zaaksregistratiesysteem uit de periode januari – juli 2015.

boete dusdanig dat de overheid het toch niet meer goed kan doen bij de burger, of kan door toepassing van procedurele rechtvaardigheid iets van dat vertrouwen worden teruggewonnen? Op basis van dit eerste verkennende onderzoek kan een optimistische conclusie worden getrokken. Hoewel aan dit empirische onderzoek zeker een aantal tekortkomingen kleeft, zoals de geringe hoeveelheid respondenten, biedt het onderzoek toch een indicatie dat ook voor dit type procedures geldt dat procedurele rechtvaardigheid bijdraagt aan een hogere waardering van de procedure en aan een toename van het vertrouwen in de overheid. Het feit dat de waardering van bezwaarmakers ten aanzien van de bezwaarprocedure stijgt, ook indien het bezwaren betreffen tegen punitieve sancties, veronderstelt dat de aard van het bestreden besluit niet of nauwelijks van invloed is op de waardering van de procedure indien deze via de informele aanpak wordt behandeld. Anders dan in andere situaties het geval is, lijkt van een verhoging van de efficiency echter geen sprake te zijn indien bezwaarschriften tegen punitieve sancties via de informele aanpak worden behandeld. Voor een verhoging van de waardering van bezwaarprocedure is het is wel cruciaal dat het contact met de belanghebbende zelf gelegd kán worden. Gemachtigden die hier onwelwillend tegenover staan maken dat op dit moment onmogelijk. Het is van belang gemachtigden ervan te overtuigen dat direct contact ten goede komt aan hun cliënten. Tot slot: hoewel de uitkomsten van het onderzoek hoopvol zijn, kan vervolgonderzoek onder respondenten nadat zij een besluit op bezwaar hebben ontvangen nog meer zekerheid bieden over het belang van *procedural justice* in boetebezwaarprocedures en over de potentie die de aanpak heeft voor het versterken van het vertrouwen van burgers in de overheid.

Literatuur

Van den Bos, Lind & Van der Velden 2014

K. van den Bos, A. Lind & L. van der Velden, 'On the Role of Perceived Procedural Justice in Citizens' Reactions to Government Decisions and the Handling of Conflicts', *Utrecht Law Review* 2014 (10) 4, p. 1-26.

Van den Bos 2009

K. van den Bos, *De menselijke beslisser. Over de psychologie van keuze en gedrag*, Den Haag/Amsterdam: Amsterdam University Press 2009.

Van den Bos 2011

K. van den Bos, *Vertrouwen in de overheid. Wanneer hebben burgers het, wanneer hebben ze het niet. En wanneer weten ze niet of de overheid te vertrouwen is*, Den Haag: Ministerie van BZK 2011.

Commissie Evaluatie I 1996

Commissie Evaluatie Awb I (commissie-Polak), *Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 1994-1996*.

Beter contact bij boetes? Over 'procedural justice' in boetebezwaarprocedures bij het ministerie van SZW

Commissie Evaluatie Awb III 2007

Commissie Evaluatie Awb III (commissie-Ilsink), *Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 2002-2006*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.

Herweijer & Winter 2007

M. Herweijer & H.B. Winter, 'De wet intern klachtrecht geëvalueerd: Hoe krijgen we tevreden klagers?', *Nederlands tijdschrift voor bestuursrecht* 2007, p. 235-244.

Kanne, Klasema & Bijlstra 2009

P. Kanne, W. Klasema & H. Bijlstra, *Onderzoek naar de kwaliteit van overheidsdienstverlening. 1-meting*, Den Haag: TNS Nipo 2009.

Lind 2015

A. Lind, *Perceived fairness and regulatory policy. A behavioral science perspective on government – citizen interactions*, Durham: Duke University 2015.

Marseille, Tolsma & De Graaf 2011

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

Tyler 1988

T. Tyler, 'What is procedural justice? Criteria used by citizens to assess the fairness of legal procedures', *Law and society review* (22) 1, 1988, p. 103-135.

De Waard

B.W.N. de Waard, *Ervaringen met bezwaar*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011.