



# Tussen besluit en bezwaar

## - EINDRAPPORT -

### Auteurs

Lianne Bertling  
Bob van Waveren

M.m.v. Mats Gorter

Amsterdam, 19 april 2018  
Publicatienr. 17154

© 2018 RegioPlan, in opdracht van gemeente Amsterdam

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van RegioPlan. RegioPlan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

# Inhoudsopgave

|                                                                        |                  |
|------------------------------------------------------------------------|------------------|
| <b><u>1 Inleiding</u></b>                                              | <b><u>1</u></b>  |
| 1.1 Inleiding                                                          | 1                |
| 1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen                                   | 2                |
| 1.3 Onderzoeksaanpak                                                   | 4                |
| 1.4 Leeswijzer                                                         | 5                |
| <b><u>2 Ervaringen en overwegingen van burgers</u></b>                 | <b><u>7</u></b>  |
| 2.1 Aanvraagproces en afwijzing                                        | 7                |
| 2.2 Redenen bezwaar                                                    | 8                |
| 2.3 Informele procedure                                                | 8                |
| 2.4 Advocaten                                                          | 9                |
| <b><u>3 Ervaringen en overwegingen van betrokken professionals</u></b> | <b><u>11</u></b> |
| 3.1 Aanvraagproces en afwijzing                                        | 11               |
| 3.2 Redenen bezwaar                                                    | 11               |
| 3.3 Informele procedure                                                | 12               |
| 3.4 De rol van advocaten                                               | 14               |
| <b><u>4 Conclusies</u></b>                                             | <b><u>17</u></b> |
| 4.1 Inleiding                                                          | 17               |
| 4.2 Conclusies                                                         | 17               |
| 4.3 Aanvullende onderzoeken                                            | 18               |
| 4.4 Lessen voor de pilot                                               | 19               |
| <b><u>Bijlage 1 - Analyse achtergrondkenmerken door OIS</u></b>        | <b><u>21</u></b> |
| <b><u>Bijlage 2 – Dossieronderzoek door Audit en Kwaliteit</u></b>     | <b><u>23</u></b> |



# Inleiding

# 1

# 1 Inleiding

## 1.1 Inleiding

Burgers die het niet eens zijn met een besluit van de overheid kunnen hiertegen bezwaar maken op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Jaarlijks ontvangt de gemeente Amsterdam ongeveer 6500 bezwaarschriften die onder het sociale domein vallen. Het merendeel hiervan valt onder de Wmo of de Participatiewet. Uit analyses van de gemeente Amsterdam blijkt dat van alle bezwaren die binnen het cluster sociaal worden ingediend, ruim 25 procent gegrond wordt verklaard. In ongeveer de helft van de bezwaren neemt de burger een advocaat in de arm. De kans dat een besluit wordt herzien in een voor de burger positieve richting, is in zaken met een advocaat hoger (ruim 30%) dan zonder (ruim 18%).<sup>1</sup>

Uit onderzoek is al langer bekend dat de bezwaarprocedure door betrokkenen als formeel en weinig bevredigend wordt ervaren.<sup>2</sup> Dit speelt ook in de gemeente Amsterdam. Zo blijkt uit de startnotitie dat de bezwaarprocedure door burgers als “... formeel, juridisch en afstandelijk...” wordt ervaren. Aan het doorlopen van de bezwaarprocedure zijn voor de betrokken partijen bovendien de nodige kosten verbonden. Met name de proceskosten voor advocaten kunnen hoog oplopen.

Deze omstandigheden zijn voor de gemeente aanleiding om te proberen om (naast de formele bezwaarprocedure) een andere, informele procedure in te richten, om in gesprek te raken met burgers over besluiten waarin zij zich niet kunnen vinden en zodoende een klantvriendelijkere heroverweging te laten plaatsvinden. De gemeente is van plan om een dergelijke informele bezwaarprocedure in de vorm van een pilot uit te proberen. In dit kader zijn de RVE's Werk, Participatie en Inkomen (WPI) en Subsidies Inkoop Sociaal (SIS) van het cluster Sociaal van gemeente Amsterdam het project Gedragsbeïnvloeding 'Tussen besluit en bezwaar' gestart. Het project richt zich – om praktische reden – alleen op aanvragen voor een bijstandsuitkering. Preciezer geformuleerd betreft het de eerste aanvraag levensonderhoud 27+ op grond van de Participatiewet, exclusief bijzondere doelgroepen (dak- en thuislozen). RegioPlan is door de gemeente gevraagd om een kwalitatief vooronderzoek uit te voeren, aan de hand waarvan invulling zal worden gegeven aan de pilot.

### Aanvraag, besluit, bezwaar

Een aanvraag voor een bijstandsuitkering kan via twee wegen worden ingediend: digitaal of op het stadsdeelkantoor. Nadat een aanvraag is gedaan, worden binnen drie dagen een klantmanager en inkomensconsulent (RVE WPI) aan de zaak toegewezen. De klantmanager onderhoudt het contact met de klant en begeleidt deze richting werk en participatie. De inkomensconsulent screent de aanvraag op rechtmatigheid en neemt het besluit. Bezwaarschriften worden afgehandeld door medewerkers van de teams Bezwaar en Beroep (RVE SIS). Één persoon behandelt het bezwaarschrift. Deze behandeling houdt in: het horen van de bezwaarmaker en/of zijn gemachtigde; het inwinnen van inlichtingen en adviezen (vergelijkbaar met het onderzoek naar aanleiding van een aanvraag); het beoordelen van de bezwaren, het verweer en/of de inlichtingen en adviezen; en het opstellen van een (concept)beschikking op het bezwaarschrift.

<sup>1</sup> Plan van aanpak experiment project Gedragsbeïnvloeding, juni 2017, gemeente Amsterdam.

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld: Brenninkmeijer en Marseille (2011). Meer succes met de informele bezwaarprocedure. NJB 9 september 2011, nr.30.

Hieronder worden de stappen van aanvraag tot bezwaar kort samengevat:

De burger wordt uitgenodigd voor een intakegesprek met de klantmanager. Daarnaast wordt de burger via een brief geïnformeerd over de aan te leveren stukken en de inspanningsperiode.

De burger ontvangt het besluit van de inkomensconsulent via brief. Bij een negatief besluit wordt de klant tevens gebeld door de inkomensconsulent voor mondelinge toelichting. In het negatieve besluit staat vermeld dat de klant binnen zes weken na bekendmaking van het besluit bezwaar kan maken.

Een medewerker Bezwaar behandelt het bezwaarschrift en neemt de beslissing namens het college van B en W. Het oordeel kan zijn dat het bezwaar gegrond, ten dele gegrond, ongegrond, of niet-ontvankelijk is.

#### Bezwaarschriften bijstandsuitkering in beeld

In het kader van het project Gedragsbeïnvloeding ‘Tussen besluit en bezwaar’ heeft de afdeling Onderzoek, Informatie en Statistiek van gemeente Amsterdam een aantal cijfers op een rij gezet. Vanaf december 2015 tot en met december 2017 heeft de gemeente van 10.320 burgers de aanvraag voor een bijstandsuitkering afgewezen. In de periode januari 2016 tot en met december 2017 zijn 803 burgers met een afgewezen bijstandsuitkering in bezwaar gegaan (8 procent ten opzichte van het genoemde aantal aanvragen). Van de 803 burgers die bezwaar hebben gemaakt, heeft 58 procent een advocaat in de arm genomen.

#### 1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Het doel van dit vooronderzoek was om *zicht te krijgen op de manier waarop en de omstandigheden waaronder de burgers gestimuleerd worden om een informele procedure te verkiezen boven de formele bezwaarprocedure, in geval van onvrede met een besluit.*

Daarvoor is het in de eerste plaats van belang om te achterhalen welke overwegingen een rol spelen bij de keuze om bezwaar te maken en om daarbij al dan niet een advocaat in de arm te nemen. Vervolgens moet duidelijk worden wat de belangrijkste voorwaarden zijn om de informele procedure succesvol te maken. Uit deze bevindingen kunnen dan lessen worden getrokken voor de inrichting van de pilot.

De bovenstaande doelstelling hebben we in de volgende onderzoeksvragen vertaald:

1. Hoe is de formele bezwaarprocedure op papier vormgegeven en hoe verloopt deze in de praktijk?
2. Overwegingen en ervaringen van burgers:
  - a. Heeft men – voorafgaand aan het formele bezwaar – informeel overleg met de gemeente gezocht over het besluit? Zo nee, waarom niet? Zo ja, welke ervaringen doet men op (sterke punten, zwakke punten)?
  - b. Wat zijn de belangrijkste redenen om de bezwaarprocedure te starten?

- c. Hoe waardeert men de bezwaarprocedure? Welke ervaringen doet men op (sterke punten, zwakke punten)?
  - d. Hoe denkt men over andere, informele, manieren om de onvrede over een genomen besluit met de gemeente te bespreken en zodoende te komen tot een beter besluit? Hoe ziet zo'n alternatief er uit? Wat zijn de belangrijkste voorwaarden om hier een succes van te maken?
3. Keuze voor een advocaat:
- a. Waarom kiezen burgers ervoor om een advocaat in te schakelen? Welke ervaringen doet men op (sterke punten, zwakke punten)?
  - b. Hoe beïnvloedt de advocaat de keuze om formeel bezwaar te maken tegen het besluit?
  - c. Wat kan de gemeente leren van de ondersteuning die de advocaat aan zijn cliënt levert?
4. De ervaringen van de gemeente en andere betrokken partijen:
- a. Hoe waarderen klantmanagers, inkomensconsulenten, bezwaarambtenaren, sociaal raadslieden en advocaten de bezwaarprocedure? Welke ervaringen doet men op (sterke punten, zwakke punten)?
  - b. Hoe denken zij over andere, informele, manieren om de onvrede over een genomen besluit met de burger te bespreken en zodoende te komen tot een beter besluit? Wat zijn de belangrijkste voorwaarden om hier een succes van te maken?
5. Welke lessen leert het onderzoek ons voor de opzet van de pilot, waarin het erom gaat de burgers te stimuleren om een informele procedure te verkiezen boven de formele bezwaarprocedure?
- a. Welke overwegingen van burgers zijn door de pilot mogelijk te beïnvloeden?
  - b. Wat vinden burgers belangrijk in de benadering en bejegening door de gemeente?
  - c. Zijn er aandachtspunten met betrekking tot de doelgroep van deze pilot en zo ja, welke?

#### Aanvullende onderzoeken

Parallel aan ons kwalitatieve onderzoek hebben er binnen het project Gedragsbeïnvloeding tussen besluit en bezwaar nog twee onderzoeken plaatsgevonden. Afdeling Audit & Kwaliteit van gemeente Amsterdam heeft dossieronderzoek uitgevoerd, waarin zij op zoek gingen naar informatie over de redenen waarom de aanvraag levensonderhoud is afgewezen, redenen waarom de burger bezwaar maakt, redenen waarom het bezwaar wel of niet gegrond wordt en de rol van een advocaat hierin. Afdeling Onderzoek, Informatie en Statistiek van gemeente Amsterdam heeft achtergrondgegevens geanalyseerd, om te kijken of er binnen de groep burgers die na een afgewezen bijstandsuitkering in bezwaar gaan bepaalde kenmerken te onderscheiden zijn waar men in de pilot rekening mee moet houden. De uitkomsten van deze onderzoeken zijn als bijlage toegevoegd aan dit rapport.

### 1.3 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek bestond uit drie fases, die hieronder schematisch worden weergegeven:



Hieronder werken we de stappen uit.

#### Fase 1: Voorbereiding

Het onderzoek startte met een deskresearch. Om zicht te krijgen op de achtergrond van het onderzoek en de werkwijzen van inkomensconsulenten, klantmanagers en bezwaarambtenaren hebben we bij de gemeente relevante documentatie opgevraagd, zoals het plan van aanpak van het project Tussen besluit en bezwaar, beleidsvoorschriften en het koersbesluit re-integratie. Daarnaast hebben we bestaande onderzoeksliteratuur over informele bezwaarprocedures en alternatieve geschillenbeslechting bestudeerd.

Naast de deskresearch hebben we in de voorbereidende fase tevens twee verkennende gesprekken gevoerd. In 2016 is de afdeling Inkomensvoorziening een proef gestart met informele klachtenafhandeling door een klachtencoördinator. De proef was een succes en inmiddels is een tweede klachtencoördinator ingesteld. Om te leren van hun ervaringen hebben we een interview afgenomen met hun teammanager. In het andere gesprek hebben we de gemeentelijke ombudsman gevraagd naar zijn visie op een informele bezwaarprocedure.

#### Fase 2: Veldwerk

In de tweede fase van het onderzoek hebben we interviews afgenomen met diverse partijen die betrokken zijn bij de bezwaarprocedure. De interviews met de beleidsmaker, inkomensconsulenten, klantmanagers en bezwaarambtenaren hebben face to face plaatsgevonden. De overige interviews zijn telefonisch afgenomen.

In alle interviews zijn behoeften, ideeën en aandachtspunten met betrekking tot een informele bezwaarprocedure geïnventariseerd, vanuit het oogpunt van de burger. Daarnaast hebben we in de gesprekken stilgestaan bij de specifieke rol van de respondenten. Zo hebben we met de beleidsmaker gesproken over het bijstandsbeleid van de gemeente Amsterdam. Met de inkomensconsulenten, klantmanagers en bezwaarambtenaren zijn we nader ingegaan op hun werkprocessen en aanleidingen voor bezwaarschriften. In de interviews met advocaten is ingezoomd op hun rol in de formele



bezwaarprocedure. Daarnaast hebben we met hen gesproken over de behoeften en overwegingen van burgers. Hetzelfde geldt voor de interviews met het Juridisch Loket en de Participatieraad.

#### *Interviews burgers*

In totaal hebben we negentien burgers geïnterviewd die in 2017 bezwaar hebben gemaakt na een afgevoerde bijstandsuitkering. Zeven van de negentien burgers hebben daarbij de hulp van een advocaat ingeschakeld. De overige twaalf burgers hebben zelfstandig bezwaar gemaakt. De verdeling tussen gegronde en ongegronde bezwaren is (ongeveer) gelijk: bij acht burgers is het bezwaar gegrond en bij acht burgers is het bezwaar ongegrond verklaard. De overige drie burgers wachten nog op de uitslag of weten de uitslag niet.

De burgers zijn in eerste instantie aangeschreven door de gemeente. Indien zij bereid waren om deel te nemen aan een interview, konden zij zich via e-mail bij ons aanmelden. Als dank voor hun deelname hebben zij een VVV-bon ter waarde van 20 euro ontvangen.

#### **Fase 3: analyse en rapportage**

In de laatste fase van het onderzoek zijn de interviewverslagen geanalyseerd. Hierbij hebben we onderscheid gemaakt tussen de interviews met burgers en de interviews met professionals. Tot slot hebben we onze resultaten in onderlinge samenhang met de resultaten van afdeling Audit en Kwaliteit en afdeling Onderzoek, Informatie en Statistiek bekeken.

### **1.4 Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 bespreken we de uitkomsten van de interviews met burgers en de Participatieraad. Hierbij maken we onderscheid tussen ervaringen met het aanvraagproces en de afwijzing, redenen voor bezwaar, aanknopingspunten voor een informele procedure en ervaringen met advocaten. In hoofdstuk 3 bespreken we deze onderwerpen vanuit het perspectief van professionals. In het vierde en laatste hoofdstuk vatten we de belangrijkste conclusies van het onderzoek samen en sluiten we af met een aantal aanbevelingen.



# Ervaringen en overwegingen van burgers

# 2

## 2 Ervaringen en overwegingen van burgers

### 2.1 Aanvraagproces en afwijzing

In de interviews hebben we met de burgers gesproken over hun ervaringen met het aanvragen van een bijstandsuitkering. Over het algemeen hebben de respondenten het gevoel dat er tijdens het aanvraagproces niet 'echt' naar ze geluisterd is. Hun verhaal werd voor hun gevoel niet serieus genomen en over de afwijzing viel vervolgens niet te discussiëren. Een van hen licht dit als volgt toe: *'Ook al vertel ik mijn verhaal, niemand die je gelooft. Ze geloven hun medewerkers eerder dan een burger.'*

De mate waarin men het gevoel heeft eerlijk te zijn behandeld door de gemeente wisselt: sommige respondenten voelen zich oneerlijk of helemaal niet goed behandeld. Een respondent noemt als voorbeeld dat hij drie keer een aanvraag heeft gedaan en dat deze drie keer door dezelfde ambtenaar is behandeld en afgewezen. Andere respondenten stellen dat de aanvraag volledig volgens de regels van de wet is behandeld, maar zien dat juist als het probleem. Er is geen ruimte voor maatwerk: *'Het gaat puur en alleen om procedures en niet om de menselijke maat.'*

Enkele burgers vertellen dat zij verkeerd geïnformeerd zijn door de gemeente. De betreffende burgers hebben bij de gemeente nagevraagd wat voor hun situatie de beste aanpak was. Nadat ze het advies van de gemeente hadden opgevolgd, resulteerde hun aanvraag alsnog in een afwijzing: *'Als ik vraag wat ik aan moet leveren en ik lever dat aan en vervolgens is het niet goed, dan zit er iets niet goed bij de gemeente.'* Deze respondenten vinden het jammer dat de medewerkers die hen te woord hebben gestaan niet goed op de hoogte zijn van de regels.

Onder de negentien respondenten zijn twee burgers die een brief van de gemeente, waarin zij werden opgeroepen om op kantoor te komen, niet hebben ontvangen. De afwijzingsbrief hebben zij vervolgens wel ontvangen, die viel rauw op hun dak. Deze burgers wijzen erop dat de gemeente zo'n belangrijke afspraak via meerdere wegen kenbaar zou moeten maken: *'Misschien als ze een brief versturen met een uitnodiging erin, ook telefonisch contact zodat je zeker weet dat je niet de schuld krijgt als er iets mis gaat met de post. Dus dubbel: via telefoon en brief. Of via mail. Maar niet via één weg.'*

#### *De afwijzing*

Zoals beschreven in de inleiding dienen inkomensconsulenten een negatief besluit telefonisch toe te lichten. Uit de interviews met burgers komt naar voren dat dit telefonische contact in de praktijk nauwelijks plaatsvindt. Tien van de negentien respondenten vertellen dat zij alleen per brief geïnformeerd zijn dat hun bijstandsaanvraag is afgewezen. Zes respondenten hebben naast de brief ook telefonisch contact gehad, waarvan de helft daartoe zelf het initiatief heeft genomen. Eén respondent heeft op kantoor te horen gekregen dat zijn aanvraag werd afgewezen en kreeg een brief nagezonden. De overige twee herinneren zich nog een brief, maar weten niet meer of er ook telefonisch contact is geweest. Het merendeel van de respondenten vindt de brief (en het telefoongesprek) op zich duidelijk, maar men kan zich niet vinden in de reden van de afwijzing en/of de regels die zijn toegepast: *'De logica ontbrak voor mij.'* Twee respondenten snapten niet wat er in de brief stond.

#### *Hoe kan de afwijzing beter?*

De geïnterviewde burgers noemen enkele verbeterpunten wat betreft de afwijzing. Zo wordt benoemd dat de toelichting in de afwijzingsbrief kort en niet gespecificeerd is: *'Het was gewoon een standaard-brief. Op zich duidelijk en zo, maar ik vroeg me af: is mijn dossier wel gelezen? Alles wat ik heb aangeleverd?'* Daarnaast vinden verschillende burgers het jammer dat ze niet gebeld zijn. Bijvoorbeeld om te vragen waarom iemand een afspraak heeft gemist, in plaats van de aanvraag gelijk af te wijzen, of om te horen wat de burger van de afwijzing vindt. Voor mensen met een taalbarrière zou het prettig zijn om dit gesprek op kantoor te voeren.

## 2.2 Redenen bezwaar

In de interviews hebben we vervolgens gevraagd waarom men bezwaar heeft gemaakt. Uit de antwoorden zijn vijf redenen af te leiden:

- Men was ervan overtuigd dat het negatieve besluit onterecht was of op onjuiste conclusies was gebaseerd. Een respondent licht dit als volgt toe: *'Ik zou te veel vermogen hebben. [...] Dat vermogen was gereserveerd voor belasting, maar op dat moment had ik de aanslag nog niet ontvangen.'* Nog een voorbeeld van een andere respondent: *'Omdat ik niet samenwoonde! [...] Ik kwam toen net uit het buitenland en was tijdelijk bij mijn ex met mijn kinderen. Toen vroeg de mevrouw bij het huisbezoek van wie alle spullen waren en die waren allemaal van mijn ex. Ik had niks, alleen een koffer met kleren.'*
- Omdat men niet geholpen was en men (dringend) bijstand nodig had: *'Omdat wij niet geholpen werden. Als mensen zich in de schulden moeten steken en niet geholpen worden, loopt het alleen maar op, daar word je niet vrolijker van.'*
- Men voelde zich niet goed behandeld: *'Eigenlijk vooral de manier waarop ik behandeld ben. Incomplete informatie, van het kastje naar de muur gestuurd worden, ik werd behandeld als een crimineel.'*
- Op aanraden van anderen. Een respondent heeft bezwaar gemaakt op aanraden van familie, een op aanraden van een kennis en een op aanraden van de inkomensconsulent zelf.
- Tot slot heeft een respondent bezwaar gemaakt vanuit de gedachte: wie niet waagt, wie niet wint.

## 2.3 Informele procedure

Om vorm te kunnen geven aan een informele procedure, wil de gemeente graag weten wat de behoeften en wensen van betrokken burgers zijn. Uit de gesprekken die wij hebben gevoerd, komt in de eerste plaats naar voren dat men behoefte heeft aan duidelijke en complete informatie en uitleg: *'Ik wil gewoon weten waar ik aan toe ben.'* Dit begint al in het aanvraagproces, enkele burgers wensen hierin meer ondersteuning en/of duidelijkheid over welke informatie ze allemaal moet aanleveren. Vervolgens is er behoefte aan meer duidelijkheid over de afwijzing, het liefst in de vorm van een gesprek. Een gesprek is sneller en duidelijker dan schriftelijk contact en bovendien prettiger in de gevoelige context van bijstandszaken. Ook de Participatieraad raadt de gemeente aan om mensen duidelijk uit te leggen waarom de bijstandsaanvraag is afgewezen.

Een tweede behoefte die de burgers duidelijk uitspreken, is dat er echt naar hen geluisterd wordt. Ook dit begint al in het aanvraagproces, men heeft het gevoel dat hun verhaal niet aankomt. In een gesprek over de afwijzing wil men ook ruimte voor wederhoor: *'Dat je het er dan over kan hebben of het klopt of niet.'* Het moet vooral geen eenzijdig gesprek worden, zoals een respondent heeft ervaren: *'Dan krijg je iemand aan de lijn die gewoon voorleest wat de werkinstructies zijn.'* Sommige burgers denken aan een telefonisch gesprek, anderen pleiten voor een face-to-facegesprek: *'Dat ze je gewoon een uitnodiging sturen: we hebben je een brief gestuurd met een afwijzing, maar willen jou ook wel horen, wat vind jij ervan? Daar is niet naar gevraagd. Mijn mening doet er niet toe.'* De gespreksvoerder moet in ieder geval kennis van zaken hebben en in staat zijn om vragen te beantwoorden en expliciete uitleg te geven.

In veel gesprekken wordt de wens voor vriendelijke bejegening geuit: sympathie, menselijkheid en begrip. Een van de respondenten zegt het volgende hierover: *'Mensen aandacht geven en behandelen als mensen.'* Een volgende respondent beaamt dit: *'Niet veroordelen en beoordelen, gewoon echt luisteren en echt praten met mensen.'* Een derde respondent wil meer aandacht voor de context van mensen die een bijstandsuitkering aanvragen: *'Meer begrip voor mensen die het echt heel slecht hebben.'* Dat er op het gebied van bejegening ruimte voor verbetering ligt, wordt onderstreept door het geïnterviewde lid van de Participatieraad. Zij pleit voor goede bejegening, zowel in het primaire proces als in een informele procedure: *'Dan moet je goede ambtenaren hebben, waarbij je zeker weet dat je geen slechte-bejegening klachten krijgt. Die moeten goed opgeleid worden. [...] Als ze dat punt van bejegening goed in de opleiding meenemen, dan heb je kans dat het veel beter aanslaat en dat er minder bezwaar wordt gemaakt.'*

Een vierde behoefte die naar voren komt, is de behoefte aan maatwerk: *‘Het was iemand die enkel naar de regeltjes keek en niet naar de mensen. Kijk meer naar met wie je te maken hebt.’* Overige behoeften die door enkele respondenten worden benoemd zijn onafhankelijk naar de zaak kijken en niet van het kastje naar de muur gestuurd worden.

## 2.4 Advocaten

Van de negentien geïnterviewde respondenten hebben zeven een advocaat ingeschakeld voor het bezwaar. Zij droegen hiervoor de volgende redenen aan:

- Behoefte aan deskundigheid van een advocaat, omdat men het zelf niet begreep (*‘Ik hoopte dat zij wist hoe het reilde en zeilde en waarom het zo ging.’*) of zelf niet goed kon verwoorden (*‘Omdat ik het idee had dat ik het zelf tijdens dat bezwaar waarschijnlijk niet goed of niet voldoende kon verwoorden.’*).
- Men hoopte dat een advocaat meer gewicht in de schaal zou leggen. Een respondent licht dit als volgt toe: *‘Omdat ik het gevoel had heel veel tegenwerking te krijgen van de inkomensconsulent. En ik had het gevoel dat ik in mijn eentje niet in staat was om het aan te vechten.’*
- Tot slot heeft een respondent op advies van het Juridisch Loket een advocaat om hulp gevraagd.

De twaalf respondenten die geen advocaat hebben ingeschakeld, droegen hiervoor de volgende redenen aan:

- Men dacht dat het niet nodig was, omdat hij/zij een goede zaak had en de eigen uitleg voldoende zou zijn.
- Men was niet in staat om de eigen bijdrage te betalen.
- Men vond het teveel moeite/energie kosten.
- Men was niet op de hoogte van die mogelijkheid.
- Tot slot zegt een respondent liever met de gemeente in gesprek te blijven in plaats van de zaak te juridiseren: *‘Met elkaar in gesprek blijven kost veel minder geld, tijd en frustratie.’*

Van de zeven respondenten die een advocaat hebben ingeschakeld, waren er drie reeds bekend met een advocaat. Daarnaast hebben twee burgers de advocaat via internet gevonden, een via het Juridisch Loket en een via de rechtsbijstandsverzekering.

Punten die men waardeerde aan de hulp van de advocaat zijn deskundigheid en kennis van de wet, brieven schrijven en contact voeren met de gemeente en de burger voorzien van advies. Slechts één van de zeven respondenten is ontevreden over de ondersteuning van de advocaat, omdat deze geen initiatief toonde en afspraken niet nakwam. De anderen zijn zeer te spreken over de hulp van hun advocaat, omdat de procedure op de juiste manier is uitgevoerd en de burgers zich serieus genomen voelden door hun advocaat.

Verhoudingsgewijs zijn de burgers met advocaat vaker in gelijk gesteld dan burgers zonder advocaat. Vier van de zeven bezwaren met advocaat zijn gegrond verklaard. Alle vier respondenten denken dat dit zonder juridische hulp niet was gelukt. Van de twaalf respondenten die geen advocaat hebben ingeschakeld zijn eveneens vier bezwaarschriften gegrond verklaard.



# Ervaringen en overwegingen van betrokken professionals

# 3

## 3 Ervaringen en overwegingen van betrokken professionals

### 3.1 Aanvraagproces en afwijzing

In de interviews met de verschillende betrokken professionals is gesproken over mogelijke aspecten van het aanvraagproces van een bijstandsuitkering waarbij het ‘fout’ kan gaan, met een afwijzing als gevolg. Om te beginnen wijzen verschillende betrokkenen op het feit dat de inkomensconsulent geen persoonlijk contact heeft met de klant waarover hij/zij besluit: *‘Alles gaat schriftelijk, dat is een gemis. Daardoor heb je als inkomensconsulent de situatie van de klant niet goed in beeld.’* Het klantcontact verloopt via de klantmanager. Deze houdt zich na het intakegesprek echter bezig met werk en participatie, niet met inkomen: *‘Daar ontstaat moeilijkheid en verwarring. De klant kan nergens z’n verhaal kwijt, dus gaat hij of zij maar in bezwaar.’* Volgens de geïnterviewde klantmanagers en inkomensconsulenten is de onduidelijkheid toegenomen sinds de intrede van de nieuwe werkwijze levensonderhoud eind 2017, waarin doelmatigheid en rechtmatigheid volledig gescheiden zijn. Voorheen stelde de klantmanager in het intakegesprek een aantal vragen voor de inkomensconsulent, waardoor onduidelijkheden over de ingeleverde stukken gelijk besproken konden worden. Met de nieuwe werkwijze gebeurt dit niet meer, de klantmanager richt zich alleen nog op doelmatigheid: *‘Hierdoor is het afvangen van de eerste vragen niet aan de orde.’*

Dit terwijl het inleveren van de stukken vaak een uitdaging vormt voor klanten. Ten eerste omdat ze de brieven van de gemeente hierover niet begrijpen, en ten tweede omdat er door de gemeente (zeer) veel gegevens worden gevraagd. Het Juridisch Loket signaleert dat sommige burgers meer begeleiding nodig hebben bij de aanvraag, begeleiding die bijvoorbeeld zou kunnen worden geboden door sociaal raadslieden. Bij het aanleveren van de benodigde stukken spelen tevens praktische barrières, zoals gebrek aan een printer en de verwerkingstijd binnen de gemeente waar men rekening mee dient te houden: *‘Stukken die klanten inleveren moeten altijd langs de scanstraat. Als een klant stukken inlevert zijn ze niet dezelfde dag bij de inkomensconsulent.’* Met het oog op de hersteltermijn (waarbinnen de stukken moeten worden ingeleverd) speelt ook de brievenpost een vertragende rol: *‘Je bent zo een paar dagen kwijt met het ontvangen van brieven en het opsturen van documenten.’*

In de gesprekken met betrokken professionals klinkt tevens door dat het telefonisch toelichten van een negatief besluit in de praktijk (lang) niet altijd gebeurt. In de interviews wordt hiervoor een historische verklaring aangedragen: consulenten hebben in het verleden een bewuste keuze gemaakt voor de functie van inkomensconsulent of klantmanager. Bij de keuze voor inkomensconsulent kan het beperkte klantcontact een motiverende factor zijn geweest.

Uit de interviews met advocaten komt naar voren dat er winst te behalen valt in de bejegening. Burgers voelen zich niet altijd gehoord door de gemeente. Een advocaat licht dit toe: *‘Ik denk dat burgers het vooral belangrijk vinden om serieus genomen te worden en niet vanaf het eerste moment al als potentiële fraudeurs behandeld te worden.’* Dit gaat ook op voor de afdeling handhaving: *‘Een open blik zou ik wel willen propageren. [...] Het doel van controle is zo goed mogelijk de feitelijke situatie in beeld brengen, niet om die van tevoren al in te vullen.’*

Tot slot signaleert men een verschil in kwaliteit van de besluiten. Zo zien bezwaarambtenaren soms bezwaren die voorkomen hadden kunnen worden als er zorgvuldiger onderzoek was gedaan en meer was doorgevraagd. De hoge caseload van inkomensconsulenten laat dit echter niet altijd toe.

### 3.2 Redenen bezwaar

Volgens de geïnterviewde professionals liggen de volgende redenen ten grondslag aan de bezwaren na een afgewezen bijstandsuitkering:

- Onjuiste besluiten, door gebrek aan (juiste) informatie.
- Burgers snappen de reden van afwijzing niet. Enerzijds doordat zij de betekenis van juridische termen niet begrijpen: *‘Bijvoorbeeld als er staat: uw bijstandsaanvraag is afgewezen, want u heeft een gezamenlijke huishouding. Dan denkt de klant: maar we hebben geen relatie met elkaar.’* Anderzijds

- zorgen normverschillen voor onbegrip: *‘De Participatiewet is heel ingewikkeld. Het is heel moeilijk om klanten uit te leggen waarom iets bij de een wel en bij de ander niet kan.’*
- Onvoldoende (en onpersoonlijke) toelichting van het negatieve besluit: *‘De tekst is heel algemeen. Ze gaan niet in op de punten die mensen aankaarten. [...] Klanten zeggen het ook vaak in hun bezwaar: de individuele omstandigheden zijn niet meegenomen.’*
  - Ontevredenheid over de bejegening en de manier van behandelen: *‘Klanten zijn niet tevreden over de manier waarop je ze benadert. Als de klant dan een negatief besluit krijgt, accepteert hij/zij dat niet.’*
  - Klanten zijn het oneens met het besluit.
  - Financiële nood: *‘Op het moment dat een aanvraag levensonderhoud wordt afgewezen, betekent dat dat de burger zonder inkomen zit.’*

### 3.3 Informele procedure

Onder de geïnterviewde professionals heersen verschillende ideeën over het moment in het aanvraagproces waarop een informele aanpak zou moeten worden ingepast: (1) tijdens de behandeling van de aanvraag; (2) op het moment dat het conceptbesluit er ligt; of (3) na het nemen van het (afwijzende) besluit.

Voorstanders van de eerste optie vinden het niet logisch om achteraf te bekijken hoe het heeft kunnen gebeuren dat de aanvraag is afgewezen. Zij zien mogelijkheden voor verbetering in het aanvraagproces, zodat de juiste informatie boven tafel wordt gehaald en zodoende juiste besluiten worden genomen. Bijvoorbeeld door meer persoonlijk contact met de burger: *‘Ik denk eigenlijk dat in die hele aanvraag-procedure veel meer het gesprek opgezocht zou kunnen worden.’* Meer specifiek noemt men persoonlijk contact tussen de burger en de inkomensconsulent: *‘Aan het begin een goed gesprek met de klant waarin alle punten van de rechtmatigheid worden meegenomen. Waarin de klant ruimte en openheid heeft om op dat moment zijn/haar verhaal te doen. De klant voelt zich dan begrepen en gehoord.’* Daarnaast pleiten enkele respondenten voor meer flexibiliteit in het aanvraagproces, zoals soepeler omgaan met verstreken hersteltermijnen: *‘Op de dag dat de termijn verloopt, gaat diezelfde dag een buitenbehandelingstelling eruit. Dan kan de burger weer helemaal opnieuw beginnen. Je kan best nog wat moeite doen en de burger bellen. [...] Als enkele dagen later de stukken alsnog komen, dan over termijnen heen-stappen en de aanvraag alsnog behandelen.’*

Een tweede groep respondenten start een informele aanpak bij voorkeur op het moment dat de inkomensconsulent in concept een negatief besluit heeft gemaakt: *‘Al tijdig zeggen: op grond van deze informatie wordt uw aanvraag afgewezen.’* Een belangrijk aspect dat in deze context wordt genoemd, is dat er ook ruimte voor wederhoor moet zijn en dat eventuele nieuwe informatie die de burger aandraagt moet worden benut: *‘De beslissing van de primaire afdeling voorleggen aan de burger, zodat die daarop kan reageren. Een soort hoor-wederhoor en wat cliënt dan inbrengt serieus meewegen.’*

Een derde groep ziet graag aandacht voor het mondeling toelichten van een negatief besluit, iets wat het werkproces van inkomensconsulenten wel voorschrijft, maar wat in de praktijk maar weinig lijkt te gebeuren. Ook in deze context wordt het belang van wederkerigheid genoemd. De gemeente moet de klant voorzien van duidelijke uitleg, zodat men zeker weet dat de klant de grond van de afwijzing begrijpt, maar dient daarnaast ook te luisteren naar de klant en eventuele nieuwe informatie tot zich nemen: *‘Het gaat in eerste instantie om uit te leggen waarom er is afgewezen, maar als de klant in het gesprek nieuwe inzichten en/of feiten aanbrengt, dan kan dat een reden zijn om het besluit in te trekken en de aanvraag opnieuw te bezien.’* Het huidige werkproces schrijft voor dat de telefonische toelichting voorafgaat aan de brief. Dit zou ook andersom kunnen: *‘Geef de mensen een paar dagen de gelegenheid om het (goed gemotiveerde) besluit door te nemen en bel ze daarna op. [...] U heeft het besluit ontvangen, heeft u daar nog vragen over? Bent u het daarmee eens? Waarom wel/niet? Dan heb je een opening om de informele procedure te laten werken.’*

De respondenten die werkzaam zijn binnen WPI zien het mondeling toelichten van een negatief besluit als een taak van de inkomensconsulent. Het Juridisch Loket pleit echter voor een nieuwe



contactpersoon met een frisse blik, zoals een klachtenfunctionaris. Een van de geïnterviewde advocaten beaamt dat de persoon die informeel in gesprek gaat met de burger het vertrouwen van de burger moet hebben: *‘Als de gemeente dit rechtstreeks met de burger wil doen, stuiten ze op problemen met vertrouwen. Er is wantrouwen vanuit de burger naar de overheid. Net als dat er wantrouwen is vanuit de overheid naar de burger.’* Men is het er in ieder geval over eens dat de gespreksvoerders de juiste kwaliteiten moeten beschikken, waaronder medeleven, inlevingsvermogen en goede communicatievaardigheden, en hiervoor moeten worden opgeleid.

#### Randvoorwaarden

Los van de vorm en het moment waarop een informele procedure plaats gaat vinden, noemen de respondenten een aantal randvoorwaarden waar de gemeente in de pilot in ieder geval rekening mee dient te houden:

- Een informele procedure mag de bezwaartermijn niet verkorten: *‘Vanuit dat informele proces moet de gemeente wel een soort garantie geven dat je in bezwaar niet tegen termijnoverschrijdingen gaat aanlopen. Daar zit voor de burger de grootste valkuil.’* Volgens een van de geïnterviewde advocaten vereist dit dat er duidelijk wordt gecommuniceerd over de termijn en dat er snel wordt gehandeld: *‘De gemeente moet vooral niet de indruk wekken bij de burger dat hiermee de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift wordt verlengd. Dus het vergt van de gemeente heel heldere informatie. En je moet heel snel handelen, heel kort na de beslissing.’*
- Een duidelijke uitleg over de reden van afwijzing begint bij het besluit zelf. De gemeente dient besluiten beter en in begrijpelijke taal te motiveren, waarbij wordt toegespitst op de situatie van de betreffende klant.
- Let op de formulering van het achterliggende doel: *‘Een project dat gericht is op het voorkomen van bezwaarschriften, dat is een andere insteek dan jezelf vaker bewust achter de oren krabben en vragen: hebben we het goed gedaan?’* In dit licht spreken de geïnterviewde advocaten hun zorgen uit: *‘Mijn grootste beduchtheid voor dit soort dingen is en blijft dat de kans groot is dat burgers worden afgehouden van het indienen van bezwaar.’*
- Een informele procedure vraagt om draagvlak onder de betrokken ambtenaren.
- Een informele procedure valt of staat met de bejegening. Burgers willen gehoord worden en serieus genomen worden: *‘Ik denk dat heel veel mensen zich gewoon een dossiertje voelen. Terwijl het om iets heel belangrijks gaat, namelijk kunnen eten en drinken en een dak boven je hoofd houden.’*

Hoewel het merendeel van de geïnterviewde professionals openstaat voor het idee van een informele bezwaarprocedure, delen de advocaten een kritischer en terughoudender standpunt. Zij benadrukken dat de mogelijkheid van rechtsbescherming niet ondergesneeuwd mag worden. Een van het verwoordt het als volgt: *‘Als het gaat om de vaststelling van zijn of haar aanspraken, dan moet hij of zij wel de kans hebben om daarbij juridische hulp in te roepen om te kunnen beoordelen of een beslissing wel of niet juist is. [...] Heel goed als je als wederpartijen in gesprek tot een oplossing kunt komen, maar het zijn in dit geval wel bijzondere wederpartijen. Het bestuursorgaan heeft een veel machtigere positie dan burgers, dus het is belangrijk dat er waarborgen worden ingebouwd.’* Men wijst in dit verband op de kwetsbaarheid van burgers: *‘Ik denk dat mensen die het in de aanvraagprocedure niet lukt, vaak tegen dezelfde dingen aanlopen in bezwaar. Eigenlijk is het goed dat daar hulp en begeleiding bij is. [...] Het heeft echt meerwaarde om er iemand bij te hebben, die ook kritisch naar het beleid kan kijken, naar de regels die er zijn.’*

#### Voorgangers

Uit de gesprekken met professionals komen verschillende voorbeelden van informele procedures naar voren waar het project Gedragsbeïnvloeding ‘Tussen besluit en bezwaar’ lering uit kan trekken:

- Binnen gemeente Amsterdam bestaat reeds een samenwerking tussen bezwaarambtenaren en inkomensconsulenten omtrent mogelijk onjuiste besluiten. Deze samenwerking is uitgeprobeerd in de pilot procesgericht werken (2012) en daarna vast onderdeel geworden van het werkproces: als bezwaarambtenaren denken dat het besluit onzorgvuldig of niet juist is genomen, nemen zij contact op met de inkomensconsulent die het besluit heeft genomen, met het verzoek er nog een keer naar te kijken. Als de inkomensconsulent het ermee eens is, kan die het besluit intrekken en vraagt de bezwaarambtenaar een niet-ontvankelijkheidsverklaring aan.

- In de gemeente Diemen is de praktijk dat voorafgaand aan een afwijzing van een bijstandsaanvraag mediatie wordt gestart, waarin een neutraal persoon het gesprek aangaat met de klant.
- In de gemeente Haarlemmermeer wordt sinds 2015 een informele aanpak ingezet bij bezwaarschriften in het sociaal domein. De juridisch adviseur die het bezwaarschrift behandelt, heeft vanuit zijn/haar onafhankelijke rol de taak om alle standpunten en feiten helder te krijgen en te onderzoeken wat de best mogelijke oplossing voor het geschil is. De juridisch adviseurs zijn getraind in mediationvaardigheden en nemen deel aan intervisiebijeenkomsten.
- Enkele advocaten wijzen erop dat ongeveer tien jaar geleden een soortgelijke pilot heeft plaatsgevonden binnen WPI: *'Toen waren er een paar mensen van bezwaar die je kon bellen. Zij gingen dan naar die zaak kijken en dan kon erover gesproken worden. Dat gebeurde vooral in zaken waarin juridische fouten gemaakt waren.'*
- Het Juridisch Loket heeft in het verleden een informele samenwerking gehad met een klachtenfunctionaris: *'Alle zaken van de sociale dienst waarvan we te weinig informatie hadden om ze te beoordelen, konden we met hem bespreken. [...] Wij konden verduidelijkingsvragen aan hem stellen. En wij konden hem weer stukken aanleveren van andere instanties en voor hem de feiten uitdiepen.'*
- Afdeling Inkomensvoorziening van gemeente Amsterdam heeft twee klachtencoördinatoren die binnen 24 uur na ontvangst van een klacht telefonisch contact opnemen met de klant, om te kijken of de klacht informeel afgehandeld kan worden. De klachtencoördinatoren onderhouden gedurende het hele proces het contact met de klant en fungeren zo als tussenschakel tussen gemeente en burgers.

### 3.4 De rol van advocaten

Volgens de geïnterviewde advocaten zijn de belangrijkste redenen van burgers om een advocaat in te schakelen het verkrijgen van duidelijkheid over de situatie en hulp bij het aanvechten van hun afgewezen bijstandsuitkering, omdat zij zich niet voldoende toegerust voelen om dit zelfstandig te doen. De meerwaarde van de advocaten begint al bij het opvragen van het dossier van de klant: *'Daar zit al het begin van het verschil. Als ik een zaak inneem, dan maak ik bezwaar op nader te bepalen gronden om ervoor dat zorgen dat de termijn niet verloopt. Voordat ik de gronden formuleer, vraag ik het dossier op.'* Burgers zijn doorgaans niet op de hoogte van deze mogelijkheid. Daar bovenop voegen de advocaten juridische kennis toe. Vanuit hun deskundigheid kijken zij kritisch naar het dossier van de klant, de beleidsregels en de wetgeving. Op basis hiervan stellen advocaten hun argumentatie op, tevens een punt waar burgers zonder advocaat de mist in kunnen gaan: *'Burgers hanteren vaak de verkeerde argumenten. [...] Als je in bezwaar niet alle argumenten naar voren brengt die je naar voren had kunnen brengen en het bezwaar wordt ongegrond verklaard, dan ga je in de rechtbank een probleem krijgen.'* Een vierde punt dat de geïnterviewde advocaten aandragen, is dat zij burgers met een afgewezen bijstandsaanvraag vrijwel altijd adviseren om parallel aan het bezwaar een nieuwe aanvraag in te dienen, rekening houdend met de mogelijkheid dat het bezwaar ongegrond wordt verklaard: *'Bijstand wordt niet met terugwerkende kracht toegekend, dus je moet zo snel mogelijk een nieuwe aanvraagdatum vastleggen. Soms zie je dat in het kader van de nieuwe aanvraag het probleem wordt opgelost.'* Een andere advocaat beaamt dit: *'Vaak ga je twee sporen in, omdat het in heel veel gevallen gaat om mensen die recht hebben op bijstand, maar waarin het proces niet goed is gegaan, ofwel bij de klant ofwel bij de gemeente.'*

#### Afweging van de haalbaarheid

In de interviews is aan de advocaten gevraagd of en hoe zij een afweging maken van de haalbaarheid van het bezwaar. Een belangrijk gegeven is dat advocaten doorgaans geen volledig beeld hebben van de zaak als een klant bij hen komt. Daarvoor moeten ze eerst het dossier opvragen bij de gemeente, waarvoor ze eerst een bezwaarschrift moeten indienen. In de meeste gevallen wordt de zaak wel ingenomen, om te voorkomen dat de bezwaartermijn verstrijkt en omdat er veel op het spel staat voor de mensen: *'Als het gaat om weigering van een uitkering of intrekking van een uitkering, mensen hebben daar zo veel belang bij. Doorgaans is dat wel reden om bezwaar te maken.'* Nadat men het dossier heeft ontvangen en de situatie van de klant beter in beeld heeft, maakt men de inschatting of men door moet gaan. Men zet het bezwaar niet door indien op basis van de wet en jurisprudentie heel duidelijk is dat bezwaar

maken geen zin heeft. Als voorbeeld wordt een gezamenlijke huishouding aangedragen: *‘Stel iemand heeft een afwijzing gekregen op grond van een gezamenlijke huishouding en diegene woont samen met iemand met een inkomen boven het minimum niveau, dan ben je snel klaar. Maar als mensen bij mij komen, ligt het meestal niet zo zwart-wit.’* Een ander voorbeeld dat is genoemd, is als een burger niet de juiste papieren heeft ingeleverd en het bezwaar enkel is gestoeld op slechte bejegening. Alle geïnterviewde advocaten wijzen erop dat het niet vaak voorkomt dat ze een klant adviseren om te stoppen. In het gros van de zaken zien de respondenten voldoende gronden om het bezwaar door te zetten, omdat zaken in het aanvraagproces niet goed verlopen zijn of omdat een andere afweging van de feiten mogelijk is. Een van de respondenten verwoordt dit als volgt: *‘De verrichte handelingen die hebben geleid tot dat besluit, daar kraakt het nog wel eens. Met name juridisch kan je nog wel eens dingen onderuit halen.’*

#### *De weg naar een advocaat*

Burgers vinden de weg naar een advocaat vaak door middel van mond-tot-mondreclame, vanuit hun eigen netwerk of vanuit instanties. Een belangrijke doorverwijzer op dit vlak is het Juridisch Loket. Andere doorverwijzers zijn bijvoorbeeld de bijstandsbond, maatschappelijk werk en sociaal raadslieden. Volgens de geïnterviewde advocaten vinden burgers hen ook vaak door gerichte zoekacties via internet of advertenties. Tot slot hebben enkele kantoren een bekende naam in de buurt waarin zij gevestigd zijn.

#### *Het Juridisch Loket*

Uit het interview met het Juridisch Loket blijkt dat zij een belangrijke baliefunctie hebben voor klanten van de sociale dienst: *‘Op de balie komen vooral klanten van de sociale dienst af. Mensen met een probleem dat ze niet zo goed kunnen verwoorden, vinden het prettig om papieren aan ons te laten zien.’* Voor klanten met een afgewezen bijstandsuitkering is de belangrijkste taak van het Juridisch Loket om hen te informeren over de te bewandelen weg: *‘We kijken wat in de brief staat en wat de situatie is en bespreken dan met de klant wat de mogelijkheden zijn.’* Dit resulteert in een document met een analyse van het probleem en een advies voor de oplossing, het zogenaamde diagnosedocument. Met het diagnosedocument komt de klant in aanmerking voor korting op de eigen bijdrage van de gesubsidieerde rechtsbijstand. Voordat het Juridisch Loket klanten doorverwijst naar een advocaat, maakt men een inschatting van de haalbaarheid van de zaak. De geïnterviewde medewerker van het Juridisch Loket licht dit als volgt toe: *‘Wij zijn er niet om de kansen van de advocaten te beoordelen, maar als wij denken dat de zaak geen schijn van kans heeft, dan bespreken we dat wel.’* Als het Juridisch Loket de zaak niet toevoegwaardig vindt, zijn zij gerechtigd om een blanco verwijzing te maken: *‘Als wij een blanco diagnosedocument afgeven, is dat een signaal voor de raad voor rechtsbijstand dat wij weinig kans van slagen zien. De raad kan dan alsnog gefinancierde rechtsbijstand toekennen, als de raad het anders beoordeelt dan wij.’* Nadat het Juridisch Loket de klant een diagnosedocument heeft gegeven, hebben zij geen zicht meer op de zaak.

Naast het Juridisch Loket bestaan diverse andere (juridische) instanties die burgers bijstaan. Denk aan sociaal raadslieden, stichting Strafrechtwinkel Amsterdam, de Formulierenbrigade, het Juridisch steunpunt voor dak- en thuislozen, stichting Belastingwinkel Amsterdam, Een Nieuwe Start en Stichting !WOON. Op het gebied van sociale zekerheid is het Juridisch Loket is de grootste speler.



# Conclusies

# 4

## 4 Conclusies

### 4.1 Inleiding

Burgers die het niet eens zijn met een besluit van de overheid kunnen hiertegen bezwaar maken op grond van de Algemene wet bestuursrecht. De bezwaarprocedure wordt door burgers doorgaans als formeel en weinig bevredigend ervaren. Aan het doorlopen van de bezwaarprocedure zijn voor de betrokken partijen bovendien de nodige (proces)kosten verbonden. Dit is voor gemeente Amsterdam aanleiding om te proberen (naast de formele bezwaarprocedure) een informele procedure in te richten, om in gesprek te raken met burgers over besluiten waarin zij zich niet kunnen vinden en zodoende een klantvriendelijkere heroverweging te laten plaatsvinden. Deze informele procedure zal in de vorm van een pilot worden uitgetest. De gemeente heeft ervoor gekozen om de pilot te richten op bijstandszaken. RegioPlan is door de gemeente gevraagd om een vooronderzoek uit te voeren, aan de hand waarvan invulling zal worden gegeven aan de pilot.

Dit vooronderzoek had tot doel om zicht te krijgen op de manier waarop en de omstandigheden waaronder de burgers gestimuleerd worden om een informele procedure te verkiezen boven de formele bezwaarprocedure, in geval van onvrede met een besluit. Daarvoor zijn interviews afgenomen met verschillende betrokkenen: de gemeentelijke ombudsman, de teammanager klachtencoördinatoren afdeling Inkomensvoorziening, negentien burgers met een afgewezen bijstandsuitkering, een beleidsmedewerker Werk en Inkomen, twee klantmanagers, twee inkomensconsulenten, twee bezwaarambtenaren, zes advocaten, een medewerker van het Juridisch Loket en een lid van de Participatieraad. Door middel van deze gesprekken is achterhaald welke overwegingen een rol spelen bij de keuze om bezwaar te maken en om daarbij al dan niet een advocaat in de arm te nemen, evenals wat de belangrijkste voorwaarden zijn om de informele procedure succesvol te maken. In dit hoofdstuk bespreken we de belangrijkste conclusies van ons onderzoek (paragraaf 4.2) en de aanvullende onderzoeken van Afdeling Onderzoek, Informatie en Statistiek en afdeling Audit en Kwaliteit (paragraaf 4.3). Tot slot eindigen we met een aantal lessen voor de inrichting van de pilot (paragraaf 4.4).

### 4.2 Conclusies

#### *Aanvraagproces*

Een onderzoek naar redenen voor bezwaar na een afgewezen bijstandsuitkering en behoeften, ideeën en aandachtspunten met betrekking tot een informele bezwaarprocedure, kan niet los worden gezien van de ervaringen tijdens het aanvraagproces. Uit de gesprekken met verschillende actoren komt steeds weer naar voren dat burgers het gevoel hebben dat er niet echt naar ze geluisterd wordt en dat zij zich niet serieus genomen voelen. De wensen en behoeften van burgers hebben veelal betrekking op bejegening: een luisterend oor, vriendelijkheid, begrip en menselijkheid. Dit staat haaks op het feit dat tijdens het aanvraagproces het contact tussen gemeente en burger grotendeels via brief verloopt. In diverse interviews klinkt de wens door voor meer persoonlijk contact, waarin de gemeente duidelijkheid schept en waarin burgers hun verhaal kwijt kunnen. Dit geldt zowel voor het aanvraagproces als voor de afwijzing. Indien een aanvraag voor een bijstandsuitkering leidt tot een negatief besluit, dienen inkomensconsulenten naast de brief het besluit ook telefonisch toe te lichten aan de burger. Uit de interviews met burgers komt naar voren dat dit in de praktijk nauwelijks gebeurt. Een kanttekening bij deze bevinding is dat wij slechts een kleine groep mensen hebben gesproken, waarvan twee zich niet meer herinneren wat voor contact er rondom de afwijzing is geweest. Verschillende geïnterviewde professionals bevestigen echter dat het telefonisch contact bij een negatief besluit niet altijd plaatsvindt en dat hier geen controle op is. Dit wordt gezien als een gemis, mede doordat de besluiten kort en standaard zijn en niet toegespitst op de persoonlijke situatie.

Naast verbeterde bejegening en communicatie, hebben burgers behoefte aan meer maatwerk. In verschillende gesprekken klinkt door dat het sec volgen van procedures kan leiden tot een afwijzing, terwijl de klant feitelijk wel in aanmerking komt voor een bijstandsuitkering. Het is niet ondenkbaar dat de hoge caseload van inkomensconsulenten hier in negatieve zin aan bijdraagt.

### *Bezwaar*

Als gevolg van de beperkte communicatie en toelichting, de onduidelijkheid rondom de afwijzing en onprettige bejegening, gaan mensen in bezwaar. Burgers zijn er vaak van overtuigd dat de afwijzing onterecht is. Bovendien staat er voor de mensen veel op het spel: de afwijzing betekent dat ze zonder inkomen zitten.

Het gebrek aan duidelijkheid/begrip van de situatie en het gevoel dat de gemeente niet naar burgers luistert, zijn tevens aanleiding om een advocaat in te schakelen voor het bezwaar. Advocaten brengen deskundigheid in en komen op voor de rechten van de burger, waardoor men zich wel gehoord en serieus genomen voelt. Een deel van de mensen die geen advocaat hebben ingeschakeld voelde zich voldoende toegerust om zelfstandig bezwaar te maken. Daarnaast bestaat een kwetsbaardere groep mensen, die niet op de hoogte waren van de mogelijkheid om een advocaat in te schakelen, die de eigen bijdrage niet konden betalen of die geen energie konden opbrengen voor het zoeken naar een advocaat.

### *Informele procedure*

Een informele procedure moet in de eerste plaats voorzien in de behoefte aan duidelijke informatie en uitleg, zowel tijdens het aanvraagproces als tijdens de afwijzing. Een afwijzing middels een korte, standaardbrief is voor burgers onvoldoende. Men wenst een persoonlijk gesprek waarin naast uitleg van de gemeente ook naar de burger geluisterd wordt en eventuele nieuwe informatie door de gemeente in overweging wordt genomen. Gehoord worden is een tweede, niet minder belangrijke behoefte die duidelijk naar voren komt. In het verlengde hiervan hebben burgers gedurende het gehele proces behoefte aan vriendelijke bejegening en een persoonlijke benadering.

Over het moment waarop een informele procedure moet plaatsvinden, wisselen de geïnterviewde professionals van mening: tijdens de behandeling van de aanvraag; op het moment dat het conceptbesluit er ligt; of na het nemen van het (afwijzende) besluit. Voor alle drie valt iets te zeggen. Overall is de kern goede informatieverzameling om het juiste besluit te kunnen nemen en goede toelichting van het negatieve (concept)besluit, beide met ruimte voor wederhoor in de vorm van persoonlijk contact met de klant.

## 4.3 Aanvullende onderzoeken

### *Achtergrondkenmerken*

Parallel aan dit kwalitatieve vooronderzoek hebben nog twee onderzoeken plaatsgevonden binnen het project Gedragsbeïnvloeding 'Tussen besluit en bezwaar'. Het onderzoek van afdeling Onderzoek, Informatie en Statistiek van gemeente Amsterdam, waarin achtergrondgegevens van burgers met een afgewezen bijstandsuitkering zijn geanalyseerd, had tot doel om kenmerken uit te lichten van mensen die in bezwaar gaan en mensen die daarbij een advocaat inschakelen. Het eerste kenmerk dat naar voren komt, is het opleidingsniveau van de burger. Er is geen noemenswaardig verschil tussen de opleidingsniveaus (hoog, midden, laag, geen) en het percentage burgers dat bezwaar maakt. Wel springt een groep burgers waarvan de opleiding niet is ingevuld er significant uit: zij maken minder vaak bezwaar ten opzichte van de overige burgers (3,4% tegenover 9,8%). Dit roept de vraag op wat voor mensen onder deze groep vallen, en of zij een overeenkomende achtergrond hebben (waarom is hun opleidingsniveau niet ingevuld?). Daarnaast blijkt dat leeftijd van de burger een rol kan spelen in de keuze om wel of geen advocaat in te schakelen: de groep burgers ouder dan 33 jaar maakt vaker bezwaar met een advocaat dan de groep burgers jonger dan 33 jaar (65% tegenover 43%). Een interessante vraag is of deze laatste groep zich beter toegerust voelt om zelfstandig bezwaar te maken, of dat zij behoren tot de groep die de weg naar een advocaat niet weet te vinden of de eigen bijdrage niet kan betalen.

### *Dossieronderzoek*

Afdeling Audit & Kwaliteit van gemeente Amsterdam heeft 52 dossiers gelicht van burgers die na een afgewezen bijstandsuitkering bezwaar hebben gemaakt, waarvan de helft met advocaat en de andere helft zonder. De onderzoekers gingen op zoek naar antwoorden op de vraag waarom bezwaren met advocaat vaker gegrond worden dan bezwaren zonder advocaat en beoordeelden of het bezwaar

voorkomen had kunnen worden. Het eerste dat hun is opgevallen, is dat de gemiddelde doorlooptijden langer zijn in bezwaarzaken met advocaat dan in zaken zonder advocaat (circa 57 dagen tegenover circa 35 dagen). Dit wijst erop dat advocaten langer de tijd nemen om de situatie van de klant op te tekenen in relatie tot de beleidsregels en wetgeving. Uit onze interviews met advocaten kwam naar voren dat burgers moeite kunnen hebben met het beargumenteren van hun bezwaarschrift. De onderzoekers van Audit & Kwaliteit hebben dit onderzocht en kwamen dit slechts in beperkte mate tegen: de bezwaarschriften met advocaat zijn in alle gevallen goed gemotiveerd, maar ook in bijna 90 procent van de bezwaarschriften zonder advocaat vinden zij dat de burger zijn/haar belang goed verwoordt en inhoudelijk goed tot de kern komt. Wel maken advocaten meer dan de burger gebruik van de mogelijkheid voor het indienen van bezwaar op nadere gronden en het benoemen van wetsartikelen van de Participatiewet en de Algemene wet bestuursrecht. Daarnaast uiten zij vaker kritiek op het proces van besluitvorming. Dit wijst erop dat advocaten vanuit hun deskundigheid andere, uitgebreidere argumenten kunnen aandragen.

Tot slot concluderen de onderzoekers van Audit & Kwaliteit dat in ruim een derde van de gecontroleerde dossiers een bezwaarschrift waarschijnlijk voorkomen had kunnen worden, omdat het primaire besluit verkeerd genomen of onvoldoende onderbouwd is. In het bijzonder valt het de onderzoekers op dat in een deel van deze bezwaarprocedures aanvullende informatie is opgevraagd. Informatie die volgens hen nodig is om een deugdelijk besluit te kunnen nemen, maar die in het primaire proces niet boven tafel is gekomen. Indien dit wel was gebeurd, had de burger zich misschien beter gehoord gevoeld en had een bezwaarprocedure wellicht voorkomen kunnen worden. Dit sluit aan bij onze bevindingen uit interviews met bezwaarambtenaren en advocaten, die stellen dat sommige bezwaren voorkomen hadden kunnen worden als er zorgvuldiger onderzoek was gedaan en meer was doorgevraagd. De onderzoekers van Audit & Kwaliteit concluderen dan ook dat er winst valt te behalen in het primaire proces. Informele contacten met de burgers zouden volgens hen een goed middel kunnen zijn om alle benodigde informatie van de burger te verzamelen.

#### 4.4 Lessen voor de pilot

Op basis van de bovenstaande conclusies komen we tot de volgende lessen voor de inrichting van de pilot:

- Verken de verschillende initiatieven die (binnen en buiten gemeente Amsterdam) het project Gedragsbeïnvloeding ‘Tussen besluit en bezwaar’ zijn voorgegaan en trek hier lering uit. Natuurlijk verschillen de initiatieven in context. Desalniettemin achten wij het leerzaam om te bekijken wat daar goed en niet goed verloopt/is verlopen en hoe men omgaat met zaken als bejegening en communicatie.
- Creëer meer duidelijkheid voor burgers. Veel burgers vinden het aanvraagproces van een bijstandsuitkering, en de daarachter liggende Participatiewet, ingewikkeld. Er is behoefte aan duidelijke uitleg tijdens het aanvraagproces en duidelijke – op de persoon toegespitste – uitleg over de reden van afwijzing.
- Meer persoonlijk contact met de burger zou kunnen leiden tot betere informatieverzameling en minder onjuiste besluiten en bezwaarprocedures. Hetzelfde geldt voor een bepaalde mate van flexibiliteit, zoals soepeler omgaan met verstreken hersteltermijnen in plaats van de burger weer een nieuwe aanvraag laten indienen.
- Een informele procedure valt of staat met de bejegening. Burgers hebben behoefte aan vriendelijkheid, menselijkheid en begrip. De uitvoerders van een informele procedure moeten over goede communicatieve vaardigheden beschikken en hierin getraind worden.
- Denk goed na over de formulering van het doel van de pilot en creëer draagvlak hiervoor binnen de verschillende betrokken afdelingen.
- Houdt rekening met de bezwaartermijn, die mag niet in het geding komen door een informele procedure.
- Houdt rekening met de kwetsbaarheid van burgers. Er zijn burgers die niet voldoende toegerust zijn of zich niet voldoende toegerust voelen om voor zichzelf op te komen in het kader van een besluit van de gemeente waar zij het niet mee eens zijn. Voor deze burgers moet altijd de mogelijkheid van (juridische) onafhankelijke hulp en begeleiding blijven bestaan.

# Bijlagen

# B



## Bijlage 1 - Analyse achtergrondkenmerken door OIS



Gemeente  
Amsterdam

# Tussen besluit en bezwaar

OIS – Maarten van Ommen

4 april 2018



## Doel

Om met behulp van kwantitatieve analyse op basis van kenmerken verschillen te vinden tussen:

- Personen wiens aanvraag levensonderhoud werd afgewezen en bezwaar aantekenden versus personen die geen bezwaar aantekenden
- Personen die bezwaar aantekenden met advocaat versus personen die dat deden zonder advocaat



# Data kenmerken

De volgende kenmerken zijn gebruikt:

| Kenmerk             | Gebruikt | Opmerking                           |
|---------------------|----------|-------------------------------------|
| GESLACHT            | ja       |                                     |
| GEBOORTEJAAR        | nee      | Leeftijd gebruikt                   |
| LEEFTIJD            | ja       |                                     |
| NATIONALITEIT       | ja       | Nederlandse versus Niet-Nederlandse |
| POSTCODE5           | ja       | Vertaald naar gebieden              |
| STATUSHOUDER        | ja       |                                     |
| AANTAL_AANVRAGEN_LO | nee      |                                     |
| OPLEIDINGSNIVEAU    | ja       | Voor indeling zie volgende sheet    |
| AANTAL_KLACHTEN     | nee      |                                     |



# Opleidingsniveau

CBS-indeling, voor meer informatie zie [link](#):

- Geen: geen basisonderwijs
- Laag: basisonderwijs, vmbo niet afgerond, havo niet afgerond, vwo niet afgerond, mbo niet afgerond, vmbo, mbo niveau 1
- Middelbaar: havo, vwo, mbo niveau 2, 3 en 4
- Hoog: hbo, wo

NB: De data liet het niet toe om onderscheid te maken tussen mbo niveau 1, 2, 3 en 4. In de analyse is ervoor gekozen om personen met mbo in de categorie middelbaar te plaatsen. Er is dus sprake van enige ruis.



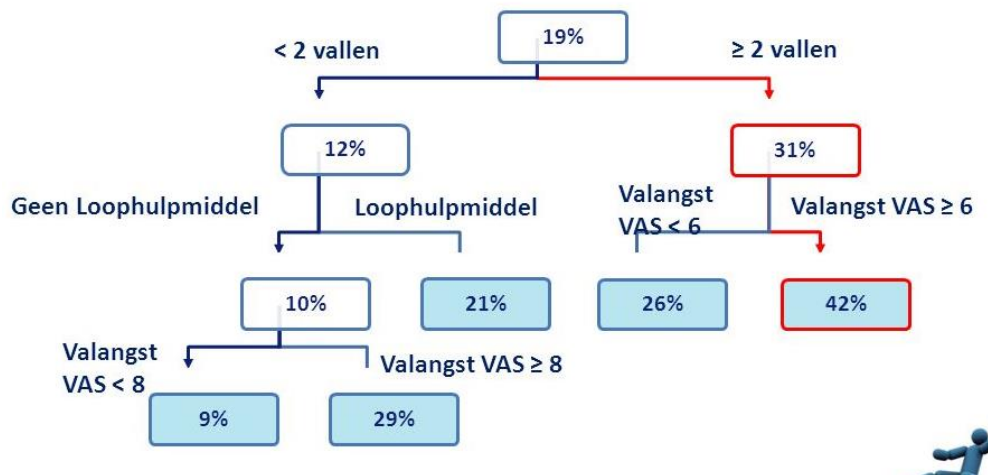
# Resultaten

Door middel van 'decision trees' wordt er aan de hand van kenmerken gezocht naar groepen met een relatief hogere dan wel lagere kans op een bepaalde actie (bijvoorbeeld bezwaar maken).

Zie hieronder een voorbeeld met de kans op herhaald vallen.

## Valbeslisboom (Peeters et al, Huisarts Wet 2011)

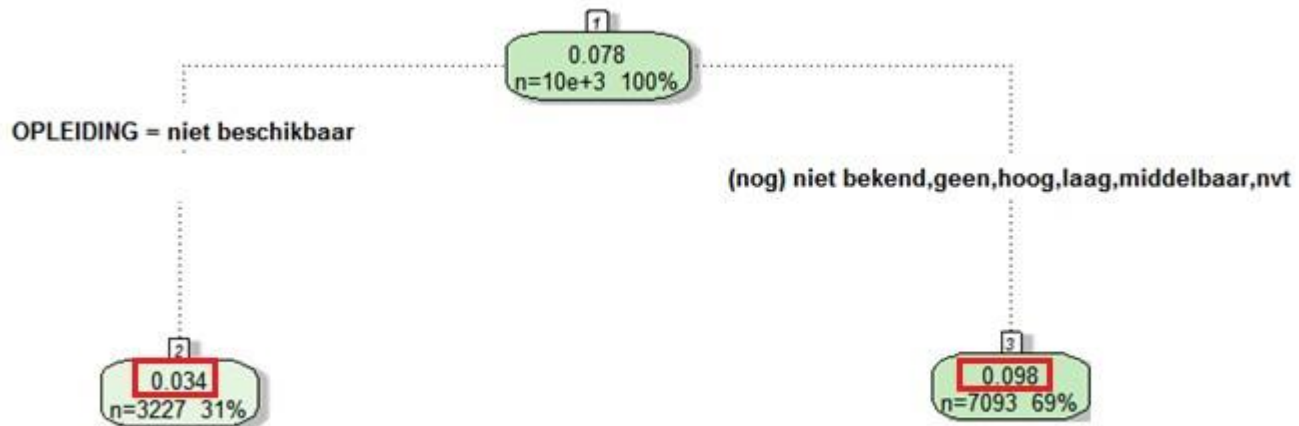
kans op herhaald vallen ( $\geq 2$  per  $\frac{1}{2}$  jaar)





## Resultaten bezwaar (1)

- 7,8 % van de mensen met een afgewezen aanvraag maakt bezwaar
- (Samengestelde) groep met opleiding 'niet beschikbaar' heeft lager percentage bezwaar (3,4%) vergeleken met de groep van de overige opleidingen (9,8%). Zie de beslisboom hieronder met de twee groepen. De afzonderlijke percentages per opleidingsniveau worden weergegeven op de volgende slide.



\* NA = Not Available/niet beschikbaar



## Percentage bezwaar per opleidingsniveau

| OPLEIDING         | Aantal afgewezen aanvragen | Percentage bezwaar |
|-------------------|----------------------------|--------------------|
| NA*               | 3227                       | 3,4                |
| (nog) niet bekend | 224                        | 6,7                |
| nvt               | 6                          | 33,3               |
| geen              | 346                        | 10,4               |
| laag              | 2020                       | 11,3               |
| middelbaar        | 3348                       | 9,5                |
| hoog              | 1149                       | 8,2                |

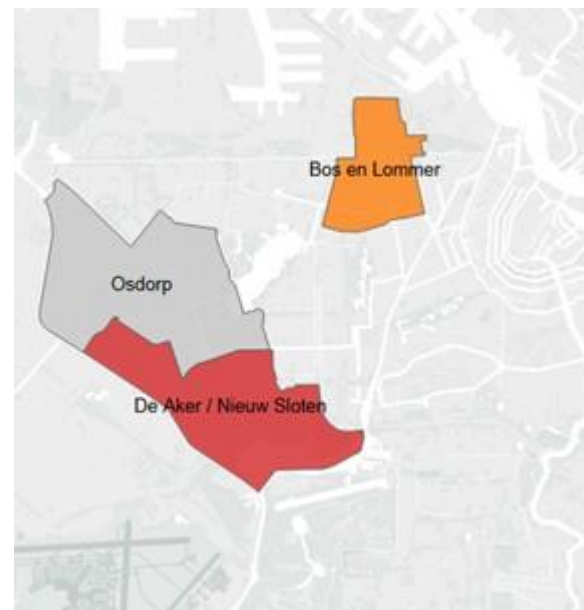
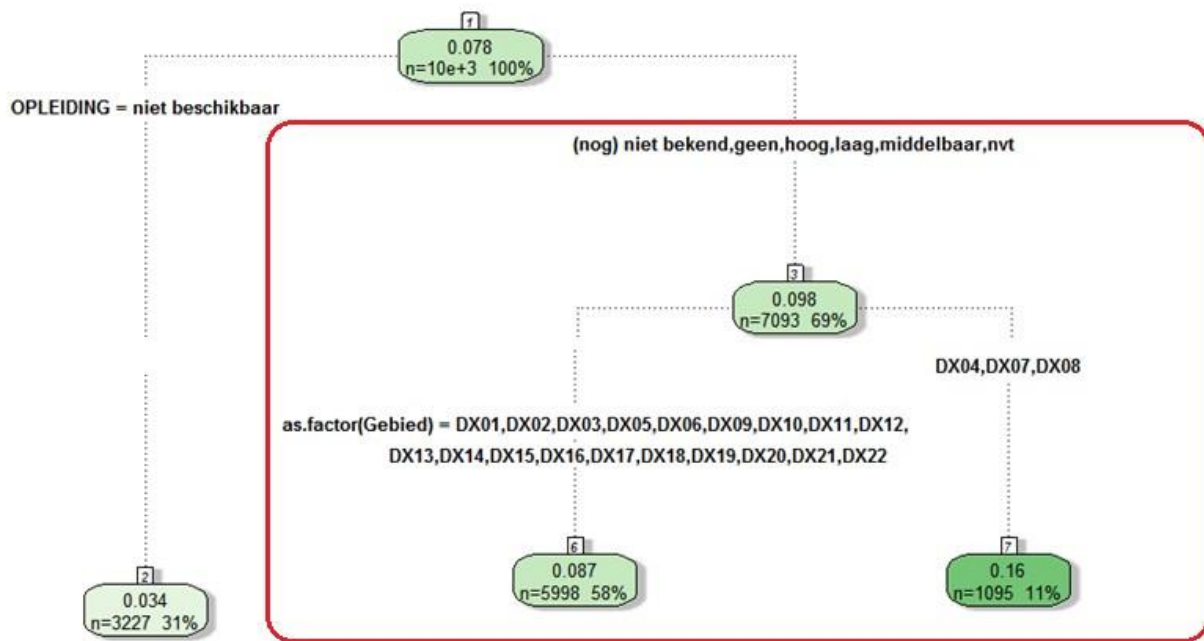
\*NA = Not Available/niet beschikbaar





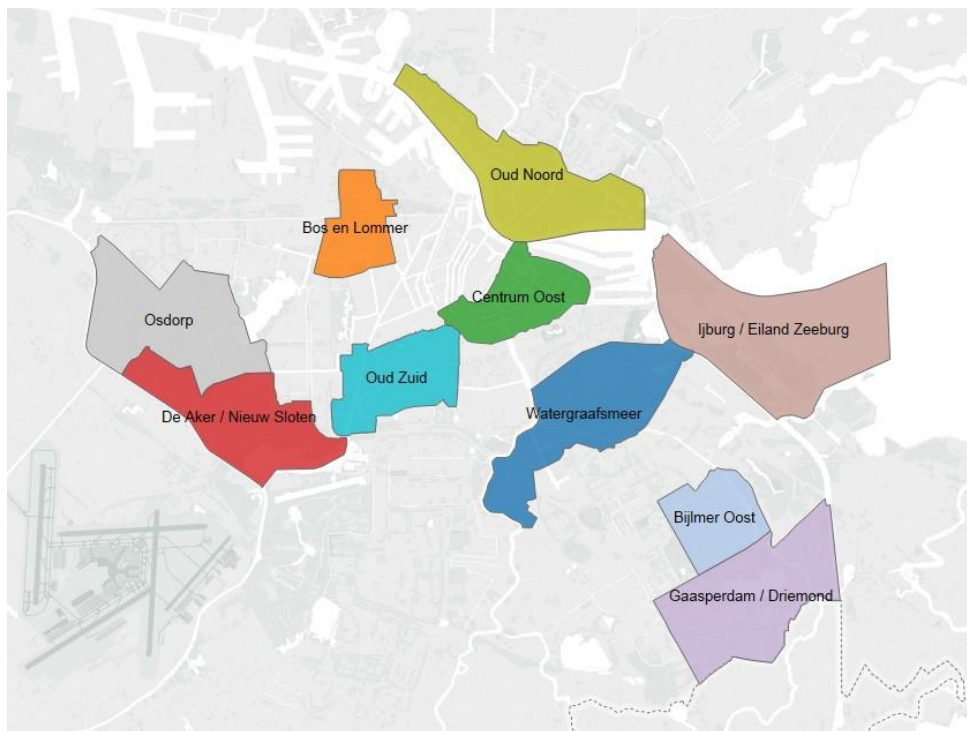
## Resultaten bezwaar (2)

Binnen de groep 'hoge bezwaar' (opleiding (nog) niet bekend, geen, hoog, laag, middelbaar en nvt), maken personen uit gebieden Osdorp, Bos en Lommer en De Aker vaker bezwaar (16% om 8,7%). Zie rode vak hieronder.



# Resultaten bezwaar met advocaat (1)

- 58% van de mensen met bezwaar heeft een advocaat
- Groep met personen ouder dan 33 jaar maakt vaker bezwaar met advocaat dan groep met personen jonger dan 33 jaar (65% om 43%).
- Binnen de groep  $\geq 33$  jaar maken onderstaande gebieden vaker bezwaar met advocaat (74% om 55%):



# ✖ ✖ ✖ Mogelijk vervolgonderzoek

De volgende stappen kunnen gezet worden om te komen tot betere en meer gespecificeerde resultaten:

- Validatie aantallen, wat kan leiden tot mogelijk betere data
- Extra kenmerken meenemen (data nog te verzamelen):
  - Aantal contactmomenten (leidt dit tot minder bezwaren?)
  - Kinderen
  - Burgerlijke staat
  - Soort Uitkering (alleenstaand, gezin), relatie niet te maken
  - Modus aanvraag (elektronisch vanaf 2010, papier)
  - Proxy gegrond en ongegrond voor sterkte van case

Analyse van mensen met bezwaar (803) vergelijken met mensen met beroep (154)



## Bijlages

- Data
- Toelichting bezwaar
- Data kerngetallen
- Beslisboom Bezwaar
- Beslisboom Beroep



## Data

Brondata:

- Aanvragen (file vzk8372\_aanvragen\_2014\_tm\_2017.xls) bevat ruim 76 duizend regels
- Bezwaren (file "vzk8372\_zaken\_2015\_tm\_2017.xls") bevat 5695 regels

Definities:

- Afgewezen aanvragen levensonderhoud:  
REGELING\_LO=='WWB Levensonderhoud' met  
Toegekend=='Nee'
- Beroep tegen aanvraag levensonderhoud:  
Bezwaren met onderwerp
  - 'P-WET - inlichtingen - aanvraag'
  - 'P-WET - vermogen - aanvraag'
  - 'P-WET - inkomsten - aanvraag'
  - 'P-WET - woon/leefsituatie - aanvraag'
  - 'P-WET - buiten behandeling laten aanvraag'



## Toelichting bezwaar

Zoals besproken zijn er ook zaken die zowel aanvragen levensonderhoud als bijzondere bijstand betreffen. In de eerste onderstaande lijst zie je de onderwerpen die in de meeste gevallen een aanvraag levensonderhoud betreffen. Ik ga hier vanuit omdat er voor Bijzondere Bijstand ook onderwerpen zijn opgenomen zoals “P-WET - WWB BB - overige incidentele bijstand” en omdat er op bundelonderwerp naast “participatiewet” ook andere bundelonderwerpen zijn zoals “WWB bijzondere bijstand”. Laat onverlet dat in feite ook een aanvraag bijzondere bijstand op grond van bijvoorbeeld vermogen kan worden afgewezen.

Hierbij de filtercriteria op onderwerp (M)

- P-WET - inlichtingen - aanvraag
- P-WET - vermogen - aanvraag
- P-WET - inkomsten - aanvraag
- P-WET - woon/leefsituatie - aanvraag
- P-WET - buiten behandeling laten aanvraag

De onderstaande onderwerpen zullen ook bezwaren op aanvraag bevatten maar kunnen ook betrekking hebben op aanvragen bijzondere bijstand

- P-WET - voorliggende voorziening
- P-WET - ingangsdatum / twk
- P-WET – verblijfstitel

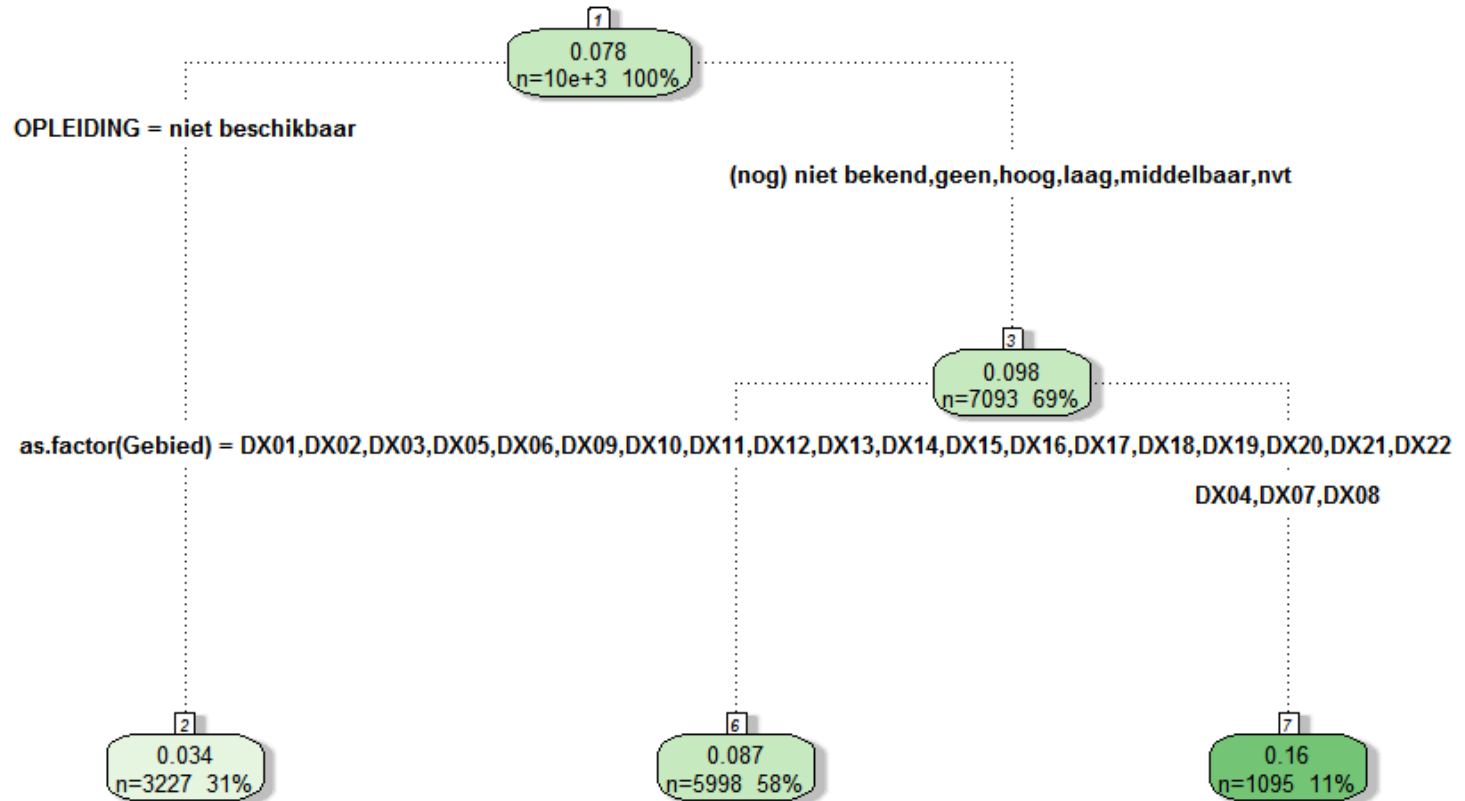


## Data kerngetallen

- Vanaf januari 2016 (vanwege wijziging in codering) tot eind 2017 1.217 unieke personen met een bezwaar
- Vanaf december 2015 10.320 unieke personen met een afgewezen aanvraag levensonderhoud
- Van 1.217 personen met bezwaar is er bij 803 ook een aanvraag levensonderhoud bekend (van 414 dus niet, mogelijke oorzaak aanvraag bijzondere bijstand)
- Van de 803 personen met bezwaar op levensonderhoud maakt 57,9% (=465) gebruik van een advocaat
- Op basis van deze gegevens is het percentage mensen dat bezwaar maakt tegen een niet toegekende aanvraag levensonderhoud 7,8 % (=803/10.320)

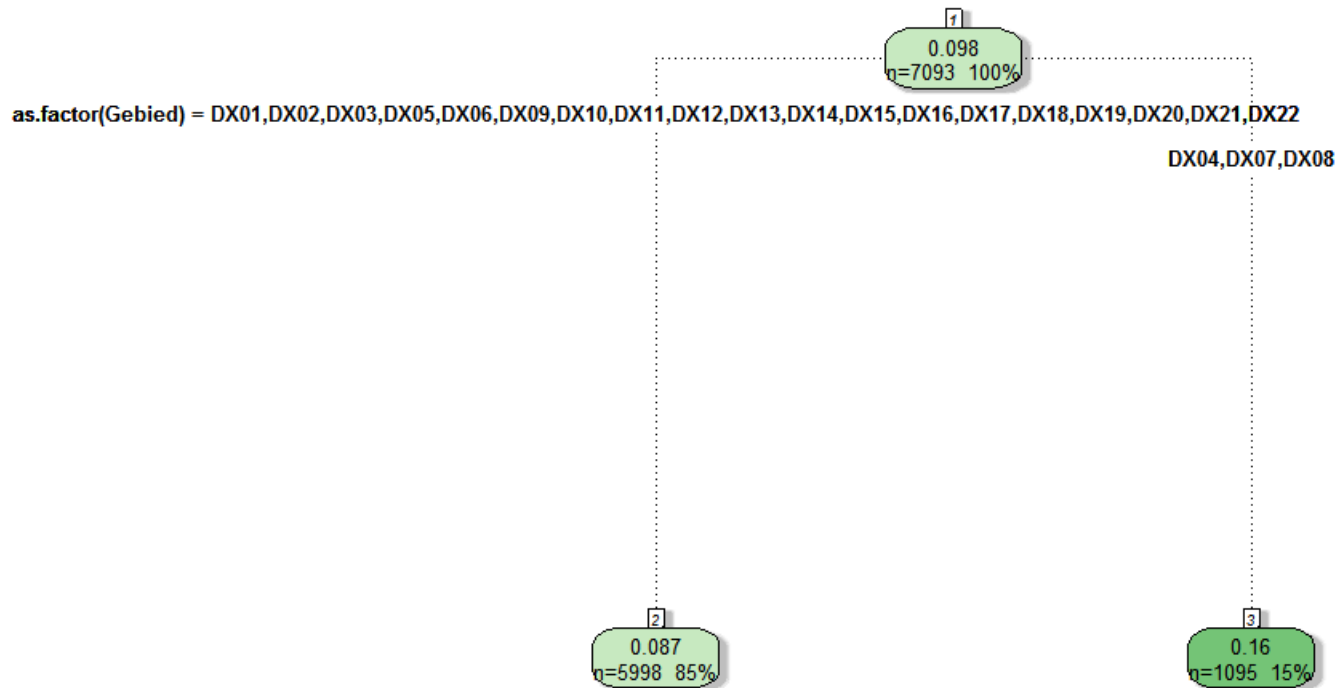


# Beslisboom Bezwaar

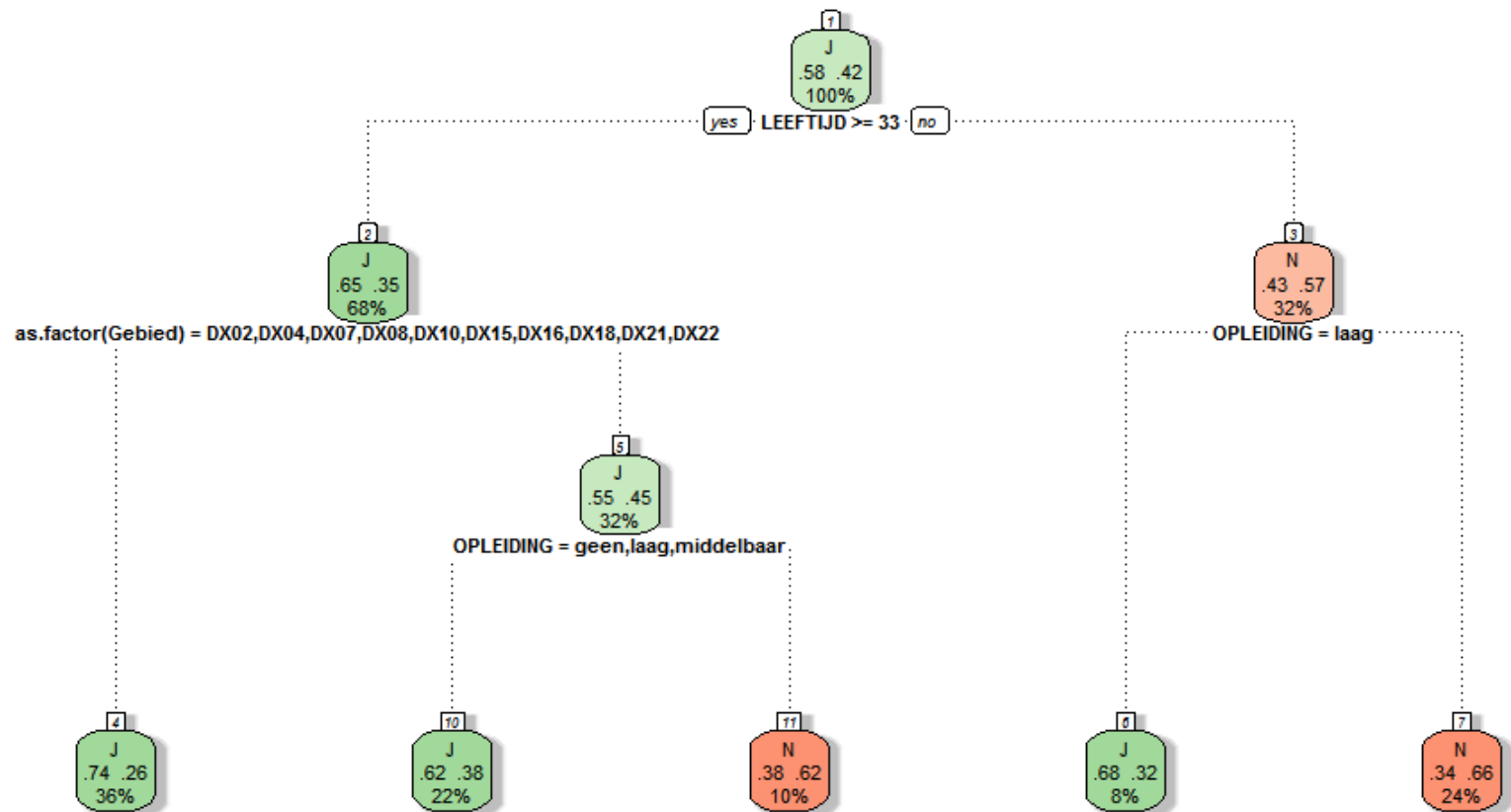




# ❌ ❌ Beslisboom Bezwaar (zonder cases ❌ opleiding = 'niet beschikbaar')



# ❌❌❌ Beslisboom bezwaar met advocaat



## Bijlage 2 – Dossieronderzoek door Audit en Kwaliteit



**Gemeente  
Amsterdam**

Cluster Sociaal

Audit en Kwaliteit

# Rapport

## Dossieronderzoek

### Tussen besluit en bezwaar

|                      |                                                    |
|----------------------|----------------------------------------------------|
| <b>Uitvoerder(s)</b> | Jacqueline Onkenhout, Monique Bense, Patricia Babb |
| <b>Datum rapport</b> | 6 april 2018                                       |

---

## Inhoud

|                                                   |          |
|---------------------------------------------------|----------|
| <b>Inhoud .....</b>                               | <b>2</b> |
| <b>1 Samenvatting onderzoek .....</b>             | <b>3</b> |
| 1.1 Opdracht, opdrachtgever en doelstelling ..... | 3        |
| 1.2 Scope van de opdracht .....                   | 3        |
| 1.3 Conclusie.....                                | 3        |
| <b>2 Verrichte werkzaamheden .....</b>            | <b>4</b> |
| 2.1 Soort controle .....                          | 4        |
| 2.2 Controle object .....                         | 4        |
| 2.3 Normenkader .....                             | 4        |
| 2.4 Uitvoering onderzoek.....                     | 4        |
| <b>3 Bevindingen en aanbevelingen .....</b>       | <b>5</b> |
| 3.1 Met of zonder Advocaat .....                  | 5        |
| 3.2 Had bezwaar voorkomen kunnen worden .....     | 6        |

---

# 1 Samenvatting onderzoek

## 1.1 Opdracht, opdrachtgever en doelstelling

Een onderdeel van de pilot Tussen besluit en bezwaar betreft het dossieronderzoek.

De doelstelling van het project is vaststellen of er mogelijkheden zijn om het gedrag van klanten te beïnvloeden door informele acties uit te voeren tussen besluit en bezwaar. Deze doelstelling wordt doorvertaald naar de volgende vragen:

- Waarom resulteren zaken met advocaat vaker in succes voor de burger dan zaken zonder advocaat?
- Is er een verschil in kwaliteit van dossier tussen zaken met en zonder advocaat? Bijvoorbeeld formulering van reden van bezwaar, doorlooptijd en/of aantal contactmomenten?
- Had de bezwaarprocedure voorkomen kunnen worden door middel van een informeel gesprek na het besluit?

## 1.2 Scope van de opdracht

De audit richt zich op bezwaarschriften van burgers naar aanleiding van een afgewezen aanvraag levensonderhoud 27+, exclusief bijzondere doelgroepen, waarbij het bezwaar is afgehandeld in 2017. Bij de steekproeftrekking, 52 dossiers conform plan van aanpak, is een gelijke verdeling gemaakt tussen met en zonder advocaat en gegrond en ongegrond.

## 1.3 Conclusie

Gebleken is dat in zaken waarbij de burger een advocaat in de arm heeft genomen er een licht verhoogde kans is dat de bezwaren gegrond worden verklaard (23% met advocaat en 17% zonder advocaat).

Er zijn geen duidelijke verschillen geconstateerd in de afhandeling van de besluiten op bezwaar in dossiers met en zonder advocaat. Ook het aantal contactmomenten verschilt niet veel van elkaar. Wel is er een verschil geconstateerd in de doorlooptijden. De afhandeling van dossiers met advocaat duurt gemiddeld langer: met advocaat 57 dagen en zonder advocaat 35 dagen. Mogelijkerwijs komt dit doordat advocaten vaker gebruikmaken van de mogelijkheid om een bezwaarschrift in te dienen waar later nog een aanvulling op volgt. Zij reageren dan tijdig binnen de bezwaartermijn, en leveren dan later alsnog de nadere gronden en benoemen relevante wetsartikelen. Dit is ook een van de grootste verschillen tussen de motivatie van bezwaar in bezwaarschriften met advocaat en zonder advocaat. Hoewel beiden inhoudelijk op het primair besluit reageren, gebruikt de advocaat meer juridische terminologie en opmerkingen over de kwaliteit van de uitvoering van besluitvorming binnen de RVE Inkomen.

Op basis van onze beoordeling had in 36 procent van de onderzochte dossiers een bezwaarprocedure voorkomen kunnen worden. Gezien ook het feit dat iets meer dan de helft van de door ons onderzochte dossiers na bezwaar alsnog wordt toegekend, valt er winst te behalen, maar vooral bij het primaire proces. Maatregelen zouden zich niet alleen moeten richten op het beïnvloeden van gedrag van de burger, maar ook vooral op het beïnvloeden van gedrag van de

---

medewerkers betrokken bij het primaire besluit. Informele contacten met de burgers zouden een goed middel kunnen zijn om de benodigde aanvullende informatie te krijgen die nu vaak ontbreekt om een uitkering te kunnen toekennen.

## **2 Verrichte werkzaamheden**

### **2.1 Soort controle**

De volgende werkzaamheden zijn uitgevoerd:

1. Bestandsanalyse
2. Dossiercontrole op basis van een deelwaarneming.

### **2.2 Controleobject**

Het controleobject zijn de afgehandelde bezwaarschriften vanuit Octopus (systeem bezwaar-procedure). Vanuit de registraties in Octopus is niet te selecteren naar soort besluit waartegen bezwaar is ingediend. Daarom is op administratienummer Octopus gekoppeld aan Socrates (uitkeringssysteem) besluiten. Maar ook in Socrates valt niet direct te selecteren op aanvragen levensonderhoud. We hebben 435 dossiers geselecteerd op 'bundelonderwerp' Participatiewet en onderliggend onderwerp waarin aanvraag is benoemd en daaruit een steekproef van 52 dossiers getrokken waarvan het bezwaar in 2017 is afgehandeld.

Bij de uitvoering van de steekproef bleek het toch voor te komen dat het primaire besluit geen aanvraag levensonderhoud was, maar bijzondere bijstand of een mutatie in klantsituatie die gevolgen had voor de uitkering. Het lijkt hierbij te gaan om verkeerde registraties in Socrates. Indien dit het geval is, lijkt een zuiver bestand op eerste aanvragen levensonderhoud niet haalbaar. We hebben verder hier geen onderzoek naar gedaan gezien de beperkte tijd.

We hebben in deze rapportage wel alle geselecteerde dossiers beoordeeld en de resultaten meegenomen in dit onderzoek. Het beeld van het onderzoek verandert hierdoor niet.

### **2.3 Normenkader**

Het gehanteerde normenkader bestaat uit :

- Participatiewet
- Algemene wet bestuursrecht
- Beleidsregels
- Beleidsvoorschriften

### **2.4 Uitvoering onderzoek**

De audit is uitgevoerd door drie medewerkers van Team Audit en Kwaliteit.

---

## 3 Bevindingen en aanbevelingen

### 3.1 Met of zonder advocaat

Het beeld vooraf bestond dat met advocaat vaker een bezwaarschrift gegrond wordt verklaard dan zonder advocaat. De steekproef is getrokken uit de massa van 435 dossiers, waarvan 57 procent met advocaat en 43 procent zonder advocaat. Uit de steekproef van 52 dossiers blijkt dat met advocaat in 23 procent van de gevallen een bezwaar gegrond is verklaard. Zonder advocaat geldt dat voor 17 procent van de bezwaren.

De gemiddelde doorlooptijd vanuit het totale bestand is met advocaat ca. 57 dagen en zonder advocaat ca. 35 dagen. Als we kijken naar de gegronde bezwaren is de gemiddelde doorlooptijd met advocaat ca. 63 dagen (ongegronde ca. 55 dagen) en zonder advocaat gemiddeld ook 35 dagen. Dit is zonder inachtneming hersteltermijnen. Wettelijke termijnen kunnen daardoor langer zijn.

De langere doorlooptijd in zaken met advocaat lijkt deels veroorzaakt te worden omdat advocaten gebruikmaken van de mogelijkheid om een bezwaarschrift in te dienen waar later nog een aanvulling op volgt. Zij reageren dan tijdig binnen de bezwaartermijn, en leveren dan later alsnog de nadere gronden en benoemen relevante wetsartikelen. Uit het dossier valt niet de relatie te leggen dat langere doorlooptijd tot meer gegrondverklaringen leidt.

#### Motivatie bezwaarschrift

In de zaken met advocaat zijn de bezwaarschriften in alle gevallen voldoende tot goed gemotiveerd. De advocaten maken meer dan de burger gebruik van de mogelijkheid voor het indienen van bezwaar op nadere gronden en het benoemen van wetsartikelen van de Participatiewet en de Algemene wet bestuursrecht. We hebben vanuit het dossier niet kunnen vaststellen dat hierdoor zaken vaker gegrond worden verklaard.

In de zaken zonder advocaat waren de bezwaren in bijna 90 procent van de dossiers voldoende tot goed gemotiveerd. De burger is goed in staat om zijn belang goed te verwoorden en is doorgaans ook in staat om inhoudelijk goed door te dringen tot de kern van de zaak.

#### Afhandeling bezwaar

Bij de afhandeling van bezwaarschriften zijn geen duidelijke verschillen gesignaleerd tussen dossiers met of zonder advocaat, behalve eerder genoemde doorlooptijden.

Er is geen verschil te vinden in de motivering van het besluit op bezwaar bij zaken met advocaat en zonder advocaat. De motiveringen in de besluiten op bezwaar bij ongegrond of gedeeltelijk gegrond zijn goed te volgen.

Er is geen verschil in verslaglegging naar aanleiding van hoorzittingen in zaken met en zonder advocaat. Afhankelijk van de zaak is een verslag het ene moment summier en het andere moment uitvoeriger.

Vanuit de dossiers is gekeken naar het aantal contactmomenten (hoorzitting, terugbelnotities en de schriftelijke correspondentie hangende de bezwaarprocedure). Het is mogelijk dat niet alle contactmomenten zijn vastgelegd. Het is afhankelijk van de medewerker of deze de contactmomenten heeft vastgelegd.

In de zaken met advocaat is gebleken dat er gemiddeld 1,6 contactmoment zijn per dossier.

In de zaken zonder advocaat is sprake van gemiddeld 1,3 contactmoment per dossier.



Uit de dossiers valt niet te achterhalen hoe de burger aan een advocaat komt in zaken betreffende de Participatiewet.

### 3.2 Had bezwaar voorkomen kunnen worden

In dit onderzoek is tevens bekeken in hoeverre vanuit het dossier is vast te stellen of een bezwaar voorkomen had kunnen worden. We hebben dit beoordeeld aan de hand van de volgende criteria:

- Afhandeling bezwaarprocedure. Als uit de bezwaarprocedure blijkt dat een bezwaar gegrond is en de klant alsnog een uitkering krijgt, had dit bij een juist primair besluit niet tot een bezwaarprocedure hoeven te leiden. Of als er bij de bezwaarprocedure aanvullende informatie is opgevraagd die niet is opgevraagd voor het primair besluit, terwijl deze wel van belang is om een deugdelijk besluit te kunnen nemen. Als dit wel was gebeurd, had dit ook een bezwaarprocedure kunnen voorkomen, als de burger zich daarmee beter gehoord zou voelen.
- Kwaliteit primair besluit. Hierbij is gekeken naar logische indeling van het besluit en kwaliteit van de onderbouwing, taalgebruik.
- Historie van de klant. Als blijkt dat een klant veel klaagt en contacten heeft met het klantcontactcentrum en medewerkers over alles, lijkt de kans dat je een bezwaar kunt voorkomen niet zo groot. Er zijn mensen die het 'leuk' lijken te vinden om altijd te klagen en in bezwaar te gaan als het kan.

In ca. 36 procent (38% zonder advocaat en 34% met advocaat) van de gecontroleerde dossiers had een bezwaarschrift waarschijnlijk kunnen worden voorkomen. In bijna de helft van de onderzochte dossiers (48%) lijkt dat onwaarschijnlijk gezien de klanthistorie en de inhoud van de bezwaarschriften gerelateerd aan de besluiten. In ongeveer 16 procent van de dossiers is niet vast te stellen of een bezwaar voorkomen had kunnen worden.

#### Inhoud dossiers:

##### Reden afwijzing die in primair besluit gegeven wordt

Vanuit het dossieronderzoek blijkt het niet toekennen van bijstand bij het primair besluit te liggen in de volgende categorie redenen:

|                                    |     |
|------------------------------------|-----|
| Vermoeden gezamenlijke huishouding | 40% |
| Geen volledige inlichtingen        | 36% |
| Overige redenen                    | 24% |

De overige redenen betreffen mogelijke voorliggende voorzieningen, geen inwoner Amsterdam, geen geldige verblijfsvergunning en te veel vermogen.

##### Inhoudelijke reactie op primair besluit

Zowel de burgers zonder advocaat als die met advocaat reageren over het algemeen op een zelfde manier qua inhoud. Bij afwijzingen op grond van vermoedelijke gezamenlijke huishouding wordt in het bezwaar aangegeven dat geen gezamenlijke huishouding wordt gevoerd en wordt een uitleg gegeven over de 'medebewoner'. Het gaat hierbij dan om bijvoorbeeld familie, kostgangers die huur betalen, tijdelijke hulp van vrienden, scheidingen waarbij partner nog niet is uitgeschreven.

---

Bij de categorie geen volledige inlichtingen verstrekt door de burger wordt inhoudelijk veelal gereageerd met 'ik heb geen verzoek om informatie ontvangen' of 'ik heb de informatie wel verstrekt'. Dit geldt voor zowel de burger met als zonder advocaat. Met advocaat valt in dit geval wel op dat ze er wat meer bijhalen in het bezwaar, bijvoorbeeld een situatie van de klant waar onvoldoende rekening mee is gehouden. Zij geven ook meer aan dat onvoldoende onderzoek is/lijkt gedaan voordat het primair besluit is genomen.

### Resultaat na bezwaar

Bij onze deelwaarneming is in de helft van de gevallen van gezamenlijke huishouding de uitkering na bezwaar alsnog toegekend. De inhoudelijke redenen die we hebben gezien, zijn onder meer dat er geen deugdelijk onderzoek is gedaan en dat niet voldoende is aangetoond dat er een gezamenlijke huishouding werd gevoerd.

In de andere helft van de gevallen waarbij de uitkering afgewezen is, wordt vaak aangegeven dat geen andere feiten boven tafel zijn gekomen.

Bij de dossiers waar is afgewezen door geen volledige inlichtingen te hebben verstrekt, wordt na bezwaar 55 procent alsnog toegekend. In 22 procent blijft sprake van een afwijzing. In de overige gevallen wordt de burger terugverwezen naar de afdeling voor een nieuwe beoordeling. Als redenen voor het toekennen wordt veel aangegeven dat alsnog informatie is opgeleverd ten tijde van de bezwaarprocedure waardoor blijkt dat de klant wel recht heeft. Opvallend hierbij is dat in sommige identiek lijkende gevallen de klant wordt terugverwezen naar de afdeling voor een nieuwe beoordeling. Ook wordt aangegeven dat bij de beoordeling van het primaire besluit geen rekening is gehouden met informatie die de burger wel had opgeleverd.

### Managementinformatie

In het systeem hanteren we de begrippen gegrond, ongegrond, niet-ontvankelijk en administratief afgedaan. In 20 procent van de door ons onderzochte dossiers blijkt dat een dossier niet als gegrond wordt aangemerkt, terwijl er wel is toegekend. Meestal was de status op niet-ontvankelijk gezet. In een aantal gevallen bleek de toekenning alsnog in het primaire proces te zijn gebeurd ten tijde van bezwaar. Bezwaar hoefde dan inhoudelijk niet meer behandeld te worden.





REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

Regioplan  
Jollemanhof 18  
1019 GW Amsterdam  
T +31(0)20 531 53 15  
[www.regioplan.nl](http://www.regioplan.nl)