

In conflict met de gemeente

Een onderzoek naar de verhouding tussen de gemeente Hengelo en haar burgers bij langdurige juridische conflicten.

Bachelorscriptie

Door: H.M.N. Everlo

Studentnummer: 0119857

Universiteit Twente

Bestuurskunde

1^e begeleider: prof. dr. N.S. Groenendijk

2^e begeleider: prof. mr. dr. M.A. Heldeweg

Voorwoord

Voor u ligt de scriptie *“In conflict met de gemeente. Een onderzoek naar de verhouding tussen de gemeente Hengelo en haar burgers bij langdurige juridische conflicten.”* Dit onderzoek is uitgevoerd in het kader van het behalen van mijn bachelorgraad in de studie Bestuurskunde aan de Universiteit Twente.

Aanleiding voor dit onderzoek is de ambitie voor overheidsorganisaties, en de gemeente Hengelo in het bijzonder, om hun dienstverlening te verbeteren en klantgerichtheid te vergroten. Goede dienstverlening leidt immers tot vertrouwen in de overheid. Maar hoe zit dat dan wanneer een burger een conflict heeft met de overheid? Is de overheid dan nog dienstbaar aan de burger? Met dit onderzoek is gepoogd de verhouding tussen de gemeente Hengelo en haar burgers bij langdurige juridische conflicten in kaart te brengen en welke effecten dit heeft op de relatie burger-overheid.

Bij dezen wil ik graag mijn begeleiders bedanken voor de fijne begeleiding en ondersteuning tijdens dit traject. Daarnaast wil ik de secretaris van de Rekenkamercommissie en de juridisch medewerkers van de gemeente Hengelo bedanken voor hun bereidwilligheid mijn vragen uitgebreid te beantwoorden. Tevens wil ik alle respondenten bedanken. Zonder de medewerking van de respondenten had ik dit onderzoek nooit kunnen uitvoeren. Tot slot wil ik mijn partner, familie en vrienden bedanken. Als ik het even niet zag zitten stonden jullie voor me klaar.

Hilde Everlo

Tubbergen, augustus 2015

Samenvatting

De onderzoeksvraag die centraal staat is: *“Hoe is de verhouding tussen de gemeente Hengelo en haar burgers bij langdurige juridische conflicten?”* Het onderzoek is gebaseerd op de theorie van Gastelaars (1997) die verschillende typen dienstverlenende organisaties onderscheidt, de ‘Media Richness Theorie’ van Daft en Lengel (1986) die aangeeft of een communicatiekanaal past bij de situatie waarin het gebruikt wordt en het 7-i model van Giebels (2006) waarmee we de conflictgevoeligheid van langdurige juridische conflicten tussen de gemeente Hengelo en burgers analyseren. Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden zijn er open interviews afgenomen bij zowel burgers als betrokken medewerkers van de Gemeente Hengelo.

In haar relatie met de overheid hebben burgers verschillende rollen. Naast de rollen van onderdaan (zich houden aan de regels en wetten) en kiezer (bepalen van de samenstelling van het bestuur op lokaal, provinciaal en nationaal niveau) hebben burgers de rol van klant. Ten aanzien van de rol als klant hebben overheidsorganisaties het verbeteren van dienstverlening en het vergroten van de klantgerichtheid op de agenda staan. Zo ook de gemeente Hengelo.

Dienstverlenende processen hebben een aantal specifieke kenmerken die voor het organiseren ervan relevant zullen zijn. Het belangrijkste kenmerk is interactie; zonder contact en communicatie ontstaan er geen diensten. Deze interactie impliceert wederzijdse afhankelijkheid. Daarnaast kennen diensten veel ontastbare kanten; motieven, emoties en ervaringen van zowel burger als medewerkers spelen mee. Bovendien is de uitvoering van diensten afhankelijk van tijd, plaats en betrokken personen. Dit sterk heterogene karakter van diensten kan er voor zorgen dat diensten onderling grote verschillen vertonen en problemen geven bij de betrouwbaarheid van de dienst. Wanneer het ‘eindproduct’ van een dienst anders is dan een burger verwacht, de burger vaststelt dat de gebeurtenis schadelijk is (naming), de fout toeschrijft aan de medewerker en/of organisatie (blaming) en ten slotte de organisatie en/of medewerker verantwoordelijk stelt voor de fout en om een remedie vraagt (claiming) is er een probleemgeladen situatie ontstaan. Wanneer de organisatie en/of medewerker de eis van de burger deels of geheel verwerpt, ontstaat een conflict tussen beide partijen. Wanneer een dergelijk conflict wordt beslecht door een rechterlijke macht is er sprake van een juridisch conflict. Door deze manier van geschilbeslechting toe te passen, loopt de overheid het risico de relatie met de burger te beschadigen. Een behoorlijke behandeling van burgers door de overheid, ook tijdens conflicten, is wezenlijk voor de legitimiteit van het overheidshandelen en daarmee voor het vertrouwen in de overheid.

De conclusie van het onderzoek is dat, bij de onderzochte langdurige juridische conflicten, de relatie tussen burger en overheid zich kenmerkt door negatieve interdependentie, een onevenwichtige machtsbalans en conflictasymmetrie, waarbij de gekozen interfaces de kansen op een conflict vergroten.

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1: Inleiding	6
1.1 Achtergrond en aanleiding.....	6
1.2 Gemeente Hengelo.....	7
1.3 Probleemstelling	9
1.4 Onderzoeksmethoden	10
1.5 Doelstelling en Relevantie	11
1.6 Leeswijzer.....	11
Hoofdstuk 2: Theoretisch kader	12
2.1 Dienstverlening.....	12
2.1.1 Wat is dienstverlening?	12
2.1.2 Kenmerken van diensten	13
2.1.3 Publiek versus Privaat	14
2.1.4 Gedragsregels voor de overheid: Algemene beginselen van behoorlijk bestuur	15
2.1.5 Waarom is goede dienstverlening in de publieke sector belangrijk?	16
2.1.6 Dienstverleningsdriehoek	18
2.1.7 Conclusie	18
2.2 Conflicten	19
2.2.1 Wat is een conflict?	19
2.2.2 Conflictgevoeligheid	20
2.2.3 Wat is een juridisch conflict?	22
2.2.4 Wanneer is er sprake van een langdurig juridisch conflict?	24
2.3 Communicatie.....	24
2.3.1 Interfaces	25
2.3.2 Interface kiezen	26
2.3.3 Op welke wijze zijn interfaces van invloed op langdurige juridische contacten tussen overheid en burger?.....	27
2.4 Conclusie	28
Hoofdstuk 3: Documentenanalyse	29
3.1 Beleid.....	29
3.1.1 Wat is het landelijke beleid inzake juridische conflicten met burgers?	29

3.1.2 Wat is het beleid van de gemeente Hengelo inzake juridische conflicten met burgers?	32
3.2 Welke context is van invloed op de interne en op de externe commissie?	37
3.3 Langdurig juridische conflicten	38
3.3.1 Wat is het aantal langdurige juridische conflicten in de periode 2009-2013?	38
3.3.2 Hoe vaak is de gemeente Hengelo in de periode 2009-2013 in hoger beroep gegaan en hoe vaak is zij in het gelijk gesteld?	40
3.4 Conclusie	40
Hoofdstuk 4: Conflictgevoeligheid en interfaces	42
4.1 Conflictgevoeligheid van contacten	42
4.1.1 Individuen	42
4.1.2 Issues	43
4.1.3 Interdependenties	44
4.1.4 Instituties	45
4.2 Interface	46
4.3 Verhouding gemeente Hengelo en haar burgers	49
4.3.1 Hoe ervaren burgers een langdurig juridisch conflict met de gemeente Hengelo?	49
4.3.2 Wat zijn de kosten van langdurig juridische conflicten voor burgers?	51
4.3.3 Wat zijn de beweegredenen van de gemeente Hengelo om juridische conflicten lang door te laten lopen?	52
4.3.4 Hoe ervaren ambtenaren langdurige conflicten met burgers?	53
4.4 Conclusie	54
Hoofdstuk 5: Conclusie en aanbevelingen	56
5.1 Conclusie	56
5.2 Aanbevelingen	58
Literatuur	60
Bijlage 1: overzicht geïnterviewde personen	62
Bijlage 2: geraadpleegde documenten	63
Bijlage 3: vragenlijst burgers	64
Bijlage 4: vragenlijst ambtenaren	67

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

Het doel van deze bacheloropdracht is het evalueren van de verhouding tussen de gemeente Hengelo en haar burgers bij langdurige juridische conflicten. Momenteel is de Rekenkamercommissie bezig met een onderzoek naar bezwaar en beroep in de gemeente Hengelo, naar aanleiding van dit onderzoek rees de vraag op naar de verstandhouding tussen de gemeente Hengelo en haar burgers bij juridische conflicten. De verwachting is dat de gemeente Hengelo onevenredig vaak ‘doorprocedeert’ en dat langdurige juridische conflicten de verstandhouding tussen de gemeente Hengelo en haar burgers niet ten goede zal komen. In dit onderzoek richten we ons op de verhouding tussen de gemeente Hengelo en haar burgers tijdens langdurige juridische conflicten.

In het coalitieakkoord ‘Samen werken, samen leven’ tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie (2007) de ambitie aangegeven dat de overheid vertrouwen verdient door een goede dienstverlening, dialoog met de burgers en een goed evenwicht tussen zorgvuldigheid en slagvaardigheid. Ook in de Nederlandse Code voor goed openbaar bestuur (2009) staan de uitgangspunten voor het professioneel functioneren van de besturen van gemeenten, waterschappen, provincies en het rijk beschreven om zodoende de kwaliteit van het openbaar bestuur en de dienstverlening ten opzichte van burgers te verbeteren. Zo zijn er de afgelopen jaren een veelvoud aan onderzoeken en rapportages uitgebracht die het verbeteren van de dienstverlening en daarmee het vergroten van het vertrouwen in de overheid centraal hebben staan. Overheidsorganisaties zijn dan ook druk doende om hun dienstverlening te verbeteren. Ook de gemeente Hengelo heeft het vergroten van de klantgerichtheid op de agenda staan en vastgelegd in het kwaliteitshandvest “Samen zichtbaar beter” (2008). Zij hebben in dit handvest ‘service garanties’ vastgelegd waarmee zij de tevredenheid van inwoners of ondernemers proberen te vergroten. Ook in de burgerjaarverslagen die de gemeente Hengelo uitbrengt komt het begrip dienstverlening veelvuldig terug. In 2011 is er een klanttevredenheidsonderzoek gehouden onder de WWB-kanten, waarin werd gekeken naar de mate van tevredenheid van WWB-kanten in de gemeente Hengelo en werd vergeleken met andere gemeenten. Ook wordt er enkele keren per jaar een onderzoek gehouden naar de mate van klanttevredenheid onder de bezoekers van de balies die betrekking hebben op het Publieksplein (alle balies in het stadhuis, waaronder Burgerzaken en Zorgloket).

In haar relatie met de overheid hebben burgers verschillende rollen. Naast de rollen van onderdaan (zich houden aan de regels en wetten) en kiezer (bepalen van de samenstelling van het bestuur op lokaal, provinciaal en nationaal niveau) hebben burgers de rol van klant. Ook ondernemingen en instellingen zijn klanten van de overheid. Er is dan echter geen sprake van één persoon, maar van meerdere personen die contact hebben met een overheidsorganisatie en gezamenlijk de klant vormen. Klanten kunnen ten aanzien van veel overheidsorganisaties niet kiezen of men wel of geen zaken wil doen met de betreffende organisatie, er is geen alternatief. Verder hebben burgers, ondernemingen en instellingen te maken met een overheid als complexe bestuurlijke organisatie (bureaucratisch systeem). Doordat klanten redeneren vanuit hun persoon in het hier en nu en overheidsorganen vaak redeneren vanuit systemen zal er altijd wrijving blijven bestaan. De Nationale

ombudsman heeft in haar jaarverslag 2005 ruim aandacht geschonken aan deze ongelijke verhouding tussen burgers en de overheid. Thomassen (2007, p. 13-14) heeft aangetoond dat deze ongelijke verhouding in grote mate van invloed is op de wijze waarop de overheid door haar klanten wordt beoordeeld.

Burgers kunnen het oneens zijn met beslissingen die door de gemeente worden genomen. Als een burger door een beslissing van de gemeente persoonlijk in zijn of haar (hierna: zijn) belangen wordt getroffen, dan kan hij bezwaar maken bij de gemeente. Als de burger het daaropvolgend niet eens is met de beslissing die de gemeente op het bezwaar heeft genomen dan kan hij beroep instellen bij de rechter. Ook kan de burger beroep instellen bij de rechter als de gemeente niet tijdig een beslissing heeft genomen op het bezwaarschrift en hij de gemeente schriftelijk in gebreke heeft gesteld.

In dit onderzoek kijken we naar de invloed van een langdurig juridisch conflict op de relatie burger-overheid. Er is gekozen om het proces van het juridisch conflict te evalueren en niet te kijken naar de inhoud van de juridische conflicten en/of grieven over gemaakte beslissingen. Deze procesevaluatie zal van belang zijn voor het verbeteren van de verstandhouding tussen gemeente en burger ten tijde en na afloop van een langdurig juridisch conflict.

1.2 Gemeente Hengelo

Dit onderzoek richt zich op de gemeente Hengelo. Hengelo is een gemeente in het midden van Twente met bijna 81.000 inwoners. De gemeente voert zowel landelijk als eigen beleid uit. Over veel zaken kan de gemeente zelfstandig beslissen. Bijvoorbeeld het aanleggen van een fietspad of het bouwen van woningen. Het maken van die keuzes is de belangrijkste taak van het gemeentebestuur. Daarnaast voert de gemeente ook een aantal landelijke wetten uit. Net als ieder andere gemeente in Nederland heeft zij verschillende taken. De gemeente:

- houdt in de Basisregistratie personen (BRP) bij wie er in de gemeente wonen.
- geeft officiële documenten uit, zoals een paspoort of identiteitsbewijs en rijbewijs.
- verstrekt uitkeringen aan wie niet in eigen levensonderhoud kan voorzien.
- is verantwoordelijk voor de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO).
- Is verantwoordelijk voor de huisvesting van scholen en geeft geld uit aan leerlingen die extra begeleiding nodig hebben.
- maakt bestemmingsplannen. Hierin staat welk gebied bestemd is voor huizen, welk deel voor natuur en welk deel voor bedrijven.
- houdt toezicht op de woningbouw en maakt daarover afspraken met woningcorporaties.
- legt straten, wegen voetpaden en fietsroutes aan. En zorgt dat ze onderhouden worden.
- voert de Wet milieubeheer uit. Deze regelt onder andere de gescheiden inzameling van huisvuil.
- verstrekt subsidies, bijvoorbeeld aan een zwembad of bibliotheek.
- zorgt dat bedrijventerreinen goed bereikbaar zijn. En verstrekt vergunningen voor markten (Rijksoverheid, z.j.).

De gemeente Hengelo is te typeren als een 'human service organization' (Hasenfeld, 1983). Human service

organisaties zijn door Hasenfeld gedefinieerd als een “*set of organizations whose principal function is to protect, maintain, or enhance the personal well-being of individuals by defining, shaping, or altering their personal attributes* “. We kunnen dus zeggen dat human service organisaties dienstverlenende organisaties zijn die beleid toepassen op burgers en hierbij een dynamiek creëren waarbij collectieve en individuele normen, waarden en belangen interacteren. Niet alle dienstverlenende organisaties zijn gelijk. Gastelaars (1997) heeft een typologie opgesteld van verschillende typen human service organisaties. De drie basissoorten zijn de ‘selectie-bureaucratie’, de ‘massadienstverlening’ en de ‘professionele bureaucratie’ (p. 133). Het type dienstverlening bepaalt hoe de interacties en contacten tussen organisatie, medewerkers en burgers verlopen en met welke fricties ze gepaard gaan. Het type dienstverlening is hiermee van invloed op de mate van aanwezigheid van conflictgevoelige contacten.

Bij de uitvoering van haar taken heeft de gemeente Hengelo veelvuldig contact met burgers. Hierbij kan het voorkomen dat een beslissing van de gemeente ingrijpend van invloed is op het leven van de burger. Burgers kunnen het oneens zijn met de beslissing en een bezwaarschrift indienen. Het bezwaarschrift wordt behandeld door een bezwaarschriftencommissie. Hengelo kent twee soorten commissies op het gebied van bezwaarschriften; een externe en een interne commissie.

Externe commissie

De externe commissie voor de bezwaarschriften bestaat uit externe deskundige leden die niet bij de voorbereiding van het bestreden besluit zijn betrokken. De meest voorkomende besluiten die in de externe commissie aan de orde komen zijn: omgevingsvergunningen, verkeersbesluiten, gehandicaptenparkeerkaarten, vrijstellingen bestemmingsplannen, handhavingsbesluiten, GBA-inschrijvingen, voorbereidingsbesluiten en subsidiebeschikkingen.

Interne commissie

De interne commissie bestaat uit ambtenaren in dienst van de gemeente Hengelo die niet bij de voorbereiding van het bestreden besluit betrokken zijn geweest. De besluiten die in deze interne commissie aan de orde komen hebben betrekking op: de Wet werk en bijstand (WWB), Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW), Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ), Besluit bijstand zelfstandigen (BBZ 2004), Wet Kinderopvang, Wet inburgering, Verordening sportieve en culturele activiteiten en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO).

Zowel de externe als de interne commissie hebben hoofdzakelijk kenmerken van een selectie-bureaucratie, ook wel regelgeleide dienstverlening genoemd. Gastelaars (1997) typeert deze als volgt:

“Selectie-bureaucratieën zijn regelgeleide dienstverleningsorganisaties, die hun ontstaan in de eerste plaats te danken hebben aan de verstatelijking van de verzorgingsarrangementen (...) De inrichting van de organisaties neigt naar een hiërarchische structuur, waarin per niveau de taken en de bevoegdheden zijn vastgelegd in procedures (...) Bovendien kennen deze organisaties in hun functioneren specifieke uitvoeringsdilemma’s, die

voortkomen uit de aard van hun taak: individuele gevallen wijken altijd van de regels af, hoe nauwkeurig men de regels ook probeer te formuleren en toe te passen. De uitvoerende draagt daardoor altijd een grote verantwoordelijkheid, ook al wordt hij/zij uiteindelijk gedekt door de organisatie (p. 151)."

Binnen de selectie-bureaucratie zijn de ambtenaren van de externe en interne commissie te typeren als 'street-level bureaucrats' (Lipsky, 1980). In deze klassieke benadering zijn street-level bureaucraten de uitvoerders van het beleid en staan in direct contact met de burgers. Zij worden in hun discretionaire ruimte beperkt doordat er spanning bestaat tussen de organisatievereisten en het belang van de cliënt. Fricities zullen zich tussen medewerkers en cliënten afspelen, doordat er een grote vraag is en maar weinig ruimte voor variëteit, terwijl er voor de cliënt veel op het spel kan staan.

1.3 Probleemstelling

Onderzoeksvraag

De vraag die in dit onderzoek beantwoordt zal worden is: *"Hoe is de verhouding tussen de gemeente Hengelo en haar burgers bij langdurige juridische conflicten?"*

Deelvragen

Het doel van de opgestelde deelvragen is om de onderzoeksvraag te beantwoorden, door de onderzoeksvraag uit te splitsen in afzonderlijke vragen die relatief eenvoudig kunnen worden beantwoord.

Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

1. Wat is dienstverlening en waarom is goede dienstverlening in de publieke sector belangrijk?
2. Wat weten we uit de literatuur over langdurige juridische conflicten tussen overheid en burger?
3. Op welke wijze zijn interfaces van invloed op langdurige juridische contacten tussen overheid en burger?

Hoofdstuk 3: Documentenanalyse

4. Wat is het landelijke beleid inzake juridische conflicten met burgers?
5. Wat is het gemeentelijk beleid inzake juridische conflicten met burgers?
6. Welke context is van invloed op de interne en op de externe commissie?
7. Wat is het aantal langdurige juridische conflicten in de periode 2009-2013?
8. Hoe vaak is de gemeente Hengelo in de periode 2009-2013 in hoger beroep gegaan en hoe vaak is zij in het gelijk gesteld?

Hoofdstuk 4: Conflictgevoeligheid en interfaces

9. Wat is de conflictgevoeligheid van de contacten tussen de gemeente Hengelo en haar burgers tijdens langdurige conflicten in de periode 2009-2013?
10. Welke interfaces werden gebruikt in de communicatie tussen de gemeente Hengelo en haar burgers tijdens langdurige juridische conflicten in de periode 2009-2013?
11. Hoe ervaren burgers en ambtenaren een langdurig juridisch conflict met de gemeente Hengelo?
12. Wat zijn de kosten van langdurig juridische conflicten voor burgers uitgedrukt in tijd en geld?

13. Wat zijn de beweegredenen van de gemeente Hengelo om juridische conflicten lang door te laten lopen?

Hoofdstuk 5: Conclusie en Aanbevelingen

14. Hoe is de verhouding tussen de gemeente Hengelo en haar burgers bij langdurige juridische conflicten?

1.4 Onderzoeksmethoden

Dit onderzoek betreft een kwalitatief beschrijvend onderzoek naar de verhouding tussen de gemeente Hengelo en haar burgers bij langdurige juridische conflicten. Bij beschrijvend onderzoek zijn hypothesen en een theorie niet aan de orde. Het gaat om registratie en systematische ordening van wat zich voordoet op een bepaald gebied, aan de hand van een vooraf gegeven systematiek (regels, criteria), waarbij niet wordt gestreefd naar de ontwikkeling van een theorie of het formuleren van een hypothese. Via beschrijvend onderzoek wil men antwoord verkrijgen op open ‘frequentie’-vragen (Baarda & de Goede, 1999, p. 79). Om de deelvragen en de onderzoeksvraag te beantwoorden is er bestaande wetenschappelijke literatuur geraadpleegd, zijn er documenten geanalyseerd en interviews afgenomen bij zowel ambtenaren als burgers die betrokken zijn geweest bij langdurige juridische conflicten met de gemeente Hengelo in de periode 2009 tot en met 2013. Kwalitatief onderzoek kan worden omschreven als onderzoek waarbij je overwegend gebruik maakt van gegevens van kwalitatieve aard en dat als doel heeft onderzoeksproblemen in of van situaties, gebeurtenissen en personen te beschrijven en te interpreteren (Baarda, de Goede & Teunissen, 1996, p. 15). Dit onderzoek betreft een kwalitatief onderzoek, omdat het de verhouding tussen de gemeente Hengelo en haar burgers tijdens langdurige juridische conflicten beschrijft en interpreteert. Het onderzoek heeft wel een kwantitatief gedeelte; namelijk een analyse van de beschikbare cijfers van langdurige juridische conflicten van 2009 tot en met 2013. Het onderzoek heeft de vorm van een casestudy, omdat er één instelling, de gemeente Hengelo, en de situatie waarin deze zich bevindt diepgaand is onderzocht. Casestudy's kunnen betrekking hebben op een enkele case (een unieke situatie of gebeurtenis) of op een aantal cases. We spreken dan van een ‘enkelvoudige’, respectievelijk ‘meervoudige casestudy’ (Baarda, de Goede & Teunissen, 2010, p. 111-124). Bij dit onderzoek is sprake van een meervoudige casestudy, omdat de gekozen cases kunnen worden gezien als representanten van gelijksoortige cases. Om de betrouwbaarheid in dit onderzoek te waarborgen is er getracht een zo onderbouwd mogelijke keuze van de situatie, locatie en informanten te geven. Ook zijn er van observaties en gesprekken ter plekke aantekeningen gemaakt en daarna direct uitgewerkt om selectiviteit in het geheugen zoveel mogelijk te beperken. We zijn er van bewust dat een zekere mate van kleuring in kwalitatief onderzoek nooit helemaal te voorkomen is. De interne geldigheid is getracht te waarborgen door de meest geschikte onderzoeksopzet te kiezen om een geldig antwoord te vinden op de onderzoeksvraag. De externe geldigheid is gewaarborgd doordat de alledaagse situatie intact is gelaten, hierdoor zullen de onderzoeksresultaten ook toepasbaar of bruikbaar zijn in andere, vergelijkbare situaties, en zijn hierdoor generaliseerbaar. De dataverzamelingsgeldigheid is gepoogd te waarborgen door gebruik te maken van de triangulatie-benadering. Er zijn namelijk verschillende dataverzamelingsmethoden gebruikt, namelijk documentenanalyse en interviews.

1.5 Doelstelling en Relevantie

Doelstelling

De doelstelling voor dit onderzoek is het in kaart brengen van de verhouding tussen de gemeente Hengelo en haar burgers bij langdurige juridische conflicten.

Maatschappelijke Relevantie

Volgens Geurts (1999) is de maatschappelijke relevantie van een onderzoek het nut van de resultaten van het onderzoek voor de opdrachtgever en eventueel voor de maatschappij in zijn algemeenheid (p.133). Dit onderzoek is in opdracht van de Rekenkamercommissie van de gemeente Hengelo. De resultaten van dit onderzoek zijn van belang voor zowel de gemeente Hengelo als voor haar burgers, omdat de verhouding tussen burgers en gemeente bij langdurig juridische conflicten inzichtelijk is gemaakt. Deze inzichten kunnen door de gemeente aangewend worden om de procedure omtrent bezwaar en beroep dusdanig aan te passen, zodat de kwaliteit van het openbaar bestuur en de dienstverlening jegens burgers verbeterd kan worden. Tevens is er sprake van maatschappelijke relevantie voor andere bestuursorganen. Een bestuursorgaan is een organisatie die helemaal of voor een groot deel onder de overheid valt. Zij hebben ook contact met burgers en zullen ongetwijfeld ook te maken met juridische conflicten met deze burgers, zij kunnen dit onderzoek als leidraad gebruiken in hun eigen onderzoek naar de verstandhouding tussen organisatie en burgers ten einde de dienstverlening te verbeteren.

Wetenschappelijke relevantie

Volgens Geurts (1999) is de wetenschappelijke relevantie het nut van de resultaten van het onderzoek voor de wetenschap (p.133). In de wetenschappelijke literatuur wordt er geschreven over de afstand tussen burger en overheid en over de klantgerichte overheid, echter wordt er niet gekeken naar de relatie tussen burger en overheid wanneer zij in een juridisch conflict verwickeld zijn. Dit onderzoek kan een aanvulling zijn op de bestaande theorieën omtrent de afstand tussen burger en overheid en de klantgerichte overheid.

1.6 Leeswijzer

Het onderzoeksrapport bestaat uit vijf hoofdstukken. Na deze inleiding volgt hoofdstuk 2 waarin het theoretisch kader uiteen word gezet en waarbij de begrippen dienstverlening, langdurige juridische conflicten en interfaces worden gedefinieerd. Er wordt antwoord gegeven op de deelvragen 1, 2 en 3 (zie paragraaf 1.3, p. 7). In hoofdstuk 3 is er door middel van een documentenanalyse een beschrijving gegeven van zowel bestaand landelijk als gemeentelijk beleid inzake juridische conflicten met burgers en zijn de conflicten van de gemeente Hengelo met burgers, in de periode 2009 tot en met 2013, in kaart gebracht. Hiermee wordt antwoord gegeven op de deelvragen 4 tot en met 8. Hoofdstuk 4 analyseert de conflictgevoeligheid van de langdurige juridische conflicten en geeft de bevindingen weer van de interviews die zijn afgenomen bij zowel burgers als ambtenaren en geeft hiermee antwoord op de deelvragen 9 tot en met 13. Tot slot wordt in hoofdstuk 5 de conclusie en de aanbevelingen van het onderzoek beschreven.

Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt het theoretisch kader uiteen gezet en worden de begrippen dienstverlening, langdurige juridische conflicten en communicatiekanalen, ofwel interfaces, gedefinieerd. Wat hebben deze begrippen met elkaar gemeen en op welke manier zijn ze van invloed op de relatie burger-overheid? Elke burger treedt vroeg of laat in contact met de overheid of de overheid treedt in contact met de burger. De contacten tussen burger en overheid, als publieke dienstverlener, verlopen in interactie. Deze interacties, en dus contacten en communicatie, kunnen aanleiding geven tot fricties. Wanneer fricties niet in goede banen worden geleid kunnen zij uitmonden in conflicten tussen burger en overheid. Conflicten tussen burger en overheid zijn onherroepelijk van invloed op de relatie burger-overheid, zoals in hoofdstuk 1 behandeld, omdat de relatie burger-overheid niet ophoudt te bestaan na beslechting van het geschil. Een behoorlijke behandeling van burgers door de overheid, ook tijdens conflicten, is wezenlijk voor de legitimiteit van het overheidshandelen en daarmee voor het vertrouwen in de overheid.

Het hoofdstuk bestaat uit vier paragrafen. In de eerste paragraaf behandelen we het begrip dienstverlening en geven we antwoord op de deelvraag: *“Wat is dienstverlening en waarom is goede dienstverlening in de publieke sector belangrijk?”* In de tweede paragraaf behandelen we het begrip langdurige juridische conflicten en behandelen we de deelvraag: *“Wat weten we uit de literatuur over langdurige juridische conflicten tussen overheid en burger?”* In de derde paragraaf behandelen we het begrip interfaces en geven we antwoord op de deelvraag: *“Op welke wijze zijn interfaces van invloed op langdurige juridische contacten tussen overheid en burger?”* In de vierde, en laatste, paragraaf geven we aan welke onderdelen uit het theoretisch kader we gebruiken in de hoofdstukken 3 en 4, respectievelijk documentenanalyse en resultaten-analyse.

2.1 Dienstverlening

In de deze paragraaf behandelen we het begrip dienstverlening en geven we antwoord op de deelvraag: *“Wat is dienstverlening en waarom is goede dienstverlening in de publieke sector belangrijk?”* Om tot de beantwoording van de deelvraag te komen geven we allereerst een definitie van het begrip dienstverlening, behandelen we de specifieke kenmerken van diensten, laten we de verschillen zien in dienstverlening in de publieke en de private sector en aan welke gedragsregels overheidsorganisaties zich dienen te houden in hun contacten met burgers. Daaropvolgend laten we zien waarom goede dienstverlening in de publieke sector belangrijk is. Na beantwoording van de deelvraag hebben we gebruik gemaakt van Heskett's dienstverleningsdriehoek (1986) om meer inzicht in de totstandkoming van een dienst te verschaffen. De dienstverleningsdriehoek laat zien dat publieke dienstverlening de uitkomst is van interacties tussen burgers, medewerkers en de overheidsinstantie die zich tegen een achtergrond van maatschappelijke en politiek-bestuurlijke contexten zullen voltrekken.

2.1.1 Wat is dienstverlening?

Dienstverlening wordt door de Van Dale gedefinieerd als: *“Het al of niet tegen betaling verrichten van diensten”*. Een dienst wordt door de Van Dale gedefinieerd als: *“een handeling waarmee je iemand van nut bent”*. Een andere definitie van diensten is ontleend aan Grönroos (1990, p. 27):

“Een dienst is een activiteit of een serie activiteiten die min of meer ontastbaar zijn, die meestal geproduceerd

worden in interactie met de cliënt en dienstverlenend bedrijf door middel van medewerkers, apparatuur en/of systemen.”

In dit onderzoek zullen we de definitie van Grönroos gebruiken omdat deze een onderscheid maakt tussen de relatie organisatie en burger en de relatie medewerker en burger. De positie van de medewerker is hierbij niet dezelfde als de positie van de organisatie ten opzichte van de burger. Ook kunnen we aan de hand van deze definitie vijf kenmerken van diensten benoemen: interactie met de cliënt, ontastbaarheid, plaats- en tijdsgebonden, persoonsintensief en heterogeniteit (Aa, van der, 2000, p. 12).

2.1.2 Kenmerken van diensten

Dienstverlenende processen hebben een aantal specifieke kenmerken, namelijk interactie, ontastbaarheid, plaats- en tijdsgebonden, persoonsintensiviteit en heterogeniteit. Een dienst komt tot stand door middel van **interactie** met de cliënt. De cliënt neemt niet alleen de dienst af, maar speelt in veel gevallen ook een rol bij de uitvoering ervan. Dit heeft tot gevolg dat productie en resultaat bij diensten onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. De dienst komt immers tot stand tijdens en door de interactie van klanten en medewerkers. De mate van interactie met de cliënt is niet bij alle dienstverlenende organisaties gelijk. De mate van interactie heeft veelal ook te maken met de aard van de dienst. Wanneer een dienst sterk gestandaardiseerd is kan de mate van interactie laag zijn en bij een sterk op de individuele cliënt toegespitste dienst kan de mate van interactie hoog zijn. Er kan ook sprake zijn van onvrijwillige interacties, waarbij de cliënt eigenlijk diensten wil weigeren. Er kan ook sprake zijn van sterk asymmetrische afhankelijkheden, waarbij de cliënt wel wil meewerken, maar veel macht tegenover zich voelt. Voor de cliënt is het productieproces (of een deel ervan) waarneembaar. Dat geldt niet alleen voor het productieproces van de dienst waar hij zelf in betrokken is, maar ook voor de productieprocessen van diensten die bestemd zijn voor andere cliënten. Hij ziet hoe het werk wordt uitgevoerd en dat bepaalt mede zijn beoordeling van de dienst (Clemmer & Schneider, 1993). Diensten zijn **ontastbaar**. Diensten zijn activiteiten of series van activiteiten die een bepaald resultaat tot doel hebben. Een dienst kan niet opgepakt, vastgehouden of bekeken worden. Pas op het moment dat de cliënt de dienst afneemt kan hij er een oordeel over vellen. Dit wil niet zeggen dat het resultaat van een dienst ook ontastbaar is. Een dienst kan een tastbaar resultaat opleveren zoals belastingen, ondanks de ontastbare activiteiten die leiden tot dit resultaat. Een gevaar van de ontastbaarheid van diensten is dat de cliënt niet weet waar deze aan toe is en onzekerheid heeft over de manier waarop de dienstverlening zal verlopen en wat het resultaat zal zijn. Hierdoor kunnen veel moeilijk te benoemen of te verwoorden motieven, emoties en ervaringen (en zelfs angsten) meespelen, zeker wanneer er voor de cliënt veel op het spel staat. Ook kan het zo zijn dat cliënten de neiging vertonen om er zaken bij te halen die voor de dienstverlener niet echt ter zake doen. Bijvoorbeeld bij de aanvraag van vergunningen, waarbij woongenot van burgers op het spel staat. Diensten zijn **plaats- en tijdsgebonden**. Aangezien productie en resultaat vrijwel gelijktijdig plaatsvinden, is het vrijwel niet mogelijk voor dienstverlenende organisaties om voorraden van kant en klare diensten aan te leggen. Op het moment dat er meer cliënten dan gebruikelijk gebruik willen maken van een dienst, is het voor een dienstverlenende organisatie vaak niet mogelijk een kant een klare dienst uit de voorraad tevoorschijn te halen. Dienstverlenende organisaties missen deze buffer en kunnen om deze reden veranderingen in de vraag alleen compenseren door de productiecapaciteit aan te passen. Op verschillende

manier kunnen ze hun productiecapaciteit aanpassen. Een voor de hand liggende manier is het maken van veranderingen in het personeelsbestand, dit wil zeggen het ontslaan of aannemen van medewerkers. Nadeel van deze methode is dat het veel tijd, geld en moeite kan kosten. Een tweede manier om de productiecapaciteit te vergroten is het verhogen van de efficiency van het dienstverleningsproces, bijvoorbeeld door het te automatiseren en/of standaardiseren van het proces. Onder efficiency wordt verstaan: het zo optimaal gebruiken van de beschikbare productiecapaciteit. De mate waarin dit mogelijk is, is afhankelijk van de complexiteit van de dienst en de mate waarin de organisatie van invloed is op de uitvoering van de dienst. Bij relatief simpele diensten is vaak meer standaardisering en automatisering mogelijk dan bij complexere diensten. Grote fluctuaties in de vraag kunnen een probleem vormen voor dienstverlenende organisaties. Vraagoverschot zorgt voor een zwaardere belasting van de productiecapaciteit van de organisatie. Dit kan leiden tot zwaardere belasting van de medewerkers en mogelijke wachttijden voor de cliënt wat kan leiden tot conflicten. Diensten zijn sterk **persoonsintensief**. Dit wil zeggen dat de personen, in de vorm van zowel de medewerker van de dienstverlenende organisatie als de cliënt, een belangrijke rol spelen in de totstandkoming van de dienst. Binnen de dienstverlenende organisatie zijn globaal twee typen medewerkers te onderscheiden die van invloed zijn op de uitvoering van de dienst, de frontoffice- en de backoffice- medewerkers. Het verschil tussen beide is dat frontoffice- medewerkers in direct contact staan met de cliënt, terwijl dat voor backoffice- medewerkers niet het geval is. Dit wil niet zeggen dat backoffice- medewerkers totaal geen contact met de cliënt kunnen hebben. Het is mogelijk dat bijvoorbeeld brief en emailcontact met de cliënt plaatsvindt via de backoffice. De backoffice speelt bij de dienstverlening een faciliterende rol. Het stelt de frontoffice- medewerkers in staat hun taken uit te voeren. De manier waarop de dienstverlenende organisatie invloed uit kan oefenen op deze groepen verschilt. Cliënten vallen in principe buiten de controle van de organisatie. Via regels en procedures kan er door de organisatie wel geprobeerd worden de cliënt te sturen. Medewerkers vallen in principe onder de controle van de organisatie. Hierbij dient wel rekening gehouden te worden met de relatieve autonomie van de medewerkers. Sommige medewerkers krijgen van de organisatie veel autonomie bij de uitvoering van hun taken. Dit beperkt de mogelijkheden van de organisatie om deze medewerkers inhoudelijk te sturen. Dit kan opgevangen worden door regels te formuleren die geen betrekking hebben op de inhoud van de taak, maar op de uitvoering ervan. Bijvoorbeeld hoeveel tijd er aan een cliënt besteedt mag worden, of welk budget er beschikbaar is.

De bovenstaande vier kenmerken dragen eraan bij dat diensten een sterk **heterogeen karakter** hebben. Dit wil zeggen dat diensten (zelfs binnen dezelfde organisatie) onderling grote verschillen kunnen vertonen. Aangezien de uitvoering van diensten afhankelijk is van tijd, plaats en betrokken personen, kan dit voor wisselende resultaten zorgen. Zowel vanuit het oogpunt van de organisatie als de cliënt kan dit problematisch zijn, en problemen geven bij de betrouwbaarheid van de dienst. Als de cliënt uit eerdere ervaringen met de dienst verwachtingen heeft gevormd, blijft het de vraag in hoeverre de verwachtingen overeen komen met het resultaat van de dienst. Waardoor het voor dienstverlenende organisaties moeilijk is om de succesvolle uitvoering van haar diensten te garanderen (Grönroos, 1990; van der AA, 2000).

2.1.3 Publiek versus Privaat

Zowel binnen de publieke als de private sector zijn verschillende typen dienstverlenende organisaties actief. Dit

wil echter niet zeggen dat dienstverlenende organisaties uit de publieke en de private sector volkomen vergelijkbaar zijn. Publieke dienstverlening is er voor degene die recht hebben op de dienst of degene die verplicht van de dienst gebruik moeten maken. Private dienstverlening is er voor zoveel mogelijk cliënten tegen de best verkregen prijs. Daarnaast zijn er een aantal andere punten te onderscheiden waarop publieke en private sectoren van elkaar verschillen, namelijk: de rol van de politiek, de concurrentie, het organisatiedoel, het (on)vrijwillige karakter en de rol van de media. In dit onderzoek richten we ons op de gemeente Hengelo als dienstverlenende organisatie in de publieke sector.

2.1.4 Gedragsregels voor de overheid: Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

In de Algemene wet bestuursrecht (AWB) zijn gedragsregels vastgelegd waar overheidsorganisaties zich, in hun contacten met burgers, bedrijven en instanties, aan moeten houden: de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (a.b.b.b.). De rechter kan overheidsbesluiten toetsen aan deze algemene beginselen. De gedragsregels zouden het vertrouwen in de overheid moeten bevorderen.

De algemene beginselen van behoorlijk bestuur bestaan uit geschreven beginselen, vastgelegd in de AWB, en ongeschreven beginselen die een bestuursorgaan “binden” bij het verrichten van (rechts)handelingen. De meest gebruikelijke beginselen van behoorlijk bestuur zijn het gelijkheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel, het verbod van détournement de pouvoir, het evenredigheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel. Het vertrouwensbeginsel en zorgvuldigheidsbeginsel zijn voorbeelden van ongeschreven beginselen. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn onder te verdelen in formele en materiële beginselen.

Formele beginselen

De formele beginselen regelen de procedures omtrent de totstandkoming, de bekendmaking en de vorm van het besluit. Hieronder vallen: legaliteitsbeginsel, zorgvuldigheidsbeginsel, motiveringsbeginsel, formele rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel van fair play.

- Legaliteitsbeginsel: er is geen bevoegdheid zonder grondslag in wet of Grondwet.
- Zorgvuldigheidsbeginsel: de overheid moet een besluit zorgvuldig voorbereiden en nemen: correcte behandeling van de burger, zorgvuldig onderzoek naar de feiten en belangen, procedure goed volgen en deugdelijke besluitvorming (artikel 3:2 AWB).
- Motiveringsbeginsel: de overheid moet haar besluiten goed motiveren: de feiten moeten kloppen en de motivering moet logisch en begrijpelijk zijn (artikel 3:46 AWB).
- Rechtszekerheidsbeginsel: de overheid moet haar besluiten zó formuleren dat de burger precies weet waar hij aan toe is of wat de overheid van hem verlangt. Bovendien moet de overheid de geldende rechtsregels juist en consequent toepassen.
- Gelijkheidsbeginsel: de overheid moet gelijke gevallen op gelijke wijze behandelen (artikel 1 Grondwet).
- Verbod van détournement de pouvoir: een bestuursorgaan mag de hem geattribueerde of gedelegeerde bevoegdheid alleen gebruiken voor het doel waarvoor die bevoegdheid is gegeven (artikel 3:3 AWB).

- Fair-play-beginsel: de overheid moet zich onpartijdig opstellen bij het nemen van een besluit en moet de noodzakelijke openheid en eerlijkheid in acht nemen (artikel 2:4 AWB).
- Verbod op *détournement de procédure*: er mag geen lichtere procedure worden gevolgd om tot een besluit te komen, wanneer daarvoor een met meer waarborgen omklede procedure openstaat
- Vertrouwensbeginsel: wie op goede gronden (bijvoorbeeld na een duidelijke toezegging) erop mag vertrouwen dat de overheid een bepaald besluit neemt, heeft daar ook recht op.

Materiële beginselen

De materiële beginselen hebben betrekking op de inhoud van bestuursbesluiten. Voorbeelden zijn: specialiteitsbeginsel, materiële rechtszekerheidsbeginsel, vertrouwensbeginsel, gelijkheidsbeginsel en het verbod op *détournement de pouvoir*.

- Specialiteitsbeginsel: een bestuursorgaan mag alleen die belangen behartigen waarvoor de betrokken wet of regeling een grondslag biedt (artikel 3:4 lid 1 AWB).
- Evenredigheidsbeginsel: de overheid moet ervoor zorgen dat de lasten of nadelige gevolgen van een overheidsbesluit voor een burger niet zwaarder zijn dan het algemeen belang van het besluit (artikel 3:4 lid 2 AWB).
- Vertrouwensbeginsel (materiële rechtszekerheid): een burger mag, onder bepaalde voorwaarden, kunnen vertrouwen op uitspraken van een bestuursorgaan waarin dingen worden toegezegd maar die later niet nagekomen (kunnen) worden door het bestuursorgaan.
- Verbod van *détournement de pouvoir*: een bestuursorgaan mag de hem geattribueerde of gedelegeerde bevoegdheid alleen gebruiken voor het doel waarvoor die bevoegdheid is gegeven (artikel 3:3 AWB).

2.1.5 Waarom is goede dienstverlening in de publieke sector belangrijk?

Naast de algemene beginselen van behoorlijk bestuur staat het thema ‘klantgerichtheid en dienstverlening’ bij veel overheidsorganisaties vaak al vele jaren op de managementagenda. Het is één van de vele thema’s waar het management zich op richt. Bij een aantal overheidsorganisaties is het de laatste jaren qua prioriteit sterk geklommen, het is één van de focuspunten van deze organisaties geworden. Aanleidingen hiertoe kunnen zijn:

- *Interne druk*. Bij enkele heeft de komst van respectievelijk een nieuwe gemeentesecretaris en een nieuwe algemeen directeur ertoe geleid dat het onderwerp prominent op de agenda kwam.
- *Introductie van marktwerking*. Overheidsorganisaties zoals ziekenhuizen, vervoersmaatschappijen en energiebedrijven hebben in het verleden te maken gekregen met een vrije markt waarbij klanten vrij kunnen kiezen en concurrentie wordt gepromoot. Hierdoor is het als organisatie noodzakelijk om marktconform en klantgericht te gaan werken.
- *Druk vanuit politiek/bestuur als gevolg van klachten en/of negatieve pers*. Naar aanleiding van veel klachten van burgers/ondernemers en/of negatieve berichtgeving in de pers gaat de politiek, het ministerie of het lokaal bestuur druk uitoefenen op de directie/Raad van Bestuur. Dit bijvoorbeeld in de vorm van het vervangen van directieleden of het vastleggen van het werken aan klantgerichtheid in de wet. Een derde drukmiddel bestaat uit het vastleggen van concrete activiteiten en/of

resultatendoelstellingen in managementafspraken/convenanten van opdrachtgevers met directies/Raden van Bestuur (Thomassen, 2007, p.39).

In de overheidssectoren waar deze concrete druk vanuit de bovenstaande drie bronnen ontbreekt, is het werken aan klantgerichtheid over het algemeen meer vrijblijvend en heeft dit tot minder concrete maatregelen geleid. Maar waar doet men het uiteindelijk voor? Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen organisaties met klantrelaties met gedwongen winkelnering en organisaties die opereren in een (semi)vrije markt. Het doel van het vergroten van de klantgerichtheid/dienstverlening voor organisaties die opereren in een (semi)vrije markt is om te zorgen voor tevreden klanten die door hun aanbevelingen nieuwe klanten aanbrengen, dat ze trouw zijn en blijven terugkomen en zodoende zorgen voor continue inkomsten. De gemeente Hengelo heeft te maken met klantrelaties met gedwongen winkelnering; klanten kunnen niet kiezen of ze wel of geen zaken wil doen met de gemeente Hengelo, er is geen alternatief. Wat is bij een dergelijke organisatie, naast de verplichting in de vorm van algemene beginselen van behoorlijk bestuur, het doel van het vergroten van klantgerichtheid en het verbeteren van de dienstverlening? Klanten kunnen immers niet kiezen en moeten daardoor wel terug blijven komen.

Het vergroten van de klantgerichtheid en het verbeteren van de dienstverlening leidt tot:

- meer tevreden klanten, meer positieve mond-tot-mondreclame en meer positieve berichten in de pers;
- minder ontevreden klanten, minder negatieve huiskamerpraat, minder klachten en minder negatieve berichten in de pers (en minder vragen vanuit politiek en bestuur). Verder heeft dit een positieve invloed op de medewerkerstevredenheid.
- meer tevreden en minder ontevreden klanten leidt tot een beter imago.
- Dit leidt weer tot meer vertrouwen van burgers, ondernemers en instellingen in de overheid en de politiek.
- Dit leidt weer tot een meer coöperatieve instelling en compliance van burgers richting de overheid (Thomassen, 2007, p. 42).

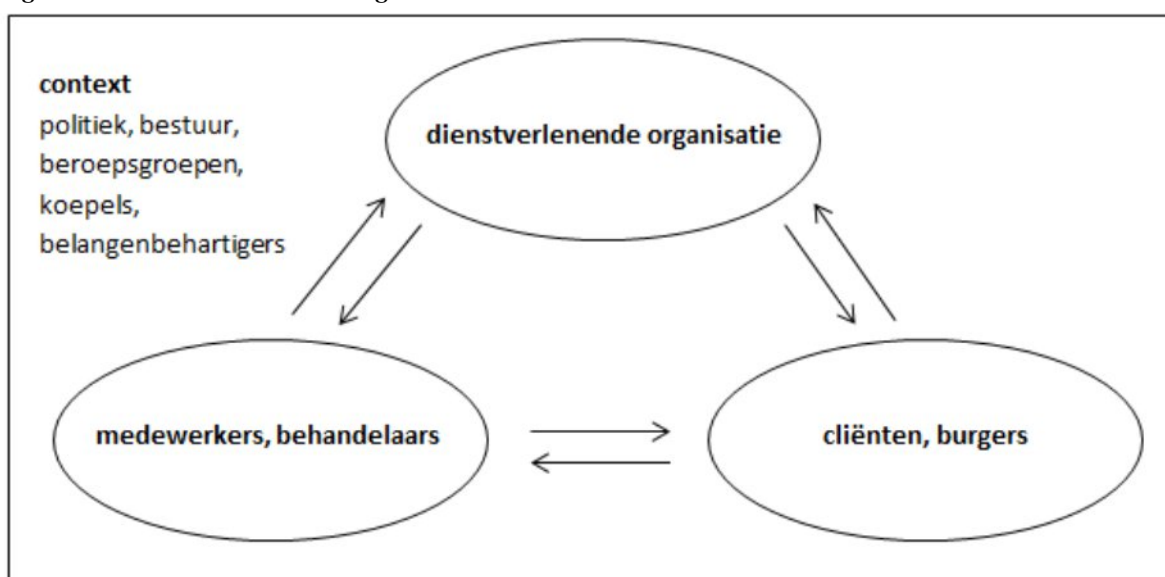
Uit onderzoek van de Nationale ombudsman (2007) blijkt dat 98% van de burgers bereid is voor hen vervelende besluiten te aanvaarden als deze maar op faire wijze tot stand zijn gekomen.

We kunnen dus zeggen dat klantvriendelijkheid binnen overheidsinstanties met gedwongen winkelnering belangrijk is, omdat goede dienstverlening leidt tot vertrouwen in de overheid. Als burgers geen vertrouwen hebben in publieke overheidsorganisaties (omdat ze niet goed luisteren of te bureaucratisch zijn) dan voelt de burger zich minder betrokken bij de democratische samenleving. Ook zullen burgers en bedrijven die tevreden zijn over hun behandeling door de overheidsinstantie sneller en meer bereid zijn om te doen wat de wet van hen vraagt. Ze zijn coöperatiever en zullen relevante feiten juist, tijdig en volledig opgeven en tijdig de juiste bedragen betalen. Hierdoor is het bijvoorbeeld mogelijk de toezichtactiviteiten gericht in te zetten op specifieke risicogroepen.

2.1.6 Dienstverleningsdriehoek

Om inzicht te krijgen in de totstandkoming van een dienst hebben we gebruik gemaakt van Heskett's dienstverleningsdriehoek (1986). Figuur 1 laat zien dat publieke dienstverlening de uitkomst is van interacties tussen burgers, medewerkers en de dienstverlenende organisatie binnen een bepaalde context. Hoewel het de organisatie is die de dienst aanbiedt, komt de dienst feitelijk tot stand in interactie tussen de burger en de medewerker. De context, waarbinnen interacties tussen burger, medewerkers en publieke dienstverlener plaatsvinden, is van invloed op de mate van dienstverlening. Zaken die in de context van de organisatie kunnen liggen zijn, onder andere; politiek, bestuur, beroepsgroepen, koepels en belangenbehartigers.

Figuur 1: Heskett's dienstverleningsdriehoek



De context van de interne en externe bezwaarschriftencommissie van de gemeente Hengelo wordt bepaald door maatschappelijke en politiek-bestuurlijke factoren. Hier komen we in paragraaf 3.2 (p. 34) uitgebreid op terug. Concluderend kunnen we zeggen dat het voor een organisatie belangrijk is om niet enkel goede interacties tussen burger en organisatie op te tuigen, maar ook om botsingen binnen en buiten de organisatie te kanaliseren.

2.1.7 Conclusie

In bovenstaande paragrafen hebben we antwoord gegeven op de deelvraag: *“Wat is dienstverlening en waarom is goede dienstverlening in de publieke sector belangrijk?”* Voor de beantwoording van het eerste deel van de deelvraag hebben we dienstverlening gedefinieerd als: *“een activiteit of een serie activiteiten die min of meer ontastbaar zijn, die meestal geproduceerd worden in interactie met de cliënt en dienstverlenend bedrijf door middel van medewerkers, apparatuur en/of systemen (Grönroos, 1990).”* Aan de hand van deze definitie konden we een aantal specifieke kenmerken van diensten onderscheiden, namelijk: namelijk interactie, ontastbaarheid, gebonden aan plaats en tijd, persoonsintensiviteit en heterogeniteit. We hebben het onderscheid gemaakt tussen dienstverlening door publieke en private organisaties en de punten waarop zij van elkaar verschillen en een context vormen voor de dienstverlening. Vervolgens hebben we uiteengezet aan welke gedragsregels

dienstverlenende publieke organisaties moeten voldoen; de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en we hebben antwoord gegeven op het tweede gedeelte van de deelvraag “Waarom is goede dienstverlening in de publieke sector belangrijk?”. We kunnen dus zeggen dat goede dienstverlening binnen overheidsinstanties met gedwongen winkelnering belangrijk is, omdat dit leidt tot vertrouwen in de overheid. Als burgers geen vertrouwen hebben in publieke overheidsorganisaties dan voelt de burger zich minder betrokken bij de democratische samenleving. Ook zullen burgers en bedrijven die tevreden zijn over hun behandeling door de overheidsinstantie sneller en meer bereid zijn om te doen wat de wet van hen vraagt. Aanvullend is er gebruik gemaakt van het model van Heskett (1986) om de totstandkoming van diensten te beschrijven. Hierbij zijn drie actoren onderscheiden; de burger, de medewerkers en de dienstverlenende organisatie, die binnen een maatschappelijk en politiek-bestuurlijke context werken.

2.2 Conflicten

Conflicten zijn de afgelopen jaren in aantal en hevigheid toegenomen. Conflicten tussen bedrijfsleiding en werknemers, tussen werkgevers- en werknemersorganisaties, tussen vakbonden onderling, tussen ministers onderling, tussen ministers en Tweede Kamer fracties, tussen overheid en burgers, tussen ambtelijke instellingen onderling, tussen gefuseerde organisaties, tussen bestuur en leden. Landelijke tendens is dat in de afgelopen jaren burgers steeds mondiger zijn geworden en zich niet langer neerleggen bij het beleid van de autoriteiten en zich kritisch of zelfs argwanend opstellen (Nationale ombudsman; van den Brink, 2002). In dit onderzoek richten we ons op conflicten tussen overheid en burgers, meer specifiek; langdurige juridische conflicten tussen de gemeente Hengelo en haar burgers.

In deze paragraaf behandelen we de deelvraag: “*Wat weten we uit de literatuur over langdurige juridische conflicten tussen overheid en burger?*” Om de deelvraag te kunnen beantwoorden geven we allereerst een definitie voor het begrip ‘conflict’ en zetten we uiteen hoe je de conflictgevoeligheid van een conflict kunt analyseren. Tot slot is het begrip ‘juridisch conflict’ gedefinieerd en geven we aan wanneer er sprake is van een langdurig juridisch conflict.

2.2.1 Wat is een conflict?

Een conflict is volgens Van Dale een ‘*strijd, verschil van mening*’. Onder een conflict wordt gemeenlijk verstaan een proces, dat begint wanneer iemand ervaart dat een ander iets doet of nalaat dat negatieve gevolgen heeft voor de eigen belangen, opvattingen of normen en waarden. Het conflict onderscheidt zich van de enkele belangentegenstelling of het enkele meningsverschil doordat persoonlijke en/of affectieve aspecten een rol gaan spelen: een conflict ontstaat als de één zich gedwarsboemd of gefrustreerd voelt door de ander. Mensen, groepen en organisaties zijn doorgaans in staat met meningsverschillen te leven en belangentegenstellingen te overbruggen. Er ontstaat pas een conflict bij miscommunicatie, gebrek aan onderling respect of waardering, conflicterende karakters, tijdgebrek, ongeduld of een gebrek aan grip op de situatie (Pel, 2008, p.29). Partijen gaan elkaar dan – bewust of onbewust – negeren en krenken.

Giebels (2006) hanteert de volgende definitie van een conflict: ‘*een conflict is er tussen twee partijen, waarbij*

tenminste één van beiden zich ergert dan wel gehinderd voelt door de ander'. In deze zienswijze ontstaan conflicten daar waar mensen met elkaar te maken hebben, samenwerken en contact hebben, ook al is niet iedereen zich daarvan bewust (p. 20-21).

2.2.2 Conflictgevoeligheid

Giebels (2006, p. 23) introduceert een model voor het analyseren van conflicten. Het 7-i model bestaat uit 7 punten; individuen, issues, interdependentie, interactie, implicaties, instituties en interventie.

1. Issues: wat zijn de kwesties?
2. Individen: wie zijn de partijen?
3. Interdependentie: welke relatie hebben de partijen?
4. Interactie: hoe gedragen beide partijen zich en hoe reageren ze op elkaar?
5. Implicaties: wat zijn de uitkomsten van de interactie in termen van (de)escalatie en concrete oplossingen?
6. Instituties: in welke context speelt dit conflict?
7. Interventies: welke interventiemogelijkheden zijn aanwezig en al of niet benut?

Voor dit onderzoek zijn vier van de zeven punten van belang. Allereerst is het belangrijk om te weten welke partijen bij het conflict betrokken zijn en waar het conflict om gaat. Daarna bekijken we wat de relatie van de partijen is en de mate van afhankelijkheid. Tot slot analyseren we de context van het conflict.

Individen

Bij een conflict spelen niet alleen de kwestie en de aard van het conflict een rol, maar ook de “persoonlijkheden” van de betrokken partijen. De persoonlijkheden van burgers, organisaties en medewerkers hebben invloed op het ontstaan, verloop, hantering en oplossing van het conflict. Van den Brink (2002) heeft drie types burgers geïdentificeerd; ‘bedreigde’, ‘berustende’ en ‘bedrijvige’ burgers. Bedreigde burgers zijn vaak laag opgeleid, hebben een laag inkomen of uitkering en hebben weinig tot geen vertrouwen in het systeem en de democratie. Zijn vooral gericht op hun eigen leefwereld. Deze ‘bedreigde’ burgers hebben behoefte aan bescherming door de overheid en hebben tegelijkertijd weinig vertrouwen in diezelfde overheid. Berustende burgers zijn de middengroep. Zij zitten zowel qua opleiding als werk tussen de bedreigde en de bedrijvige burger in. Stelt zich doorgaans afwachtend op, tenzij de overheid op een concreet punt hun persoonlijke belangen raakt. Dan kunnen ze vrij energiek uit de hoek komen en bijvoorbeeld plaatselijke overheden behoorlijk dwarsbomen. De bedrijvige burger kenmerkt zich door goede opleiding en hoog inkomen. Ze begrijpen de politiek-bestuurlijke verhoudingen. Voor deze groep spreekt gezagsuitoefening door de overheid niet langer voor zich. Zij moeten overtuigd worden van de juistheid van het overheidsoptreden. Informatie, communicatie en participatie van overheidswege zijn hierbij de sleutelbegrippen. Het onderscheid tussen bedreigde, berustende en bedrijvige burgers is relevant voor bestuurders en politici, omdat deze groepen de overheid niet op dezelfde manier benaderen.

Issues

Verschillende conflictkwesties vragen ook om een verschillende aanpak. Giebels onderscheidt vier soorten verschillende conflicten (p. 25):

1. Operationeel conflict: waarbij het gaat om een verschil van mening over de procedures;
2. Schaar-se-middelenconflict: waarbij het gaat om een verschil van mening over het verdelen van middelen, ook wel belangenconflict genoemd;
3. Visie- of waardenconflict: waarbij het gaat om een verschil in persoonlijke visie/mening;
4. Identiteitsconflict: waarbij het zelfbeeld van een persoon wordt aangetast of ontkend.

De aard van het conflict is per conflictkwestie verschillend; zo zijn er enerzijds kwesties die meer zakelijk en rationeel van aard zijn en anders kwesties die meer persoonlijk en emotioneel van aard zijn. Verschillende conflictkwesties vragen ook om een verschillende aanpak. Tabel 1 geeft een overzicht van de verschillende soorten conflicten en hun aard en de meest passende aanpak.

Tabel 1: Typen conflictkwesties, hun aard en een passende aanpak.

Conflictkwestie	Aard van het conflict	Passende aanpak
Operationeel conflict	Rationeel	Gezamenlijke rolverheldering / afspraken maken
Schaarse-middelenconflict	Rationeel	Onderhandelen
Visie- of waardenconflict	Rationeel / emotioneel	Dialogoog / mission statement / scheiding der wegen
Identiteitsconflict	Emotioneel	Wederzijds begrip en acceptatie / werken aan relatie / scheiding der wegen

Er is slechts zelden sprake van één conflictkwestie. In een rationeel conflict over salarisverhoging gaat het om de verdeling van schaarse middelen. Maar op het moment dat de eis niet gehonoreerd wordt kan het conflict een meer emotionele lading krijgen, bijvoorbeeld wanneer één partij zich niet gewaardeerd voelt. Op dat moment kan het conflict ook de eigenschappen krijgen van persoonlijk conflict met emotionele aard. Bij een conflict zijn er vaak verschillen in de beleving van de betrokken partijen. Het is zelden zo dat beide partijen het conflict als even problematisch ervaren. De verschillen in hoe partijen het conflict waarnemen kan leiden tot een escalatie van het conflict. Bij de vraag waar het conflict over gaat kunnen de betrokken partijen dan ook een verschillend antwoord geven (p. 28).

Interdependentie

Relationele aspecten kunnen er voor zorgen dat er een ernstig conflict ontstaat. Daarbij is het belangrijk om te kijken naar de mate en aard van afhankelijkheidsrelatie (interdependentie) en de machtsverhoudingen binnen deze afhankelijkheidsrelatie. De manier waarop de betrokkenen omgaan met deze conflictsituatie is afhankelijk van de (waargenomen) verhouding tussen de individuele doelen van de betrokken partijen. De mate van onderlinge afhankelijkheid tussen deze doelen, kan verschillen. Er kan onderscheid gemaakt worden tussen twee verschillende relaties: positieve interdependentie en negatieve interdependentie:

- *Positieve interdependentie* houdt in dat beide partijen elkaar nodig hebben om hun doel te bereiken.
- *Negatieve interdependentie* wil zeggen dat er van de twee partijen maar één zijn/haar doel zal kunnen behalen. Het conflictgedrag van de betrokken partijen is hierbij competitief, de eigen doelen hebben de

voorkeur ten opzichte van de doelen van de 'tegenpartij'. Bij een conflictsituatie verliezen de partijen veelal de positieve interdependentie uit het oog en treden alleen nog maar competitief met elkaar in conflict (Janssen, 1994, p. 4).

De interdependentie tussen burger en publieke dienstverlenende organisatie heeft een aantal kenmerken die het contact conflictgevoelig kan maken. Bepaalde diensten hebben een onvrijwillig karakter. Dit wil zeggen dat burgers niet de zelf keuze hebben of ze van deze dienst gebruik willen maken, of dat er sancties/gevolgen verbonden zijn aan het niet afnemen van de dienst. Daarbij hebben veel publieke dienstverlenende organisaties een monopolie-positie op de geleverde dienst. Op het moment dat een cliënt niet tevreden is met de geleverde dienst is er geen alternatieve organisatie voor handen om de dienst te leveren. Dit kan het gevoel van onvrijwillig contact versterken. Het onvrijwillige contact met de cliënt en gebrek aan concurrentie kan de machtsverhoudingen tussen cliënt en organisatie beïnvloeden. Niet alleen het onvrijwillige karakter en minimale tot geen concurrentie hebben invloed op de interdependentie tussen burger en publieke dienstverlenende organisatie, ook de belangen die verbonden zijn aan het contact spelen een rol. Conflicten escaleren sneller wanneer er machtsverschillen zijn tussen de betrokken partijen.

Instituties

De verschillende rollen die medewerkers in organisaties hebben kunnen conflicten oproepen of versterken. Als we het over rolverdelingen hebben zoeken we een verklaring voor conflicten tussen mensen binnen en buiten een organisatie. Veelvoorkomende problemen bij rolverdelingen zijn:

- rolonduidelijkheid; onduidelijkheid over taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. In organisaties wordt vaak verwacht dat werknemers zelf hun werk organiseren en onderling regelen. Dit gaat vaak gepaard met het ontbreken van specifieke regels, procedures en richtlijnen. Dit wordt ook wel 'onderorganisatie' genoemd. Dit leidt tot onduidelijkheid over wie wat moet doen dat op haar beurt weer kan leiden tot irritaties.
- roloverlading; conflict tussen verwachtingen en wat een persoon aan kan. Het kan zijn dat een persoon het idee heeft alles alleen te moeten doen in een organisatie. Door roloverlading op het werk en misschien ook wel in combinatie met privé kunnen stressklachten ontstaan die een bron kunnen zijn voor interpersoonlijke conflicten.
- rolconflict: tegenstrijdige verwachtingen. Het gaat dan om het verschil in verwachtingen, botsing van verwachtingen, botsing van eigen rolopvattingen en botsing van verwachtingen met gedrag (Giebels, p. 43).

Naast de bovenstaande rolproblemen zijn ook ontwikkelingen binnen organisaties, ontwikkelingen binnen de maatschappij en culturele diversiteit van invloed op het conflictpotentieel.

2.2.3 Wat is een juridisch conflict?

Indien partijen hun conflict niet samen kunnen oplossen, nemen zij inhoudelijk tegenover elkaar staande posities in, waarin zij zich ieder sterk voelen. Op deze manier stolt het conflict tot een geschil dat zich leent voor beslechting door een derde (manager, rechter, klachtinstantie). Formele of informele macht maakt de beslissing

van de derde afdwingbaar (Schueler c.s. 2007, p. 6).

Schuylt e.a. (1976, p. 127) onderscheiden juridische problemen en conflicten van probleemloze gebeurtenissen door een onderverdeling te maken in vier situaties:

- *het probleemloos verrichten van rechtshandelingen*: verzoeken die automatisch worden ingewilligd; soepel verlopende juridische interactie. Bijvoorbeeld het kopen van een huis.
- *probleemgeladen situaties*: incidenten, voorvallen, botsingen die echter vrijwel vanzelf worden opgelost; informatietekorten over een bepaalde rechtspositie. Bijvoorbeeld een defect artikel dat na aankoop zonder problemen wordt vergoed.
- *probleemsituaties*: situaties waarin incidenten, voorvallen en probleemgeladen situaties enige last bezorgen, hinder of irritatie geven; situaties waarin klachten worden geuit over de loop of de afloop van de situatie; een geuite behoefte aan informatie.
- *conflictsituaties*: situaties waarin twee partijen niet met elkaar verenigbare doeleinden nastreven en elkaar met bepaalde middelen bestrijden.

In de eerste twee situaties is nog geen sprake van een probleem of conflict met een andere partij. Een in principe probleemloze rechtshandeling kan echter overgaan in een probleemgeladen situatie en eventueel verder escaleren tot een probleemsituatie en een conflictsituatie. Veel hangt af van de manier waarop in de situatie wordt gehandeld of gereageerd en van de mate van zelfredzaamheid. Schuylt e.a. geven twee drempels aan:

- de drempel van geen rechtshulp naar wel rechtshulp;
- de drempel van probleemgeladen situatie naar probleemsituatie.

Met behulp van deze twee drempels worden de volgende situaties als 'rechtsprobleem' beschouwd:

- alle probleem- en conflictsituaties;
- alle probleemgeladen situaties, voor zover in die situaties – al of niet wettelijk verplicht – de hulp wordt ingeroepen van een rechtshulpverlener.

Het omgekeerde geldt niet: als mensen niet naar een rechtshulpverlener gaan, wil dit nog niet zeggen dat ze geen rechtsprobleem hebben. De volgende situaties worden *niet* tot rechtsproblemen gerekend:

- probleemgeladen situaties die vrijwel vanzelf worden opgelost;
- rechtshandelingen waarvoor een wettelijke verplichting bestaat om een notaris in te schakelen zonder dat dat voor de betrokkenen enige moeilijkheid oplevert.

Het verschijnsel dat niet elke probleemgeladen situatie hoeft uit te monden in een probleem of conflict, omschrijven Felstiner e.a. (1981) aan de hand van drie stadia: *naming*, *blaming* en *claiming*. In sommige situaties worden alle drie stadia doorlopen, in andere situaties niet. Ten eerste moet een persoon voor zichzelf vaststellen dat een bepaalde gebeurtenis schadelijk is (*naming*). Ten tweede kan die persoon de schadelijke ervaring toeschrijven aan de fout van een ander (*blaming*). Ten slotte kan een burger de instelling of persoon die hij of zij verantwoordelijk stelt voor de fout, om een remedie vragen (*claiming*). Een dergelijke eis verandert in een conflict als de ander de eis deels of geheel verwerpt.

We kunnen dus zeggen dat een geschil de gejuridiseerde verschijningsvorm is van het conflict. Bij een bepaalde

mate van escalatie gaan conflictpartijen tegenover elkaar staande posities innemen, en gaan zij het belangrijk vinden dat zij gelijk krijgen. In een nog verdere fase van de escalatie gaan zij het eigenlijk nog belangrijker vinden dat de ander verliest. De tegenover elkaar staande, elkaar uitsluitende posities vormen samen het geschil. Partijen kunnen het zelf niet meer oplossen, het is voor hen belangrijk bij een derde hun gelijk te halen. Een geschil is aldus te omschrijven als een in een juridisch meningsverschil vertaald probleem of conflict (Pel, 2007, p. 97).

2.2.4 Wanneer is er sprake van een langdurig juridisch conflict?

Wanneer is er dan sprake van een langdurig juridisch conflict? In de literatuur is hier weinig relevante informatie over te vinden. Wanneer een juridisch conflict als ‘langdurig’ wordt bestempeld is dat doorgaans een gevoelskwestie. Geurts (2014) definieert langdurige juridische conflicten als *‘conflicten die langer duren dan één jaar.’* Voor dit onderzoek is deze definitie niet bruikbaar, omdat conflicten van burgers met de gemeente Hengelo na één jaar in een heel ander stadia van afwikkeling (te weten; bezwaar, beroep en hoger beroep) kunnen zitten en daardoor slecht vergelijkbaar zijn. We hebben er daarom er voor gekozen langdurige juridische conflicten te definiëren naar afwikkelingsroute in plaats van naar tijdsduur. We definiëren langdurige juridische conflicten als: *‘een in een juridisch meningsverschil vertaald probleem of conflict tussen de gemeente Hengelo en een burger vanaf het moment van instellen van hoger beroep door één van beide partijen.’*

In dit onderzoek meten we het aantal bestuursrechtelijke zaken waarbij hoger beroep is ingesteld door de gemeente Hengelo en zij zich dus niet heeft neergelegd bij de uitspraak van de rechter wanneer ze door die rechter in het ongelijk wordt gesteld.

2.3 Communicatie

In paragraaf 2.1 hebben we gezien dat dienstverlenende processen een aantal specifieke kenmerken hebben die voor het organiseren ervan relevant zijn. Voor alles geldt dat het produceren van diensten in interactie ontstaat. Anders gezegd, zonder interacties geen dienst. Interactie is het overbrengen van een boodschap en kan plaatsvinden via bepaalde communicatiekanalen, zoals; schriftelijke en telefonische communicatie, face-to-face contacten, digitale communicatie en massamedia. Communicatie in contacten met burgers wordt om meerdere redenen steeds belangrijker. Allereerst wordt de burger steeds mondiger en zoekt vaak een gelijkwaardige gesprekspartner bij de overheid om een gerezen probleem uit de wereld te helpen. In de tweede plaats draagt goede communicatie ertoe bij dat potentiële conflicten opgevangen en veelal voorkomen kunnen worden. Communicatie biedt ook de mogelijkheid om te weten te komen hoe de dienstverlening eventueel verbeterd kan worden (Nationale ombudsman, 2010, p. 25). Communicatiekanalen worden ook wel interfaces genoemd. In deze paragraaf behandelen we het begrip interfaces, zullen we laten zien hoe interfaces van invloed zijn op de dienstverleningsdriehoek en dat wanneer het gebruikte type interface overeenkomt met de aard van de boodschap dit de kans op conflicten kan verkleinen. Tot slot geven we antwoord op de deelvraag: *“Op welke wijze zijn interfaces van invloed op langdurige juridische contacten tussen overheid en burger?”*

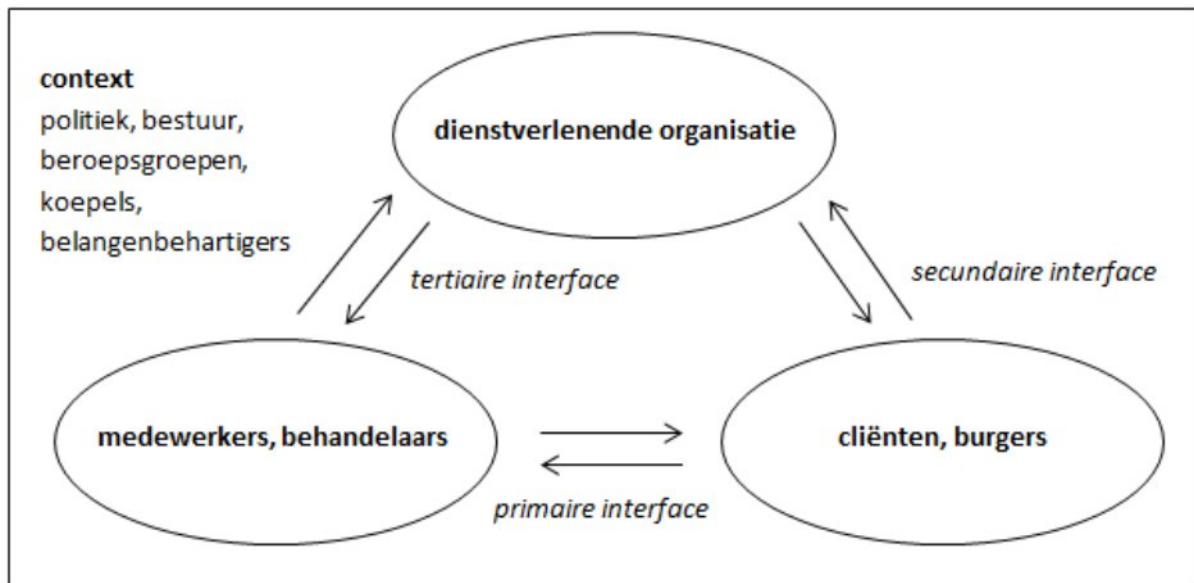
2.3.1 Interfaces

Interfaces kunnen als een geheel van denkbeeldige ‘kanalen’ voor interactie, contact en communicatie worden gezien, die de burger, medewerker en organisatie met elkaar in verbinding stellen. We kunnen drie soorten interfaces onderscheiden: primaire, secundaire en tertiaire interfaces.

- Primaire interfaces zijn het meest directe contact tussen burger en organisatie of medewerker. Hierbij treedt de behandelende medewerker naar voren die via allerlei media contact heeft met de burger. Er zijn verschillende vormen van primaire interfaces; face-to-face, schriftelijke, digitale en telefonische contacten.
- Secundaire interfaces zijn de indirecte manieren waarop burgers contact hebben met dienstverlenende organisaties. Het is de aankleding van de primaire interfaces, bijvoorbeeld de opmaak van een brief, de inrichting van de website, de manier waarop de telefoniste de telefoon aanneemt en de manier waarop klanten via een portier naar een medewerker worden geleid. Secundaire interfaces kunnen ingezet worden om het beeld dat de actoren van elkaar hebben te beïnvloeden. Door middel van secundaire interfaces kan de acceptatie van de boodschap door de cliënt vergemakkelijkt worden. Wanneer een burger met een vervelende boodschap naar een publieke dienstverlenende organisatie komt en hij krijgt hier een kopje koffie bij binnenkomst, kan dit zorgen voor een aangenamere communicatie tussen beide partijen.
- Tertiaire interfaces is de communicatie tussen medewerkers en managers binnen de organisatie. Hoewel deze tertiaire interfaces niet de contacten tussen burgers en dienstverlenende organisatie betreffen, beïnvloeden ze in hoge mate contacten met burgers en cliënten. Er wordt een basis gelegd voor de kwaliteit van primaire en secundaire interfaces.

Het contact tussen burger en publieke dienstverlener bestaat dus uit een combinatie van primaire en secundaire interfaces, met op de achtergrond tertiaire interfaces binnen de organisatie. Ondanks dat er verschillende vormen van interfaces zijn blijft de functie hetzelfde: het communicatiekanaal tussen burger, medewerker en organisatie. In paragraaf 2.1.6 hebben we gezien dat contacten tussen burger, medewerker en organisatie niet plaatsvinden in een vacuüm, maar beïnvloed worden door de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke context. Op grond van Heskett's dienstverleningsdriehoek (figuur 1, p. 17-18) zijn de drie soorten interfaces en de context waarin het contact plaatsvindt in figuur 2 samengevat.

Figuur 2: Dienstverlening en interfaces



De context is het geheel van omgevingsfactoren dat direct en/of indirect invloed uitoefent op het contact tussen burger en de dienstverlenende organisatie en kan de keuzemogelijkheden voor een interface beperken.

2.3.2 Interface kiezen

Boodschappen kunnen verschillend van aard zijn. Mede afhankelijk van het type dienst kan een boodschap complex of eenvoudig zijn, veel of weinig invloed hebben op de persoonlijke situatie van de burger. In een ideale situatie komt het gebruikte type interface overeen met de aard van de boodschap die overgebracht wordt. De gedachte hierachter is dat bepaalde typen interfaces meer of minder geschikt zijn voor het overbrengen van een bepaalde boodschap.

In de communicatiewetenschap is het begrip ‘media richness’ ontwikkeld om aan te geven of een medium past bij de situatie waarin het wordt gebruikt (Daft & Lengel, 1986). De zogenoemde ‘Media Richness Theorie’ maakt ten eerste een onderscheid tussen media die verschillen in termen van ‘rijkheid’. Een interface is rijker naarmate er meer feedbackmogelijkheden zijn, meer verschillende communicatiesignalen kunnen worden overgedragen en de communicatie minder is gestandaardiseerd. Ofwel: de mogelijkheid om binnen een bepaalde tijd de manier waarop een bepaalde boodschap wordt begrepen door de ontvanger, bij te stellen. Bij een arme interface is deze mogelijkheid in mindere mate aanwezig. Volgens deze redenering is face-to-face communicatie het rijkste medium. Beide gesprekspartners kunnen elkaar immers direct feedback geven, er worden zowel mondeling als visueel (bijvoorbeeld via gezichtsuitdrukkingen) signalen overgedragen, en de gesprekspartners zijn niet gebonden aan een strikt format voor het gesprek. Een schriftelijk formulier is het armste medium, aangezien daarbij geen (directe) feedbackmogelijkheden bestaan, geen andere communicatiesignalen kunnen worden overdragen en de communicatie is ingekaderd door het formulier. Hier kan een kritische noot bij geplaatst worden. Er is namelijk een verschil tussen het type interface en het gebruik ervan. Wanneer een rijke interface, bijvoorbeeld face-to-face communicatie ingezet wordt, maar de zender de manier waarop een boodschap door de ontvanger begrepen wordt niet wil bijstellen, dan is er alsnog sprake van ‘arme’

communicatie ondanks de ‘rijke’ interface. Ook een ‘arme’ interface is niet per definitie verkeerd als die zijn doel maar dient. Het is belangrijk dat de rijkheid van de gekozen interface overeenkomt met de aard van de boodschap. Wanneer de interface niet voldoende of juist teveel ruimte biedt voor de boodschap, wordt de kans op een conflict vergroot.

De tweede component van deze theorie is de situatie of context waarin de interfaces worden gebruikt. Daft en Lengel maken onderscheid tussen situaties/contexten die complex en/of ambigu zijn enerzijds, en situaties/contexten die eenvoudig en eenduidig zijn anderzijds. Complexe situaties zijn situaties waarbij veel verschillende soorten kennis en informatie een rol spelen. Complexe contexten zijn contexten waarin verschillende zaken spelen die de keuzemogelijkheden voor een interface beperken. Ambigue situaties zijn situaties waarbij vooraf geen duidelijkheid bestaat over de interpretaties van bepaalde informatie. Volgens de ‘Media Richness Theorie’ moet een interface rijker zijn naarmate een situatie/context complexer en/of mee ambigue is. Gebruik van een té arm medium in een complexe en/of ambigue situatie zal leiden tot misverstanden in de communicatie. In het geval van fricties tussen publieke dienstverleners en burgers zou dit kunnen leiden tot conflicten of in ieder geval de kans verkleinen dat deze conflicten worden vermeden. De theorie stelt niet dat een rijker medium altijd beter is, want de kosten die gemoeid zijn met het gebruik van rijke media, zijn aanzienlijk hoger dan in het geval van armere media.

2.3.3 Op welke wijze zijn interfaces van invloed op langdurige juridische contacten tussen overheid en burger?

In dit onderzoek hebben we het begrip langdurig juridisch conflict gedefinieerd als: *“een in een juridisch meningsverschil vertaald probleem of conflict tussen de publieke dienstverlener en een burger vanaf het instellen van hoger beroep door één van beide partijen.”*

Zoals we in paragraaf 2.2 uiteen hebben gezet, begint een conflict niet bij het instellen van hoger beroep. De oorsprong van het conflict is in een eerder stadium ontstaan. De publieke dienstverlener en haar medewerkers hebben in eerdere stadia contact gehad en gecommuniceerd met de betreffende burger. Deze communicatie is van invloed op de relatie overheid-burger en de verwachtingen die aan beide zijden zijn gewekt. Communicatie vindt plaats via communicatiekanalen, ook wel interfaces genoemd. We hebben gezien dat het contact tussen burger en publieke dienstverlener bestaat uit een combinatie van primaire (contact tussen burger en medewerker), secundaire interfaces (indirect contact; aankleding primair contact) en tertiaire interfaces (communicatie medewerker en manager) binnen een bepaalde context. In een ideale situatie komt het gebruikte type interface overeen met de aard van de boodschap die overgebracht wordt. De gedachte hierachter is dat bepaalde typen interfaces meer of minder geschikt zijn voor het overbrengen van een bepaalde boodschap. De keuze voor een rijke of arme interface wordt niet alleen bepaald door de boodschap, maar ook door de context van een organisatie waarin die opereert. Zaken die in de context van de organisatie liggen die de keuzemogelijkheden voor een interface beperken, zijn onder andere; het type dienstverlening, het juridisch kader, de rol van de politiek, budget, en de aanwezigheid van capabele medewerkers. In werkelijkheid komt de gebruikte type interface niet altijd overeen met de aard van de boodschap die overgebracht wordt. Het contact

tussen burger en publieke dienstverlener is dan niet optimaal en kan van invloed zijn op de ontwikkeling van het langdurige juridische conflict en op de relatie burger-overheid.

2.4 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we het theoretisch kader uiteengezet. We hebben de begrippen dienstverlening, conflicten en interfaces behandeld en gepoogd de onderlinge samenhang te duiden.

In paragraaf 2.1.2 hebben we gezien dat dienstverlenende processen een aantal specifieke kenmerken hebben die voor het organiseren ervan relevant zullen zijn. Het belangrijkste kenmerk is interactie; zonder contact en communicatie ontstaan er geen diensten. Deze interactie impliceert wederzijdse afhankelijkheid. Daarnaast kennen diensten veel ontastbare kanten; motieven, emoties en ervaringen van zowel burger als medewerkers spelen mee. Bovendien is de uitvoering van diensten afhankelijk van tijd, plaats en betrokken personen. Dit sterk heterogene karakter van diensten kan er voor zorgen dat diensten onderling grote verschillen vertonen en problemen geven bij de betrouwbaarheid van de dienst.

Wanneer het ‘eindproduct’ van een dienst anders is dan een burger verwacht, de burger vaststelt dat de gebeurtenis schadelijk is (naming), de fout toeschrijft aan de medewerker en/of organisatie (blaming) en ten slotte de organisatie en/of medewerker verantwoordelijk stelt voor de fout en om een remedie vraagt (claiming) is er een probleemgeladen situatie ontstaan. Wanneer de organisatie en/of medewerker de eis van de burger deels of geheel verwerpt, ontstaat een conflict tussen beide partijen. Wanneer een dergelijk conflict wordt beslecht door een rechterlijke macht is er sprake van een juridisch conflict. Langdurige juridische conflicten hebben we gedefinieerd als: *“een in een juridisch meningsverschil vertaald probleem of conflict tussen de organisatie en een burger vanaf het moment van instellen van hoger beroep door één van beide partijen.”*

Doordat diensten ontstaan in interactie, en dus door contact en communicatie, is het van belang om de communicatiekanalen tussen burger, medewerker en organisatie inzichtelijk te maken. Communicatiekanalen worden ook wel interfaces genoemd, we onderscheidden drie soorten; primaire interfaces (het directe contact tussen burger en medewerker), secundaire interfaces (de aankleding van een primaire interface) en tertiaire interfaces (communicatie tussen medewerker en organisatie). De ‘Media Richness Theorie’ geeft aan dat in een ideale situatie de gebruikte typen interfaces overeenkomen met de aard van de boodschap. De context waarbinnen de dienstverlening zich afspeelt is echter ook van invloed op de te gebruiken interface en kan ervoor zorgen dat er gekozen wordt voor een interface die niet voldoende of juist teveel ruimte biedt voor de boodschap en daardoor de kans op een conflict wordt vergroot.

In het volgende en derde hoofdstuk, de documentenanalyse, zijn de factoren die in de context liggen van de gemeente Hengelo inzichtelijk gemaakt en zijn het aantal en het type langdurige juridische conflicten, in de periode 2009 tot en met 2013, in kaart gebracht. In hoofdstuk 4 is de conflictgevoeligheid van de, in hoofdstuk 3 in kaart gebrachte, langdurige juridische conflicten geanalyseerd door middel van het 7-i model van Giebels. In dit hoofdstuk is de ‘Media Richness Theorie’ gebruikt om te beoordelen in welke mate de gebruikte interfaces passend zijn bij de situatie.

Hoofdstuk 3: Documentenanalyse

Hoofdstuk 3 is een documentenanalyse en bestaat uit drie paragrafen. De eerste paragraaf gaat over zowel landelijk als gemeentelijk beleid omtrent juridische conflicten met burgers. De paragraaf geeft antwoord op de deelvraag *“Wat is het landelijke en gemeentelijk beleid inzake juridische conflicten met burgers?”* In de tweede paragraaf staat de context van de dienstverlenende organisatie centraal en wordt antwoord gegeven op de deelvraag *“Welke context is van invloed op de interne en op de externe commissie.”* In de derde paragraaf staat het begrip langdurige juridische conflicten centraal en wordt er antwoord gegeven op de deelvragen *“Wat is het aantal langdurige juridische conflicten in de periode 2009-2013, hoe vaak is de gemeente Hengelo in hoger beroep gegaan en hoe vaak is de gemeente in het gelijk gesteld?”*

3.1 Beleid

In deze paragraaf behandelen we zowel het landelijk als lokaal beleid omtrent juridische conflicten met burgers en geven we antwoord op de deelvraag *“Wat is het landelijke en gemeentelijk beleid inzake juridische conflicten met burgers?”* In de eerste subparagraaf behandelen we het landelijke beleid en in de tweede subparagraaf behandelen we het gemeentelijk beleid inzake juridische conflicten met burgers.

3.1.1 Wat is het landelijke beleid inzake juridische conflicten met burgers?

Als burgers zich door een beschikking van de gemeente of een ander bestuursorgaan benadeeld voelen, kunnen zij bezwaar maken en, mochten ze het niet eens zijn met de beslissing op het bezwaar, in beroep gaan. Na het beroep kunnen beide partijen, in de meeste gevallen, in hoger beroep gaan. De regels voor bezwaar en (hoger) beroep tegen een bestuursorgaan staan in de Algemene wet bestuursrecht.

Bezwaar

Burgers kunnen bezwaar maken als zij het niet eens zijn met de beslissing die het bestuursorgaan op hun aanvraag heeft genomen, als ze het niet eens zijn met een beslissing die het bestuursorgaan heeft genomen op aanvraag van iemand anders en zij hierbij rechtstreeks betrokken zijn of wanneer zij nadelige gevolgen ondervinden van een beslissing dat een bestuursorgaan uit zichzelf genomen heeft. Als burgers bezwaar willen maken dan moeten ze binnen 6 weken, na verzending van de beslissing waar ze het niet mee eens zijn, schriftelijk bezwaar indienen bij het bestuursorgaan dat de beslissing heeft genomen. Wanneer het bezwaarschrift te laat binnen komt, wordt het niet-ontvankelijk verklaard. Dit betekent dat het bezwaarschrift niet in behandeling wordt genomen. Burgers krijgen bij het indienen van het bezwaarschrift een bewijs van ontvangst, een schriftelijke ontvangstbevestiging. Daarna krijgen burgers de gelegenheid om een mondelinge toelichting te geven. Dit wordt horen genoemd. Het bestuursorgaan is niet verplicht burgers te horen wanneer:

- het bezwaar ‘kennelijk niet ontvankelijk is’. Dit betekent dat:
 - Burgers de termijn hebben overschreden voor het maken van het bezwaar (zes weken), of
 - Het bestuursorgaan denkt dat het besluit de burger niet rechtstreeks raakt, of
 - Ondanks een herhaald verzoek van het bestuursorgaan burgers niet de wettelijk verplichte gegevens hebben gegeven.

- het bezwaar ‘kennelijk ongegrond’ is. Dat wil zeggen dat er geen enkele goede reden bestaat voor het bezwaar;
- burgers hebben aangegeven niet gehoord te willen worden;
- als aan het bezwaar tegemoet gekomen kan worden zonder dat anderen nadeel ondervinden;
- bij beschikkingen over rijksbelastingen. Burgers worden alleen gehoord als zij daar in het bezwaarschrift om hebben gevraagd.

Aan het indienen van een bezwaarschrift zijn geen kosten verbonden. Intrekken van het bezwaarschrift kan schriftelijk en mondeling. Burgers kunnen alleen tijdens het horen hun bezwaarschrift mondeling intrekken. Als burgers in hun bezwaarschrift een verzoek om vergoeding van de kosten hebben ingediend (voor bijvoorbeeld het inhuren van een advocaat of professionele rechtsbijstandverlener), dan moet het bestuursorgaan een deel van deze kosten vergoeden wanneer de burger gelijk krijgt en het besluit waartegen bezwaar is gemaakt wordt herroepen. Het bestuursorgaan moet in het algemeen binnen zes weken na het verstrijken van de bezwaartermijn van het bezwaarschrift beslissen. De beslissing kan echter met nog eens zes weken worden uitgesteld. Als ten behoeve van de beslissing op het bezwaar een adviescommissie is ingesteld, dan geldt een beslistermijn van twaalf weken. Deze termijn kan ook met zes weken worden verlengd. Als het langer dan zes (of bij inschakeling van een adviescommissie: twaalf) weken duurt voordat men een beslissing op uw bezwaarschrift neemt, moeten zij daarover de burger inlichten. Als het bestuursorgaan niet op tijd op het bezwaarschrift beslist, heeft de burger in principe automatisch recht op een dwangsom. De burger moet het bestuursorgaan dan een brief schrijven waarin zij het bestuursorgaan ‘in gebreke stelt’. De ingebrekestelling kan pas worden toegestuurd als de termijn voor het nemen van de beslissing voorbij is. Als het bestuursorgaan twee weken na ontvangst van de brief nog geen beslissing heeft genomen, dan gaat de dwangsom automatisch in. De ingebrekestelling om een dwangsom te krijgen, geldt automatisch als een ingebrekestelling om beroep te kunnen instellen en omgekeerd. Tijdens de bezwaarschriftprocedure geldt de genomen beslissing. Het kan zijn dat deze beslissing intussen onherstelbare gevolgen voor de burger heeft. Zij kan dan tijdens de bezwaarschriftenprocedure de rechter vragen een ‘voorlopige voorziening’ te treffen. Dit betekent dat een speciale regeling kan worden getroffen voor de periode dat het bezwaarschrift nog in behandeling is. Aan de procedure voor ‘voorlopige voorziening’ zijn kosten verbonden (griffierecht). De burger en eventuele andere betrokkenen krijgen bericht van de beslissing die op het bezwaar is genomen. Het bestuursorgaan geeft bij de bekendmaking de reden waarom een bepaalde beslissing is genomen. Als de burger het niet eens is met de beslissing kan zij als regel binnen zes weken beroep bij de rechter instellen.

Beroep

Burgers kunnen beroep instellen bij de rechter als zij het niet eens zijn met de beslissing die het bestuursorgaan op zijn bezwaarschrift heeft genomen of als de beslissing op het bezwaarschrift niet binnen de geldende termijn wordt genomen en de burger vervolgens het bestuursorgaan schriftelijk in gebreke heeft gesteld (er wordt dan beroep ingesteld tegen het niet op tijd nemen van een beslissing). Burgers kunnen het beroepschrift zowel schriftelijk als via een webformulier versturen naar de rechtbank (sector Bestuursrecht). In het beroepschrift moeten zij beargumenteerd aangeven dat ze het niet eens zijn met de beslissing van een bestuursorgaan, wat

volgens hen de beslissing van de rechter had moeten zijn en kunnen ze de rechter verzoeken om de beslissing van het bestuursorgaan te vernietigen. Tevens kan er om een schadevergoeding verzocht worden en om een vergoeding van de proceskosten. Het beroepschrift moet binnen zes weken na de dag van verzending van de beslissing van het bestuursorgaan verstuurd zijn. Bij ontvangst door het bestuursorgaan ontvangt de burger een ontvangstbevestiging. Is het beroepschrift niet binnen zes weken bij de rechtbank dan wordt deze, net als bij een bezwaarschrift, niet ontvankelijk verklaard. Tijdens de beroepsprocedure geldt de genomen beslissing. Het kan zijn dat deze beslissing intussen onherstelbare gevolgen voor de burger heeft. De burger kan tegelijk met zijn beroepschrift of tijdens de beroepsprocedure een voorlopige voorziening vragen aan het rechterlijk college waar hij in beroep gaat of is gegaan. Als een burger een beroep instelt of een voorlopige voorziening vraagt, moet hij griffierecht betalen. De tarieven zijn verschillend en worden periodiek aangepast. Als de burger tegelijk met het beroep ook een voorlopige voorziening aanvraagt, betaald hij tweemaal griffierecht. Betaald hij te laat, dan wordt zijn beroepschrift niet in behandeling genomen. Als de rechtbank de burger in het gelijk stelt, krijgt hij het griffierecht terug van het bestuursorgaan dat de beslissing heeft genomen. Burgers mogen iemand machtigen of een advocaat nemen om namens hen beroep in te stellen.

Tijdens het beroepsproces doet de rechter eerst vooronderzoek en vraagt hij alle stukken op bij het bestuursorgaan dat de beslissing op het bezwaar van de burger heeft genomen en onderzoekt de zaak. Burgers kunnen in deze fase opgeroepen worden om te worden gehoord of inlichtingen te geven. De rechter kan na het vooronderzoek een beslissing nemen ‘op basis van de stukken’. Hij kan beslissen dat een beroep ‘kennelijk niet-ontvankelijk’ of ‘kennelijk ongegrond’ is. Een beroep is onder meer ‘kennelijk niet-ontvankelijk’ als het te laat is ingediend of als het griffierecht niet (op tijd) is betaald. Een beroep is onder meer ‘kennelijk ongegrond’ als iemand klaagt over een beslissing die volgens de wet niet anders had kunnen zijn. Tenslotte kan de rechter beslissen dat de rechtbank ‘kennelijk onbevoegd’ is. Bijvoorbeeld als de zaak bij de civiele rechter moet worden behandeld. Als de rechter de zaak niet op basis van de stukken afhandelt, verwijst hij de zaak ‘naar de zitting’. Dit betekent dat er een rechtszitting wordt gehouden. De zaak wordt dan door de rechter met de burger en een vertegenwoordiger van het bestuursorgaan besproken. Deze handeling is openbaar. Na de behandeling op de zitting volgt een uitspraak. De burger ontvangt een kopie van de uitspraak.

Als de zaak op basis van de stukken is behandeld (dus zonder zitting) en de burger is het niet eens met de beslissing van de rechter, dan kan de burger ‘in verzet’ gaan. De burger moet dan binnen zes weken, per post of digitaal, een verzetschrift indienen bij de rechtbank die de beslissing heeft genomen, waarin hij aangeeft waarom hij in verzet gaat en wat volgens hem de beslissing had moeten zijn. Als het verzet slaagt wordt de zaak verder behandeld. Er komt dan in beginsel een zitting waarin de burger zijn verhaal kan doen. Voor verzet is niet opnieuw griffierecht verschuldigd.

Hoger beroep

Wanneer de burger het niet eens is met de beslissing van de rechter kan hij in hoger beroep gaan. Hij moet dan binnen zes weken een beroepschrift schrijven. In de meeste gevallen kunnen burgers in hoger beroep gaan bij de Centrale Raad van Beroep (Utrecht), bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven of bij de Afdeling

Bestuursrechtspraak van de Raad van State (Den Haag). In hoger beroep wordt de zaak in het algemeen behandeld in een openbare zitting. De burger ontvangt een uitnodiging voor deze zitting. Op de zitting kan de burger of een gemachtigde de zaak toelichten. Hij is niet verplicht een advocaat in de arm te nemen. Als een burger in hoger beroep gaat, moet hij griffierecht betalen. Wordt hij in het gelijk gesteld, dan krijgt hij het griffierecht terug van het bestuursorgaan dat oorspronkelijk de beslissing heeft genomen.

3.1.2 Wat is het beleid van de gemeente Hengelo inzake juridische conflicten met burgers?

In deze subparagraaf zullen we het gemeentelijk beleid inzake juridische conflicten met burgers uiteenzetten. Dit gemeentelijke beleid valt binnen de kaders van de AWB. Allereerst zullen we de verschillende bezwaarschriftencommissies van de gemeente bespreken en daarna het proces van bezwaar, beroep en hoger beroep benoemen.

Bezwaarschriftencommissies

De AWB kent een aantal mogelijkheden voor bestuursorganen om hun organisatie van bezwaarschriften in te richten (artikel 7:5). Die mogelijkheden zijn grofweg onder te verdelen in twee keuzes; het bestuursorgaan kan het horen (en het adviseren) van bezwaarden en andere belanghebbenden (waaronder de vertegenwoordiger van het bestuursorgaan zelf) overlaten aan een onafhankelijke commissie of het bestuursorgaan verricht het horen zelf. Horen kan door:

- a) Het bestuursorgaan zelf;
- b) De voorzitter of een lid van het bestuursorgaan;
- c) Een persoon die niet bij de voorbereiding betrokken was;
- d) Meerdere personen van wie de meerderheid niet bij de voorbereiding betrokken was (artikel 7:13).

De gemeente Hengelo heeft twee commissies op het gebied van bezwaarschriften; een externe en interne commissie. De externe commissie is een bezwaarschriftencommissie zoals bedoeld in artikel 7:13 van de Algemene wet bestuursrecht. In de gemeente Hengelo is gekozen voor een geheel onafhankelijke commissie, in die zin dat de voorzitters en de leden geen deel uitmaken van of werkzaam zijn onder de verantwoordelijkheid van een van de bestuursorganen. De commissie wordt ambtelijk ondersteund door het secretariaat. De commissie heeft de taak om advies uit te brengen aan het bevoegde bestuursorgaan voor wat betreft ingediende bezwaarschriften. De meest voorkomende besluiten die in deze commissie aan de orde komen zijn:

- Omgevingsvergunningen, onderdelen bouwen, kappen, uitwegen e.d.;
- Verkeersbesluiten;
- Gehandicaptenparkeerkaarten;
- Vrijstellingen bestemmingsplannen;
- Handhavingsbesluiten;
- GBA-inschrijvingen;
- Voorbereidingsbesluiten;
- Subsidiebeschikkingen.

Buiten de bevoegdheid van de commissie vallen bezwaarschriften die zijn ingediend tegen besluiten op grond van de Wet waardering onroerende zaken, de Wet werk en bijstand en de Wet maatschappelijke ondersteuning.

De interne commissie voor de bezwaarschriften bestaat uit ambtenaren vanuit de eigen organisatie, waarvan de leden niet bij de voorbereiding van het bestreden besluit zijn betrokken, die advies uitbrengen aan het bevoegde bestuursorgaan, in deze gevallen veelal het college. Het college neemt op basis van dit advies een beslissing op bezwaar. De interne commissie behandelt bezwaarschriften die zijn ingediend tegen besluiten op grond van de:

- Wet werk en bijstand (WWB);
- Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW);
- Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ);
- Besluit bijstand zelfstandigen (BBZ);
- Wet Kinderopvang;
- Wet inburgering;
- Verordening sportieve en culturele activiteiten;
- Wet Maatschappelijke Ondersteuning.

Voor bezwaarschriften tegen belastingaanslagen geldt een afzonderlijk juridisch regime. Het hoofd Belastingen, of een medewerker onder zijn verantwoordelijkheid, behandelt als aangewezen invorderingsambtenaar, zonder adviescommissie, bezwaarschriften tegen aanslagen gemeentelijke belastingen en WOZ- beschikkingen (Gemeentewet, artikel 231).

De keuze voor twee bezwaarschriftencommissies, een interne én een externe commissie, is enerzijds historisch bepaald en anderzijds ontleend aan argumenten op grond van soorten bezwaarschrift. Sinds de inwerkingtreding van de Wet Administratieve Rechtspraak Overheidsbeschikkingen (AROB) in 1975 wordt de behandeling van bezwaarschriften tegen beschikkingen al gedaan door een interne commissie binnen de ambtelijke organisatie onder verantwoordelijkheid van het college.

De sector Sociale zaken heeft verhoudingsgewijs met veel meer beschikkingen te maken dan bij overige besluiten. Efficiency speelt in de afdoening van bezwaarschriften een zekere rol; in het geval van een ambtelijke commissie zijn de lijnen intern korter dan in geval van een externe commissie. De beschikkingen worden uitgevoerd in medebewind; verplichte uitvoering van hoofdzakelijk rijks wetten onder toepassing van wettelijk bepaalde criteria die relatief weinig of geen beleidsvrijheid geven. Beleidsvrijheid die in geval van omgevingsvergunningen, verkeersbesluiten, vrijstellingen bestemmingsplannen en handhavingsbesluiten (externe commissie) vele malen groter is en waarbij veel meer autonomie (zelfbeschikking) voorkomt. De zorgvuldigheid in de afweging lijkt dan ook op voorhand moeilijker te maken dan bij de uitvoering van sociale wetten. Bij de keuze speelde bovendien het argument mee dat in de externe commissie het derde-belanghebbenden aspect (bijvoorbeeld: natuurbeschermers, concurrerende middenstanders, e.d.) een grotere rol speelt dan op het gebied van sociale zaken en dat de gemeente geregeld zelf ook (indirect) belanghebbende kan zijn bij niet-sociale zaken, bijvoorbeeld op het gebied van bouwen. Met name op die snijvlakken van besturen en het zijn van eigen belanghebbende behoort er extra aandacht te zijn voor onafhankelijkheid in de afweging van

belangen.

Uiteindelijk geldt voor beide bezwaarschriftencommissies dat de bezwaarfase feitelijk een bestuurlijke heroverweging is (en geen rechtspraak), waarbij de gemeente zelf kijkt of ze een juist besluit genomen heeft.

Pre-mediation

(Pre-)mediation past in het verbeteren van de dienstverlening en vermindering van de regeldruk voor burgers en bedrijven. Het voorkomt juridisering door bezwaarprocedures. Door persoonlijke contacten kan de gemeente voorkomen dat klachten onnodig tot formele procedures leiden. Brenninkmeijer (2005) geeft de volgende omschrijving van mediation: *‘Mediation is een vorm van bemiddeling in conflicten, waarbij een neutrale bemiddelingsdeskundige, de mediator, de onderhandelingen tussen partijen begeleidt teneinde vanuit hun werkelijke belangen tot gezamenlijk gedragen en voor ieder van hen optimale resultaten te komen.’*

Deze omschrijving is niet volledig geschikt voor de interne en externe bezwaarschriftencommissie van de gemeente Hengelo. Er wordt namelijk geen neutrale bemiddelingsdeskundige betrokken. Bij pre-mediation gaat een medewerker van het secretariaat van de commissie in gesprek met een burger of bedrijf over een ingediend bezwaarschrift. Bij de externe commissie gaat het meestal om conflicten waarin de gemeente zelf één van de partijen is. Er wordt bij pre-mediation geen onafhankelijke bemiddelaar betrokken zoals bij een eventuele latere mediation, maar er worden wel medewerkers ingeschakeld die niet eerder bij de besluitvorming betrokken zijn geweest. Op een informele manier denkt de medewerker mee over eventuele oplossingsrichtingen en past daarbij mediation-vaardigheden toe. Dit zijn communicatieve vaardigheden zoals luisteren, samenvatten en doorvragen vanuit een open houding.

Pre-mediation, zoals toegepast door de commissies van de gemeente Hengelo, past bij de gedachte achter mediation zoals Pel voor ogen heeft (2008): *“Mediation is een methodische vorm van probleem oplossen waarin het streven is om tegemoet te komen aan de wens van de partijen om hun relatie te behouden of te verbeteren en om ook hun wederzijdse belangen te bedienen, waarbij zij zelf de verantwoordelijkheid houden voor de te vinden oplossingen.”*

De externe commissie brengt sinds 2011 jaarverslagen uit waarin de zaken waarin pre-mediation succesvol is toegepast zijn uitgedrukt in een percentage van het totale aantal bezwaarschriften. Voor deze periode zijn er geen gegevens beschikbaar. De categorie pre-mediation is vrij ruim bepaald; het bevat alles dat buiten de commissie om wordt afgehandeld, het varieert van ambtshalve herstel van een evidente fout in het besluit tot onderhandeling in langdurig slepende kwesties. Niet in alle gevallen wordt pre-mediation toegepast. Hierover is in de jaarverslagen het volgende te vinden: *“Toch is bij het toepassen van pre-mediation enige voorzichtigheid geboden. Er moet niet de indruk worden gewekt dat onze commissie belang heeft bij intrekking. Bezwaarmakers moeten ook niet het gevoel krijgen dat zij onder druk worden gezet om hun bezwaarschrift in te trekken. Er moet per geval afgewogen worden of het zinvol is contact op te nemen met de bezwaarde. Een mislukte pre-mediation leidt immers sowieso tot verlenging van de procedure en kan juist een tegengesteld effect hebben van wat wordt beoogd. Het kan zijn dat de standpunten van partijen verharder en dat de bereidheid om te zoeken naar een gezamenlijke oplossing afneemt.”* In feite komt dit neer op een beoordeling van de commissie of er naar aanleiding van het bezwaarschrift aanleiding is het bestreden besluit te herzien, of de vakafdeling (de afdeling

die de aanvraag heeft behandeld) daartoe bereid is en of het zinvol is contact op te nemen met de bezwaarde, bijvoorbeeld om het bestreden besluit nog eens toe te lichten.

De interne commissie registreert, sinds september 2014, de bezwaarschriften waarbij pre-mediation is toegepast in Excel. De commissie brengt geen jaarverslagen uit. Voor 2014, en dus ook de periode 2009 tot en met 2013, de periode waarop wij ons richten in dit onderzoek, zijn geen gegevens beschikbaar. In deze periode werd onder pre-mediation verstaan; het verduidelijken waarom het besluit tot stand is gekomen. De commissie zoekt naar aanleiding van een ingediend bezwaarschrift telefonisch contact met bezwaarde. *“Het is burgers in eerste instantie toch onvoldoende duidelijk waarom een bepaald besluit is genomen en begrijpen ze waarom een besluit genomen is als ze meer uitleg krijgen”*, aldus een juridisch medewerker. In veel gevallen heeft dit ertoe geleid dat het bezwaarschrift werd ingetrokken, dit viel onder de noemer ‘intrekken’ en is niet terug te vinden in de afhandeling. Vanaf 2014 is de commissie begonnen met ‘meedenken’ (in ieder geval meer dan toelichten), wanneer de zaak daar aanleiding voor geeft en waarbij een voor beide partijen zo goed mogelijke oplossing wordt nagestreefd. Dit wordt, sinds 2014, vooral toegepast bij complexe terugvorderingszaken. Voor 2014 kwam dit ‘meedenken’ sporadisch voor en werd geregistreerd onder de noemer ‘deels gegrond’ en kan niet terug worden gevonden in de beschikbaar gestelde Excel bestanden.

Bezwaar

De procedure voor de behandeling van bezwaarschriften voor wat betreft de externe bezwaarschriftencommissie, staat vermeld in de Verordening op de bezwaarschriften. Voor de interne commissie is een dergelijke verordening niet vastgesteld, zij hanteren de procedure zoals beschreven in de AWB. In grote lijnen gaat het in beide situaties om de volgende procedure:

Een belanghebbende dient een bezwaarschrift in bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen; raad, college of burgemeester. Het secretariaat controleert de ontvankelijkheid van het bezwaarschrift en bevestigt de ontvangst van het bezwaarschrift aan de indiener. De AWB bepaalt wat er zoal in het bezwaarschrift moet staan, zoals de naam en het adres van de indiener, de dagtekening, een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar of beroep is gericht en de gronden (de redenen) van het bezwaar (artikel 6:5). Als het bezwaarschrift (nog) niet voldoet aan deze wettelijke formele eisen wordt de indiener bij de ontvangstbevestiging, gedurende een bepaalde termijn, meestal twee à drie weken, in de gelegenheid gesteld om het verzuim te herstellen of nadere gronden in te dienen. Het secretariaat brengt de betreffende vakafdeling en eventuele derde belanghebbenden (bijvoorbeeld een vergunninghouder) van de ontvangst van het bezwaarschrift op de hoogte en verzoekt de vakafdeling om de op de zaak betrekking hebbende stukken in te dienen. Indien hiervoor redenen aanwezig zijn, wordt met de vakafdeling overlegd of pre-mediation tot de mogelijkheden behoort. Het overleggen met de vakafdeling is bij de interne commissie niet van toepassing, zowel de besluitvorming als de afhandeling van de bezwaarschriften vindt plaats binnen de afdeling Sociale zaken.

De secretaris van de commissie controleert vervolgens of alle relevante stukken van de vakafdeling aanwezig zijn. Indien stukken ontbreken of onduidelijk zijn, neemt de secretaris contact op met de vakafdeling en/of de bezwaarden. Aan de hand van de stukken stelt de secretaris een verslag van bevindingen op, enkel bedoeld als

leidraad voor de behandeling tijdens de hoorzitting. Het verslag van bevindingen heeft geen externe (juridische) werking.

Als het verslag van bevindingen klaar is, wordt in beginsel een hoorzitting gehouden. Drie weken van te voren ontvangen de indiener van het bezwaarschrift, de vakafdeling en eventueel (de) derde belanghebbende(n) een vooraankondiging. Een week voor de hoorzitting, worden de uitnodigingen en het verslag van bevindingen verzonden aan de betrokken partijen en de commissieleden. Nadere stukken kunnen tot tien dagen voor de zitting worden ingediend. De stukken worden ook actief ter beschikking gesteld aan de pers, tenzij de persoonlijke levenssfeer van belanghebbenden zich daartegen verzet. In sommige gevallen kan er worden afgezien van horen. Dit is geregeld in de AWB. Hiervan kan bijvoorbeeld worden afgezien indien het bezwaarschrift kennelijk (heel duidelijk) niet-ontvankelijk is (artikel 7:3).

Tijdens de hoorzitting worden alle partijen in de gelegenheid gesteld om een toelichting te geven. Het bestuursorgaan wordt vertegenwoordigd door één of meerdere ambtenaren die doorgaans ook betrokken waren bij het primaire besluit. De hoorzittingen zijn in beginsel openbaar, tenzij de commissie besluit om achter gesloten deuren te horen. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij zaken die de persoonlijke levenssfeer van belanghebbenden raken (Personeelskamer). Na de hoorzitting volgt de beraadslaging door de commissie. Dit resulteert in een advies. Dit advies wordt in conceptvorm opgesteld door de secretaris. Nadat instemming van de voorzitter is verkregen, zorgt het secretariaat dat het getekende eindadvies en het verslag van de hoorzitting worden verzonden aan het bestuursorgaan dat de beslissing op bezwaar moet nemen. Na ontvangst van het advies en het verslag van de hoorzitting beslist het bevoegde bestuursorgaan op het bezwaarschrift. De beslissing op bezwaar wordt door het bestuursorgaan aan bezwaarmaker en eventuele andere betrokkene bekendgemaakt. Bij deze bekendmaking worden het advies van de commissie en het verslag van de hoorzitting meegestuurd. Tegen het besluit staat beroep open bij de bestuursrechter, doorgaans de sectie Bestuursrecht van de Rechtbank Overijssel (Zwolle/ Almelo). Het advies van de commissie is niet bindend. Het bestuursorgaan kan van dit advies afwijken, mits de afwijkingen worden gemotiveerd. Men zegt dan dat het bestuursorgaan “*contrair is gegaan*”. De commissie bezwaarschriften vergadert in principe twee keer in de maand. De hoorzittingen vinden plaats op woensdagochtend in het Stadskantoor of woensdagavond in het Stadhuis.

Het verschil tussen beide bezwaarschriftencommissies is dat bij de interne commissie voor bezwaar en beroep (sociale zaken) het horen van belanghebbende bezwaarmakers namens het bestuursorgaan door ambtenaren gebeurt en bij de externe commissie door externe leden. Voor het overige lijkt de bezwaarprocedure sterk op die van de externe commissie voor de bezwaarschriften (overige besluiten).

(Hoger) Beroep

Na de (bestuurlijke) bezwaarschriftenfase is beroep mogelijk bij een rechtbank. In bepaalde gevallen kan men de bezwaarschriftenfase overslaan en rechtstreeks beroep aantekenen bij de rechtbank. In Twente is dat de rechtbank Overijssel, hetzij in Almelo, hetzij in Zwolle. Indien beroep is ingesteld kan dat gepaard gaan met een verzoek om voorlopige voorziening (VV), een voorlopige belangenafweging door de Voorzieningenrechter die het besluit tijdelijk kan schorsen. Tegen de uitspraak van de rechtbank staat hoger beroep open. De afdeling

Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRS) in Den Haag oordeelt in hoger beroep over geschillen tussen de burger en de overheid (gemeente, provincie en rijk). De Centrale Raad van Beroep in Utrecht oordeelt in hoger beroep over geschillen op het terrein van de sociale zekerheid en in ambtenarenzaken.

3.2 Welke context is van invloed op de interne en op de externe commissie?

De context is de verzameling van omstandigheden en feiten die een bepaalde toestand definiëren. In hoofdstuk 2 hebben we uiteengezet dat publieke dienstverlening de uitkomst is van interacties tussen burgers, medewerkers en de overheidsinstantie die zich tegen een achtergrond van maatschappelijke en politiek-bestuurlijke contexten zullen voltrekken. In deze paragraaf gaan we nader in op de maatschappelijk en politiek-bestuurlijke context en op welke manier zij de handelingsruimte van de gemeente Hengelo en de bezwaarschriftencommissies beperkt.

De Nederlandse samenleving is aan diverse veranderingen tegelijk onderhevig. Het vervullen van een functie ten behoeve van het publieke belang vraagt bewustzijn van die veranderingen in de maatschappij. We kunnen een aantal maatschappelijke en politiek-bestuurlijke trends onderscheiden die van invloed zijn op de context waarbinnen de commissies opereren. De trends staan niet los van elkaar, in veel gevallen versterken ze elkaar.

De periode 2009 tot en met 2013 kenmerkt zich onder andere door de financiële crisis. Andere ontwikkelingen zijn, mede ingegeven door bezuinigingen, decentralisatie en deregulering. Onder het motto ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’ worden steeds meer taken naar de gemeenten overgeheveld, bijvoorbeeld de gefaseerde decentralisatie van de WWB in 2004. Gemeenten krijgen naast een loketfunctie meer uitvoerende taken, in het geval van de WWB is er voor de gemeente sprake van een verschuiving waarbij eerst de focus lag op baan- en uitkeringszekerheid naar een focus op werk- en inkomenszekerheid. Het kabinetsbeleid in de onderzochte periode is gericht deregulering. Deregulering is de reductie van de administratieve lasten voor bedrijven en burgers. Een voorbeeld van deregulering is inwerkingtreding van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in 2010. De Wabo is gebaseerd op de ‘één loket gedachte’, waarbij het project dat de burger of het bedrijf wil gaan realiseren centraal staat. Veel gemeenten hebben deregulering in hun collegeprogramma opgenomen, zo ook de gemeente Hengelo in coalitieakkoord “*Investeren in verbinding*” (2010), opdat er meer ruimte is voor particulier initiatief. Ook bezuinigingen zijn van invloed op de context, in het verleden, tot en met 2011, deed de gemeente Hengelo mee aan benchmarks met andere gemeenten op, onder andere, het gebied van dienstverlening en klanttevredenheid. Deze onderzoeken zijn inmiddels wegbezuinigd.

Burgers worden steeds individualistischer en mondiger. Ook is in de Nederlandse samenleving de afgelopen jaren een toename van diversiteit geconstateerd. Mensen verschillen, onder andere, in leeftijd, etniciteit, geslacht en opleidingsniveau. Dit leidt tot grote verscheidenheid in levenswijzen en behoeften. Burgers vragen om een ‘open overheid’. Ze verwachten transparantie en verantwoording over het gevoerde beleid. Dit heeft gevolgen voor de bedrijfsvoering van de organisatie. Ook het gezag van traditionele instituten neemt af. Er is een netwerksamenleving ontstaan met meer horizontale en tijdelijke verbanden, waarin maatschappelijke dienstverlening in toenemende mate het product is van samenwerking tussen verschillende organisaties. Dit vraagt van de organisatie, in haar positie als één van de spelers in het netwerk, andere manieren van beleid

maken en communiceren. Zowel burgers als de centrale overheid stellen andere eisen aan dienstverlening; ze hechten veel waarde aan een klantgerichte overheid. Daarnaast is de rol van de media van invloed. Wanneer zij berichten over langdurige juridische conflicten, dan wordt er doorgaans ingezoomd op emoties, negatieve aspecten en het falen van de autoriteiten (Korthagen, 2015). Ook de invloed van andere media, zoals social media, moet niet buiten beschouwing worden gelaten. Versplintering van het mediagebruik vraagt van de overheid om een cross mediale aanpak in de overheidscommunicatie, waarin de kracht van elk medium wordt benut. Conversatie wordt de centrale communicatiestijl: luisteren, monitoren en interactie; online én offline. In contact en verhalen ontstaat betekenis (Ministerie van Algemene Zaken, 2013, p.37).

Zoals gezegd, voert de gemeente Hengelo niet alleen wet- en regelgeving uit, maar is zij zelf ook onderhevig aan wet- en regelgeving, bijvoorbeeld in de vorm van de Algemene wet bestuursrecht. Verder dienen de commissies zich publiekelijk en binnen de politiek-bestuurlijke context te verantwoorden voor enerzijds de rechtmatigheid van de stroom uitkeringen en beschikkingen, en anderzijds de bedrijfsvoering. Gemeenten zijn afhankelijk van een budget; ze verkrijgen hun financiële middelen hoofdzakelijk van de overheid en zijn afhankelijk van die gelden om de organisatie te financieren. Tot slot is het type dienstverlenende organisatie van invloed op de handelingsruimte van de organisatie. In hoofdstuk 1 en 2 hebben drie basissoorten aangehaald en uiteengezet dat de interne en externe bezwaarschriftencommissie te typeren zijn als selectiebureaucratie; medewerkers staan in direct contact met de burger en hebben een eigen discretionaire ruimte om algemene regels op individuele gevallen toe te passen.

Concluderend kunnen we zeggen dat de context waarin de organisatie opereert van invloed is op de conflictgevoeligheid en op de te verkiezen interfaces. Met andere woorden; de primaire processen binnen de gemeente Hengelo die gericht zijn op cliëntbehandeling, hoeven niet alleen haaks te staan op wat burgers verlangen of verwachten. Ze kunnen zelf spanningen impliceren die het geval zijn van strijdige verlangens en verwachtingen van andere partijen die binnen en buiten de organisatie actief zijn.

3.3 Langdurig juridische conflicten

In deze paragraaf staat het begrip langdurige juridisch conflict centraal. Er wordt antwoord gegeven op de deelvragen *“Wat is het aantal langdurige juridische conflicten in de periode 2009-2013, hoe vaak is de gemeente Hengelo in hoger beroep gegaan en hoe vaak is de gemeente in het gelijk gesteld?”*

3.3.1 Wat is het aantal langdurige juridische conflicten in de periode 2009-2013?

Bij het begrip ‘langdurig juridische conflicten’ kan gekeken worden naar de conflictkwestie en de aard van het conflict. De meetbare indicator is het aantal ingestelde hoger beroepszaken in de periode 2009 tot en met 2013. Door te kijken naar de aard van de hoger beroepszaken kan een beeld gevormd worden van het type conflicten dat een contact voortbrengt.

Interne commissie

In de periode 2009-2013 zijn er in totaal 70 langdurige juridische conflicten geregistreerd voor de interne

commissie, dat wil zeggen dat er in die periode 70 hoger beroepszaken zijn ingesteld door burgers en/of de gemeente Hengelo. Niet alle langdurige juridische conflicten zijn gepubliceerd. In onderstaande tabel hebben we de hoger beroepszaken uitgesplitst naar jaartal.

Aantal Hoger beroepszaken, interne commissie, periode 2009 t/m 2013						
Interne commissie	2009	2010	2011	2012	2013	Totaal
Hoger Beroep	6	14	16	17	17	70

Als we het aantal hoger beroepszaken afzetten tegen het aantal bezwaarschriften die in de periode 2009-2013 zijn binnengekomen bij de interne commissie, dan zien we dat over deze periode van de 1698 bezwaarschriften er 70 uitmonden in een hoger beroepszaak. We kunnen dus zeggen dat, binnen deze periode, gemiddeld 4,12% van alle bezwaarschriften uitmonden in hoger beroep.

Aantal Hoger beroepszaken, interne commissie, als percentage van aantal bezwaarschriften						
Interne commissie	2009	2010	2011	2012	2013	Totaal
Bezwaarschriften	271	349	398	324	356	1698
Hoger Beroep	6	14	16	17	17	70
Percentage	2,21%	4,01%	4,02%	5,25%	4,78%	4,12%

Daarnaast zien we dat het aantal ingediende bezwaarschriften sinds 2009 een kleine stijging heeft gekend en in de jaren daarna redelijk stabiel is gebleven. Voor de hoger beroepszaken geldt hetzelfde; vanaf 2009 een stijging in hoger beroepszaken en daarna blijft het aantal hoger beroepszaken redelijk gelijk.

Externe commissie

In de periode 2009-2013 zijn er in totaal 20 langdurige juridische conflicten geregistreerd voor de externe commissie, dat wil zeggen dat er in die periode 20 hoger beroepszaken zijn ingesteld door burgers en/of de gemeente Hengelo. Alle langdurige juridische conflicten zijn gepubliceerd. In onderstaande tabel hebben we de hoger beroepszaken uitgesplitst naar jaartal.

Aantal Hoger beroepszaken, externe commissie, periode 2009 t/m 2013						
Externe commissie	2009	2010	2011	2012	2013	Totaal
Hoger Beroep	7	4	2	5	2	20

Als we het aantal hoger beroepszaken afzetten tegen het aantal bezwaarschriften dat in de periode 2009-2013 zijn binnengekomen bij de externe commissie, dan zien we dat over deze periode van de 667 bezwaarschriften er 20 uitmonden in een hoger beroepszaak. We kunnen dus zeggen dat, binnen deze periode, gemiddeld 3% van alle bezwaarschriften uitmonden in hoger beroep.

Aantal Hoger beroepszaken, externe commissie, als percentage van aantal bezwaarschriften						
Externe commissie	2009	2010	2011	2012	2013	Totaal
Bezwaarschriften	150	156	128	121	112	667
Hoger Beroep	7	4	2	5	2	20
Percentage	4,67%	2,56%	1,56%	4,13%	1,79%	3,00%

Daarnaast zien we dat het aantal bezwaarschriften sinds 2011 is afgenomen en nog verder afneemt. De afname

van de bezwaarschriften heeft te maken met de invoering van ‘pre-mediation’ in 2011 voor wat betreft de externe commissie. Voor wat betreft de hoger beroepszaken zien we dat deze zijn afgenomen sinds 2009.

3.3.2 Hoe vaak is de gemeente Hengelo in de periode 2009-2013 in hoger beroep gegaan en hoe vaak is zij in het gelijk gesteld?

Interne commissie

De gemeente Hengelo heeft in de jaren 2009-2013, van de in totaal 17 gepubliceerde hoger beroepszaken, drie maal hoger beroep ingesteld; namelijk twee zaken in 2012 en één zaak in 2013. De drie zaken waarbij de gemeente hoger beroep heeft ingesteld, betreffen allen de Wet werk en bijstand (WWB), waarbij burgers (in meer of mindere mate) gekort worden op hun uitkering en er geen uitkering of langdurigheidstoeslag wordt toegekend. In twee zaken wordt de gemeente Hengelo in het gelijk gesteld en in de derde zaak wordt de gemeente gedeeltelijk in het gelijk gesteld; de Centrale Raad van Beroep doet een nieuwe uitspraak die in de plaats treedt van de eerder genomen besluiten van de gemeente ten aanzien van de betrokken burger.

Externe commissie

De gemeente Hengelo heeft in de jaren 2009-2013, van de in totaal twintig hoger beroepszaken, vier maal hoger beroep ingesteld; namelijk in 2009, 2010, 2011 en 2012. Van de vier ingestelde hoger beroepszaken door de gemeente heeft één zaak betrekking op het domein handhaving, één zaak heeft betrekking op het domein ruimtelijke ordening en twee zaken hebben betrekking op meerdere domeinen. Hiervan heeft er één betrekking op de domeinen ruimtelijke ordening en vergunningverlening en de ander heeft betrekking op de domeinen ruimtelijke ordening, vergunningverlening en handhaving. De gemeente Hengelo wordt van de vier hoger beroepszaken twee keer in het gelijk gesteld en twee keer in het ongelijk gesteld.

3.4 Conclusie

In dit hoofdstuk, de documentenanalyse, hebben we gezien dat beleid van de gemeente Hengelo in grote mate afhankelijk is van landelijke wetgeving, met name de Algemene wet bestuursrecht. De gemeente is vrij in de manier waarop zij hun organisatie omtrent bezwaarschriften in te richten. De gemeente Hengelo heeft gekozen voor twee bezwaarschriftencommissies; een interne commissie behandelt bezwaarschriften die zijn ingediend tegen besluiten op grond van de Wet werk en bijstand (WWB), Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW), Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ), Besluit bijstand zelfstandigen (BBZ), Wet Kinderopvang, Wet inburgering, Verordening sportieve en culturele activiteiten en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning. De externe commissie behandelt alle overige bezwaarschriften, met uitzondering van de bezwaarschriften tegen belastingaanslagen.

Onder druk van externe factoren verschuift de focus van voornamelijk formele behandeling van de bezwaarschriften naar een meer informele behandeling. De commissies passen, in meer of mindere mate, pre-mediation toe. Hierbij gaat een medewerker van het secretariaat van de commissie in gesprek met een burger of

bedrijf over het ingediende bezwaarschrift. Er wordt geen onafhankelijke bemiddelaar betrokken, maar er worden wel medewerkers ingeschakeld die niet eerder bij de besluitvorming betrokken zijn geweest. Op een informele manier denkt de medewerker mee over eventuele oplossingsrichtingen en past daarbij mediationvaardigheden toe. Dit zijn communicatieve vaardigheden zoals luisteren, samenvatten en doorvragen vanuit een open houding.

De toepassing van pre-mediation vindt zijn weerslag in daling van het aantal ingediende bezwaarschriften bij de externe commissie sinds 2011. Voor de interne commissie zijn er geen gegevens beschikbaar omtrent pre-mediation.

Als we kijken naar het aantal keren de gemeente Hengelo hoger beroep heeft ingesteld in de periode 2009 tot en met 2013, dan is dat aantal beperkt. De gemeente heeft voor wat betreft de interne commissie in slechts drie van de 17 gepubliceerde zaken hoger beroep ingesteld en in twee van de drie zaken wordt de gemeente in het gelijk gesteld. In de derde zaak doet de Centrale Raad van Beroep een nieuwe uitspraak die in de plaats treedt van de eerder genomen besluiten van de gemeente ten aanzien van de betrokken burger. Voor wat betreft de externe commissie heeft de gemeente in vier van de twintig zaken hoger beroep ingesteld. De gemeente Hengelo wordt van de vier hoger beroepszaken twee keer in het gelijk gesteld en twee keer in het ongelijk gesteld. Deze aantallen zijn in contrast met het idee dat de gemeente Hengelo onnodig vaak doorprocedeert. Of de hoger beroepszaken, ingediend door de gemeente, onnodig zijn geweest, zullen we in dit onderzoek niet beoordelen. We kunnen wel concluderen dat in het merendeel van de hoger beroepszaken, de gemeente niet degene is die het hoger beroep heeft ingesteld.

Hoofdstuk 4: Conflictgevoeligheid en interfaces

In dit hoofdstuk analyseren we de conflictgevoeligheid van de langdurige juridische conflicten, welke interfaces zijn gebruikt en geven we de bevindingen weer van de interviews die zijn afgenomen bij zowel burgers als ambtenaren. Het hoofdstuk bestaat uit drie paragrafen. In de eerste paragraaf behandelen we de conflictgevoeligheid van de langdurig juridische conflicten. De conflicten analyseren we aan de hand van vier indicatoren: individuen, soort conflict, interdependenties en instituties. Welke partijen zijn bij het conflict betrokken, waar gaat het conflict over, wat is de relatie van de partijen en hun mate van afhankelijkheid en in welke context vindt het conflict plaats. Hiermee geven we antwoord op de deelvraag *“Wat is de conflictgevoeligheid van de contacten tussen de gemeente Hengelo en haar burgers tijdens langdurige conflicten in de periode 2009-2013?”* In de tweede paragraaf geven we weer welke interfaces zijn gebruikt en of het gebruikte type interface overeenkomt met de aard van de boodschap die overgebracht wordt. We geven antwoord op de deelvraag *“Welke interfaces werden gebruikt in de communicatie tussen de gemeente Hengelo en haar burgers tijdens langdurige juridische conflicten in de periode 2009-2013?”* In de derde, en laatste paragraaf, pogen we de verhouding tussen de gemeente Hengelo en haar burgers weer te geven tijdens en nadat ze met elkaar verward zijn geweest in een langdurig juridisch conflict. Om antwoord te geven op de deelvragen *“Hoe ervaren burgers en ambtenaren een langdurig juridisch conflict met de gemeente Hengelo, wat zijn de kosten van langdurig juridische conflicten voor burgers uitgedrukt in tijd en geld en wat zijn de beweegredenen van de gemeente Hengelo om juridische conflicten lang door te laten lopen?”* zijn de betrokken actoren geïnterviewd.

4.1 Conflictgevoeligheid van contacten

In deze paragraaf behandelen we de conflictgevoeligheid van de langdurig juridische conflicten. De conflicten zijn geanalyseerd aan de hand van vier indicatoren: individuen, issues, interdependenties en instituties. Welke partijen zijn bij het conflict betrokken, waar gaat het conflict over, wat is de relatie van de partijen en hun mate van afhankelijkheid en in welke context vindt het conflict plaats. Deze indicatoren hebben invloed op het ontstaan, verloop, hantering en oplossing van het conflict. De zeven onderzochte langdurige juridische conflicten met de gemeente Hengelo zijn random genummerd en bevindingen naar aanleiding van de dossieranalyse zijn in verband met privacy geanonimiseerd verwerkt. Hiermee geven we antwoord op de deelvraag *“Wat is de conflictgevoeligheid van de contacten tussen de gemeente Hengelo en haar burgers tijdens langdurige conflicten in de periode 2009-2013?”*

4.1.1 Individuen

Allereerst is het belangrijk om te weten welke partijen bij het conflict betrokken zijn. Voor wat betreft de interne commissie bestaan de individuen uit burgers en (juridisch) medewerkers van de afdeling Sociale Zaken. Het klantenbestand van de afdeling bestaat uit veelal laagopgeleide burgers die in ongeveer de helft van de gevallen van buitenlandse afkomst zijn. Burgers zijn te typeren als ‘bedreigde’ burgers, zij hebben behoefte aan bescherming door de overheid, maar hebben tegelijkertijd weinig vertrouwen in diezelfde overheid. De (juridisch) medewerkers van de afdeling Sociale Zaken zijn de street-level bureaucraten, zij zijn de uitvoerders

van het beleid en staan in direct contact met de burgers. Zij worden echter in hun discretionaire ruimte beperkt doordat er spanning bestaat tussen de organisatievereisten en het belang van de cliënt. Dit uit zich onder andere in botsende rollen van de medewerkers; aan de ene kant heeft hij de rol van hulpverlener en aan de andere kant moet hij ook controleren op rechtmatigheid en misbruik tegengaan (Van der Linden-Smith, 2001).

Voor wat betreft de externe commissie bestaan de individuen uit zowel burgers als ondernemers. In twee van de vier zaken is er sprake van een langdurig juridisch conflict tussen meer dan twee partijen. Burgers zijn te kwalificeren als 'berustende' en 'bedrijvige burgers'. De ondernemers zijn te kwalificeren als bedrijvige burgers.. Een sterk sturende overheid stuit op weerstand van de bedrijvige burgers, ze ergeren zich aan de overheid en haar bureaucratisch optreden. Ambtenaren die betrekking hebben op de zaak zijn handhavers en juridisch medewerkers van de gemeente Hengelo. Zij zijn de street-level bureaucraten en worden in hun discretionaire ruimte beperkt door het juridisch kader en de politiek-bestuurlijke belangen.

4.1.2 Issues

Ten tweede moet duidelijk zijn waar het conflict om gaat; wat is de conflictkwesitie en wat is de aard van het conflict? In het geval van de interne commissie betreffen de gepubliceerde hoger beroepszaken ingesteld door de gemeente allen de Wet Werk en Bijstand (WWB), waarbij burgers (in meer of mindere mate) gekort worden op hun uitkering of waarbij een langdurigheidstoeslag wordt afgewezen. De WWB voorziet in de mogelijkheid tot het verstrekken van bijstandsuitkeringen door gemeenten. Er zijn een aantal voorwaarden en de gemeente bepaalt uiteindelijk de hoogte van de uitkering. Wanneer de gemeente constateert dat er onterecht sprake is geweest van een uitkering, kan de gemeente geld terugvorderen. Cliënten van de gemeente Hengelo bevinden zich door het weigeren, het verlies van of het korten op een uitkering op grond van de WWB in een economisch zwakke positie. Om in hun levensonderhoud te kunnen voorzien zijn deze burgers van mening afhankelijk te zijn van de uitkering of zelfs recht te hebben op de uitkering of toeslag. Het contact tussen burger en de gemeente Hengelo heeft voor de burger een groot financieel belang, dat in eerste instantie wellicht rationeel van aard lijkt (burgers zijn immers niet verplicht om een uitkering aan te vragen), maar al snel emotioneel van aard kan worden (wanneer burgers van mening zijn dat ze recht hebben op een uitkering of toeslag of van mening zijn hiervan afhankelijk te zijn).

Waar we bij de interne commissie zagen dat de hoger beroepszaken ingesteld door de gemeente alleen betrekking hadden op één domein, namelijk de WWB, ligt dat bij de externe commissie anders. Van de vier ingestelde hoger beroepszaken door de gemeente heeft één conflict betrekking op het domein handhaving, één conflict heeft betrekking op het domein ruimtelijke ordening en twee conflicten hebben betrekking op meerdere domeinen. Hiervan heeft één conflict betrekking op de domeinen ruimtelijke ordening en vergunningverlening. En één conflict heeft betrekking op de domeinen ruimtelijke ordening, vergunningverlening en handhaving. Het feit dat twee conflicten betrekking hebben op meerdere domeinen, maakt de conflicten bij voorbaat al complexer, we komen hier later op terug. Bij het domein handhaving gaat het om toezicht, opsporing en sanctionerend optreden. Wet- en regelgeving vormen het kader voor de handhaving. Een belangrijke doelstelling bij handhaving is het door de overheid toezicht houden op en zo nodig het afdwingen van het naleven van door haar gestelde regels. Bij conflicten in het domein ruimtelijke ordening komen verschillende perspectieven,

wensen, zorgen, motieven en belangen aan de orde. Ruimte is in Nederland een schaars goed en daarmee is ruimtelijke ordening extra van belang: hoe richten we de beschikbare ruimte zo in dat aan de behoeften van een grote verscheidenheid aan belangen en belanghebbenden tegemoet wordt gekomen? Het bestuursorgaan is gemachtigd een belangenafweging te maken en een beslissing te nemen. Het domein vergunningen is breed en varieert van bouwvergunning tot horecavergunning en van kapvergunning tot parkeervergunning. Conflicten ontstaan wanneer belanghebbenden het niet eens zijn met de te verlenen vergunning en maken bezwaar of dienen zienswijzen in.

De conflicten, betrekking hebbende op de externe commissie, zijn divers. Ze zijn op verschillende domeinen van toepassing (elk met hun eigen regelgeving), het aantal domeinen dat van toepassing is op een conflict verschilt en het aantal partijen die betrokken zijn bij het conflict varieert. Daarnaast verschillen de conflicten ook van kwestie en aard. De zaak die betrekking heeft op het domein handhaving betreft een voornamelijk operationeel conflict, het betreft een verschil van mening over de procedure, dat in eerste instantie rationeel van aard is. De zaak die betrekking heeft op het domein ruimtelijke ordening lijkt in eerste instantie een schaarse middelen conflict van rationele aard, maar wanneer de burger zich niet gezien en gerespecteerd voelt wordt het een identiteitsconflict dat van emotionele aard is. De twee zaken die betrekking hebben op meerdere domeinen en waarbij meer dan twee partijen betrokken zijn, zijn in eerste instantie te typeren als schaarse middelenconflicten van rationele aard. In paragraaf 2.2.2 hebben we gezien dat de meest passende aanpak bij dergelijke conflictkwesties ‘onderhandelen’ is. Wanneer de partijen er onderling niet uitkomen, wordt de kwestie een persoonlijk conflict van emotionele aard.

Concluderend kunnen we zeggen dat de onderzochte conflictkwesties en aard van de interne commissie persoonlijk en emotioneel van aard zijn. De conflictkwesties en aard van de onderzochte zaken die betrekking hebben op de externe commissie, zijn verschillend. Zo zijn er enerzijds kwesties die meer zakelijk en rationeel van aard zijn en anderzijds kwesties die meer persoonlijk en emotioneel van aard zijn. Verschillende conflictkwesties vragen om een verschillende aanpak, echter worden deze kwesties door de bezwaarschriftencommissie gelijk behandeld; in geen van de gevallen is pre-mediation toegepast.

4.1.3 Interdependenties

Als derde bekijken we de relatie van de partijen door de mate en aard van afhankelijkheidsrelatie (interdependentie) te analyseren en de machtsverhoudingen binnen deze afhankelijkheidsrelatie te duiden. In paragraaf 2.2.2 hebben we gezien dat conflicten sneller escaleren wanneer er machtsverschil wordt ervaren tussen de betrokken partijen. In het geval van de interne commissie is de burger afhankelijk van de gemeente Hengelo. Een aantal kenmerken van de interdependentie tussen burger en de gemeente Hengelo maken het contact conflictgevoelig, namelijk het onvrijwillige karakter van de dienst en het gebrek aan concurrentie. Burgers zijn niet verplicht om een uitkering of langdurigheidstoelage aan te vragen. Echter, wanneer de burger van mening is dat zij in haar levensonderhoud afhankelijk is van de verstrekte uitkering of langdurigheidstoelage is er sprake van een onvrijwillig karakter. De gemeente Hengelo heeft in deze zaken veel macht over de burger. De beslissingen die zij neemt heeft ingrijpende gevolgen op het leven van de burgers, omdat het om primaire levensbehoeften gaat. Tevens is er voor de burger geen alternatieve organisatie voor handen om de dienst te

leveren. Het onvrijwillige contact en gebrek aan concurrentie beïnvloeden de machtsverhouding tussen burger en de gemeente Hengelo negatief. Als de burger daarna niet zonder meer accepteert dat de gemeente Hengelo bepaalt wat er gebeurt, leidt dit tot negatieve interdependentie waar competitief gedrag uit voortkomt. Dat uit zich in de door burgers aangespannen procedures.

Ook bij de conflicten van de externe commissie is er meestal sprake van negatieve interdependentie; dat wil zeggen dat van de partijen maar één zijn/haar doel zal kunnen behalen. Het conflictgedrag van de betrokken partijen is competitief, de eigen doelen hebben de voorkeur ten opzichte van de doelen van de 'tegenpartij'. In subparagraaf 4.1.2 hebben we kunnen zien dat één conflict betrekking heeft op het domein handhaving, de burger kan in dit geval niet kiezen of ze gebruik maakt van de geleverde dienst én er is geen alternatieve organisatie voor handen om de dienst te leveren, er is sprake van een onevenwichtige machtsbalans tussen gemeente en burger. Hetzelfde geldt voor het conflict dat betrekking heeft op het domein ruimtelijke ordening; de gemeente Hengelo verleend een vrijstelling in een bestemmingsplan, waardoor belanghebbende zich geraakt voelt in zijn persoonlijke levenssfeer. Er is wederom sprake van een onvrijwillig karakter, de burger heeft immers niet gevraagd om een vrijstelling in het bestemmingsplan. Voor wat betreft de conflicten die betrekking hebben op de domeinen ruimtelijke ordening, vergunningverlening en handhaving kunnen de belanghebbenden niet kiezen of ze gebruik maken van de geleverde dienst én er is geen alternatieve organisatie voor handen om de dienst te leveren, er is sprake van een onevenwichtige machtsbalans tussen gemeente en burger.

Het conflict dat betrekking heeft op de domeinen ruimtelijke ordening en vergunningverlening start vanuit negatieve interdependentie. Nadat betrokkene een gesprek heeft aangevraagd met de andere partijen blijkt er even sprake te zijn van positieve interdependentie; tussen gemeente en betrokkenen is er de wil om samen het conflict op te lossen. Op het moment dat de gesprekken vastlopen en de gemeente de ingediende zienswijze naast zich neerlegt, verhardend de standpunten van de partijen, gaat belanghebbende in beroep en gaat de positieve interdependentie over in negatieve interdependentie.

4.1.4 Instituties

Tot slot zal gekeken worden in welke context het conflict plaatsvindt. Als we het over rolverdelingen hebben zoeken we een verklaring voor conflicten binnen en buiten de organisatie. Veelvoorkomende problemen bij die rolverdeling zijn: rolonduidelijkheid, roloverlading en rolconflict. Met name rolconflict doet zich voor bij zowel de interne als de externe commissie van de gemeente Hengelo. Het gaat dan om het verschil in en botsing van verwachtingen tussen de verschillende partijen. Ambtenaren van de gemeente Hengelo hebben met zichzelf, de burgers, de organisatie én de politiek te maken en in een enkel geval ook met de media. Alle partijen hebben andere verwachtingen over hoe de ambtenarenrol ingevuld zou moeten worden. Dit kan ervoor zorgen dat de discretionaire ruimte van de ambtenaar sterk beperkt wordt.

Voor wat betreft de interne commissie is door de decentralisatie van de WWB en de invoering van de WWB in 2004 de gemeente Hengelo verantwoordelijk gemaakt voor het uitkeringsbeleid in haar gemeente. Tevens is de WWB op landelijk niveau een aantal keren gewijzigd. Met enige fasering hebben gemeenten de financiële middelen voor het bieden van de inkomenswaarborg volledig overgedragen gekregen van de Rijksoverheid. Deze overdracht van middelen is gepaard gegaan met de prikkel om het volume uitkeringsgerechtigden zoveel

mogelijk te beperken. Deze verschuiving van functie kan leiden tot rolconflict: aan de ene kant heeft de medewerker de rol van hulpverlener en aan de andere kant moet hij controleren op rechtmatigheid van de te verstrekken of verstrekte uitkering en misbruik voorkomen. Er is sprake van een verschil in en botsing van verwachtingen tussen de verschillende partijen. Daarnaast spelen er politieke belangen die van invloed zijn op de organisatie. De gemeente Hengelo moet zich zowel intern (gemeenteraad) als extern (Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) verantwoorden en creëert daarom ‘veilige’ standaarden om zoveel mogelijk risico’s te vermijden. Een medewerker moet daardoor precies handelen naar alle regels die er zijn. Een te grote regeldichtheid kan er juist voor zorgen dat een medewerker beperkt wordt in zijn discretionaire ruimte. Medewerkers kunnen hierdoor individuele gevallen die van de regels afwijken niet altijd op maat behandelen. De context die van invloed is op de handelingsruimte van de externe omgeving, bestaat uit het juridisch kader en maatschappelijke en politiek-bestuurlijke belangen. De ambtenaar beoordeelt wat juridisch verdedigbaar is bij het standpunt van het college, standpunt van de burgers en wetgeving. Het verschil in en botsingen van verwachtingen kan leiden tot rolconflict.

4.2 Interface

In deze paragraaf geven we weer welke interfaces zijn gebruikt in de onderzochte zaken en of het gebruikte type interface overeenkomt met de aard van de boodschap die overgebracht wordt. We geven antwoord op de deelvraag *“Welke interfaces werden gebruikt in de communicatie tussen de gemeente Hengelo en haar burgers tijdens langdurige juridische conflicten in de periode 2009-2013?”*

In het theoretisch kader hebben we uiteengezet dat interfaces denkbeeldige ‘kanalen’ zijn voor interactie, contact en communicatie, die de dienstverlenende organisatie en cliënt met elkaar in verbinding stellen en dat we drie soorten interfaces onderscheiden: primaire, secundaire en tertiaire interfaces. In subparagraaf 2.3.2 hebben we gezien dat het belangrijk is dat de rijkheid van de gekozen interface in een ideale situatie overeen moet komen met de aard van de boodschap. Wanneer de interface niet voldoende of juist teveel ruimte biedt voor de boodschap, wordt de kans op een conflict vergroot. Daarnaast hebben we in subparagraaf 2.3.1 hebben we gezien dat de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke context van het contact tussen burger, medewerker en organisatie de keuzemogelijkheden voor een interface beperken.

In alle onderzochte zaken verloopt het directe contact, de primaire interface, tussen burger, medewerker en organisatie schriftelijk. In vijf, van de zeven onderzochte, zaken ontvangen burgers of ondernemers een brief van de gemeente Hengelo waarin wordt aangegeven dat er, bijvoorbeeld, een uitkeringsaanvraag is afgewezen of dat er een last onder dwangsom wordt opgelegd. In de twee andere zaken vernemen betrokkenen via massamedia, namelijk een publicatie in een huis-aan-huis-blad, dat er een ontwerpbesluit ter inzage ligt die, indien verleend, van invloed zal zijn op zijn leefomgeving. Er is sprake van een arme interface. De secundaire interface is in de onderzochte zaken te vinden in de noot van de brief ofwel de publicatie in het huis-aan-huisblad; er kan binnen zes weken bezwaar worden aangetekend tegen het ontwerpbesluit. De tertiaire interface, de communicatie tussen medewerkers en managers binnen een organisatie, betreft in de onderzochte gevallen de communicatie tussen

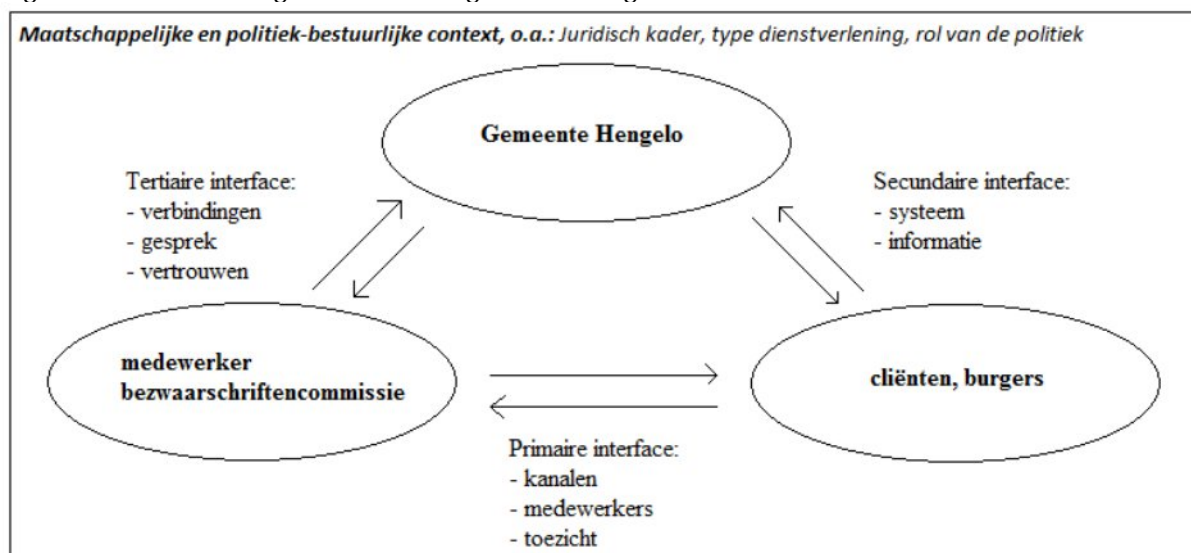
medewerkers van vakafdelingen onderling als de communicatie tussen medewerker van de vakafdeling en het college van Burgemeester en Wethouders. De ‘Media Richness Theorie’, zoals behandeld in subparagraaf 2.3.2, geeft aan dat een schriftelijk formulier het armste medium is, aangezien hierbij geen (directe) feedbackmogelijkheden bestaan, geen andere communicatiesignalen kunnen worden overdragen en de communicatie is ingekaderd door het formulier. De keuzemogelijkheid van de interface wordt hier echter beperkt door de Algemene Wet Bestuursrecht, die voorschrijft dat een beslissing op bezwaar altijd via een schriftelijke interface moet verlopen.

De burger dient, indien hij het oneens is met de beslissing, zelf contact op te nemen met de behandelend ambtenaar van de gemeente. Hij kan besluiten bezwaar te maken tegen de beslissing. Informatie over het indienen van bezwaar staat in de verstuurde beschikking, aanvullende informatie kan de burger vinden op de website van de gemeente Hengelo. Als de burger besluit een bezwaar in te dienen, moet dit binnen zes weken. Het indienen van een bezwaarschrift kan zowel schriftelijk als digitaal via de website van de gemeente Hengelo. De medewerker van de interne commissie neemt naar aanleiding van het ingediende bezwaarschrift in alle gevallen telefonisch contact op met bezwaarde. Tijdens dit gesprek wordt het standpunt van de gemeente toegelicht en in sommige gevallen, waarin het traject niet duidelijk was, worden er aanvullende afspraken gemaakt. In veel gevallen wordt dan het bezwaarschrift ingetrokken. Dit valt onder de noemer pre-mediation. Er is dan sprake van rijke communicatie; de burger heeft naar aanleiding van het telefoongesprek het standpunt van de gemeente aanvaard en haar eigen standpunt bijgesteld. Bij de externe commissie wordt slechts in sommige gevallen actief telefonisch contact gezocht met bezwaarde. In de vier onderzochte zaken is er, afgezien van het versturen van de schriftelijke beschikking, geen contact gezocht met de bezwaarde. Er is dan sprake van een arme interface, doordat de communicatie is ingekaderd door het formulier en er geen rechtstreekse feedbackmogelijkheden bestaan.

Als het bezwaarschrift aan de voorwaarden voldoet wordt er door de commissie bezwaarschriften een hoorzitting gepland. In het primaire contact tijdens de, face-to-face, hoorzitting worden alle partijen in de gelegenheid gesteld om een toelichting te geven. Naar aanleiding van de hoorzitting stelt de bezwaarschriftencommissie een advies op en deze wordt met het verslag van de hoorzitting schriftelijk verzonden naar het beslisbevoegde bestuursorgaan (tertiair contact). Het bevoegde bestuursorgaan beslist daaropvolgend op het bezwaarschrift. De beslissing op bezwaar wordt door het bestuursorgaan aan bezwaarmaker en eventuele andere betrokkene schriftelijk bekendgemaakt (primaire contact). Bij deze bekendmaking worden het advies van de commissie en het verslag van de hoorzitting meegestuurd. Het advies van de commissie is niet bindend. Het bestuursorgaan kan van dit advies afwijken, mits de afwijkingen worden gemotiveerd. Men zegt dan dat het bestuursorgaan “contrair is gegaan”. Met betrekking tot de onderzochte zaken is er in één zaak door het college afwijkend besloten ten opzichte van het advies van de commissie. Noch door de commissie noch door het college is er een toelichting gegeven op dit afwijkende besluit. In alle schriftelijke besluiten staat vermeld dat tegen het besluit beroep open staat bij de bestuursrechter (secundair contact).

Naar aanleiding van de interviews met ambtenaren blijkt dat in de meeste gevallen hier de communicatie met de burger eindigt; óf de burger gaat in beroep bij de bestuursrechter, of hij legt zich neer bij de beslissing op bezwaar van de gemeente. In zes van de zeven zaken eindigt hier de communicatie met de burger; de burger besluit beroep in te stellen bij de rechtbank. Verdere communicatie verloopt via de rechter en de ingeschakelde advocaat. In één zaak is er in een later stadium een verzoek tot mediation gedaan en ingewilligd door de partijen.

Figuur 3: Dienstverleningsdriehoek en de gemeente Hengelo



In figuur 3 hebben we de dienstverleningsdriehoek toegepast op de interne en externe bezwaarschriftencommissie. We kunnen concluderen dat de primaire interface, tussen medewerker en burger, voortdurend bestaat uit de volgende vormen van klantcontact: schriftelijke beschikking, het indienen van een bezwaarschrift (schriftelijk of digitaal), telefonisch contact om de beschikking toe te lichten, face-to-face contact tijdens de hoorzitting en daarna een schriftelijke beslissing op bezwaar.

De secundaire interface, de aankleding van de primaire interface, bestaat uit de wijze waarop wordt geborgd dat burgers geïnformeerd worden. Hier onderscheiden we de volgende vormen van klantcontact: burgers worden door middel van de opmaak van de schriftelijke beschikking en de beslissing op bezwaar gewezen op hun recht om bezwaar aan te tekenen en respectievelijk de mogelijkheid om beroep in te stellen. Naast deze schriftelijke informatie is er ook op de website van de gemeente Hengelo, per commissie, duidelijk informatie te vinden over hoe bezwaar in te dienen en beroep in te stellen bij de rechtbank.

De tertiaire interface, de communicatie tussen medewerkers en organisatie, bestaat uit de volgende vormen van contact: medewerkers van zowel interne als externe commissie sturen na afloop van de hoorzitting een schriftelijk advies naar het beslisbevoegde orgaan, meestal het college van burgemeester en wethouders, zij neemt de uiteindelijke beslissing op bezwaar. Ook zijn medewerkers van de interne commissie door de organisatie in de gelegenheid gesteld om trainingen te kunnen volgen op het gebied van mediation. In het geval van de externe commissie is er overleg met de, op het bezwaarschrift betrekking hebbende, vakafdeling(en) en het college.

De communicatie met burgers stopt over het algemeen na een beslissing op bezwaar. Na het instellen van beroep

is er nog wel communicatie tussen medewerker en organisatie. Doorgaans wordt er een verweerschrift opgesteld en medewerkers vertegenwoordigen het beslisbevoegd orgaan tijdens de zitting. Na de uitspraak van de rechtbank en voor het instellen van hoger beroep door de gemeente is er in de onderzochte gevallen geen communicatie met de burger door middel van een primaire interface. Ook na de uitspraak in hoger beroep wordt er door de commissies geen contact gezocht met de burgers.

4.3 Verhouding gemeente Hengelo en haar burgers

In deze paragraaf pogen we de verhouding tussen de gemeente Hengelo en haar burgers weer te geven tijdens en nadat ze met elkaar verward zijn geweest in een langdurig juridisch conflict. Voor de beantwoording van de deelvragen *“Hoe ervaren burgers een langdurig juridisch conflict met de gemeente Hengelo?”* en *“Wat zijn de kosten van langdurige juridische conflicten voor burgers?”* zijn er 4 open interviews afgenomen bij burgers betrokken bij de zaken rondom de externe commissie. Vanwege privacy-redenen van burgers betrokken bij de onderzochte WWB-zaken van de interne commissie en het tijdsbestek waarin dit onderzoek heeft moeten plaatsvinden bleek het niet opportuun om deze burgers te interviewen. Bij open interviews worden ‘vragenderwijs gespreksonderwerpen gestructureerd om te kijken hoe de geïnterviewde tegen bepaalde dingen of personen aankijkt’ (Baarda, 2010, p. 233-234). In de vragenlijst (bijlage 1) zijn 41 basisvragen uitgewerkt die richting geven aan het interview. Geïnterviewde personen hebben ruimte gekregen om in hun eigen woorden hun verhaal te vertellen en antwoorden te formuleren. Om die ruimte te creëren is zo nodig de vraagvolgorde en vraagformulering aangepast en zijn er vervolgvragen gesteld om door te vragen op datgene wat de geïnterviewde vertelt. Alle interviews zijn telefonisch afgenomen. Geïnterviewde personen zijn random genummerd en bevindingen naar aanleiding van de interviews zijn geanonimiseerd verwerkt. Voor de beantwoording van de deelvragen *“Wat zijn de beweegredenen van de gemeente Hengelo om juridische conflicten lang door te laten lopen?”* en *“Hoe ervaren ambtenaren langdurige conflicten met burgers?”* zijn er interviews afgenomen met ambtenaren van de gemeente Hengelo. In de vragenlijst (bijlage 2) zijn 22 vragen uitgewerkt. Net als bij de vragenlijst voor burgers, zijn ook deze vragen bedoeld om richting te geven aan het interview. Geïnterviewde ambtenaren hebben ruimte gekregen om in hun eigen woorden hun verhaal te vertellen en antwoorden te formuleren. Zo nodig zijn er vervolgvragen gesteld.

4.3.1 Hoe ervaren burgers een langdurig juridisch conflict met de gemeente Hengelo?

Alle respondenten geven aan dat ze onaangenaam verrast waren door ofwel de brief die ze ontvingen van de gemeente Hengelo, ofwel de publicatie die ze onder ogen kregen in het huis-aan-huisblad. *“Die brief kwam onverwacht en viel ons rauw op het dak”*, aldus respondent 5. In een zaak gaf de respondent aan dat de termijn voor het indienen van het bezwaar al verlopen was, omdat hij de publicatie via het huis-aan-huisblad pas later, via een derde, onder ogen kreeg. Daaropvolgend is, in overleg met een advocaat, een andere procedure gestart. Volgens alle respondenten is er op papier besloten, is er geen toelichting geweest vanuit de gemeente voordat de brief is verzonden of het ontwerpbesluit is gepubliceerd en is er niet door de gemeente getracht het geschil op een andere manier op te lossen. Respondent 6 geeft aan: *“Ik had toch wel verwacht van de gemeente dat ze mij, als direct belanghebbende, vooraf actief hadden geïnformeerd.”*

Voordat er door de burgers is overgegaan tot het daadwerkelijk indienen van bezwaar is er in twee van de vier zaken door de burgers contact gezocht met de gemeente en is er een gesprek aangevraagd. In deze, face-to-face, gesprekken zijn de bezwaren van burgers en het standpunt van de gemeente toegelicht, maar kon er niet gekomen worden tot een bevredigende oplossing. Daaropvolgend hebben de respondenten zienswijzen ingediend.

Alle respondenten geven aan dat ze tijdens de hoorzitting voldoende gelegenheid hebben gehad tot het geven van hun mening. Op de vraag hoe respondenten de gemeente als wederpartij in de bezwaarprocedure hebben ervaren, komen antwoorden als *“formeel”* en *“onprettig”*. In drie van de vier zaken was het advies van de bezwaarschriftencommissie om het bezwaar ongegrond te verklaren. In één zaak was het advies om het bezwaar gegrond te verklaren. Het beslisbevoegde bestuursorgaan besloot echter in afwijking van dit advies het bezwaar ongegrond te verklaren. Respondent geeft aan: *“Ik vind het absurd dat het advies van de commissie niet werd overgenomen door de gemeente. Het is mij nog steeds niet duidelijk waarom in afwijking van dat advies is besloten”*. In alle gevallen werden de besluiten schriftelijk verzonden aan betrokkenen en werd er geen mondelinge toelichting gegeven op het besluit.

Alle respondenten besluiten, na de ongegrondverklaring van hun bezwaren, beroep in te stellen bij de rechtbank. In drie van de vier zaken geven respondenten aan vanaf dat moment geen contact meer te hebben met de gemeente. Als er al contact is dan verloopt dat via advocaten. Respondenten geven aan de beroepsprocedure als zeer formeel te ervaren en de gemeente als wederpartij te ervaren *“als twee partijen tegenover elkaar”*. In één zaak zijn er nog steeds overleggen met de gemeente en een derde partij en is er een verzoek tot mediation ingewilligd door alle partijen. Respondent geeft aan: *“er zijn mediationgesprekken geweest met betrokken partijen. Deze gesprekken hebben we als positief ervaren, helaas heeft het proces op dat moment geen resultaat opgeleverd”*.

Betrokkenen worden na instellen van beroep allen in het gelijk gesteld door de rechtbank. Er is na deze uitspraken geen contact gezocht vanuit de gemeente met betrokkenen. Respondent 5 geeft aan: *“na de uitspraak van de rechtbank is er vanuit de gemeente geen contact gelegd met ons, dit hebben we wel gemist”*.

In de onderzochte zaken heeft de gemeente hoger beroep ingesteld. In twee van de vier zaken is het de betrokken burgers volledig onduidelijk waarom de gemeente hoger beroep heeft ingesteld. *“Ik begrijp nog steeds niet waarom de gemeente in hoger beroep is gegaan, waarschijnlijk voelen de juristen zich op hun tenen getrapt en hebben zij het hoger beroep ingesteld”*, aldus respondent 5.

In twee hoger beroepszaken wordt gemeente in het gelijk gesteld en in twee zaken de burgers. Naar aanleiding van de uitspraak is er in drie van de vier zaken geen communicatie met de gemeente. *“Het is een intensief en duur proces geweest, een evaluatie (of iets van dien aard) was prettig geweest”* aldus respondent 5. Alle betrokkenen geven echter aan niet tevreden te zijn met de uitspraak. Respondent 7 geeft aan *“De gehele procedure kent alleen maar verliezers; zowel gemeente als wijzelf hebben veel tijd en geld moeten investeren”*. Respondent 6 geeft aan: *“We hebben het hele proces als slinks en vertragend ervaren, we voelen ons niet gehoord en we vinden dat er door de gemeente slecht is gecommuniceerd.”*

Alle respondenten geven aan dat, als ze het proces nu opnieuw konden doen, het wel op dezelfde manier aan te pakken, omdat het belang voor hen te groot was. Respondent 7 geeft aan *“je voorziet op voorhand niet dat het zo’n lang en duur traject wordt dat uiteindelijk alleen maar verliezers kent. Het gesprek vooraf met het college had niet het gewenste effect, daarna ‘moesten’ we het juridische traject in om ons gelijk te kunnen halen”*.

Op de vraag of de procedure in de ogen van de burger vermeden had kunnen worden, beantwoorden drie van de vier respondenten bevestigend: *“een vorm van mediation met belanghebbenden vóórdat het eerste besluit wordt genomen had misschien kunnen voorkomen dat zo’n intensieve en dure procedure gevoerd moest worden (respondent 5)”*. Respondenten 4 en 6 geven aan dat de procedure waarschijnlijk niet nodig was geweest *“wanneer de gemeente vooraf met betrokkenen om tafel had gezeten”*.

De zaken waarbij ook de media zich bemoeide, gaven respondenten aan dit als negatief te ervaren: *“Het is een soap geworden met vooral negatieve publiciteit voor alle betrokkenen”*.

4.3.2 Wat zijn de kosten van langdurig juridische conflicten voor burgers?

Conflictkosten zijn uit te drukken in tijd, geld en energie, kortom schaarse middelen die men wellicht liever aanwendt voor andere zaken. Conflict levert vaak schade op voor betrokkenen, in zowel materiële als immateriële zin. De relatie tussen beide partijen komt onder druk te staan (Giebels, 2006, p. 130).

De kosten voor burgers van langdurige juridische conflicten zijn uit te drukken in tijd, geld en energie. De doorlooptijden van de procedures variëren van drie tot zes jaar. Zowel kosten als geïnvesteerde tijd van de procedures verschillen per zaak, het is bijvoorbeeld bepalend of burgers een rechtsbijstandverzekering hebben afgesloten. Afgezien van de kosten van de verzekering en eventuele vervoerskosten kost de procedure de burger geen geld. De meerderheid van de respondenten gaven in de interviews aan dat wanneer zij geen rechtsbijstandverzekering hadden afgesloten zij geen beroep hadden ingesteld; de kosten van een juridische procedure overstijgen dan de eventuele baten. Voor het instellen van beroep en hoger beroep hoeft men geen advocaat in de arm te nemen, de burger mag zelf de zaak toelichten. De respondenten geven aan geen van allen zichzelf te willen vertegenwoordigen in een (hoger) beroepszaak, omdat ze de spelregels omtrent het procederen niet of onvoldoende kennen. Het zou de respondenten onevenredig veel tijd en energie kosten om goed voorbereid de procedures in te gaan. In het geval van de respondenten zonder rechtsbijstandsverzekering geeft respondent 6 aan: *“En zo winnen de groten van de kleinen.”*. Deze uitspraak geeft het gevoel weer van de geïnterviewde burgers en laat de onevenwichtige machtsbalans tussen overheid en burger zien. De gemeente Hengelo heeft in deze gevallen een ‘langere adem’ dan de burgers, aangezien zij over grotere financiële middelen en tijd kan beschikken dan de gemiddelde respondent. De respondenten met rechtsbijstandsverzekering gaven aan dat de communicatie met gemeente, rechtbank en Raad van State verliep via hun advocaat. Geen van allen durft een inschatting in uren te maken van de tijd die ze hebben gespendeerd aan de gehele procedure, wel geeft de meerderheid aan dat in hun ogen de procedures *“veel te lang”* hebben geduurd.

De zaken waarbij er geen sprake is geweest van een rechtsbijstandsverzekering liepen de kosten, zowel in tijd als in geld, hoog op. Respondenten gaven aan minimaal 100 uur kwijt te zijn geweest aan de gehele procedure. Kosten uitgedrukt in geld variëren van €20.000,- tot €50.000,- voor de gehele procedure. Respondenten gaven

bij de kosten in geld aan dat zij het belang te groot achtten om af te zien van een gerechtelijke procedure. *“Alvorens we besloten professionele bijstand in te schakelen, hebben we een financiële afweging gemaakt, ons budget is niet onbeperkt en als je één keer aan het procederen bent kun je niet zomaar stoppen. Op een gegeven moment hadden we geen financiële reserves meer en hebben we medefinanciers moeten zoeken, dit heeft ook extra tijd gekost (respondent 7, 2015).”*

4.3.3 Wat zijn de beweegredenen van de gemeente Hengelo om juridische conflicten lang door te laten lopen?

Naast conflictkosten zijn er ook conflictbaten te onderscheiden. Conflicten voorkomen dat er over inhoudelijke thema's te snelle besluitvorming plaatsvindt en het conflict kan daardoor bijdragen aan de kwaliteit van het werk van de organisatie, waardoor de motivatie, betrokkenheid, productiviteit en innovatie kunnen toenemen (De Dreu, 2005).

Naar aanleiding van de dossieranalyse en de interviews met juridisch medewerkers van zowel de interne als de externe commissie zijn er drie beweegredenen te onderscheiden voor de gemeente om hoger beroep in te stellen;

- Jurisprudentie;
- Kwaliteit van besluiten;
- Meerdere partijen.

Jurisprudentie is het geheel van uitspraken door rechters. De uitspraak van een rechtbank vormt een richtlijn voor de rechtspraak in toekomstige, soortgelijke gevallen. De gemeente besluit in hoger beroep te gaan wanneer een uitspraak van de rechtbank zorgt voor precedentwerking naar andere soortgelijke zaken. Een precedent is een gebeurtenis waarop een burger zich kan beroepen als een nieuw soortgelijk geval zich voordoet om er hetzelfde gevolg aan te geven. De precedentwerking van de uitspraak kan ervoor zorgen dat de gemeente verwacht in de toekomst hogere kosten te maken, bijvoorbeeld in de hoogte van planschadeverzoeken. Hogere kosten zullen drukken op de gemeentelijke begroting en zal betekenen dat deze kosten of doorberekend worden aan de burger of dat er elders bezuinigd moet worden. Bovendien kan de uitspraak van de rechtbank de gemeente belemmeren in haar toezichthoudende en handhavende taak.

Daarnaast kan een uitspraak van de Raad van State, respectievelijk de Centrale Raad van Beroep, helderheid geven over waar de (juridische) grenzen liggen. Het belang om duidelijkheid te verschaffen kan er in resulteren dat de kwaliteit van besluiten beter wordt.

Bij een langdurig juridisch conflict waarbij meer dan twee partijen betrokken zijn, kan het voorkomen dat één partij zich neerlegt bij de uitspraak van de rechtbank en dat de andere partij wel hoger beroep instelt. Wanneer de gemeente zich in eerste instantie neerlegt bij het besluit van de rechtbank, maar verneemt dat de andere (derde) partij wel in hoger beroep gaat, kan de gemeente besluiten alsnog hoger beroep in te stellen. Reden hiervoor is dat de omvang van het geschil wordt bepaald door het beroepsschrift en dat de gemeente het onwenselijk acht dat slechts een deel van het oorspronkelijke geschil in hoger beroep wordt behandeld. Dit kan namelijk tot gevolg hebben dat het besluit van de rechtbank verworpen wordt op basis van één overweging in plaats van meerdere overwegingen zoals behandeld in de beroepszaak. De gemeente verkiest er dan voor om ook hoger beroep in te

stellen, zodat het gehele geschil wordt behandeld in het hoger beroep.

4.3.4 Hoe ervaren ambtenaren langdurige conflicten met burgers?

In paragraaf 1.2. hebben we uiteengezet dat ambtenaren van de externe en interne commissie zijn te typeren als ‘street-level bureaucrats’ (p. 7). Street-level bureaucraten in de publieke sector moeten een spagaat maken tussen de organisatievereisten en het belang van de burger. In deze paragraaf zullen we ingaan op hoe ambtenaren, van zowel de interne als externe commissie, langdurige juridische conflicten met burgers ervaren. Hiervoor zijn er interviews afgenomen met ambtenaren van de gemeente Hengelo.

In hoofdstuk 2 hebben we conflicten gedefinieerd als: *“een conflict is er tussen twee partijen, waarbij tenminste één van beiden zich ergert dan wel gehinderd voelt door de ander (Giebels, 2006).”* Deze definitie maakt duidelijk hoe de geïnterviewde ambtenaren van de bezwaarschriftencommissies langdurige juridische conflicten met burgers ervaren; ze voelen zich niet gehinderd door de burger. Het zijn juridisch medewerkers, het is hun werk, ze ervaren de langdurige juridische conflicten niet als conflict. Ze zijn door de gemeente Hengelo aangesteld om de bezwaarschriften van burgers te behandelen, een advies uit te brengen aan het college en eventueel in een later traject het college te vertegenwoordigen tijdens een (hoger) beroepszaak. De betrokken medewerkers onderkennen het verschil in ervaring van de conflicten met burgers; *“burgers hebben een heel ander gevoel bij een rechtszaak met de gemeente dan juristen, er spelen andere emoties.”* Waar langdurige juridische conflicten door burgers als “intensief” worden ervaren, is dit voor medewerkers niet het geval.

In het geval van de interne commissie en de onderzochte zaken, met betrekking op de WWB, maken medewerkers een zuiver juridische beoordeling. Er worden door de overheid een aantal voorwaarden gesteld aan het verstrekken van een uitkering of langdurigheidstoeslag, waaraan een burger wel of niet voldoet. *“In een enkel geval kan het belang van een individu prevaleren boven het overheidsbelang en kan er een uitzondering gemaakt worden op de voorwaarden.”* Dit komt echter niet vaak voor. Als op enig moment blijkt dat een burger niet in aanmerking komt voor een uitkering, maar hij komt wel in aanmerking voor een andere regeling, dan zal de medewerker hem daarover actief informeren. Dit informeren van de burger kan bijvoorbeeld op het moment dat hij zich meldt bij het zorgloket, werkplein, na het indienen van bezwaar of tijdens de hoorzitting.

In het geval van de externe commissie hebben juristen vaker dan bij de interne commissie, te maken met complexe zaken. Dit zijn zaken waarin politieke en bestuurlijke belangen een grote rol spelen en die te maken hebben met verschillende regelgeving doordat ze zich afspelen op meerdere domeinen (bijvoorbeeld de domeinen ruimtelijke ordening, openbare orde en de drank- en horecawet). De uitkomst van een besluit zal dan anders zijn dan bij een besluit waarin een zuiver juridische afweging wordt gemaakt. *“We kijken naar wat bij het standpunt van het college, en diens politieke kleur, juridisch verdedigbaar is.”* Ook wordt er aangegeven dat *“het bestuurskundig uitleggen van standpunten niet altijd helpt bij het oplossen van een conflict.”*

4.4 Conclusie

In dit hoofdstuk, conflictgevoeligheid en interfaces, hebben we in de eerste paragraaf de conflictgevoeligheid van de langdurig juridische conflicten tussen de gemeente Hengelo en burgers geanalyseerd aan de hand van vier indicatoren: individuen, issues, interdependenties en instituties. In de tweede paragraaf hebben we onderzocht welke interfaces zijn gebruikt en of het gebruikte type interface overeenkomt met de aard van de boodschap die overgebracht wordt. In de derde paragraaf hebben we de verhouding tussen de gemeente Hengelo en haar burgers weer te geven tijdens en nadat ze met elkaar verward zijn geweest in een langdurig juridisch conflict.

De onderzochte conflicten die betrekking hebben op de interne commissie hebben een hoge conflictgevoeligheid, doordat de individuen die betrokken bij de zaken zijn getypeerd kunnen worden als ‘bedreigde’ burgers, zij hebben behoefte aan bescherming door de overheid, maar vinden deze bescherming niet in de vorm van toekenning van een uitkering of langdurigheidstoelage. Doordat de burgers een groot financieel belang hebben bij de toekenning van een uitkering of toeslag en zelfs van mening kunnen zijn dat ze in hun levensonderhoud hiervan afhankelijk zijn, is het conflict persoonlijk en emotioneel van aard. Ook is er sprake van een onevenwichtige machtsbalans tussen burgers en de gemeente Hengelo, doordat er sprake is van een onvrijwillige relatie en een gebrek aan concurrentie. Tot slot is de context van invloed op de conflictgevoeligheid. Er is sprake van rolconflict: aan de ene kant heeft de medewerker de rol van hulpverlener en aan de andere kant moet hij controleren op rechtmatigheid van de te verstrekken of verstrekte uitkering en misbruik voorkomen. Er is sprake van een verschil in en botsing van verwachtingen tussen de verschillende partijen. Ook de rol van de politiek is van belang, de gemeente Hengelo moet zich zowel intern (gemeenteraad) als extern (Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) verantwoorden en creëert daarom ‘veilige’ standaarden om zoveel mogelijk risico’s te vermijden. Een medewerker moet daardoor precies handelen naar alle regels die er zijn. Een te grote regeldichtheid kan er juist voor zorgen dat een medewerker beperkt wordt in zijn discretionaire ruimte. Medewerkers kunnen hierdoor individuele gevallen die van de regels afwijken niet altijd op maat behandelen.

In paragraaf 4.2 hebben we gezien dat voor de onderzochte zaken, die betrekking hebben op de interne commissie, de gekozen interfaces overeenkomen met de aard van de boodschap, rekening houdend met de context; na het indienen van een bezwaarschrift wordt er telefonisch contact gezocht met de bezwaarde burger. Er wordt een toelichting gegeven op het standpunt van de gemeente. Indien de burger het bezwaar intrekt is er sprake van een rijke interface. Wanneer de burger het bezwaar niet intrekt is er alsnog sprake van een arme communicatie, ondanks de rijke interface. Er zijn geen ervaringen van burgers inzake de langdurige juridische conflicten met de gemeente beschikbaar vanwege privacy-redenen van burgers. Ook zullen we geen uitspraak doen over de kosten, uitgedrukt in tijd, geld en energie, die burgers hebben gemaakt. Medewerkers van de bezwaarschriftencommissie geven aan geen conflict te ervaren met burgers.

In het geval van bezwaarschriften die zijn behandeld door de externe commissie zien we dat er een grote verscheidenheid tussen de conflicten. Individuen bestaan, afhankelijk van de zaak, uit burgers of ondernemers. De bezwaarschriften, betrekking hebbende op de externe commissie, zijn divers. Individuen zijn, afhankelijk van

de zaak, burgers of ondernemers. De bezwaarschriften zijn op verschillende domeinen van toepassing (elk met hun eigen regelgeving), ook het aantal domeinen dat van toepassing is op een conflict verschilt en het aantal partijen die betrokken zijn bij het conflict varieert. Daarnaast verschillen de conflicten ook van kwestie en aard. Zo zijn er enerzijds kwesties die meer zakelijk en rationeel van aard zijn en anderzijds kwesties die meer persoonlijk en emotioneel van aard zijn. Verschillende conflictkwesties vragen om een verschillende aanpak, echter worden deze kwesties door de bezwaarschriftencommissie gelijk behandeld. In geen van de gevallen is pre-meditation toegepast.

Ook hebben we gezien dat de rijkheid van de gekozen interface niet overeenkomt met de aard van de boodschap en hierdoor de kans op een conflict vergroot. Vooral in complexe situaties, wanneer er meerdere partijen betrokken zijn, het conflict betrekking heeft op meerdere domeinen en er sprake is van grote politiek-bestuurlijke belangen, is er behoefte aan rijke interfaces. Ook is er een verschil in beleving van het langdurige juridische conflict. Waar de ambtenaar deze vooral zakelijk bekijkt, is dezelfde zaak voor burgers persoonlijk en kan zelfs een grote invloed hebben op de persoonlijke levenssfeer.

Beweegredenen van de gemeente om in hoger beroep te gaan zijn jurisprudentie en precedentwerking van het besluit voorkomen, de kwaliteit van besluiten verbeteren doordat de uitspraak in hoger beroep duidelijker is dan die van de rechtbank en het feit dat als een derde partij in hoger beroep gaat, de gemeente ook in hoger beroep gaat zodat het gehele geschil wordt meegenomen door de rechter. De ambtenaar beoordeelt wat juridisch verdedigbaar is bij het standpunt van het college, standpunt van de burgers en wetgeving. Het verschil in en botsingen van verwachtingen kan leiden tot rolconflict.

Hoofdstuk 5: Conclusie en aanbevelingen

Nadat er in de vorige hoofdstukken antwoord is gegeven op de deelvragen, zal in dit hoofdstuk antwoord worden gegeven op de hoofdvraag: *“Hoe is de verhouding tussen de gemeente Hengelo en haar burgers bij langdurige juridische conflicten?”* Vervolgens zullen er een aantal aanbevelingen voor de praktijk en voor verder onderzoek worden gedaan.

5.1 Conclusie

In haar relatie met de overheid hebben burgers verschillende rollen. Naast de rollen van onderdaan (zich houden aan de regels en wetten) en kiezer (bepalen van de samenstelling van het bestuur op lokaal, provinciaal en nationaal niveau) hebben burgers de rol van klant. Ten aanzien van de rol als klant hebben overheidsorganisaties het verbeteren van dienstverlening en het vergroten van de klantgerichtheid op de agenda staan. We hebben uiteengezet dat goede dienstverlening van de overheid richting burgers leidt tot een groter vertrouwen in de overheid en daarmee wezenlijk is voor de legitimiteit van het overheidshandelen.

Dienstverlenende processen hebben een aantal specifieke kenmerken die voor het organiseren ervan relevant zullen zijn. Het belangrijkste kenmerk is interactie; zonder contact en communicatie ontstaan er geen diensten. Deze interactie impliceert wederzijdse afhankelijkheid. Daarnaast kennen diensten veel ontastbare kanten; motieven, emoties en ervaringen van zowel burger als medewerkers spelen mee. Bovendien is de uitvoering van diensten afhankelijk van tijd, plaats en betrokken personen. Dit sterk heterogene karakter van diensten kan er voor zorgen dat diensten onderling grote verschillen vertonen en problemen geven bij de betrouwbaarheid van de dienst. Wanneer het ‘eindproduct’ van een dienst anders is dan een burger verwacht, de burger vaststelt dat de gebeurtenis schadelijk is (naming), de fout toeschrijft aan de medewerker en/of organisatie (blaming) en ten slotte de organisatie en/of medewerker verantwoordelijk stelt voor de fout en om een remedie vraagt (claiming) is er een probleemgeladen situatie ontstaan. Wanneer de organisatie en/of medewerker de eis van de burger deels of geheel verwerpt, ontstaat een conflict tussen beide partijen. We hanteren de volgende definitie: *‘een conflict is er tussen twee partijen, waarbij tenminste één van beiden zich ergert dan wel gehinderd voelt door de ander’*. Wanneer partijen het conflict samen niet kunnen oplossen, kan een dergelijk conflict worden beslecht door een rechterlijke macht: er is dan sprake van een juridisch conflict. Hierbij nemen de partijen tegenover elkaar staande posities in, waarbij ze het belangrijk vinden dat zij gelijk krijgen en, in een verdere fase van escalatie, gaan zij het nog belangrijker vinden dat de ander verliest. De uitspraak van de rechter bepaalt wie er ‘wint’. Dergelijke conflicten zijn dan ook van invloed op het vertrouwen van de burger in de overheid en de overheid loopt het risico, door deze manier van geschilbeslechting toe te passen, de relatie met de burger te beschadigen.

Waarom loopt het leveren van een dienst aan een burger over in een conflict met diezelfde burger? Doordat diensten ontstaan in interactie, en dus door contact en communicatie, is het van belang om de communicatiekanalen tussen burger, medewerker en organisatie inzichtelijk te maken. Communicatiekanalen worden ook wel interfaces genoemd, we onderscheidden drie soorten; primaire interfaces (het directe contact tussen burger en medewerker), secundaire interfaces (de aankleding van een primaire interface) en tertiaire interfaces (communicatie tussen medewerker en organisatie). De ‘Media Richness Theorie’ geeft aan dat in een

ideale situatie de gebruikte typen interfaces overeenkomen met de aard van de boodschap. De context waarbinnen de dienstverlening zich afspeelt is echter ook van invloed op de te gebruiken interface en kan ervoor zorgen dat er gekozen wordt voor een interface die niet voldoende of juist teveel ruimte biedt voor de boodschap en dat daardoor de kans op een conflict wordt vergroot.

Om de onderzoeksvraag *“Hoe is de verhouding tussen de gemeente Hengelo en haar burgers bij langdurige juridische conflicten?”* te kunnen beantwoorden, hebben we alle langdurige juridische conflicten, in de periode 2009 tot en met 2013, tussen de gemeente Hengelo en haar burgers in beeld gebracht. De conflicten die zijn onderzocht hebben geen betrekking op bezwaarschriften tegen belastingaanslagen, omdat hiervoor een afzonderlijk juridisch regime geldt. Er is voor gekozen om, binnen deze periode, alle zaken te analyseren waarbij de gemeente de partij is geweest die hoger beroep heeft ingesteld. De gedachte hierachter is dat deze zaken een sterke invloed hebben op de relatie burger-overheid. In de documentenanalyse hebben we gezien dat beleid van de gemeente Hengelo in grote mate afhankelijk is van landelijke wetgeving, met name de Algemene wet bestuursrecht. De gemeente is vrij in de manier waarop zij hun organisatie omtrent bezwaarschriften in te richten en heeft ervoor gekozen twee bezwaarschriftencommissies in te stellen; een interne en een externe commissie. De interne, ambtelijke, commissie behandelt bezwaarschriften die betrekking hebben op het werkgebied van de afdeling Sociale zaken. De externe commissie behandelt alle overige bezwaarschriften, met uitzondering van de bezwaarschriften tegen belastingaanslagen. Als we kijken naar het aantal keren dat de gemeente Hengelo hoger beroep heeft ingesteld dan is dat aantal beperkt. In de periode 2009 tot en met 2013 heeft de gemeente Hengelo in 7 van de, in totaal, 37 gepubliceerde hoger beroepszaken hoger beroep ingesteld.

We hebben gebruik gemaakt van het 7-i model van Giebels (2006) om de conflicten te analyseren. De conflicten zijn geanalyseerd aan de hand van vier indicatoren: individuen, issues, interdependenties en instituties. Voor wat betreft de zaken die betrekking hebben op de interne commissie hebben we geconcludeerd dat er sprake is van een hoge conflictgevoeligheid van de onderzochte contacten, doordat de individuen getypeerd kunnen worden als ‘bedreigde burgers’, er sprake is van een negatieve interdependentie, de burger in grote mate afhankelijk is van de gemeente, het contact een onvrijwillig karakter heeft en er sprake is van een onevenwichtige machtsbalans. Ook de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke context is van invloed op de behandeling van een contact. We hebben de ‘Media Richness Theorie’ (Daft & Lengel, 2005) gehanteerd om te beoordelen of de gekozen interface passend is bij zowel de gevoeligheid als de situatie van het conflict. De gekozen interfaces zijn niet optimaal voor de onderzochte conflictkwesaties, maar binnen de contextfactoren voldoen ze. Sinds 2014 heeft de interne commissie haar werkwijze aangepast en hiermee de communicatie tussen burger en overheid ‘rijker’ gemaakt. Voor wat betreft de zaken die betrekking hebben op de externe commissie hebben we gezien dat de onderzochte zaken divers zijn en complex zijn. We hebben geconcludeerd dat er sprake is van een hoge conflictgevoeligheid doordat de aanpak van de conflictkwesaties en de gekozen interface niet passend is bij de aard van het conflict: er is sprake van een ‘arme’ communicatie en de kans op een conflict wordt vergroot.

Naar aanleiding van de afgenomen interviews met zowel burgers als ambtenaren, hebben we kunnen constateren dat burgers en medewerkers een langdurig juridisch conflict heel anders ervaren. Waar juridisch medewerkers

vooral keken naar de rechtmatigheid van een beslissing, kijken burgers naar de ervaren rechtvaardigheid van een beslissing. Waar burgers hun eigen belang en geval voorop stellen en het proces emotioneel beleven, stellen medewerkers het algemeen belang en de precedentwerking van een besluit voorop en beleefd met het proces zakelijk. Ook is er een verschil in tijdsbeleving: burgers redeneren in het hier en nu en beoordelen de procedures als ‘traag’ en ‘langzaam’, medewerkers redeneren vanuit systemen, processen en procedures. Waar burgers aangaven dat persoonlijk overleg gewenst was, vonden medewerkers dat overleg vaak overbodig. We kunnen concluderen dat er sprake is van conflictasymmetrie: een verschil in de perceptie, beleving, van een conflict tussen beide partijen.

Om antwoord te geven op de onderzoeksvraag *“Hoe is de verhouding tussen de gemeente Hengelo en haar burgers bij langdurige juridische conflicten?”*: de relatie tussen burger en overheid kenmerkt zich door negatieve interdependentie, een onevenwichtige machtsbalans en conflictasymmetrie, waarbij de gekozen interfaces de kansen op een conflict vergroten.

5.2 Aanbevelingen

In dit onderzoek is gekeken naar de invloed van een langdurig juridisch conflict op de relatie burger-overheid. Voor wat betreft de interne, ambtelijke commissie en de externe commissie zullen we een aantal aanbevelingen doen. Allereerst willen we onderstrepen dat niet alle conflicten zijn te vermijden, er zal moeten worden geaccepteerd dat conflicten nooit helemaal weggenomen zullen kunnen worden. Toch kunnen ze worden geminimaliseerd, tevens is het kanaliseren van conflicten van belang: daarbij wordt gesteld dat verschillende conflictkwesies andere aanpakken vereisen.

Allereerst willen we aanbevelen om het in 2008 opgestelde kwaliteitshandvest te herzien. Actualisatie moet noodzakelijk worden geacht omdat er, sinds 2008, vele ontwikkelingen binnen de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke context hebben voltrokken.

Zowel de interne als de externe commissie willen we adviseren om pre-mediation te specificeren in de registratie van bezwaarschriften; hoe vaak is pre-mediation toegepast en welk effect heeft dit op het verloop van de (bezwaarschriften)procedure? Hierdoor kan cijfermatig in beeld worden gebracht of het toepassen van pre-mediation het gewenste effect heeft en in welke kwesies pre-mediation meer of minder succesvol is.

Investeer in de medewerkers van de externe commissie, bijvoorbeeld door ze de mogelijkheid te bieden zich bij te laten scholen op het gebied van pre-mediation. De gedachte hierachter is, is dat het van belang is voor medewerkers een bredere invalshoek in te nemen dan slechts een juridische bij de benadering van de burger. Het is immers niet primair de taak van de overheid om regels uit te voeren maar om problemen op te lossen. Het is niet onze intentie om een nieuw protocol omtrent (pre-)mediation op te werpen, dat naar alle waarschijnlijkheid, de discretionaire ruimte van de medewerker zal beperken. We willen juist zijn discretionaire bevoegdheid vergroten door maatwerk te kunnen leveren; die aanpak te kiezen die past bij de conflictkwesie in plaats van alle conflictkwesies hetzelfde te benaderen.

Voor wat betreft de interne, ambtelijke commissie willen we adviseren om een grootschaliger onderzoek te doen

naar de relatie tussen cliënten van de afdeling Sociale zaken en de gemeente Hengelo. Deze cliënten zijn vaak nauw betrokken bij de organisatie en hebben daardoor een zeer grote rol in het proces van dienstverlening. We hebben begrepen dat binnen de gemeente Hengelo volgend jaar een klanttevredenheidsonderzoek zal plaatsvinden onder cliënten van de afdeling Sociale zaken. Het verdient de aanbeveling om dan niet alleen te kijken naar de principes van klanttevredenheid aan de ‘voorzijde’ van de organisatie (de publieksbalies), maar ook naar tevredenheid van burgers te onderzoeken die een conflictkwesitie met de gemeente hebben ervaren, bijvoorbeeld door het indienen van een bezwaarschrift. We benadrukken dit omdat uit het klanttevredenheidsonderzoek WWB (2011) is gebleken dat slechts een beperkt aantal cliënten van de WWB bereid is gevonden om mee te werken aan het onderzoek en naar verwachting een nog beperkter aantal cliënten die een conflictsituatie met de gemeente hebben ervaren. De oorzaak hiervan is waarschijnlijk te vinden in de grote mate van afhankelijkheid die cliënten ervaren en zij kunnen zich daardoor belemmerd voelen vrijuit hun mening te geven. De ervaring van de betreffende cliënten kan wel een grote meerwaarde zijn in het verbeteren van de dienstverlening en daarmee bijdragen aan het vergroten van het vertrouwen in de overheid.

Tot slot willen we aanbevelen om na de uitspraak van de rechter (bij zowel beroep als hoger beroep) het initiatief te nemen door contact te leggen met de burger. Of de burger deze handreiking aanneemt is aan hem. Door middel van recht en rechtspraak komt een formeel einde aan conflicten. Dit is een methode waarbij een winnaar en verliezer uit de strijd komen en waarbij de verliezer wordt gedwongen in de genomen beslissing mee te gaan. Er is daarmee een eind aan het conflict gemaakt maar dat wil niet zeggen dat de kwesties die partijen verdeeld hebben gehouden ook zijn verdwenen. Een aanleiding voor een volgend conflict doet zich dan ook gemakkelijk voor.

Literatuur

Aa, van der W. (2000). *Organisatorische innovaties en strategieën van dienstverlenende bedrijven*. Erasmus Universiteit Rotterdam.

Baarda, D.B. & Goede, de M.P.M. (1999). *Basisboek Methoden en Technieken. Praktische handleiding bij het opzetten en uitvoeren van onderzoek*. Stenfert Kroese.

Baarda, D.B. & Goede, de M.P.M. & Teunissen, J. (2010). *Basisboek Kwalitatief onderzoek. Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Stenfert Kroese.

Balkenende, J.P & Bos, W. & Rouvoet, A. (2007). *Samen werken, samen leven*. Coalitieakkoord CDA, PvdA en ChristenUnie. Geraadpleegd op <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2007/02/07/coalitieakkoord-balkenende-iv.html> .

Brenninkmeijer, A.F.M. (2005). *Handboek mediation*. Derde druk. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Brink, van den G. (2002). *Mondiger of moeilijker? Een studie naar de politieke habitus van de hedendaagse burger*. Den Haag, SDU Uitgevers.

Clemmer, E.C. & Schneider, B.S. (1993). *Managing Customer Dissatisfaction with Waiting: Applying Social-Psychological Theory in a Service Setting*. In: *Advances in Services Marketing and Management*. Greenwich, CT: JAI Press.

Daft & Lengel (1986). *Organizational Information Requirements: Media Richness and Structural Design*. P. 560

Dreu, de C.K.W. (2005). *Bang voor conflict? De psychologie van conflicten in organisaties*. Konink Van Gorcum bv.

Gastelaars, M. (1997). *Human service in veelvoud, een typologie van dienstverlenende organisaties*. SWP Utrecht.

Giebels, E. & Euwema, M. (2006). *Conflictmanagement. Analyse, diagnostiek en interventie*.

Grönroos, C. (2000). *Service Management and Marketing*. Lexington Books, p. 27.

Hasenfeld, Y. (1983). *Human service organizations*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.

- Heskett, J.L. (1986). *Managing in the Service Economy*. Harvard Business School Press.
- Janssen, O. (1994). *Hoe interdependentie motiveert tot conflictgedrag*. Rijksuniversiteit Groningen, p. 4
- Korthagen, I.A. (2015). *Media Logic Versus the Logic of Network Governance*. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Linden-Smith, van der T. (2001). *Een duidelijk geval: geautomatiseerde afhandeling*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Ministerie van Algemene Zaken (2013). *Deel je rijk – relevante trends voor overheidscommunicatie*. Geraadpleegd van <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/06/27/deel-je-rijk-relevante-trends-voor-overheidscommunicatie.html>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009). *Nederlandse code voor goed openbaar bestuur*. Geraadpleegd van <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2009/12/29/nederlandse-code-voor-goed-openbaar-bestuur.html>
- Mintzberg (2001). *Managing Government, Government Managing*. P. 174-175
- Nationale ombudsman (2007). *Nationale ombudsman in gesprek met verschillende commissies van de Tweede Kamer op 16 april 2007*. Staatscourant, 19 april 2007, p. 3.
- Nationale ombudsman (2010). *'Wat vindt u ervan?' Reflectie op burger en overheid*. Verslag van de Nationale ombudsman over 2010. Den Haag, p. 25.
- Noordegraaf, M. & Meijer, A.J. (2007). *Behoorlijke dienstverlening. Organiseren van interfaces tussen publieke dienstverleners en cliënten*. In: Werken aan behoorlijkheid. De Nationale ombudsman in zijn context. Den Haag, Boom Juridische uitgevers
- Pel, M. (2008). *Verwijzen naar mediation*. Deel 3 van Reeks Monografieën mediation. Den Haag, SDU uitgevers, p.29.
- Rijksoverheid. (z.j.). *Taken van een gemeente*. Geraadpleegd van <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/taken-gemeente>
- Thomassen, J.P. van der (2007). *De klantgerichte overheid*. Deventer, Kluwer,

Bijlage 1: overzicht geïnterviewde personen

Geïnterviewde burgers:

Respondent 1;

Respondent 2;

Respondent 3;

Respondent 4.

Geïnterviewde ambtenaren:

Dhr. M. van Dijk, medewerker bestuurlijk juridische zaken, afdeling Juridische Zaken

Dhr. J. Nijhof, beleidsmedewerker grondzaken, afdeling Grondzaken

Dhr. B. Leferink, bestuurlijk juridisch beleidsmedewerker, afdeling Wijkservice, Beleid en Advies

Mevr. M. Roemers, senior medewerker juridische zaken, afdeling Bezwaar en Beroep (Sociale Zaken)

Bijlage 2: geraadpleegde documenten

- Jaarverslagen Commissie voor de Bezwaarschriften 2011-2014
- Burgerjaarverslagen 2009 – 2014
- Verordening bezwaarschriften gemeente Hengelo 2002-2011,
http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/historie/Hengelo/21605/21605_1.html
- Verordening op de commissie voor de bezwaarschriften,
http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Historie/Hengelo/83480/83480_1.html
- Dossiers, interne en externe commissie, 2009-2013
- Coalitieakkoord 2010-2014, Investeren in verbinding
- Coalitieakkoord 2014-2018, Samen aan de slag voor een energiek en aangenaam Hengelo!
- Kwaliteitshandvest gemeente Hengelo, Samen zichtbaar beter, 2008.
- Klanttevredenheidsonderzoek WWB 2011
- Kerncijfers klanttevredenheid publiekszaken 2006-2014

Bijlage 3: vragenlijst burgers

In het interview is gestreefd om respondenten zo min mogelijk te belasten. Er is niet gevraagd naar antwoorden die we zelf uit het dossier kunnen halen. In totaal zijn er, in chronologische volgorde van het langdurige juridische conflict, 41 vragen uitgewerkt. De vragen zijn bedoeld om richting te geven aan het interview. Respondenten hebben ruimte gekregen om in hun eigen woorden hun verhaal te vertellen en antwoorden te formuleren. Om die ruimte te creëren is zo nodig de vraagvolgorde en vraagformulering aangepast en zijn er vervolgvragen gesteld om door te vragen op datgene wat de respondent vertelt.

Procedure vooraf

1. Over welk besluit heeft u geprocedeerd?
2. Bent u betrokken geweest bij de voorbereiding van het besluit?
3. Bent u in de gelegenheid gesteld tot het geven van een mening over het voorgenomen besluit?
4. Is iemand van de gemeente ter plekke komen kijken of is op papier beslist?
5. Is de besluitvorming volgens u open en eerlijk verlopen?
6. Hoe heeft u de communicatie met de gemeente voorafgaand aan het besluit ervaren?
 - a. Was de gemeente bereikbaar (snelheid)? (bijv. dag/week/nee)
 - b. Had u een vast aanspreekpunt bij de gemeente?
 - c. Vond u de communicatie tijdig?
 - d. Vond u de communicatie duidelijk? (begreep u wat er werd verteld?)
 - e. Vond u de communicatie gericht op uw zaak? (empatisch vermogen ambtenaar, werd de procedure goed uitgelegd? Begreep u welke gegevens u moest aanleveren?)
7. Wat waren uw beweegredenen om de procedure te starten?
8. Heeft u geprobeerd het geschil eerst op een andere manier op te lossen?
9. Heeft de gemeente volgens u geprobeerd het geschil op een andere manier op te lossen?
10. Heeft de gemeente u uitgelegd waarom zij niet aan uw bezwaren tegemoet kon komen?
11. Heeft u vaker geprocedeerd tegen de gemeente?

Procedure bezwaar

12. Heeft u voor het indienen van het bezwaar contact gehad met de gemeente? (schriftelijk/mondeling/nee)
 - a. Heeft u contact gezocht met de gemeente of heeft de gemeente contact met u gezocht?
13. Heeft er een hoorzitting plaatsgevonden of heeft de bezwaarschriftencommissie op basis van schriftelijke stukken geadviseerd?
14. Indien er een hoorzitting heeft plaatsgevonden, vindt u dat u tijdens de hoorzitting voldoende gelegenheid heeft gehad tot het geven van uw mening?
15. Hoe heeft u de gemeente als wederpartij in de bezwaarprocedure ervaren?
16. Hoe heeft u de communicatie met de gemeente in de bezwaarprocedure ervaren?
 - a. Had u een vast aanspreekpunt bij de gemeente?
 - b. Heeft u mondeling contact gehad met de beslisbevoegde ambtenaar? In welke mate heeft de

ambtenaar zich in uw situatie verplaatst (emphatisch vermogen)

- c. Vond u de communicatie tijdig? (responsesnelheid)
 - d. Vond u de communicatie duidelijk? (bijv. inhoud brief duidelijk, vervolgstappen duidelijk)
 - e. Vond u de communicatie gericht op uw zaak? (werd er tijdens de procedure snel gereageerd op aanvullende informatie die u per mail of telefoon doorstuurde)
17. Hoe heeft u de communicatie met de bezwaarschriftencommissie ervaren?
- a. Had u een vast aanspreekpunt bij de bezwaarschriftencommissie?
 - b. Vond u de communicatie tijdig?
 - c. Vond u de communicatie duidelijk?
 - d. Vond u de communicatie gericht op uw zaak?
18. Hoe heeft u het advies van de bezwaarschriftencommissie ervaren?
19. Hoe is de gemeente jegens u met het advies van de bezwaarschriftencommissie omgegaan?

Procedure beroep

20. Wat waren uw overwegingen om al dan niet beroep in te stellen?
21. Hoe heeft u de gemeente als wederpartij in de beroepsprocedure ervaren?
22. Hoe heeft u de communicatie met de gemeente in de beroepsprocedure ervaren?
- a. Had u een vast aanspreekpunt bij de gemeente?
 - b. Vond u de communicatie tijdig?
 - c. Vond u de communicatie duidelijk?
 - d. Vond u de communicatie gericht op uw zaak?
23. Hoe is de gemeente jegens u met de uitspraak van de rechtbank omgegaan?

Procedure hoger beroep

24. Wat waren uw overwegingen om al dan niet hoger beroep in te stellen?
25. Hoe heeft u de gemeente als wederpartij in de hoger beroepsprocedure ervaren?
26. Hoe heeft u de communicatie met de gemeente in de hoger beroepsprocedure ervaren?
- a. Had u een vast aanspreekpunt bij de gemeente?
 - b. Vond u de communicatie tijdig?
 - c. Vond u de communicatie duidelijk?
 - d. Vond u de communicatie gericht op uw zaak?
27. Hoe is de gemeente jegens u met de uitspraak omgegaan?

Procedure afloop

28. Bent u tevreden met de uitkomst van de procedure?
29. Zou u het achteraf op dezelfde manier aanpakken?
30. Had de procedure in uw ogen vermeden kunnen worden?
31. Wat zou de gemeente volgens u kunnen verbeteren om procedures te voorkomen?

Kosten

32. Hoeveel tijd heeft u aan de zaak besteed voorafgaand aan het besluit?
33. Hoeveel tijd heeft u besteed aan de bezwaarprocedure?
34. Hoeveel tijd heeft u besteed aan de beroepsprocedure?
35. Hoeveel tijd heeft u besteed aan de hoger beroepsprocedure?
36. Heeft u een financiële afweging gemaakt alvorens u besloot om te gaan procederen?
 - a. Klopte de afweging, achteraf gezien?
37. Heeft u een financiële afweging gemaakt alvorens u besloot tot het al dan niet inschakelen van professionele rechtsbijstand?
 - a. Klopte de afweging, achteraf gezien?
38. Hoeveel heeft de zaak u financieel gekost tot aan het besluit?
39. Hoeveel heeft de bezwaarprocedure u financieel gekost?
40. Hoeveel heeft de beroepsprocedure u financieel gekost?
41. Hoeveel heeft de hoger beroepsprocedure u financieel gekost?

Bijlage 4: vragenlijst ambtenaren

In totaal zijn er, in chronologische volgorde van het langdurige juridische conflict, 22 vragen uitgewerkt. De vragen zijn bedoeld om richting te geven aan het interview. Geïnterviewde ambtenaren hebben ruimte gekregen om in hun eigen woorden hun verhaal te vertellen en antwoorden te formuleren. Om die ruimte te creëren is zo nodig de vraagvolgorde en vraagformulering aangepast en zijn er vervolgvragen gesteld om door te vragen op datgene wat de ambtenaar vertelt.

Vooraf:

1. Is de burger betrokken bij de voorbereiding van het besluit?
 - a. Zo ja, hoe is de communicatie verlopen? (schriftelijk, telefonisch, face-to-face)
2. Is er vanuit de gemeente contact gezocht met de burger?
3. Heeft de burger een vast aanspreekpunt? (team, persoon)
4. Is er geprobeerd het geschil op een andere manier op te lossen?
5. Is er aan de burger uitgelegd waarom de gemeente niet aan zijn bezwaren tegemoet kon komen?
 - a. Zo ja, hoe? (schriftelijk, telefonisch, face-to-face)

Bezwaar:

6. Heeft de gemeente contact gezocht met de burger na het indienen van het bezwaar?
 - a. Schriftelijk, telefonisch, face-to-face?
7. Is er een vast aanspreekpunt bij de gemeente?
8. Is er een vast aanspreekpunt bij de bezwaarschriftencommissie?
9. Manier van communicatie? Schriftelijk/mondeling/face-to-face.
10. Wordt er na de beslissing op bezwaar contact gezocht met de burger?
 - a. Schriftelijk, telefonisch, face-to-face?

Beroep:

11. Heeft de burger tijdens de beroepszaak een vast aanspreekpunt bij de gemeente?
12. Wordt er na de uitspraak op het beroep contact gezocht met de burger?
 - a. Zo ja, hoe? (schriftelijk, telefonisch, face-to-face)

Hoger Beroep:

13. Wat waren de overwegingen om hoger beroep in te stellen?
14. Is er voor of tijdens het hoger beroep contact met de burger?
 - a. Zo ja, hoe? (schriftelijk, telefonisch / face-to-face)
15. Heeft de burger tijdens de hoger beroepszaak een vast aanspreekpunt bij de gemeente?
16. Is er na de uitspraak contact gezocht met de burger?
 - a. Zo ja, hoe? (schriftelijk, telefonisch, face-to-face)

Procedure afloop

17. Is de gemeente tevreden met de uitkomst van de procedure?
18. Is er tijdens het traject mediation ter sprake gekomen? (waarom wel/niet)
19. Zijn er regels en richtlijnen voor wat betreft communicatie met de burger opgesteld binnen de gemeentelijke organisatie vanaf het moment van instellen beroep?
 - a. vast aanspreekpunt team/persoon,
 - b. manier van communicatie (schriftelijk, telefonisch, face-to-face)
 - c. wettelijke verplichting om burger schriftelijk op de hoogte te stellen?

Kosten

20. Hoeveel tijd heeft de gemeente besteed aan de gehele procedure?
21. Heeft de gemeente een financiële afweging gemaakt alvorens er besloten werd om te gaan procederen?
22. Hoeveel heeft de gehele procedure gekost?