



## Factsheet 2010-3

# Bezwaar dat ik bel?

## Pilot proactieve geschiloplossing van de Dienst Justis

**Auteurs: F. Zwenk & M.J. ter Voert**

Augustus 2010

In navolging van de positieve resultaten die verschillende gemeenten bereiken door in een vroeg stadium van een conflict telefonisch contact te zoeken met de burger (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, 2008), beoogt het project proactieve geschiloplossing door de overheid (PAGO) met behulp van mediationvaardigheden het aantal bezwaarschriften bij verschillende Justitie-onderdelen terug te dringen (Croes, Geurts, Ter Voert, & Zwenk, 2010). In het kader van PAGO heeft de Justitiële Uitvoeringsdienst Toetsing, Integriteit & Screening (de Dienst Justis) een pilot uitgevoerd.

Binnen de Dienst Justis heeft het team Koninklijke Besluiten (KB) te maken met een relatief hoog aantal bezwaarschriften. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door het onderwerp waar het team KB zich onder andere mee bezighoudt, namelijk verzoeken tot geslachtsnaamswijziging. Voor veel mensen is dit een emotioneel beladen onderwerp. De verzoeken hebben onder andere betrekking op het wijzigen van de achternaam van minderjarige

kinderen of van meerderjarigen na een scheiding of op situaties waarbij de verzoeker vindt dat de achternaam de lichamelijke of geestelijke gezondheid ernstig schaadt (psychische hinder).<sup>1</sup>

Het behandelen van bezwaarschriften is een tijdrovende bezigheid voor het team KB. Het ontvangen en registreren van de bezwaren, het inplannen van (soms telefonische) hoorzittingen, het komen tot besluitvorming, het schrijven van de beslissingen op bezwaar en de interne check op kwaliteit (o.a. de interne juridische afdeling) vergt alles bij elkaar veel tijd. Daarnaast is gebleken dat bij het indienen van een verzoek tot geslachtsnaamswijziging, verzoekers regelmatig irreële verwachtingen hebben van het verzoek. De regelgeving voor het wijzigen van een geslachtsnaam is dermate gecompliceerd, dat niet alle verzoekers voldoende in staat zijn de kans op inwilliging van het verzoek goed in te schatten. Een afwijzing (of juist toewijzing) wordt mede daardoor niet altijd direct begrepen en lijkt bij uitstek geschikt voor een persoonlijke toelichting.

Het doel van de pilot is tweeledig. Enerzijds wil het team KB met een persoonlijke benadering het aantal

<sup>1</sup> Zie brochure naamswijziging voor de situaties die voor naamswijziging in aanmerking komen. [www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/publicaties-pb51/naamswijziging/naamswijziging.pdf](http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/publicaties-pb51/naamswijziging/naamswijziging.pdf)

formele bezwaarprocedures terugdringen. Anderzijds verbetert het team KB op deze manier haar dienstverlening en laat zien dat belanghebbenden serieus

worden genomen en dat verzoeken persoonlijk worden behandeld.

### Box 1 Kosten van verzoek tot geslachtsnaamswijziging en beschrijving procedure

Het indienen van een verzoek tot geslachtsnaamswijziging is niet kosteloos. In 1987 zijn de leges voor naamswijziging vastgesteld op € 226 (500 gulden) met een verlaagd tarief van € 56 (125 gulden) voor minder draagkrachtigen. Aangezien deze leges daarna niet meer zijn aangepast, waren ze niet langer kostendekkend. In 2006 is besloten de aanpassing van de bedragen tot aan de kostendekkendheid gefaseerd in te voeren. Bij besluit van 6 december 2006 zijn de legesbedragen als eerste stap verhoogd tot respectievelijk € 390 en € 110 per verzoek. Met ingang van 30 januari 2009 is het bedrag verder verhoogd tot € 487,50 en is het verlaagde tarief voor verzoekers met een inkomen op bijstandsniveau afgeschaft.

Het proces van geslachtsnaamswijziging kent verschillende fasen. Het begint met het indienen van het verzoek tot geslachtsnaamswijziging bij de Dienst Justis van het ministerie van Justitie. De Dienst Justis beoordeelt of het verzoek volledig is en of het in aanmerking komt voor behandeling. De burger krijgt een ontvangstbevestiging toegestuurd, met het verzoek tot betaling van het verschuldigde bedrag binnen twee weken. De registratie en verwerking van de betaling duren ongeveer twee weken. Daarna stelt de gemeente een onderzoek in waarbij de verzoeker en andere betrokkenen worden gehoord. De gemeente gaat ook na of alle gegevens juist zijn ingevuld en vult deze eventueel aan. Het onderzoek van de gemeente duurt gemiddeld twee maanden. Na het gemeentelijk onderzoek neemt de Dienst Justis een besluit over het verzoek. Wanneer de verzoeker of een derde belanghebbende het niet eens is met het besluit kan deze binnen zes weken bezwaar aantekenen bij de Dienst Justis. Indien er geen bezwaren zijn, neemt de procedure van geslachtsnaamswijziging ongeveer zes maanden in beslag. Naamswijziging vindt plaats bij Koninklijk Besluit, wat betekent dat Hare Majesteit de Koningin het besluit ondertekent.

### Aantallen verzoeken, besluiten en bezwaarschriften

Bij een verzoek tot geslachtsnaamswijziging zijn vaak meerdere belanghebbenden betrokken, bijvoorbeeld een moeder die de naam van haar minderjarige kind wil wijzigen en de vader die wil dat het kind de naam behoudt. Een bezwaarschrift wordt daardoor niet per definitie door de verzoeker ingediend, maar kan ook door de 'verliezende' belanghebbende worden ingediend. Het aantal bezwaarschriften kan dan ook hoger zijn dan het aantal afwijzingen op het verzoek, omdat zowel bij een afwijzing (door de verzoeker) als bij een positief besluit (door een derde belanghebbende) bezwaar kan worden ingediend.

In tabel 1 staat een overzicht van het aantal verzoeken, besluiten, afwijzingen en binnengekomen bezwaarschriften over de periode januari 2007 tot en met februari 2010. We zien dat het team KB jaarlijks ca. 3.000 verzoeken tot geslachtsnaamswijziging krijgt. In lijn hiermee neemt het team KB jaarlijks ruim 3.000 besluiten. Een klein percentage van de besluiten betreft een afwijzing (ca. 4%). Een deel (ca. 56%) wordt ingewilligd. Het overige percentage wordt buiten behandeling gelaten, dit betreft verzoeken die bijvoorbeeld onvolledig bleven of niet werden betaald. Aanvragers kunnen bezwaar maken tegen het besluit om het verzoek niet in behandeling te nemen. In circa 3% van de verzoeken wordt het verzoek door de aanvrager zelf ingetrokken.

Tabel 1 Aantallen verzoeken, besluiten, afwijzingen en binnengekomen bezwaarschriften, 2007-2010

	2007	2008	2009	2010*
Verzoeken	3.085	3.369	2.730	439
Besluiten	3.303	3.321	3.671	419
Afwijzingen	119	144	210	21
Binnengekomen bezwaarschriften	165	182	178	19

\* Periode januari en februari 2010.

## Projectopzet

De pilot heeft plaatsgevonden van 1 september 2009 tot en met 31 december 2009. In het kader van de pilot hebben verschillende activiteiten plaatsgevonden. Zo hebben de medewerkers van het team KB een mediationvaardighedentraining gevolgd om de telefoongesprekken met de belanghebbenden professioneel en effectief te kunnen voeren. Ook is er een aparte kamer voor de pilot 'Bezwaar dat ik bel?' ingericht waar de telefoongesprekken gevoerd konden worden. Er zijn criteria vastgesteld voor verzoeken waarbij de belanghebbenden op een persoonlijke telefonische benadering konden rekenen. Het gaat hier om verzoeken waarbij relatief vaak een bezwaarschrift wordt ingediend:

- Bij verzoeken om naamswijziging voor minderjarigen werd gebeld in alle zaken waarin een ouder bedenkingen bleek te hebben of de aanvraag werd afgewezen.
- Bij afwijzingen van verzoeken om naamswijziging in verband met psychische hinder werd met de aanvrager gebeld. Bij een toewijzing vanwege psychische hinder werd met de ouders gebeld, indien zij bij de Dienst Justis bekend waren.
- Bij verzoeken om naamswijziging van meerderjarigen werd gebeld als een ouder bedenkingen had of de aanvraag werd afgewezen.
- Indien er een bezwaar binnenkwam waarin niet eerder was gebeld, werd er ook contact opgenomen.

Na vier maanden heeft het team KB de resultaten van deze pilot geëvalueerd. Binnen de Dienst Justis is vervolgens gekeken of de werkwijze tevens in andere teams kan worden doorgevoerd.

## Methode van onderzoek

Bij alle zaken vulden medewerkers van de Dienst Justis een vragenlijst van het WODC in waardoor de resultaten gemonitord konden worden.

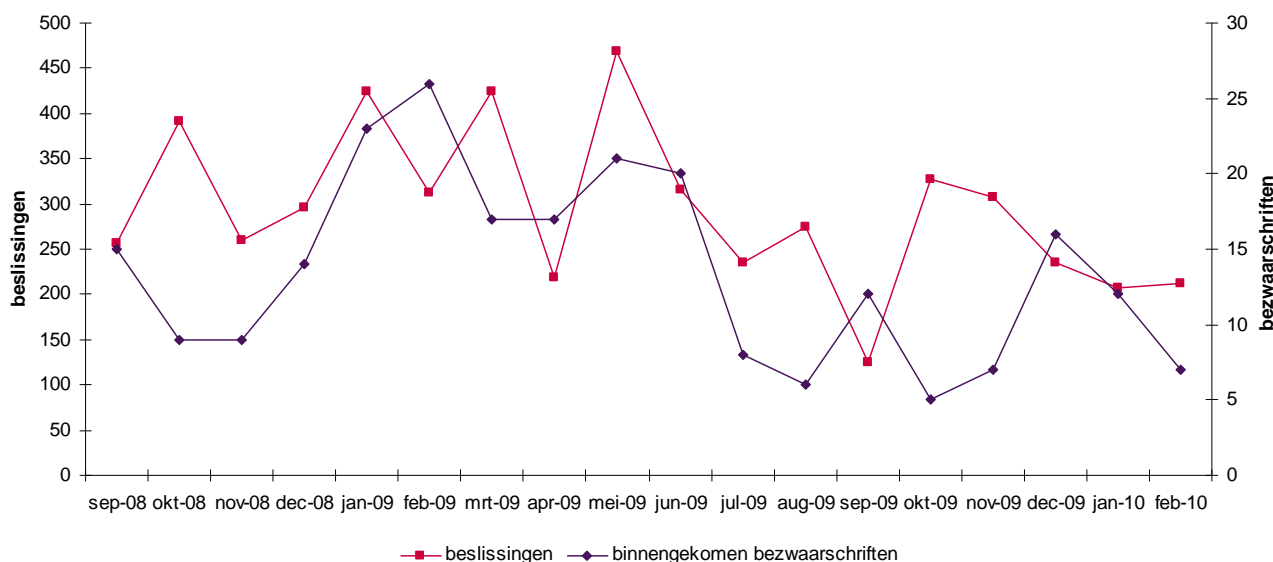
De vragenlijst is ingedeeld in algemene informatie over de zaak, informatie over de interventie, informatie over de tijdsbesteding van het bellen (voorbereidingstijd, gespreksduur en afhandelingsduur) en bijzonderheden van de zaak.

## Resultaten

### *Binnengekomen bezwaarschriften*

De pilot vond plaats in de laatste vier maanden van 2009. Derhalve brengen we het aantal binnengekomen bezwaarschriften per maand in beeld. In figuur 1 staat het aantal genomen beslissingen en het aantal binnengekomen bezwaarschriften per maand voor de periode september 2008 tot en met februari 2010. Met deze gegevens kunnen we de periode van de pilot vergelijken met dezelfde periode een jaar eerder. Hierbij moeten we opmerken dat op 30 januari 2009 de kosten voor een verzoek tot geslachtsnaamswijziging zijn verhoogd van € 390 naar € 487,50 (zie box 1). Dit zou van invloed kunnen zijn op het aantal ingediende verzoeken. Allereerst valt op dat het aantal beslissingen en binnengekomen bezwaarschriften een grillig karakter vertoont. Aangezien de pilot plaatsvond van 1 september 2009 tot en met 31 december 2009 en doordat burgers zes weken de tijd hebben om na een besluit een bezwaarschrift in te dienen, concentreren we ons op het aantal binnengekomen bezwaarschriften in de periode september 2009 tot en met februari 2010. We zien dat in de periode september 2009 tot en met december 2009 996 beslissingen werden genomen. In de periode september 2009 tot en met februari 2010 leidden deze beslissingen tot 59 bezwaarschriften. Dat is 6% van de beslissingen. In dezelfde periode een jaar eerder werden er 1.204 beslissingen genomen wat leidde tot 96 binnengekomen bezwaarschriften. Dat betekent dat 8% van de genomen beslissingen leidde tot een bezwaarschrift.

**Figuur 1 Aantal genomen beslissingen en binnengekomen bezwaarschriften per maand in de periode september 2008 tot en met februari 2010**



**Kenmerken gebelde zaken**

In de pilotperiode is er in 45 zaken telefonisch contact gezocht met de burger. We hebben echter monitorgegevens over een langere periode dan de duur van de pilot. Om wat meer volume te hebben, kijken we hier naar het aantal zaken waarin gebeld is tussen 1 september 2009 en 1 maart 2010. In deze periode hebben 75 telefoongesprekken plaatsgevonden. Hiervan bevonden 68 zaken zich in de primaire fase en werd er zeven keer gebeld naar aanleiding van een bezwaarschrift (voor een overzicht van de kenmerken, zie bijlage 1). In 52% van de zaken (39 zaken) was het besluit een toewijzing van het verzoek tot geslachtsnaamswijziging. In 60% van de

zaken (45 zaken) had het verzoek betrekking op een minderjarige, waarvan 23 zaken betrekking hadden op kinderen jonger dan 12 jaar. Minderjarigen kunnen niet zelf een verzoek tot geslachtsnaamswijziging indienen. In veel gevallen wordt dit gedaan door de moeder.

In het geval van een afwijzing wordt er gebeld met de aanvrager en in het geval van een toewijzing wordt er gebeld met een derde belanghebbende. Dit zien we ook terug in de gegevens. Er werd in 48% van de zaken (36 zaken) gebeld met de aanvrager zelf en in 52% van de zaken (39 zaken) met een derde belanghebbende. Dit was in 36 zaken de vader.

**Tabel 2 Aantallen toewijzingen en afwijzingen naar categorie**

	Besluit			totaal
	toewijzing	afwijzing	onbekend	
Minderjarig	20	24	1	45
Meerderjarig	18	9	1	28
Meerderjarig met psychische hinder	1	1		2

**Duur**

Een telefonische benadering kost tijd. Dit is niet alleen de gespreksduur, maar ook de voorbereiding van het gesprek en de afhandeling na het gesprek. In de periode september 2009 tot en met februari 2010 waren de medewerkers gemiddeld 6,3 minuten kwijt aan de voorbereiding van het telefoongesprek.

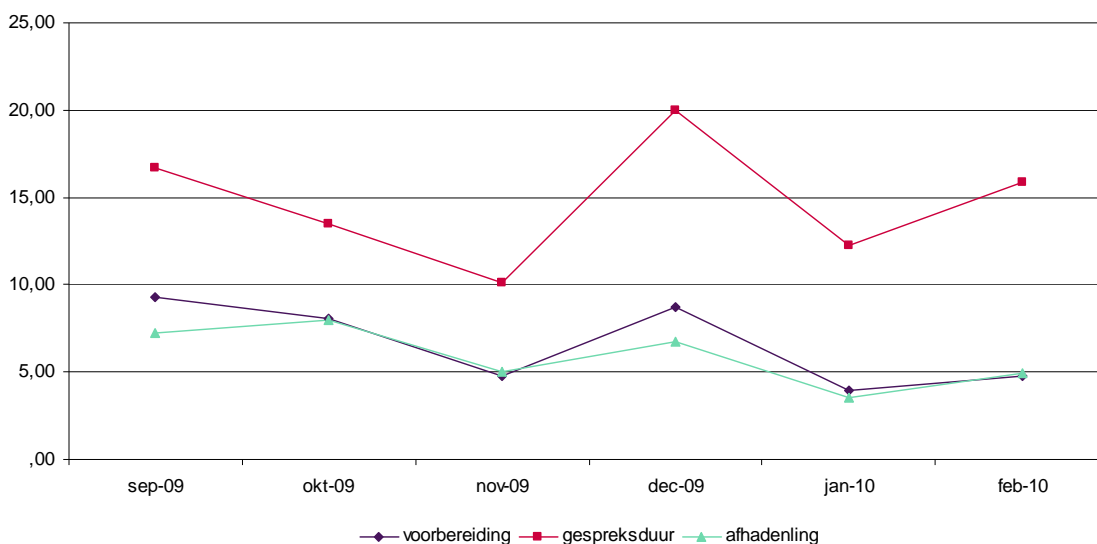
Het gesprek zelf duurde gemiddeld 14,2 minuten en de afhandeling nam gemiddeld 5,8 minuten in beslag.

Wij verwachtten dat aan het begin van de pilot medewerkers meer tijd zouden nemen om het gesprek voor te bereiden. Naarmate zij meer geoefend zijn met het bellen zullen zij zich minder uitvoerig

hoeven voor te bereiden. In figuur 2 staan de voorbereidingstijd, de gespreksduur en de afhandelingsduur per maand weergegeven. Hierbij moeten we de maand december buiten beschouwing laten, aangezien er die maand maar vier gesprekken hebben plaatsgevonden en de gegevens hierdoor een vertekend beeld geven. We zien inderdaad in de eerste maanden van de pilot een dalende lijn in de voorbereidingstijd. In de maanden november, januari en

februari lag de voorbereidingstijd rond de vijf minuten. Ook voor de gespreksduur zien we een dalende lijn voor de eerste drie maanden. De gespreksduur loopt echter later in de pilot weer op. De oorzaak hiervan is onbekend. Voor de afhandelingsduur zien we een dalende lijn over de maanden. Deze tijd zal nog korter worden wanneer de medewerkers het monitorformulier niet meer invullen.

**Figuur 2 Gemiddelde voorbereidingstijd, gespreksduur en afhandelingsduur (in minuten) per maand, september 2009 tot en met februari 2010**



### Kans op bezwaar

Om een beeld te kunnen krijgen van het aantal bezwaarschriften dat is ingediend ondanks de telefonische benadering kijken we naar het aantal zaken waarbij het telefoongesprek tussen 1 september en 31 december 2009 heeft plaatsgevonden. Aangezien de burger het recht heeft tot zes weken na het besluit een bezwaarschrift in te dienen, kijken we naar het aantal binnengekomen bezwaarschriften tot maart 2010.

Van de 45 telefoongesprekken die plaatsvonden tussen 1 september en 31 december 2009 werd er in 28 zaken geen bezwaar gemaakt, in 13 zaken werd ondanks het telefoongesprek toch bezwaar gemaakt. Dus, in tweederde van de zaken werd geen bezwaar ingediend na de telefonische benadering. In vier zaken werd gebeld naar aanleiding van een bezwaarschrift. Er is geen informatie bekend of deze bezwaarschriften naar aanleiding van het telefonisch contact zijn ingetrokken. Van de zaken die in de pri-

maire fase zijn gebeld maken vooral zaken waarbij minderjarigen betrokken zijn meer kans op bezwaar. Bij minderjarigen leidt 37% van de telefoongesprekken (10 van de 27 zaken) tot een bezwaarschrift, bij meerderjarigen is dit in 21% van de telefoongesprekken (3 van de 14 zaken) het geval.

We zien dat de telefoongesprekken die toch tot een bezwaar leidden aanzienlijk langer duurden (18,2 minuten) dan de gesprekken die niet tot een bezwaar leidden (11,6 minuten). Verder zien we dat zaken die wel tot bezwaar leidden gemiddeld 8,3 minuten voorbereidingstijd in beslag namen en zaken die niet tot bezwaar leidden 7,1 minuten. Dit verschil is niet significant. Ook de afhandelingsduur verschilt niet significant tussen zaken die wel of niet tot bezwaar leidden (respectievelijk 6,9 en 6,6 minuten).

De medewerkers hebben met behulp van een driepuntsschaal (1 = laag, 2 = midden, 3 = hoog) geschat hoe groot zij de kans achtten dat de zaak na het telefoongesprek alsnog tot een bezwaarschrift zou leiden. Het blijkt dat de medewerkers deze kans

goed kunnen schatten. Zaken die wel tot bezwaar leidden, scoorden gemiddeld hoger (M = 2,3) dan zaken die niet tot bezwaar leidden (M = 1,7).

### Kenmerken bezwaarzaken

We hebben ons verder verdiept in de kenmerken van de zaken die wel of niet tot bezwaar leidden. Van de 17 bezwaarzaken betrof 59% (10 zaken) een afwijzing van het verzoek tot naamswijziging. Bij negen van deze zaken werd gebeld met de aanvrager en bij één met de zoon die wel Nederlands spreekt. Tevens hebben we gekeken in hoeverre het een verschil maakt of er sprake is van een emotionele kwestie dan wel een principiële kwestie. De medewerkers gaven bij drie zaken aan dat er sprake was van een emotionele kwestie. Geen van deze zaken leidde tot een bezwaar. In vier zaken werd aangegeven dat er sprake was van een principiële kwestie. In twee van de vier zaken werd ondanks de telefonische benadering toch een bezwaarschrift ingediend en in één zaak werd gebeld tijdens de bezwaarfase.

### Tevredenheid

De tweede doelstelling van de pilot was om de dienstverlening te verbeteren. Verwacht wordt dat burgers tevreden zijn over de dienstverlening wanneer zij persoonlijk benaderd worden en zij daarmee het gevoel hebben dat hun verzoek serieus is behandeld. We hebben de burgers niet direct gevraagd naar hun tevredenheid over de telefonische benadering. Om de tevredenheid van de burgers te schatten, hebben de medewerkers van het team KB op een drie-puntsschaal (1 = laag, 2 = midden, 3 = hoog) aangegeven in hoeverre zij dachten dat de burger tevreden was over het gesprek. In 7% van de zaken heeft de medewerker geen score ingevuld over de tevredenheid van de burger. Van de zaken waarbij de medewerker wel een inschatting heeft gemaakt van de tevredenheid van de burger was de gemiddelde score een 2,5. Dit geeft aan dat de medewerkers de indruk hebben dat de burgers zeer tevreden zijn met de telefonische benadering.

**Tabel 3** Geschatte tevredenheid van burgers over gesprek

	aantallen	percentages
Laag	2	2,7
Midden	29	38,7
Hoog	39	52,0
Onbekend	5	6,7
Totaal	75	100

### Conclusies

Het project 'Bezwaar dat ik bel?' van het team KB van de Dienst Justis had tot doel het aantal formele bezwaarprocedures te verminderen en de dienstverlening te verbeteren. In de pilotperiode, september 2009 tot en met december 2009, heeft van de 996 genomen beslissingen, 6% geleid tot een bezwaarschrift (59 bezwaarschriften binnengekomen in de periode 1 september 2009 tot en met februari 2010). Een jaar eerder leidde in de vergelijkbare periode 8% van de besluiten tot een bezwaarschrift. Hieruit lijken we te kunnen opmaken dat de pilot succesvol is voor het terugdringen van het aantal bezwaarzaken. Voor de pilot zijn 45 zaken geselecteerd om te bellen, waarvan 41 zaken werden gebeld in de primaire fase. Van deze 41 zaken leidden 13 zaken tot een bezwaarschrift. Dit komt neer op 32% van de zaken. Hierbij moet worden bedacht dat de zaken die geselecteerd zijn voor de pilot een hoger risico hebben om tot een bezwaarschrift te

leiden. Vooral zaken waarbij minderjarigen betrokken zijn, maken meer kans op bezwaar.

De zaken waarin gebeld werd naar aanleiding van een afwijzing leidde in 54% (7 van de 13 zaken) tot een bezwaarschrift. In de zaken waarin gebeld werd naar aanleiding van een toewijzing werd slechts in 19% van de gevallen (5 van de 26 zaken) een bezwaarschrift ingediend. De telefonische benadering lijkt dus vooral succesvol in het voorkomen van een bezwaarschrift wanneer er gebeld wordt met een derde belanghebbende in het geval van een toewijzing van een verzoek tot geslachtsnaamswijziging. Uit de data komt duidelijk een leereffect naar voren. We zien dat de gemiddelde voorbereidingstijd en afhandelingsduur van de gesprekken afneemt. Dit geeft aan dat de medewerkers minder tijd nodig hebben om de gesprekken voor te bereiden en administratief af te handelen naarmate ze meer ervaring hebben in het bellen.

Verder zien we dat, volgens de medewerkers van het team KB, burgers zeer tevreden zijn met de telefoni-

sche benadering. Dit geeft aan dat de kwaliteit van dienstverlening als goed wordt ervaren. Ook merken de medewerkers op dat de telefonische benadering kan leiden tot een betere besluitvorming. Doordat een zaak nogmaals wordt bestudeerd voordat het telefoongesprek plaatsvindt, kunnen eventuele fouten in de besluitvorming nog worden opgemerkt. We concluderen dat de pilot 'Bezwaar dat ik bel?' positieve resultaten laat zien. Met een goede selectie van zaken kan een telefonische benadering bijdragen tot het terugdringen van het aantal bezwaarschriften. Daarnaast kan het werkproces tot een betere besluitvorming leiden en lijken de burgers tevreden over de telefonische benadering. Dit draagt bij aan een goede dienstverlening. Bovendien hebben de medewerkers het project met veel plezier uitgevoerd.

## Literatuur

- Croes, M. T., Geurts, T., Voert, M. J. ter, & Zwenk, F. (2010). *Monitor Rechtsbijstand en Geschiloplossing Nulmeting: periode 2000-2009*. Den Haag: WODC. Cahier 2010-7.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2008). *Een luisterend oor: Over het inzetten van mediationvaardigheden*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

**Bijlage 1 Kenmerken zaken gebeld in de periode 1 september 2009 tot 1 maart 2010 en gedurende de pilotperiode (1 september 2009 tot en met 31 december 2009)**

	Gehele periode		Pilotperiode	
	aantallen	percentages	aantallen	percentages
<b>Fase</b>				
Primaire fase	68	90,7	41	91,1
Bezwaarfase	7	9,3	4	8,9
Totaal	75	100	45	100
<b>Besluit</b>				
Toewijzing	39	52,0	27	60,0
Afwijzing	34	45,3	16	35,6
Onbekend	2	2,7	2	4,4
Totaal	75	100	45	100
<b>Bezwaar</b>				
Ja			17	37,8
Nee			28	62,2
Totaal			45	100
<b>Subject</b>				
Minderjarig	45	60,0	29	64,4
Jonger dan 12	23		13	
Ouder dan 12	21		15	
Onbekend	1		1	
Meerderjarig	30	40,0	16	35,6
Psychische hinder	2		1	
Totaal	75	100	45	100
<b>Gebeld met</b>				
Aanvrager	36	48,0	16	35,6
Vader	36	48,0	26	57,8
Moeder	1	1,3	1	2,2
Pleegvader	1	1,3	1	2,2
Zoon die Nederlands spreekt	1	1,3	1	2,2
Totaal	75	100	45	100

Deze reeks omvat korte verslagen van onderzoek dat door of in opdracht van het WODC is verricht. Opname in de reeks betekent niet dat de inhoud het standpunt van de Minister van Justitie weergeeft. Alle rapporten van het WODC zijn gratis te downloaden van [www.wodc.nl](http://www.wodc.nl).