

Behandeling van bezwaarschriften door gemeenten anno 2025

Vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde, Rijksuniversiteit Groningen

Bert Marseille, m.m.v. Nicole Hoogstra, Albertjan Tollenaar, Marc Wever en Heinrich Winter

Groningen, november 2025

Voorwoord

Een van de centrale onderzoeksinteresses van meerdere leden van de Groningse vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde is het functioneren van geschilbeslechtsprocedures in het bestuursrecht, in het bijzonder de bezwaarprocedure.

We waren als vakgroep dan ook verheugd met de bereidheid vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om onderzoek te faciliteren naar de stand van zaken van de bezwaarbehandeling door gemeenten, mede in het licht van een van de voorgenomen wijzigingen van de Algemene wet bestuursrecht in het kader van de Wet versterking waarborgfunctie Awb, te weten de verplichting van bestuursorganen om in overleg te treden met de indiener van het bezwaarschrift en eventuele andere belanghebbenden, om de mogelijkheden voor afdoening van het bezwaar te onderzoeken.

Tijdens de zoektocht in documenten en op websites van gemeenten en in de gesprekken met bezwaarbehandelaren van gemeenten in het kader van het onderzoek kwamen zo veel in interessante aspecten van de bezwaarbehandeling door gemeenten naar voren, dat ik ervoor heb gekozen die in het onderzoeksrapport op te nemen, ook waar wellicht niet honderd procent zeker is dat ze een in alle opzichten direct verband houden met de te beantwoorden onderzoeksvraag. De reden om ze toch in het onderzoeksrapport op te nemen, is dat ze van waarde kunnen worden geacht voor de kennis over de inrichting en het functioneren van de gemeentelijke bezwaarprocedures anno 2025.

Een woord van dank is op zijn plaats aan vier van mijn collega's, Nicole Hoogstra, Albertjan Tollenaar, Marc Wever en Heinrich Winter, die belangeloos een aantal van de interviews met medewerkers van gemeenten voor hun rekening hebben genomen, aan Marte van der Loop, de contactpersoon bij het ministerie, vanwege zijn voortvarendheid in het proces van het mogelijk maken van het onderzoek en vanwege zijn geduld tijdens het proces van afronding ervan, aan Kim Hoebink, die als student-assistent allerlei documenten over bezwaarbehandeling door gemeenten heeft verzameld en, last but not least, aan alle medewerkers van de gemeenten die bereid waren zich ten behoeve van dit onderzoek door mij of mijn collega's te laten interviewen.

Bert Marseille

1. Inleiding

De doelstelling van de Wet versterking waarborgfunctie Awb, die vorig jaar in consultatie werd gebracht en die nu ligt te wachten op toezending aan de Raad van State en behandeling in het parlement, is om de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bij de tijd brengen. Zo wordt het dienstbaarheidsbeginsel gecodificeerd in artikel 2:4a Awb, dat als volgt luidt: ‘Het bestuursorgaan stelt zich bij de uitvoering van zijn taal dienstbaar op.’ Voorts wordt, door wijziging van artikel 3:4 lid 2 Awb, bepaald dat het evenredigheidsbeginsel ook geldt bij de uitoefening van gebonden bevoegdheden door de bestuursorganen van de overheid.¹

Bij de voorgenomen modernisering van de Awb is een belangrijke plaats ingeruimd voor de bezwaarprocedure. Bestuursorganen worden verplicht bij de behandeling van bezwaren een oplossingsgerichte aanpak te kiezen. Dat blijkt uit artikel 7:1b Awb, dat als volgt luidt: ‘Het bestuursorgaan onderzoekt in overleg met de indiener van het bezwaarschrift en eventuele andere belanghebbenden de mogelijkheden voor afdoening van het bezwaar.’

Er is weinig bekend over de consequenties van invoering van artikel 7:1b Awb voor bestuursorganen. Voor sommige bestuursorganen zal de invoering betekenen dat wat zij al doen, nu als verplichte werkwijze in de wet is vastgelegd. Voor andere bestuursorganen zal het betekenen dat zij de wijze waarop zij bezwaren behandelen, moeten veranderen. Niet alleen is onbekend in welke mate de in artikel 7:1b Awb voorgeschreven werkwijze nu al gemeengoed is bij bestuursorganen, maar ook wat de ervaringen zijn van bestuursorganen die deze werkwijze al hanteren, onder meer op het punt van uitkomsten, tijdsbeslag, benodigde vaardigheden van medewerkers en tevredenheid van bezwaarmakers.

Dit onderzoek beoogt die kennislacune te verminderen door een inventarisatie van de praktijk van de bezwaarbehandeling. Het richt zich op de behandeling van bezwaren door gemeenten op het terrein van het algemene bestuursrecht. Het belastingrecht is in het onderzoek niet meegenomen.

In het onderzoek staat de volgende vraag centraal:

In welke mate hanteren Nederlandse gemeenten (elementen van) de krachtens artikel 7:1b Awb voorgeschreven behandeling van bezwaren en wat zijn hun ervaringen daarmee op het punt van tijdsbeslag en uitkomsten van de procedure, benodigde vaardigheden van medewerkers en tevredenheid van bezwaarmakers?

Om die vraag te beantwoorden is informatie verzameld over de wijze waarop gemeenten de behandeling van bezwaarschriften organiseren. Voor alle 342 Nederlandse gemeenten is gekeken wat op hun websites blijkt over hoe zij de bezwaarprocedure insteken, hoe het horen is vormgegeven en wat hun verordeningen over de bezwaarprocedure bepalen. Bij 47 gemeenten hebben we, door middel van gesprekken en het bestuderen van achtergrondinformatie, geprobeerd een zo precies mogelijk beeld te krijgen van de wijze waarop zij bezwaren behandelen.

¹ Artikel 3:4 lid 2 Awb komt te luiden: ‘De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen, ook indien het eerste lid de af te wegen belangen beperkt.’ Zie: www.internetconsultatie.nl/waarborgfunctieawb. Zie over het voorstel voor de Wet versterking waarborgfunctie Awb voorts onder meer: Marseille e.a. 2023 en Marseille e.a. 2024.

De verzamelde gegevens maken het mogelijk voor een aantal aspecten van de bezwaarprocedure te schetsen hoe gemeenten die hebben vormgegeven en hoe bezwaarbehandeling door gemeenten in de praktijk gebeurt.

Dit onderzoeksrapport is als volgt opgebouwd. Na dit inleidende hoofdstuk gaan we in hoofdstuk 2 in op de achtergronden van de huidige en mogelijk toekomstige vormgeving van de bezwaarprocedure, met bijzondere aandacht voor de ambitie om die procedure te benutten voor het zo veel mogelijk oplossen van bezwaren. Hoofdstuk 3 gaat over de gegevensverzameling ten behoeve van het onderzoek. In hoofdstuk 4 gaan we in op de voorlichting van gemeenten aan burgers over de bezwaarprocedure, zoals die is te vinden op websites van gemeenten. Hoofdstuk 5 behandelt twee indicatoren voor de mate waarin gemeentebesturen proberen bezwaren oplossingsgericht te behandelen: gemeentelijke verordeningen over bezwaarbehandeling en informatie op gemeentelijke websites daarover. Hoofdstuk 6 doet verslag van het onderzoek naar de bezwaarbehandeling bij 47 gemeenten, hoofdzakelijk op basis van bij die gemeenten afgenomen interviews. In hoofdstuk 7 wordt een aantal conclusies uit het onderzoek getrokken en wordt de centrale onderzoeksvraag beantwoord.

2. Overleg met de bezwaarmaker en andere belanghebbenden in de bezwaarprocedure

Bezwaar is een verzoek om heroverweging van een besluit van een bestuursorgaan. De bezwaarprocedure is bedoeld als informele procedure ter oplossing van geschillen tussen overheid en burger. De wetgever heeft bestuursorganen van de overheid veel vrijheid geboden bij de inrichting ervan. Een harde eis is wel dat de bezwaarmaker de kans moet krijgen zijn bezwaren mondeling toe te lichten (het 'horen' van de bezwaarmaker) in een gesprek met – naar keuze van het bestuursorgaan – het bestuursorgaan zelf, een of meer van zijn ambtenaren of een externe onafhankelijke bezwaaradviescommissie.²

Ook al is de bezwaarprocedure bedoeld als oplossingsgerichte procedure,³ dat neemt niet weg dat vanaf het moment dat bezwaar de verplichte voorprocedure werd, bij de invoering van de Awb in 1994, een tendens van formalisering zichtbaar is.⁴ Veel bestuursorganen kozen ervoor zich bij de beslissing op bezwaren te laten adviseren door een externe adviescommissie, met daarin voornamelijk juristen. Een risico van het horen door een externe adviescommissie is dat de beoordeling van het bezwaar beperkt blijft tot een oordeel over de rechtmatigheid van het besluit en dat niet wordt gekeken of een oplossing is te vinden voor het probleem dat speelt tussen overheid en burger.

Het verbaast dan ook niet dat bij een aantal bestuursorganen de behoefte ontstond terug te gaan naar de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever en bij de inrichting van de bezwaarprocedure het zoeken naar een oplossing voor het conflict tussen overheid en burger centraal te stellen. De manier om dat te doen: zo snel mogelijk na het indienen van het bezwaar contact leggen met de bezwaarmaker om te horen waarom bezwaar is gemaakt en te bespreken hoe de behandeling van het bezwaar het beste kan worden aangepakt. Deze aanpak van de bezwaarprocedure heeft een belangrijke impuls gekregen door het project 'Prettig contact met de overheid', ruim vijftien jaar geleden opgezet door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.⁵

De informele of oplossingsgerichte aanpak van bezwaren heeft ook een plaats gekregen in de modelverordening voor de behandeling van bezwaarschriften van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) uit 2022.⁶ In artikel 2 van de modelverordening is bepaald dat zo snel mogelijk na indiening van het bezwaar contact wordt opgenomen met de bezwaarmaker en eventuele andere belanghebbenden en dat het bestuursorgaan daarbij uitleg geeft over het vervolg van de procedure en de duur van de behandeling van het bezwaarschrift. In artikel 3 van de modelverordening is bepaald dat het bestuursorgaan onderzoekt of het bezwaarschrift informeel kan worden afgehandeld voordat het dit verder in behandeling neemt.

Het belang van vroegtijdig contact met de bezwaarmaker om te bevorderen dat snel een voor alle partijen bevredigende uitkomst van het bezwaar wordt gevonden, is terug te vinden in de consultatieversie van de Wet versterking waarborgfunctie Awb. Het daarin opgenomen artikel 7:1b Awb kan worden gezien als codificatie van de informele, oplossingsgerichte aanpak van bezwaren en als

² Memorie van toelichting bij artikel 7:2 Awb, zie: www.pgawb.nl.

³ Zie over de informele behandeling van bezwaren onder meer: Van der Velden, Koetsenruijter & Euwema 2010, Brenninkmeijer & Marseille 2011, Marseille, Tolsma & De Graaf 2011, Herweijer & Lunsing 2011, Tolsma 2011, De Waard 2011, Wever 2016, Mein & Marseille 2019, Wever 2020a en Wever 2020b.

⁴ Wever 2016.

⁵ Van der Velden, Koetsenruijter & Euwema 2010.

⁶ [Model Verordening voor de behandeling van bezwaarschriften | VNG](#).

vertaling van het dienstbaarheidsbeginsel voor de bezwaarprocedure. In de preconsultatieversie was bepaald dat het bestuursorgaan in overleg met de bezwaarmaker en eventuele andere belanghebbenden de mogelijkheden voor *informele* [onze cursivering] afdoening onderzoekt. Het woord ‘informele’ is in de consultatieversie geschrapt, zij het zonder dat daarmee een wijziging van het doel van de bepaling is beoogd.

Artikel 7:1b luidt nu als volgt: ‘Het bestuursorgaan onderzoekt in overleg met de indiener van het bezwaarschrift en eventuele andere belanghebbenden de mogelijkheden voor afdoening van het bezwaar.’

Wat wordt bedoeld met het ‘overleg’ en met ‘de mogelijkheden voor afdoening van het bezwaar’ waarover in artikel 7:1b Awb wordt gesproken? De memorie van toelichting bij de consultatieversie van de Wet versterking waarborgfunctie Awb meldt daarover onder meer het volgende:⁷

“Wanneer er een bezwaarschrift wordt ingediend, gaat het bestuursorgaan eerst in overleg met de indiener van het bezwaar kijken of er op een informele manier aan het bezwaar tegemoet kan worden gekomen. Er zijn verschillende mogelijkheden om hier uitvoering aan te geven, zoals bellen, een keukentafelgesprek, informeel overleg al dan niet met een onafhankelijke gespreksleider of mediation. Essentieel is een oplossingsgerichte houding vanuit het bestuursorgaan. Daarbij kijkt het bestuursorgaan naar achterliggende belangen en wordt volledige heroverweging van het besluit uitgevoerd om een oplossingsrichting te vinden die past bij de situatie. Als blijkt dat minnelijke afdoening niet mogelijk is, kan de formele bezwaarprocedure verder worden gevolgd. Een externe bezwaaradviescommissie wordt pas om advies gevraagd, wanneer het onderzoek van artikel 7:1b Awb door het bestuursorgaan is verricht.”

De reacties op het voorgestelde artikel 7:1b Awb kunnen in twee categorieën worden onderverdeeld.⁸ Allereerst zijn er overheidsorganisatie die laten weten: wij doen dit al en met veel succes, dus goed om dit de standaard werkwijze te maken in bezwaar. Zo schrijft het Centraal Administratiekantoor (CAK):

“De informele afdoening in de bezwaarschriftprocedure is reeds nadrukkelijk onderdeel van onze werkwijze. Hierbij wordt veelal telefonisch contact opgenomen met de burger om het bezwaarschrift door te nemen en uitleg te geven over ons besluit. Dit gesprek kan dusdanig de ‘bezwaren van de burger wegnemen om vervolgens het bezwaardossier te laten sluiten.”

Het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) schrijft:

“Het CBR heeft bij de divisie Rijgeschiktheid reeds ervaring met het proberen om een bezwaar af te doen op informele wijze en neemt daarom in geval een burger een bezwaarschrift indient zo snel mogelijk telefonisch contact op met de indiener om te kijken wat de mogelijkheden en onmogelijkheden in de specifieke zaak zijn.”

Uit andere reacties blijkt echter angst dat de contactverplichting zal leiden tot juridisering en tot hoge kosten voor bestuursorganen. Met name de reactie van de VNG spreekt wat dit betreft boekdelen. Weliswaar ademt de modelverordening van de VNG dezelfde geest als artikel 7:1b Awb, een essentieel verschil is dat de modelverordening geen verplichting bevat om in overleg te treden met de bezwaarmaker. De VNG wil een dergelijke verplichting ook niet in de Awb. Zij schrijft:

“Van belang is dat zorgvuldig de mogelijkheden van informele behandeling van bezwaar worden onderzocht. Overleg met de bezwaarmaker zal hier deel van uit kunnen maken, maar dit hoeft niet zo te zijn. In het

⁷ Memorie van toelichting bij de consultatieversie van de Wet versterking waarborgfunctie Awb, p. 30.

⁸ www.internetconsultatie.nl/waarborgfunctieawb

verlengde hiervan is het van belang dat hoe de informele aanpak (verder) wordt vormgegeven vormvrij moet zijn. Het vergt maatwerk en leent zich niet om in (juridische) kaders te worden vastgelegd.”

De juridische kaders van artikel 7:1b Awb zullen, aldus de VNG, bij gemeenten tot allerlei juridische kopzorgen leiden:

“Het is voor gemeenten bijvoorbeeld niet duidelijk hoe zij invulling moeten geven aan het ‘onderzoeken’ en het ‘in overleg met de indiener van het bezwaar’. Kan dit door het doen van een uitnodiging bij het versturen van de bevestiging van ontvangst van het bezwaarschrift?”

Ook vreest de VNG voor hoge uitvoeringskosten:

“Telefonisch contact opnemen (een wederkerige vorm van contact) zorgt voor hoge uitvoeringskosten en is voor bepaalde gemeentelijke organisaties vanwege de schaalgrootte niet uitvoerbaar.”

In de memorie van toelichting bij de consultatieversie van de Wet versterking waarborgfunctie Awb wordt, impliciet in antwoord op de stellingname van de VNG, gemeld dat het voorstel om de woorden ‘in overleg’ in artikel 7:1b Awb te schrappen niet wordt overgenomen, omdat

“het tot stand brengen van contact tussen het bestuursorgaan en de indiener van het bezwaarschrift juist de essentie is van de voorgestelde bepaling.”

Over de vrees dat de verplichting tot het leggen van contact met de bezwaarmaker tot hoge uitvoeringskosten zal leiden, meldt de toelichting:

“Een bestuursorgaan kan het onderzoek snel afronden als uit het contact blijkt dat het nader overleg geen toegevoegde waarde heeft en er een regulier hoorzitting nodig is.”

Al met al: de oplossingsgerichte aanpak van bezwaren staat op het netvlies bij de wetgever, de VNG en diverse andere overheidsorganisaties, maar er bestaat behoorlijk wat scepsis over de noodzaak en/of meerwaarde van het opleggen van een verplichting aan bestuursorganen om bij de start van de bezwaarprocedure contact te leggen met de bezwaarmaker om te kijken of een minnelijke oplossing voor het bezwaar tot de mogelijkheden behoort. Dat maakt nieuwsgierig hoe veel ruimte er bij de alledaagse bezwaarbehandeling is voor een oplossingsgerichte aanpak van bezwaren en hoe dienstbaar gemeenten zich daarbij opstellen.

3. Gegevensverzameling

De gegevensverzameling ten behoeve van dit onderzoek bestond uit drie stappen.

Eerste stap van de gegevensverzameling

De eerste stap van het onderzoek betrof het verzamelen van informatie over (i) de wijze van horen van bezwaarmakers en (ii) de ruimte die in de procedure is ingeruimd voor vroegtijdig contact met de bezwaarmaker en voor een oplossingsgerichte aanpak van bezwaren.

Dit deel van het onderzoek bestond allereerst uit een zoektocht op internet op basis van de zoektermen 'bezwaar indienen gemeente x', waarbij x staat voor de naam van een van de 342 Nederlandse gemeenten. Die zoekactie leverde informatie op over de inrichting van de bezwaarprocedure en veelal ook over de wijze van horen en over de ruimte voor vroegtijdig contact en oplossingsgerichte bezwaarbehandeling van bijna alle Nederlandse gemeenten.⁹ Daarnaast waren op de gemeentelijke websites talloze voorbeelden te vinden van een meer of minder dienstbare benadering van bezwaarmakers.

Dit deel van het onderzoek bestond voorts uit een inventarisatie van gemeentelijke verordeningen over het behandelen van bezwaren. Op internet hebben we daarnaar gezocht op basis van de zoektermen 'verordening bezwaar gemeente x', waarbij x staat voor de naam van een van de 342 Nederlandse gemeenten.¹⁰

Tweede stap van de gegevensverzameling

De tweede stap betrof het verkrijgen van zo precies mogelijk beeld van de wijze van bezwaarbehandeling door gemeenten. Voor dit deel van het onderzoek hebben we 50 gemeenten geselecteerd. Daarbij was van belang dat in de steekproef voldoende gemeenten zouden zijn vertegenwoordigd die bij de behandeling van bezwaren nu al (deels of geheel) toepassing geven aan de in artikel 7:1b Awb voorgeschreven werkwijze. Aan de hand van de uitkomsten van de inventarisatie van de bezwaarbehandeling, op basis van de daarover op de websites van de 342 Nederlandse gemeenten te vinden informatie, hebben we twee steekproeven van 25 gemeenten getrokken. De eerste steekproef betreft gemeenten die blijkens de informatie op hun website een of meer elementen van de in artikel 7:1b Awb voorgeschreven wijze van behandeling van bezwaren hanteren. De tweede steekproef betreft gemeenten waarvoor geldt dat uit de informatie op hun website niet blijkt dat zij dit doen. De beide groepen zijn niet even groot. Blijkens de informatie op hun website geldt voor 36% van de gemeenten dat zij een of meer elementen van de in artikel 7:1b Awb voorgeschreven wijze van behandeling van bezwaren hanteren; voor 64% van de gemeenten geldt dat uit hun website niet blijkt dat zij dit doen. Dat betekent dat als we op basis van de steekproef uitspraken doen over het geheel van Nederlandse gemeenten, aan de bevindingen bij de 64% van de gemeenten waarvoor geldt dat uit de informatie op hun website niet is op te maken dat zij een of meer elementen van de in artikel 7:1b Awb voorgeschreven wijze van bezwaarbehandeling hanteren, een relatief zwaarder gewicht moeten toekennen.¹¹ Zij zijn immers ondervertegenwoordigd in de steekproef.

⁹ Bij 335 van de 342 gemeenten vonden we informatie op de website over de wijze van horen, bij 295 gemeenten informatie over de wijze van bezwaarbehandeling.

¹⁰ Bij 292 van de 342 gemeenten vonden we een verordening over de behandeling van bezwaren.

¹¹ Hoeveel zwaarder laat zich gemakkelijk uitleggen. Als we geen gewogen maar een representatieve steekproef van 50 gemeenten hadden uitgevoerd, hadden we 18 gemeenten (36% van 50) in de steekproef gehad die blijkens hun website een of meer elementen van de in artikel 7:1b Awb voorgeschreven wijze van behandeling van bezwaren hanteren, en 32 (64%

De steekproef hebben we getrokken door beide deelverzamelingen van de populatie (de gemeenten die blijkens hun website een of meer elementen van de in artikel 7:1b Awb voorgeschreven wijze van bezwaarbehandeling hanteren en de gemeenten waarvoor geldt dat uit hun website niet blijkt dat zij dat doen) op alfabet te ordenen en vervolgens voor de eerste verzameling steeds de tiende gemeente te selecteren en voor de tweede verzameling de zesde.

Vervolgens hebben we contact gezocht met elk van de geselecteerde gemeenten, met de vraag om te kunnen spreken met de medewerker of medewerkers met de meeste kennis over de wijze van uitvoering van de bezwaarprocedure. Dat heeft geresulteerd in 47 interviews.¹² Het betrof in bijna alle gevallen medewerkers van de afdeling Juridische Zaken (of een vergelijkbare afdeling) die direct waren betrokken bij de behandeling van bezwaren. Van vier van de geselecteerde gemeenten (Hillegom en Lisse, en Leiden en Leiderdorp) bleek dat ze met elkaar samenwerken bij de behandeling van bezwaren; in beide gevallen hebben we daar bij een van de twee gemeenten (Hillegom en Leiden) een interview gehouden. Een gemeente (Wijk bij Duurstede) was niet bereid aan het onderzoek mee te werken.

De interviews werden steeds digitaal met een of twee medewerkers van de gemeente gehouden. De gesprekken werden gehouden aan de hand van den semi-gestructureerde vragenlijst en duurden in de meeste gevallen 45 à 60 minuten.

Derde stap van de gegevensverzameling

Voor elk van de 50 gemeenten waar we interviews hebben gehouden, hebben we ook gezocht naar documentatie over de bezwaarprocedure, met name: jaarverslagen over de gemeentelijke bezwaarbehandeling. Die documenten leverden enige informatie op over de uitkomsten van de bezwaarprocedure, maar geen (bruikbare) informatie over het tijdsbeslag van de procedure en de tevredenheid van bezwaarmakers.

van 50) gemeenten waarbij dat niet het geval is. De score van die eerste categorie uit de daadwerkelijk door ons getrokken steekproef moeten we met 0,72 vermenigvuldigen (18 is 0,72 van 25), de score van de tweede categorie moeten we met 1,28 vermenigvuldigen (32 is 1,28 van 25) om de uitkomsten te corrigeren voor het feit dat gemeenten die blijkens hun website enige elementen van de in artikel 7:1b Awb voorgeschreven wijze van behandeling van bezwaren hanteren, zijn oververtegenwoordigd, en gemeenten waarvoor geldt dat uit hun website niet blijkt dat zij dat doen, zijn ondervertegenwoordigd.

Stel dat voor de eerste categorie gemeenten (waarvan er 25 in de steekproef zitten) de verhouding tussen de twee waarden van een variabele 10/15 is (40%/60%) is, en voor de tweede categorie (waarvan er ook 25 in de steekproef zitten) 5/20 (20%/80%) en voor het geheel derhalve 15/35 is, dan is de waarde voor het geheel niet 30%/70%, maar $(10 \times 0,72 / 15 \times 0,72) + (5 \times 1,28 / 20 \times 1,28) = (7,2 / 10,8) + (6,4 / 25,6) = 13,6 / 36,4 = 27,2\% / 72,8\%$.

¹² Het betreft interviews bij de gemeenten Alkmaar, Amsterdam, Assen, Baarn, Berkelland, Beverwijk, Breda, Brunssum, Deurne, Deventer, Doesburg, Drimmelen, Eijsden/Margraten, Elburg, Goirle, Groningen, Hardinxveld-Giessendam, Harlingen, Hengelo, Hillegom, Horst aan den Maas, Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Lisse, Maasgouw, Midden-Delfland, Nieuwkoop, Noordenveld, Noordoostpolder, Ooststellingwerf, Opmeer, Purmerend, Raalte, Renkum, Roosendaal, Simpelveld, Steenbergen, Súdwest-Fryslân, Twenterand, Tynaarlo, Veendam, Veldhoven, Waadhoeke, Westerkwartier, Wijdmeren, Zeist, Zuidplas en Zwolle.

4. Voorlichting over de bezwaarprocedure op gemeentelijke websites¹³

4.1 Inleiding

Wie overweegt bezwaar te maken tegen een besluit van een gemeentelijk bestuursorgaan, gaat waarschijnlijk als eerste op de website van de gemeente op zoek naar informatie. Welke informatie over de bezwaarprocedure is op websites van gemeenten te vinden? De verschillen tussen gemeenten zijn groot. Drie verschillen vallen op. Sommige gemeenten geven op hun websites veel informatie, andere weinig. Sommige gemeenten richten zich primair op de weergave van de regels die gelden voor de (toegang tot de) bezwaarprocedure, andere gemeenten geven ook informatie over wat je als bezwaarmaker kunt verwachten in de bezwaarprocedure. Ten slotte is de toon van sommige gemeenten zakelijk, afhoudend en/of waarschuwend, terwijl andere gemeenten juist kiezen voor een uitnodigende en toeschietelijke toon.

Hierna volgt een aantal voorbeelden van door gemeenten op hun websites geplaatste informatie over de bezwaarprocedure, waarin de variatie in toon, aard en hoeveelheid informatie duidelijk wordt. We beginnen met twee gemeenten die zich qua informatie en toeschietelijkheid elk aan het andere uiteinde van het spectrum bevinden, Oudewater en Purmerend. Overigens is het goed om te bedenken dat de informatie op de website niet noodzakelijk iets zegt over de benadering van bezwaarmakers in de praktijk. Het is denkbaar dat een gemeente die zich op haar website zakelijk en afhoudend toont, in de feitelijke omgang met bezwaarmakers uiterst dienstbaar is – en andersom.

4.2 Twee uitersten op het punt van informatiewaarde en toeschietelijkheid

In de wijze waarop gemeenten op hun website informatie verschaffen over de bezwaarprocedure zijn Oudewater en Purmerend uitersten. Purmerend is het schoolvoorbeeld van dienstbare voorlichting over de bezwaarprocedure. Oudewater is in zo ongeveer alles het tegenovergestelde.

Op de website van Oudewater is over de bezwaarprocedure het volgende te lezen.

¹³ Een beknopte weergave van de uitkomsten van dit deel van het onderzoek is te vinden in Marseille 2025.

Bezwaar maken: Als u het oneens bent met een besluit van de gemeente, kunt u bezwaar maken. U kunt uw bezwaarschrift online indienen met DigiD. Belangrijk! Als u bezwaar wilt maken tegen gemeentelijke belastingen, heeft u een ander formulier nodig. Zie: bezwaar maken tegen gemeentelijke belastingen.

Voorwaarden: U dient uw bezwaar in binnen 6 weken na het besluit.

Procedure: 1. U maakt bezwaar via de knop 'Online indienen'. 2. U krijgt binnen 6 weken bericht.

Wat moet u opsturen naar de gemeente?

- Een bezwaarschrift waarop de volgende gegevens staan:
 - uw naam, adres en telefoonnummer
 - de datum van het besluit waartegen u bezwaar indient
 - een korte omschrijving van het genomen besluit
 - de reden(en) waarom u het oneens bent met het besluit
 - uw handtekening

Kosten: Gratis

Ten minste drie elementen van de tekst op de website van Oudewater zijn opvallend. In de eerste plaats betreft de informatie bijna alleen maar de formele eisen waaraan het bezwaarschrift moet voldoen. Informatie over de inhoud van de procedure ontbreekt zo goed als volledig. Het enige wat wordt vermeld over wat je kunt verwachten als je bezwaar hebt gemaakt, is dat je binnen zes weken 'bericht' krijgt. Maar wat dat precies betekent, wordt er niet bij verteld. Dat een vast onderdeel van de bezwaarprocedure is dat je de gelegenheid krijgt je bezwaren toe te lichten en hoe dat horen plaatsvindt, valt nergens te lezen. Het tweede wat opvalt, is de afgemeten en zakelijke toon. Het derde wat opvalt, is dat Oudewater extra eisen aan haar burgers stelt ten opzichte van eisen die in de Awb zijn te vinden. Zo ben je in Oudewater verplicht in het bezwaarschrift de datum van het bestreden besluit en je telefoonnummer te vermelden, eisen die in de Awb niet zijn te vinden.¹⁴ Daarnaast suggereert de tekst dat een bezwaar alleen met een DigiD kan worden ingediend. De Awb bevat niet een dergelijke eis. Al met al: onuitnodigend, onvolledig en deels onjuist.

Purmerend vertelt haar burgers een totaal ander verhaal. Het luidt als volgt.

U heeft een bezwaarschrift ingediend. We leggen u graag uit hoe we dit bezwaarschrift behandelen.

1. We nemen contact met u op Een medewerker neemt contact met u op. Samen kijken we naar de beste behandelwijze van uw bezwaarschrift. Soms is een bezwaarschriftprocedure niet de oplossing voor uw probleem, maar is het handiger eerst even met elkaar te praten. Misschien kunnen wij uw bezwaren op een andere manier oplossen.

2. Aan alle eisen voldaan? Als we er samen niet uitkomen en u de bezwaarschriftenprocedure door wilt zetten, kijken we of uw bezwaar aan alle wettelijke eisen voldoet. Als er iets ontbreekt, laten we u dat weten en krijgt u de gelegenheid dit te herstellen.

3. De bezwaarschriftprocedure De procedure kan intern of extern plaatsvinden. De behandelaar bekijkt wat de beste behandeling is voor uw bezwaarschrift.

Interne behandeling Deze komt het meest voor en is alleen met medewerkers van de gemeente. Er wordt meestal een gesprek (hoorzitting) gepland met u en een juridisch medewerker. Hierbij sluit vaak een medewerker aan van de afdeling die het besluit heeft genomen. U ontvangt in principe een beslissing binnen 6 weken na het verstrijken van de bezwaartermijn.

¹⁴ Zie artikel 6:5 Awb voor de eisen die aan een bezwaarschrift worden gesteld.

Externe behandeling Er wordt een hoorzitting gepland met drie leden van een onafhankelijke adviescommissie. Zij werken niet bij de gemeente. Ook hier sluit een medewerker aan van de afdeling die het besluit heeft genomen. De adviescommissie gaat met u in gesprek over uw zaak (de hoorzitting) en brengt dan een advies uit aan de gemeente. U ontvangt in principe een beslissing binnen 12 weken na het verstrijken van de bezwaartermijn.

In Purmerend is het een en al dienstbaarheid wat de klok slaat. Het begint al in de eerste zin ('We leggen u graag uit...'). Kenmerkend voor de tekst op de website is vooral dat de burger niet direct met allerlei eisen en waarschuwingen wordt geconfronteerd, maar dat hij op een uitnodigende manier uitleg krijgt over wat hij kan verwachten in de bezwaarprocedure. Het hoogtepunt van de voorlichting door de gemeente Purmerend is de passage over de situatie dat het bezwaar niet aan alle wettelijke eisen voldoet. Zelfs daar lukt het de gemeente om een dienstbare toon te vinden: 'wij laten u dat weten' en: 'u krijgt de gelegenheid'.

4.3 Tussen de uitersten: variatie op tal van aspecten

Tussen deze twee uitersten bevindt zich op de websites van gemeenten een enorme variëteit aan meer of minder toeschietelijke en informatieve, of juist onnodig juridisch ingestoken, onduidelijke, onjuiste of overbodige informatie over de bezwaarprocedure. Van al die verschillende categorieën geven we in deze paragrafen een of meer voorbeelden.

Toeschietelijk en informatief

Een behoorlijk aantal gemeenten kiest voor een toeschietelijke toon in de informatie over de bezwaarprocedure. Lelystad en Nijmegen bieden voorbeelden.

"Als wij uw bezwaarschrift binnen hebben, dan kan een juridisch medewerker contact met u opnemen. Deze medewerker neemt contact op om samen met u te kijken op welke manier uw bezwaarschrift het beste kan worden behandeld."¹⁵

"Een medewerker van Bureau Juridische Zaken belt u meestal eerst op om te horen wat er speelt."¹⁶

Toeschietelijk gaat bijna altijd samen met informatief, zoals de voorlichting door Overbetuwe laat zien:

"Een medewerker van de gemeente legt tijdens het gesprek het genomen besluit uit en u kunt vertellen waarom u het er niet mee eens bent. Samen zoeken we naar een oplossing. Soms lukt dat. U bent niet verplicht om dit gesprek te voeren. (...) Als we samen geen oplossing kunnen vinden dan vragen wij advies over uw bezwaar aan de onafhankelijke commissie voor bezwaarschriften. (...) De commissie nodigt u eerst uit voor een hoorzitting. U kunt dan vertellen waarom u bezwaar maakt."

De tekst gaat over het contact met de gemeente in het kader van de bezwaarprocedure, maar in de tekst zelf treedt de gemeente al in contact met de (potentiële) bezwaarmaker. Duidelijk wordt uitgelegd wat hij kan verwachten. Daarbij wordt benadrukt dat heel veel kan en niets verplicht is. Het relationele aspect van het dienstbaarheidsbeginsel is nadrukkelijk aanwezig.¹⁷

¹⁵ Lelystad.

¹⁶ Nijmegen.

¹⁷ Ippel & Steenhagen 2025.

Onduidelijk

Informatie van gemeenten over de bezwaarprocedure is lang niet altijd duidelijk. Een eerste voorbeeld:

“Indien gewenst maakt de gemeente met u een afspraak voor een gesprek waarin u een toelichting kunt geven. Zo’n gesprek heet een hoorzitting.”¹⁸

De vraag die bij de eerste van die twee zinnen opkomt: wanneer is een hoorzitting ‘gewenst’ en voor wie? Als de gemeente het wenst? Of juist als de bezwaarmaker het wenst? Hoe dat ook zij, ‘gewenst’ is niet een in de Awb opgenomen criteria voor het al dan niet horen van een bezwaarmaker. Een vergelijkbare onduidelijkheid bevat de volgende zinsnede:

“Als u het niet eens bent met een besluit, dan kunt u contact opnemen met de contactpersoon die in het besluit vermeld staat. Komen we er samen niet uit, dan kunt u een bezwaarschrift indienen.”¹⁹

Deze twee zinnen suggereren dat een bezwaar pas kan worden ingediend nadat je contact hebt opgenomen met de gemeente om te proberen tot een oplossing voor het bezwaar te komen.

Op de websites van meerdere gemeenten is de volgende informatie te vinden:

“De gemeente kan u vragen langs te komen om uw bezwaar te bespreken.”

Een toelichting ontbreekt. Dat is ongelukkig. Allereerst kan het misverstand ontstaan dat het ‘vragen langs te komen’ een bevoegdheid betreft en dat je als bezwaarmaker verplicht bent aan dat verzoek te voldoen. Verder is onduidelijk wat wordt bedoeld met ‘bespreken’. Wordt bedoeld op een hoorzitting? Of is het juist niet een hoorzitting, maar iets anders?²⁰ Uit navraag bij gemeenten die melden dat ze bezwaarmakers kunnen vragen langs te komen, bleek in alle gevallen dat het beleid daar is dat na het indienen van bezwaar zo snel mogelijk contact wordt gezocht met de bezwaarmaker om te kijken of er een oplossing voor het bezwaar is te vinden en dat dat contact kan resulteren in een uitnodiging om langs te komen bij de gemeente om over het bezwaar te praten.²¹

Onuitnodigend

Opvallend aan veel informatie op websites van gemeenten is dat de bezwaarprocedure wordt voorgesteld als een verzameling hordes die moeten worden genomen om het bestuursorgaan zo ver te krijgen het bestreden besluit te heroverwegen.

Veel gemeenten beginnen hun voorlichting met de waarschuwing dat als een bezwaarschrift niet binnen zes weken wordt ingediend, het voor de bezwaarmaker over en uit is. Dat die informatie een prominente plaats verdient, spreekt voor zich, maar soms lijkt het alsof die harde termijn het belangrijkste kenmerk van de bezwaarprocedure is. Zo wordt op de website van Aalten drie keer achter elkaar (bij ‘Wat is het?’, ‘Hoe werkt het?’ en ‘Termijn’) vermeld dat de termijn om een bezwaar in te dienen zes weken bedraagt.

Sommige gemeenten doen er qua waarschuwende toon nog een schepje bovenop. Zo is op de website van de gemeente Huizen te lezen:

¹⁸ Heerenveen.

¹⁹ Veere.

²⁰ Enigszins vergelijkbaar is de mededeling: ‘Voordat u dit [een bezwaarschrift indienen] doet, vragen wij u ons te bellen.’

²¹ Het betreft informatie verstrekt door de gemeenten Berg en Dal, Urk, Voorschoten, Wassenaar en Zaanstad.

- “- Het is verstandig om uw bezwaarschrift ruim van tevoren te versturen, zodat de kans klein is dat er iets misgaat
- Verstuur uw bezwaarschrift aangetekend, zodat u kunt bewijzen dat u het op tijd hebt verstuurd
 - Brengt u uw bezwaarschrift toch op de laatste dag naar het bestuur (gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders of de burgemeester), doe dat dan tijdens de openingstijden van het gemeentehuis en vraag om een ontvangstbewijs. U meldt zich bij het KCP, de centrale receptie.”

De impliciete boodschap van die drie adviezen lijkt: onze gemeente is een bureaucratische vesting, dus wapent u zich met alle middelen als u van plan bent ons te benaderen.

Onnadenkend

Het komt nogal eens voor dat gemeenten de informatie over de bezwaarprocedure niet presenteren als informatie over hun eigen bezwaarprocedure, maar als informatie over de bezwaarprocedure in het algemeen. Regelmatig is op websites van gemeenten te lezen:²²

“De gemeente beslist binnen 6 weken op uw bezwaar. Als de gemeente een bezwaarschriftencommissie heeft, beslist zij binnen 12 weken.”²³

De vraag die onvermijdelijk bij deze twee zinnen opkomt, is: maar hoe zit het in deze gemeente, is daar een bezwaarschriftencommissie of niet?

Er zijn ook gemeenten waar men verbaasd lijkt dat er inwoners zijn die gebruik maken van de mogelijkheid bezwaar te maken.

“De gemeente neemt veel beslissingen. Hierbij wegen we de belangen van alle betrokkenen zorgvuldig af. Toch kan het gebeuren dat een inwoner, een bedrijf of instelling het niet eens is met een besluit. Er kan dan bezwaar worden gemaakt tegen een besluit.”²⁴

De eerste zin is overbodig, de tweede zin presenteert een streven als een feit, uit de derde zin spreekt een zekere verwondering: wij wegen de belangen zorgvuldig af en toch komt het voor dat bezwaar wordt gemaakt!

Onnodig juridisch ingestoken

Informatie op websites van gemeenten heeft soms meer weg van een handboek bestuursrecht dan van een voorlichtingstekst over de bezwaarprocedure. Zo worden in de gemeente Krimpen aan den IJssel, direct nadat is verteld dat de mogelijkheid van bezwaar onder aan het besluit wordt vermeld, drie totaal ongelijksoortige categorieën besluiten genoemd waartegen geen bezwaar mogelijk is:

- “- Een vaststelling van een algemene regel (bijvoorbeeld het vaststellen van een gemeentelijke verordening.
- Een beslissing, gericht op een feitelijke handeling (bijvoorbeeld het vaststellen van een straatnaam).
- Een beslissing, waarbij de indiener van het bezwaarschrift géén belanghebbende is.”

Het is de vraag of een potentiële bezwaarmaker is geholpen met deze informatie, te meer daar hem al is verzekerd dat hij in het besluit zelf kan lezen of daar bezwaar tegen mogelijk is.

²² Het gebeurt onder meer in Aalten, Bladel, Lopik, Mook en Middelaar, Twenterand en Vlieland.

²³ Onder meer: Lopik en Twenterand.

²⁴ Krimpen aan den IJssel.

Onjuist

Met enige regelmaat zijn er onjuistheden te vinden in de informatie over de bezwaarprocedure op websites van gemeenten. Ze zijn niet altijd storend, maar soms wel. Storend is zeker de volgende mededeling, op de website van de gemeente De Bilt:

“Bent u het niet eens met een besluit van de gemeente? Dan kunt u een bezwaarschrift indienen.

Nodig: Uw DigiD. Doet u de aanvraag als ondernemer/organisatie dan heeft u eHerkenning nodig.”

Die mededeling suggereert dat alleen bezwaar kan worden gemaakt met een DigiD, wat onjuist is. Een onjuistheid bevat ook de volgende drie zinnen:

“De gemeente heeft dan 6 weken de tijd. Moet een commissie naar uw bezwaarschrift kijken? Dan is de periode 12 weken.”

Onjuist is hier het woord ‘moet’. De Awb bevat geen verplichting aan bestuursorganen om in bepaalde zaken het horen op te dragen aan een externe adviescommissie. Los daarvan kan de mededeling over de commissie intimiderend overkomen. Het wekt de indruk dat het om een zware, ernstige zaak gaat, dat er iets bijzonders en negatiefs aan de hand is. Waarom meldt de gemeente niet gewoon (zoals in Purmerend): “Wordt een hoorzitting gepland met drie leden van een onafhankelijke adviescommissie, dan is de periode 12 weken.”

Onnavolgbaar

In die categorie valt de gemeente Ouder-Amstel, die op een hele bijzondere manier aan haar inwoners laat weten wat volgens haar de essentie van de bezwaarprocedure is.

“Als u het niet eens bent met een gemeentelijk besluit kunt u daar bezwaar tegen maken. De behandeling van een bezwaarschrift door de commissie voor de bezwaarschriften is kosteloos. Het bezwaarschrift kunt u in een vreemde taal schrijven. Wanneer een vertaling noodzakelijk is voor een goede afhandeling dient u zelf te zorgen voor de vertaling.”

Van die vier zinnen is alleen de eerste zinnig. De tweede is waarschijnlijk geschreven vanuit het achterhaalde idee dat Nederlanders altijd willen weten of iets gratis en is voor het overige verwarrend: want wat er staat, is dat de behandeling door de commissie voor de bezwaarschriften kosteloos is. Dat laat in het onzekere of voor de rest van de bezwaarbehandeling wel kosten in rekening worden gebracht. De derde en vierde zin zijn absurd: waarom is wat daar staat zo ongeveer het eerste wat je als gemeente wilt vertellen over de bezwaarprocedure? Als het in het Engelstalige deel van de website van de gemeente zou staan: prima, maar deze zinnen op deze plaats getuigen er enkel van de men in Ouder-Amstel gedachteloos maar wat heeft opgeschreven.

4.4 Conclusie

Websites van gemeenten lichten potentiële bezwaarmakers op sterk uiteenlopende wijze voor over wat zij in de bezwaarprocedure kunnen verwachten. Voor een aantal gemeenten geldt dat ze een toeschietelijk toon kiezen en alle noodzakelijke informatie op een heldere manier presenteren. Er is echter ook een substantieel aantal gemeenten dat op het punt van informatievoorziening tekortschiet, omdat informatie op de website over de bezwaarprocedure onduidelijk, onuitnodigend, onnodig juridisch ingestoken, onnavolgbaar en/of onjuist is. In termen van het toekomstige artikel 2:4a Awb kan worden gesteld dat de wijze waarop die gemeenten hun inwoners informeren over de bezwaarprocedure, in strijd is het dienstbaarheidsbeginsel.

5. Gemeentelijke websites en verordeningen als indicator voor oplossingsgerichte bezwaarbehandeling

5.1 Inleiding

Het toekomstige artikel 7:1b Awb verplicht bestuursorganen om in reactie op het indienen van een bezwaar het overleg te zoeken met de indiener van het bezwaar en eventuele andere belanghebbenden, om te kijken of een oplossing voor het bezwaar is te vinden. Hoe staat het met de oplossingsgerichte aanpak van bezwaren door gemeenten? Twee indicatoren zijn de informatie over de bezwaarprocedure die op gemeentelijke websites is te vinden en gemeentelijke verordeningen over de behandeling van bezwaren. Informatie die op de websites van gemeenten is te vinden, is aan de orde in paragraaf 5.2, de gemeentelijke verordeningen in paragraaf 5.3. We sluiten af met een conclusie in paragraaf 5.4.

5.2 Informatie op gemeentelijke websites

Informatie op de websites van gemeenten bevat twee indicatoren voor de oplossingsgerichte bezwaarbehandeling. In de eerste plaats kan op de website al dan niet zijn vermeld dat de gemeente in reactie op het bezwaar (mogelijk) contact opneemt met de bezwaarmaker. Is dat het geval, dan kan voorts zijn vermeld dat het contact (mede) is gericht op het vinden van een minnelijke oplossing voor het bezwaar.

Van de gemeenten meldt 36% op zijn website dat in reactie op het bezwaar (mogelijk) contact wordt opgenomen met de bezwaarmaker. In een aantal gevallen wordt daarbij vermeld dat het contact is gericht op het vinden van een oplossing voor het bezwaar.²⁵ De informatie op de website over contact naar aanleiding van een bezwaar is daarmee in vier verschillende categorieën onder te verdelen. Van elk daarvan geven we een voorbeeld.

Per definitie contact, (mede) gericht op het vinden van een oplossing voor het bezwaar

“We benaderen je om te beoordelen of er nog onduidelijkheden zijn, of er nog andere informatie relevant is en of er misschien een andere oplossing mogelijk is die jouw bezwaren wegnemen.”²⁶

Per definitie contact, niet vermeld of het (mede) is gericht op het vinden van een oplossing voor het bezwaar

“Een juridisch medewerker neemt telefonisch contact met u op. Tijdens het gesprek kunt u een toelichting geven op uw bezwaar of uitleg krijgen over het besluit van de gemeente waar u het niet mee eens bent.”²⁷

Mogelijk contact, (mede) gericht op het vinden van een oplossing voor het bezwaar

Samen zoeken naar de beste oplossing voor iedereen is prettiger dan een juridische procedure. Misschien kun je er samen uitkomen of is er een andere manier om een oplossing te vinden. Om u daarbij te helpen kunnen wij contact met u opnemen. We bespreken dan met u wat er speelt en op welke wijze het bezwaar het beste kan worden behandeld. Na het eerste contact volgt soms een informeel gesprek. Hierbij kunnen ook andere personen betrokken worden, zoals een vergunninghouder. Er wordt dan met alle betrokkenen over het probleem gesproken en naar een geschikte oplossing gezocht.²⁸

²⁵ Websites van gemeenten leverden voor 295 van de 342 gemeenten op dit punt bruikbare informatie op.

²⁶ Amersfoort.

²⁷ Arnhem.

²⁸ Baarn.

Mogelijk contact, niet vermeld of het (mede) is gericht op het vinden van een oplossing voor het bezwaar

Een medewerker kan contact met u opnemen om samen te kijken wat de beste manier is om uw bezwaar te behandelen. Dat kan een gesprek zijn of direct een behandeling bij de onafhankelijke bezwaarschriftencommissie.²⁹

Hoe vaak doet elk van die mogelijkheden zich in die 36% van de gemeenten voor? Dat is te zien in onderstaande tabel.

Tabel 1 Wijze van contact met bezwaarmaker³⁰

		Wordt vermeld dat zeker/mogelijk contact wordt gezocht?		
		Zeker	Mogelijk	Totaal
Wordt vermeld dat het (mede) is gericht op minnelijke oplossing?	Ja	13,6%	18,0%	31,6%
	Nee	0,3%	3,7%	4,1%
	Totaal	13,9%	21,8%	35,7%

Uit de tabel blijkt dat 13,9% van de gemeenten meldt dat bij bezwaar sowieso contact wordt opgenomen met de bezwaarmaker (linker kolom) en dat 21,8% meldt dat mogelijk contact wordt opgenomen (rechter kolom). Voor de aard van het contact geldt dat 31,6% van de gemeenten meldt dat het contact (mede) is gericht op het vinden van een minnelijke oplossing voor het bezwaar (bovenste rij) en dat 4,1% meldt niet dat het contact (mede) kan zijn gericht op het zoeken van een minnelijke oplossing voor het bezwaar (onderste rij).³¹

De resultaten van inventarisatie laten zien dat 31,6% van de gemeenten blijkens de informatie op hun website min of meer structureel kijkt of bezwaren door overleg kunnen worden afgehandeld. Dat is een duidelijke stijging ten opzichte van 2010. Toen meldde 18% van de gemeenten dat men daar min of meer structureel naar keek.³²

5.3 Gemeentelijke verordeningen over bezwaarbehandeling

Gemeenten kunnen in een verordening regels stellen over de wijze waarop zij hun bezwaren behandelen. Op basis van een steekproef van 100 gemeenten is gekeken of en zo ja, wat zij daarover hebben geregeld. De steekproef bestond uit de 50 gemeenten die waren geselecteerd ten behoeve van gesprekken over de bezwaarprocedure, aangevuld met 50 gemeenten die op dezelfde wijze waren geselecteerd.³³ Van die 100 gemeenten konden we bij 92 een verordening op het spoor komen.

Een zeer ruime meerderheid van de gemeenten heeft in de verordening iets geregeld over oplossingsgerichte bezwaarbehandeling. De wijze waarop gemeenten dit hebben geregeld, kan in vier categorieën worden onderverdeeld.

²⁹ Druten.

³⁰ Het betreft informatie over 105 gemeenten. Om inzichtelijk te maken welk aandeel van het totale aantal gemeenten wat voor informatie op de website geeft, worden de percentages genoemd van het totale aantal gemeenten (n=294).

³¹ Ten slotte is er een gemeente (0,3% van het totaal) die meldt dat bij elk bezwaar contact wordt opgenomen, maar niet meldt dat het contact (mede) kan zijn gericht op het zoeken van een minnelijke oplossing voor het bezwaar.

³² Schwartz 2010.

³³ Aan elk van de 50 gemeenten die waren geselecteerd ten behoeve van de gesprekken, voegden we de alfabetisch eerstvolgende gemeente toe. Ook deze steekproef is derhalve een gewogen steekproef. Bij het vermelden van de verdeling over de verschillende categorieën in figuur 1 is daarvoor gecorrigeerd.

In de eerste plaats zijn er gemeenten die in hun verordening (min of meer) de modelverordening van de VNG volgen. Een voorbeeld betreft de gemeente Hillegom.

(Hillegom)

Artikel 3. Vooronderzoek en informele behandeling

1. Het bestuursorgaan onderzoekt of het bezwaarschrift of de klacht informeel kan worden afgehandeld alvorens het verder in behandeling te nemen.
2. De informele aanpak start door kort na registratie van het bezwaarschrift of de klacht hierover contact op te nemen met de bezwaarmaker en de betrokken ambtenaar of met de klager en degene over wie geklaagd wordt.
3. Als het bezwaar of de klacht in der minne wordt geschikt, legt het bestuursorgaan de gemaakte afspraken schriftelijk vast en neemt het zo nodig een nieuw besluit.

Vervolgens zijn er gemeenten die de externe bezwaaradviescommissie en/of de secretaris daarvan taak geven om te kijken naar een mogelijke oplossing voor het bezwaar. Voorbeelden betreffen de verordeningen van de gemeente Hardinxveld-Giessendam en Tynaarlo:

(Hardinxveld-Giessendam)

Artikel 8. Bemiddeling

De secretaris onderzoekt of de zaak in der minne kan worden geschikt alvorens het bezwaarschrift in behandeling wordt genomen en verricht daartoe de nodige handelingen.

(Tynaarlo)

Artikel 7. Bemiddeling

De commissie onderzoekt of de zaak in de minne kan worden geschikt alvorens de zaak in behandeling wordt genomen. De secretaris verricht daartoe de nodige handelingen.

In de derde plaats zijn er gemeenten die een eigen regeling hebben geformuleerd, die qua inhoud niet sterk verschilt van de VNG-modelverordening of van de verordeningen waarin de verantwoordelijkheid voor een oplossingsgerichte bezwaarbehandeling aan de externe bezwaaradviescommissie (of de secretaris daarvan) wordt toebedeeld. Voorbeelden bieden de gemeente Alkmaar en Goirle.

(Alkmaar)

Artikel 7. Alternatieve geschillenoplossing

Als blijkt dat de indiener van het bezwaar en het bestuursorgaan willen onderzoeken of er een andere geschikte manier is om het bezwaar, dan wel de achterliggende oorzaak daarvan, op te lossen, dan wordt in afwachting van de uitkomst van die alternatieve oplossing de bezwaarschriftprocedure opgeschort, tenzij de belangen van derde-belanghebbenden daardoor onevenredig worden geschaad.

(Goirle)

Artikel 6. Ingediend bezwaarschrift

1. Op het ingediende bezwaarschrift wordt de datum van ontvangst aangetekend.
2. Indien het bezwaarschrift en het bestreden besluit zich daarvoor lenen, wordt bezwaarmaker door het bestuursorgaan de keuze geboden om het bezwaarschrift eerst op ambtelijk niveau, informeel, te bespreken dan wel het bezwaarschrift direct formeel in behandeling te nemen. De secretaris neemt hiertoe binnen één week na datum van ontvangst van het bezwaarschrift telefonisch contact op met bezwaarmaker.
3. In geval van een informele behandeling wordt samen met bezwaarmaker, bestuursorgaan en eventuele andere (derde)belanghebbende(n) gezocht naar een mogelijke oplossingsrichting.
4. De informele behandeling kan plaatsvinden mits de bezwaarmaker en eventueel (derde)-belanghebbende(n) instemmen met tijdelijke opschorting van de beslistermijn.
5. Indien partijen niet tot een oplossing zijn gekomen dan wel het bezwaarschrift en het bestreden besluit zich niet lenen voor een informele behandeling, wordt het bezwaarschrift in handen van de commissie gesteld.

Ten slotte zijn er gemeenten die blijkens hun verordening het oplossingsgericht behandelen van bezwaren als kern van de bezwaarprocedure zien. Voorbeelden bieden Deventer, Maasgouw en Purmerend.

(Deventer) **Artikel 10.** Bemiddeling

1. Het bestuursorgaan gaat - voor geschikt geachte gevallen - na indiening van het bezwaar binnen twee weken in gesprek met de bezwaarmaker:
 - a. Hierbij wordt gezamenlijk verkend of het bezwaar op een andere manier, buiten de strak omliggende kaders van het bezwaarschrift, kan worden weggenomen of op een andere tot een voor beide partijen acceptabele oplossing kan worden gekomen.
 - b. Indien een herroeping of afwijzing van het primaire besluit niet valt te verwachten wordt nagegaan of het ervaren bezwaar mogelijk anderszins kan worden verzacht.
2. Bezwaarmaker heeft te allen tijde, dus ook nadat het bezwaarschrift in handen is gesteld van de commissie, de mogelijkheid om (alsnog) tot een bemiddeling te verzoeken bij het bestuursorgaan.
3. Het doorzetten van een bezwaar blijft te allen tijde het recht van de bezwaarmaker.

(Maasgouw) **Artikel 2.** Behandeling van bezwaarschriften

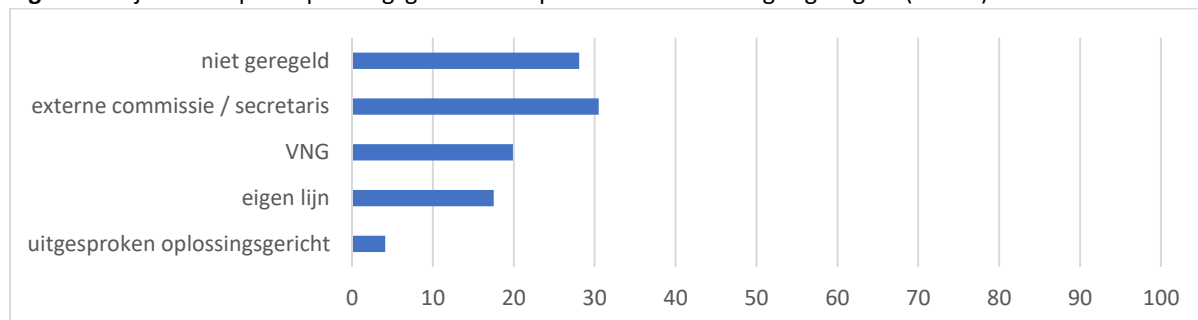
1. De behandeling van een bezwaarschrift kan op de volgende wijzen plaatsvinden:
 - a. op informele wijze; of
 - b. met horen en advisering door de commissie; of
 - c. met ambtelijk horen; of
 - d. op een andere door het bevoegde bestuursorgaan bepaalde wijze.
2. De adviseur bezwarenbehandeling beslist na overleg met bezwaarmaker en eventuele belanghebbenden op welke wijze het bezwaarschrift wordt behandeld.
3. Bezwaarschriften tegen raadsbesluiten worden altijd voorgelegd aan de commissie.

(Purmerend) **Artikel 2.** Wijzen van bezwaarbehandeling

1. De behandeling van het bezwaarschrift verloopt in elke fase zoveel als mogelijk informeel en oplossingsgericht (informele aanpak).
2. De informele aanpak kan starten met het direct na binnenkomst van een bezwaarschrift contact opnemen met de indiener van het bezwaarschrift en het team waarvan het primaire besluit afkomstig is.
3. Onverminderd het gestelde in lid 1 worden beslissingen op bezwaar voorbereid via de interne procedure zoals genoemd in afdeling 2, of – indien daar naar het oordeel van de behandelaar aanleiding toe bestaat – via de adviescommissie voor bezwaarschriften.
4. Welke wijze van behandeling van het bezwaarschrift het meest passend is, wordt door de behandelaar bepaald en is afhankelijk van het ingediende bezwaarschrift en (de aard van) het bestreden besluit.

Hoe vaak wordt in verordeningen van gemeenten niet of juist wel iets geregeld over oplossingsgerichte bezwaarbehandeling? En als iets wordt geregeld, wat is dan de aard van de regeling? Dat is in onderstaande figuur te zien.

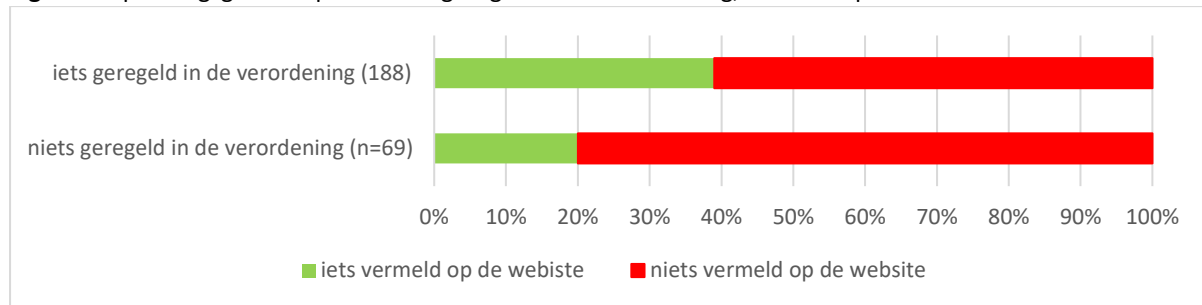
Figuur 1 Wijze waarop de oplossingsgerichte aanpak in de verordening is geregeld (n=292)



In de figuur is te zien dat in bijna 30% van de gemeentelijke verordeningen niet iets is geregeld over oplossingsgerichte bezwaarbehandeling. Is er wel iets geregeld, dan komt een regeling waarin de verantwoordelijkheid voor de oplossingsgerichte aanpak aan de externe commissie (of de secretaris) is toebedeeld het vaakst voor. Het betreft 30% van de verordeningen.

Is er een verband tussen de aanwezigheid van bepalingen oplossingsgerichte bezwaarbehandeling in gemeentelijke verordeningen over bezwaarbehandeling en de informatie over oplossingsgerichte bezwaarbehandeling op de website van gemeenten. Dat is in de onderstaande figuur te zien.

Figuur 2 Oplossingsgerichte procedure: geregeld in de verordening, vermeld op de website?



In de figuur is te zien er niet een een-op-een verband is tussen een regeling over oplossingsgerichte bezwaarbehandeling in de gemeentelijke verordeningen over de bezwaarprocedure en de vermelding daarvan op de website. Van de gemeenten die in de verordening iets hebben geregeld over oplossingsgerichte bezwaarbehandeling (bovenste balk), meldt slechts 39% op de website dat bij de bezwaarbehandeling oplossingsgericht te werk wordt gegaan of kan worden gegaan. Andersom geldt dat van de gemeenten die in hun verordening over de bezwaarprocedure niets hebben geregeld over oplossingsgerichte bezwaarbehandeling (onderste balk) 20% op hun website meldt dat bij de bezwaarbehandeling oplossingsgericht te werk wordt gegaan of kan worden gegaan. Al met al is er geen sterk verband tussen de regeling van de bezwaarprocedure in de gemeentelijke verordeningen over de bezwaarprocedure en de informatie op gemeentelijke websites over de bezwaarprocedure. Ze vertellen vaker niet dan wel hetzelfde verhaal.

5.4 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we gekeken naar informatie op gemeentelijke websites en gemeentelijke verordeningen over de bezwaarprocedure als indicatoren voor een oplossingsgerichte behandeling van bezwaren. We hebben gezien dat in een meerderheid van de verordeningen iets is geregeld over het oplossingsgericht behandelen van bezwaren. Een substantieel aantal gemeenten – zij het een minderheid van het totaal – noemt dat (mogelijk) contact wordt opgenomen met de bezwaarmaker om te bezien of voor het bezwaar een minnelijke oplossing is te vinden.

Is er een verband tussen de inhoud van de verordening van gemeenten en de informatie op hun website? Verondersteld zou kunnen worden dat als in de verordening is bepaald dat bij de bezwaarbehandeling een oplossingsgerichte aanpak wordt gehanteerd, op de website van de betreffende gemeente dit eveneens is te lezen. Het blijkt dat als in de verordening is bepaald dat een oplossingsgerichte aanpak van bezwaren wordt gehanteerd, de kans weliswaar groter dat op de website staat vermeld dat die werkwijze wordt gehanteerd dan wanneer de verordening daar niets over regelt, maar opvallend is dat er een zeer substantieel aantal gemeenten is met een verordening die bepaalt dat een

oplossingsgerichte aanpak van bezwaren wordt gehanteerd zonder dat daarover iets op de website wordt gemeld, én een substantieel aantal gemeenten met een verordening die niets bepaalt over een oplossingsgerichte aanpak van bezwaren, maar wel met een website die vermeldt dat bezwaren oplossingsgericht worden behandeld. Er is derhalve geen sterk verband tussen wat de inhoud van de verordening bepaalt over het oplossingsgericht behandelen van bezwaren en wat de website van de betreffende gemeente daarover meldt.

6. De praktijk van de bezwaarbehandeling bij gemeenten

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk doen we verslag van de inventarisatie van verschillende aspecten van de bezwaarbehandeling door Nederlandse gemeenten, op basis van gesprekken bij 47 gemeenten. We gaan achter-eenvolgens in op hoe de bezwaarbehandeling in de gemeentelijke organisatie is ingebed (par. 6.2), het contact met de bezwaarmaker aan het begin van de procedure (par. 6.3), verschillende routes van bezwaarbehandeling (par. 6.4), het horen van de bezwaarmaker (par. 6.5), de uitkomst van de bezwaarprocedure (par. 6.6) en een aantal reflecties van de respondenten op de procedure in hun gemeente en op een mogelijke toekomstige wijziging van de bezwaarprocedure (par. 6.7 en 6.8).

Twee opmerkingen vooraf. In de eerste plaats geldt voor tien van de gemeenten waar we gesprekken hebben gevoerd dat daar de behandeling van bezwaren in het sociaal domein los staat van de behandeling van de overige bezwaren, hetzij omdat die geheel in ‘eigen beheer’ door de vakafdeling zelf worden behandeld, hetzij omdat de gemeente deelneemt aan een gemeenschappelijke regeling van meerdere gemeenten. Bij die gemeenten betrof het gesprek niet mede de bezwaren over besluiten in het sociaal domein. In de tweede plaats geldt dat de gesprekken bij de gemeenten weliswaar een schat van informatie hebben opgeleverd over de wijze waarop in die gemeenten bezwaren worden behandeld, maar dat desondanks, vanwege de omvang van de steekproef, voorzichtigheid is geboden bij het generaliseren van de uitkomsten van die gesprekken voor het geheel van de gemeenten in Nederland.

6.2 De inbedding van de bezwaarbehandeling in de gemeentelijke organisatie

Of een gemeente nu groot of klein is, steeds zijn twee verschillende soorten afdelingen bij de behandeling van het bezwaar betrokken. Aan de ene kant is dat de afdeling waar het besluit is genomen (die noemen we verder voor het gemak en de consistentie de vakafdeling), aan de andere kant de afdeling waar het bezwaar binnenkomt. Dat is soms de afdeling Juridische Zaken, soms de afdeling bedrijfsvoering, soms een afdeling met nog weer een andere naam. We noemen die afdeling verder: Juridische Zaken. Er is per definitie een vorm van samenwerking tussen Juridische Zaken en de verschillende vakafdelingen, maar de verantwoordelijkheidsverdeling tussen beide verschilt per gemeente.

Grofweg kan worden onderscheiden tussen twee vormen van bezwaarbehandeling. Bij de eerste kan Juridische Zaken worden gezien als *regisseur* van de bezwaarbehandeling, bij de tweede heeft Juridische Zaken veeleer de functie van *secretariaat* van de bezwaarbehandeling.

Juridische Zaken als regisseur

In het model waarin Juridische Zaken als regisseur fungeert, is die afdeling niet alleen de plaats waar het bezwaar binnenkomt, maar is Juridische Zaken ook de afdeling die het voortouw neemt bij keuzes over de wijze van behandeling van het bezwaar. Twee medewerkers van Juridische Zaken bij verschillende gemeenten zeggen daarover:

“De eerste vraag is: is er een oplossing te vinden buiten de commissie?”

“Ik wil zelf eerst helder hebben: klopt het besluit?”

Voor zover er beleid is om zo snel mogelijk na binnenkomst van het bezwaar contact op te nemen met de bezwaarmaker, dan gebeurt dat door Juridische Zaken, en wanneer als werkwijze wordt gehanteerd om aan het begin van de procedure te kijken of er een minnelijke oplossing voor het bezwaar mogelijk is, dan neemt Juridische Zaken daarbij het initiatief.

Juridische Zaken als secretariaat

Bij de tweede vorm van bezwaarbehandeling heeft Juridische Zaken veeleer de functie van secretariaat van de bezwaaradviescommissie. In de meest zuivere vorm van dit model van bezwaarbehandeling beperken de bij Juridische Zaken werkzame secretarissen van de bezwaarcommissie zich tot administratieve taken in de fase tussen de binnenkomst van het bezwaar en de hoorzitting van de bezwaarcommissie, zoals het in kennis stellen van de vakafdeling dat een bezwaar is binnengekomen en het ondersteunen van de externe bezwaaradviescommissie. Met de inhoudelijke behandeling van bezwaren houden zij zich niet bezig. Een secretaris van de bezwaaradviescommissie zegt daarover:

“Wij werken als secretaris voor de commissie, wij gaan niet over de inhoud.”

Wordt er gebeld met de bezwaarmaker, dan gebeurt dat door de vakafdeling. Uitzondering is hoogstens de situatie dat er formele voorvragen aan de orde zijn (betreft het bezwaar een besluit, is het bezwaar verschoonbaar te laat?).

Als Juridische Zaken als regisseur van de bezwaarbehandeling optreedt, wil dat overigens niet zeggen dat de vakafdeling geen rol speelt. Wordt gestreefd naar het zo veel mogelijk vinden van een minnelijke oplossing van het bezwaar, dan is in veel gevallen sprake van contact tussen Juridische Zaken en vakafdeling. Drie medewerkers van Juridische Zaken zeggen daarover:

“Ik neem contact op met de vakafdeling, daar vraag ik: zien jullie kans op bemiddeling?”

“We overleggen direct met de vakafdeling, ook als check of het besluit klopt.”

“Het eerste wat ik doe is: naar de medewerker van de vakafdeling lopen om te kijken: wat is hier aan de hand.”

Als wordt gezien of een gewijzigd besluit zou moeten worden genomen, dan dient de vakafdeling daarbij per definitie te worden betrokken.

Op basis van de gesprekken bij de 47 gemeenten hebben we voor die gemeenten vastgesteld of die meer volgens een regiemodel of volgens een secretariaatsmodel werken. Van die gemeenten werken er 26 met een regiemodel, 21 met een secretariaatsmodel.

6.3 Contact met de bezwaarmaker aan het begin van de procedure

In alle gemeenten waar we gesprekken hebben gevoerd, wordt aan het begin van de procedure contact gelegd met de bezwaarmaker, met in bijna alle gevallen de telefoon als communicatiemiddel. Gemeenten verschillen in de frequentie waarmee ze aan het begin van de procedure contact zoeken met de bezwaarmaker, wie namens de gemeente contact zoekt en wat de insteek is als contact wordt gelegd. In deze paragraaf bespreken we een aantal aspecten van het telefonisch contact tussen gemeente en bezwaarmaker aan het begin van de procedure.

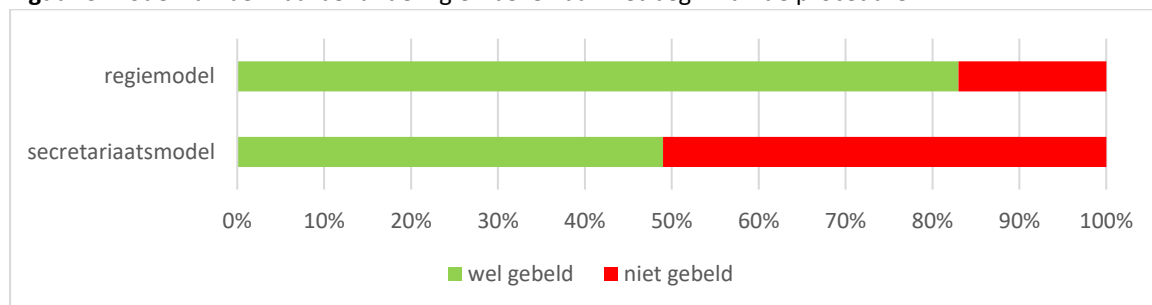
Contact met alle of met een deel van de bezwaarmakers?

De gemeenten waar we gesprekken hebben gevoerd, laten zich in twee categorieën onderverdelen: in een aantal gemeenten wordt in beginsel met iedere bezwaarmaker gebeld, in een aantal andere gemeenten met een selectie van de bezwaarmakers. Als gemeenten met een selectie van de bezwaarmakers bellen, is het criterium: de kans dat voor het bezwaar een minnelijke oplossing kan worden gevonden. Gemeenten die in beginsel met alle bezwaarmakers bellen, maken eigenlijk altijd een uitzondering voor bepaalde categorieën bezwaarmakers of bezwaarzaken. Veelklagers worden regelmatig genoemd als categorie waarvoor een uitzondering geldt op de regel dat met iedereen wordt gebeld. Een andere regelmatig genoemde uitzondering betreft bezwaren die te laat zijn ingediend. In een aantal gemeenten worden ook die bezwaarmakers gebeld, maar in veel gemeenten niet. Daar wordt schriftelijk of per e-mail gevraagd waarom het bezwaar te laat is ingediend, zodat kan worden beoordeeld of er reden is de termijnoverschrijding verschoonbaar te achten. In sommige gemeenten wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende deelgebieden van het bestuursrecht. Is dat het geval, dan geldt meestal dat bij bezwaren tegen besluiten in het sociaal domein in beginsel met iedereen wordt gebeld en bij bezwaren in het ruimtelijk domein met een selectie van bezwaarmakers.

Hoe veel van de bezwaarmakers worden gebeld?

We hebben de respondenten gevraagd met welk percentage van de bezwaarmakers wordt gebeld. In geen van de gemeenten zijn daarover precieze gegevens beschikbaar. Een ruime meerderheid van de respondenten achtte zich desondanks in staat een schatting te maken.³⁴ Op basis daarvan wordt gemiddeld genomen met twee derde van de bezwaarmakers gebeld. Er is een duidelijk verschil tussen gemeenten die werken volgens het regiemodel (Juridische Zaken heeft het voortouw bij het behandelen van bezwaren) en gemeenten die werken volgens het secretariaatsmodel (de vakafdeling heeft het voortouw).

Figuur 3 Model van bezwaarbehandeling en bellen aan het begin van de procedure



In de figuur is te zien dat bij de gemeenten die volgens het regiemodel werken, in 83% van de gevallen wordt gebeld, bij gemeenten die het secretariaatsmodel hanteren in 49%. Bij al deze cijfers moet bedacht worden dat het om kleine aantallen gaat en dat ze bovendien zijn gebaseerd op zelfrapportage.³⁵

³⁴ Het betrof respondenten bij 39 van de 47 gemeenten waar we gesprekken hebben gevoerd.

³⁵ Wat betreft de aantallen: 21 van de schattingen betreffen gemeenten waar Juridische Zaken het voortouw heeft bij de bezwaarbehandeling, 15 van de schattingen betreffen gemeenten waar de vakafdelingen het voortouw hebben. Wat betreft de zelfrapportage over de frequentie waarmee bezwaarmakers worden gebeld: uit eerder onderzoek is bekend dat als zowel bezwaarambtenaren als bezwaarmakers wordt gevraagd of de gemeente telefonisch contact heeft opgenomen, noemen bezwaarambtenaren veel hogere cijfers dan bezwaarmakers. Zie Marseille, De Waard & Wever 2017 en Marseille e.a. 2024.

Contact leggen met de bezwaarmaker

Als contact wordt gezocht met de bezwaarmaker, lukt het in de overgrote meerderheid van de gevallen die te bereiken. Meestal is een telefoonnummer van de bezwaarmaker beschikbaar; als digitaal bezwaar wordt gemaakt, wordt standaard om een telefoonnummer gevraagd. Beschikt de gemeente niet over een telefoonnummer, dan wordt de bezwaarmaker daar (meestal per e-mail) om verzocht. Het komt maar weinig voor dat een bezwaarmaker geen telefoonnummer wil doorgeven.

Bellen als de bezwaarmaker wordt bijgestaan door een professionele rechtshulpverlener

Als de bezwaarmaker wordt vertegenwoordigd door een professionele rechtshulpverlener, wordt in alle gemeenten die wij spraken gebeld met de rechtshulpverlener. De respondenten zijn positief over het contact met rechtshulpverleners. Zij staan in het algemeen open voor het zoeken naar een minnelijke oplossing voor het bezwaar, zo is de ervaring van de respondenten. Men ziet dat het in het belang van hun cliënt kan zijn dat een oplossing wordt gevonden voor het bezwaar.

Doel van het telefoongesprek

In reactie op onze vraag wat het doel is van het telefoongesprek, gaven de respondenten uiteenlopende antwoorden. Vaak wordt het belang van het telefoontje genoemd als mogelijkheid de bezwaarmaker uitleg te geven over de procedure:

“Je neemt ze mee in het proces.”

Andersom kan het telefoongesprek de gemeente ook informatie opleveren over wat er speelt bij de bezwaarmaker en waarom hij bezwaar heeft gemaakt:

“Je vraagt: wat wilt u met het bezwaar?”

“Het gesprek voer je om te kijken: waar staan we en om bij de bezwaarmaker te peilen: wat wil je?”

“Het levert informatie op over hoe iemand er in staat.”

“Meerwaarde is ook dat het vaak anders is dan je denkt.”

Vaak is sprake van het uitwisselen van informatie over en weer:

“Veel uitleggen wat er gaat gebeuren, veel aanhoren wat men er van vindt.”

“Soms willen mensen veel informatie geven, soms hebben ze juist veel vragen.”

Een functie van het gesprek is daarnaast: overleg over hoe de procedure het beste kan worden ingestoken:

“Wilt u een gesprek, of heeft u liever een advies van de externe bezwaaradviescommissie?”

Bij sommige gemeenten is het telefoongesprek nadrukkelijk niet bedoeld om mogelijkheden van een minnelijke oplossing te bespreken. Dat komt later:

“We gebruiken het telefoontje om een afspraak te maken, in het telefoongesprek proberen we de juridische inhoud te vermijden.”

Maar regelmatig is dat juist wel het geval:

“Op grond van wat je met elkaar deelt: heeft het zin om in gesprek te gaan?”

En soms is het een combinatie van dat alles:

“Laten weten wie ik ben, dat het bezwaar in goede handen is, er achter komen wat het probleem is, het bezwaarschrift is namelijk vaak maar twee zinnen, en overleg over de beste manier om het bezwaar te behandelen.”

Het gesprek is niet altijd heel uitvoerig, maar soms wel:

“Meestal blijft het telefoongesprek bij ‘even contact leggen’.”

“Sommige bezwaarmakers hebben er niet zo veel behoefte aan, dan ben je snel klaar, maar soms spreek je iemand wel een half uur.”

De voorbereiding van het telefonisch contact

Voor de voorbereiding van het telefoongesprek maakt het uit of Juridische Zaken of de vakafdeling belt. Wordt gebeld door de vakafdeling, dan is degene die belt in de regel op de hoogte van de inhoud van de zaak. Belt Juridische Zaken, dan is dat soms wel, soms niet het geval.

Er zijn verschillen tussen medewerkers van Juridische Zaken in hoe zij zich voorbereiden op het telefoontje met de bezwaarmaker. Bij sommige gemeenten is uitgangspunt om zo onbevangen mogelijk het gesprek met de bezwaarmaker aan te gaan. De kennis beperkt zich dan veelal tot de inhoud van het besluit en het bezwaar. Er zijn ook gemeenten waar als stelregel geldt: onbevangen bellen, tenzij.

“Meestal heb ik niet het dossier doorgenomen, maar wel als het bezwaar daar aanleiding toe geeft: klopt het besluit wel, kan het niet anders?”

“Als ik het besluit opvraag bij de vakafdeling, vraag ik: zijn er nog bijzonderheden?”

Er zijn ook medewerkers Juridische Zaken die heel bewust wel het dossier bekijken voordat ze bellen.

“Dan kun je beter het gesprek voeren.”

Op dat punt zijn de meningen overigens verdeeld. Behalve bezwaarbehandelaren die vinden dat kennis van het dossier ervoor zorgt dat je het gesprek beter kunt voeren, zijn er ook medewerkers die vinden dat je het gesprek juist beter, want onbevanger, kunt voeren als je het dossier niet hebt gelezen.

Ten slotte geldt voor gemeenten waar Juridische Zaken belt, maar alleen in zaken waarvan men inschat dat er kans is op een minnelijke oplossing, dat het dossier wordt bekeken ten behoeve van de keuze om wel of niet te bellen.

“Bellen is een keuze, en die maak je op grond van het dossier.”

Het begrip voorbereiding kan ook in een wat meer abstracte zin worden opgevat. Dan betreft de voorbereiding ook de vraag hoe goed medewerkers van de gemeente die bellen met bezwaarmakers voor die taak zijn toegerust. In de gesprekken met gemeenten hebben we gevraagd in hoeverre medewerkers die bellen met bezwaarmakers daarvoor een training hebben gehad. In een ruime meerderheid van de gemeenten was dat niet het geval.

Conclusie

Kijken we naar de gemeenten waar we gesprekken hebben gevoerd, dan zijn twee factoren met name van belang voor de frequentie waarmee wordt gebeld: het doel van het contact en de afdeling die belt. Is het telefoongesprek er primair op gericht uitleg te geven over de procedure en wordt het gevoerd door Juridische Zaken, dan is de kans groter dat met (zo goed als) iedere bezwaarmaker contact wordt gezocht dan als het telefoongesprek bedoeld is om te verkennen of het bezwaar op een minnelijke wijze kan worden opgelost en gebeld wordt door de vakafdeling.

De animo om te bellen lijkt groter in gemeenten waar door Juridische Zaken wordt gebeld dan in gemeenten waar het telefonisch contact door de vakafdeling gebeurt. In het eerste geval is bellen een vast onderdeel van het werk van de betreffende medewerker, in het tweede geval niet. Daar komt bij dat in gemeenten waar de vakafdeling belt, de keuze om wel of niet te bellen veelal afhankelijk is van de inschatting van de vakambtenaar of een minnelijke oplossing van het bezwaar tot de mogelijkheden behoort. Van veel secretarissen van bezwaarcommissies hoorden we dat het sterk afhankelijk is van de afdeling die het oorspronkelijke besluit heeft genomen en van de individuele medewerker die daar werkt of er gebeld wordt. Het is dan niet altijd duidelijk wat oorzaak en gevolg is in het geval niet met de bezwaarmaker wordt gebeld: blijft het bellen achterwege omdat de medewerker inschat dat het bezwaar niet tot een minnelijke oplossing kan leiden, of heeft een gebrek aan animo om te bellen tot gevolg dat de medewerker de kans op een minnelijke oplossing (bewust of onbewust) relatief laag inschat?

6.4 Verschillende routes van bezwaarbehandeling

In de klassieke wijze van bezwaarbehandeling wordt een bezwaar zo snel mogelijk op een hoorzitting geagendeerd, tenzij er reden is om het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk, kennelijk ongegrond of kennelijk gegrond te verklaren.

Heeft de gemeente gebeld met de bezwaarmaker, dan kan het in beginsel drie kanten op.

In de *eerste* plaats kan het telefoongesprek er in resulteren dat het bezwaar op een hoorzitting wordt geagendeerd, hetzij omdat dit de voorkeur heeft van de bezwaarbehandelaar, hetzij op grond van de wens van de bezwaarmaker:

“Sommige mensen staan er principieel in, dan ga je snel door naar een hoorzitting.”

Een *tweede* mogelijkheid is dat de bezwaarmaker op grond van het telefoongesprek beslist zijn bezwaar in te trekken.

Een *derde* mogelijkheid is dat in het vervolg op het telefoongesprek wordt gekeken of het bezwaar kan worden afgedaan zonder dat het op een hoorzitting wordt behandeld.

In een substantieel aantal gevallen is dat aan de orde als gemeente en bezwaarmaker de kans aanwezig achten dat een minnelijke oplossing voor het bezwaar wordt gevonden. Bezwaarmaker en gemeente zetten het gesprek dan voort. Een bezwaarbehandelaar:

“Dan zetten we de formele termijn even *on hold*, en gaan we het gesprek aan. Hoe? Wat ze maar willen: op het gemeentehuis, op locatie, eerst met de een, dan met de ander, het is allemaal mogelijk.”

Een andere reden kan zijn dat wordt afgesproken dat de bezwaarmaker een gesprek met een of meer medewerkers van de gemeente krijgt. In zo'n gesprek kan het meerdere kanten op: het kan zijn dat nadere uitleg over de inhoud van het besluit ertoe leidt dat het bezwaar wordt ingetrokken, dat er een minnelijke oplossing wordt gevonden of dat de gemeente zijn besluit wijzigt.

Wat is bepalend voor de keuze tussen die drie mogelijkheden?

In een beperkt aantal gemeenten zet men principieel in op een gesprek met de bezwaarmaker in het vervolg van het telefonisch contact bij de start van de procedure:

“Een gesprek bij de gemeente, dat is de kern van de procedure. Ik [Juridische Zaken] ben er bij als gespreksleider, er is iemand van de vakafdeling en partijen zijn er. Men heeft dan nog niet de stukken, we willen voorkomen dat het niet onbevallen is.”

Maar voor de overgrote meerderheid van de gemeenten geldt dat van een duidelijke voorkeur geen sprake is:

“Het hangt van het telefoongesprek met de bezwaarmaker af hoe het verder gaat, het is echt op de zaak afgestemd.”

Reden om na het telefoongesprek niet te koersen op een hoorzitting kan ook zijn dat men bij de gemeente wil kijken of het besluit wel klopt. Een van de respondenten vertelde dat Juridische Zaken zo veel mogelijk wil voorkomen dat tijdens een hoorzitting blijkt dat het besluit onjuist is en herroepen moet worden. Als het besluit waartegen het bezwaar zich richt niet klopt, vindt men het bij die gemeente voor alle partijen beter als dit wordt vastgesteld voordat de zaak op een hoorzitting wordt behandeld. Het scheelt een hoorzitting, de bezwaarmaker weet sneller waar hij aan toe is en voor de gemeente is het eenvoudiger om met toepassing van artikel 6:19 Awb een gewijzigd primair besluit te nemen dan een beslissing op het bezwaar waarin met toepassing van artikel 7:11 lid 2 Awb het oorspronkelijke besluit wordt herroepen.

Het komt echter ook voor dat de overeenstemming over een gewijzigd besluit wordt vastgelegd in een beslissing op bezwaar.

“Meestal een 6:19-besluit, maar de heroverweging kan ook leiden tot een besluit op bezwaar.”

“Mocht het tot een herziening van het primaire besluit komen, dan wordt dat genomen in de vorm van een besluit op bezwaar, om de druk weg te halen en duidelijk te maken waar we zijn in de procedure.”

Soms is de reden om te koersen op voortzetting van het gesprek in plaats van op een hoorzitting dat de medewerker van de vakafdeling die bij de bezwaarbehandeling is betrokken het spannend vindt om naar de hoorzitting van de bezwaaradviescommissie te gaan en liever het gesprek met de bezwaarmaker voert, in de hoop dat de zaak daarmee kan worden afgedaan.

6.5 Het horen

6.5.1 Inleiding

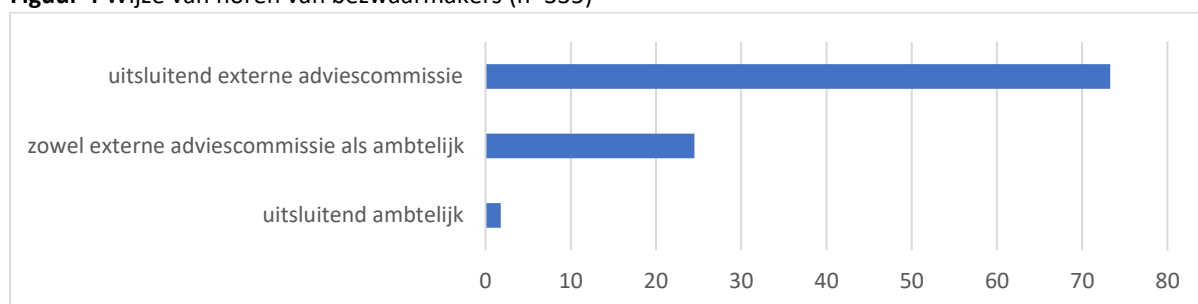
Als het overleg over de behandeling van het bezwaar niet leidt tot overeenstemming en intrekking van het bezwaar, dan wordt gekoerst op een beslissing op bezwaar. Soms zonder dat een hoorzitting wordt gehouden (als het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk, ongegrond of gegrond is), meestal nadat

het bezwaar op een hoorzitting is behandeld. Het horen kan gebeuren door een externe bezwaaradviescommissie of door een of meer ambtenaren. In paragraaf 6.5.2 gaan we in op de vraag hoe vaak gemeenten in het algemeen voor de ene of de andere wijze van horen kiezen, in paragraaf 6.5.3 gaan we in op het horen door de externe bezwaaradviescommissie in de gemeenten waar wij gesprekken hebben gevoerd, in paragraaf 6.5.4 op het ambtelijk horen in die gemeenten.

6.5.2 Verschillende vormen van horen

Hoe vaak kiezen gemeenten voor horen door een externe bezwaaradviescommissie en voor ambtelijk horen? Ter beantwoording van die vraag hebben we gekeken naar de informatie over de bezwaarprocedure op de websites van gemeenten. De informatie die daarop is te vinden toont drie vormen van horen. Er zijn gemeenten die het horen van bezwaarmakers volledig hebben opgedragen aan een externe adviescommissie, in andere gemeenten is het horen volledig aan een of meer ambtenaren opgedragen en er zijn gemeenten waar het horen zowel extern als ambtelijk plaatsvindt.

Figuur 4 Wijze van horen van bezwaarmakers (n=335)



Van de gemeenten waarvan we over informatie beschikken maakt 73,7% uitsluitend gebruik van een externe adviescommissie (bovenste balk), 1,8% van de gemeenten maakt louter gebruik van ambtenaren om te horen (onderste balk) en in 24,5% van de gemeenten worden bezwaarmakers soms gehoord door een externe adviescommissie, soms door een of meer ambtenaren (middelste balk).³⁶

Worden deze cijfers vergeleken met eerder onderzoek naar de wijze van horen van bezwaarmakers, dan is te zien dat sprake is van een daling van het aantal gemeenten waarin het horen plaatsvindt door een externe commissie, zij het dat dit nog steeds veruit de meest voorkomende manier van horen is.³⁷

Er is een verband tussen de grootte van gemeente en de wijze waarop het horen is georganiseerd. In de onderstaande tabel is te zien hoe vaak vier categorieën gemeenten (geordend naar inwoneraantal) voor welke wijze van horen kiezen.

Tabel 2 Inwoneraantal gemeenten en wijze van horen

Wijze van horen	Inwoneraantal				
	t/m 25.000	25-50.000	50-100.000	+ 100.000	Totaal
Externe commissie	85%	77%	68%	28%	73,7%
Beide	15%	21%	27%	69%	24,5%
Ambtelijk	0%	2%	5%	3%	1,8%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%
n	116	131	56	32	335

³⁶ Informatie betreffende 294 gemeenten.

³⁷ Schwartz 2010, p. 57.

In de tabel is te zien dat naarmate een gemeente meer inwoners heeft, de kans kleiner is dat louter wordt gehoord door een externe commissie en de kans groter is dat zowel ambtelijk als extern wordt gehoord. Van de gemeenten met 25.000 of minder inwoners kiest 85% ervoor het horen volledig aan een externe commissie op te dragen. Voor gemeenten met meer dan 100.000 inwoners geldt dat in 28% daarvan het horen louter door een externe commissie gebeurt. In 69% van de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners wordt gekozen voor een combinatie van ambtelijk en extern horen, tegen 15% van de gemeenten met 25.000 of minder inwoners.³⁸

Als zowel extern als ambtelijk wordt gehoord, wordt, zo bleek uit de gesprekken die we voerden, de keuze veelal bepaald door criteria die zijn vastgelegd in de gemeentelijke verordening waarin de bezwaarprocedure is geregeld. In een aantal gemeenten bestaat de mogelijkheid om te beslissen af te wijken van de vastgelegde verdeling, als de bezwaarbehandelaar vindt dat daar goede redenen voor zijn. In een enkele gemeente kan de bezwaarbehandelaar zelf kiezen of in de zaak ambtelijk wordt gehoord, of door de externe commissie.

Bij enkele gemeenten wordt ook rekening gehouden met de voorkeur van de bezwaarmaker:

“In beginsel beslissen wij of ambtelijk of extern wordt gehoord, maar als iemand vraagt om een hoorzitting door de externe commissie, dan doen we dat.”

Dat ‘rekening houden met’ werkt dan een kant op. Bij zaken waarin als regel ambtelijk wordt gehoord, kan in de betreffende gemeente de wens om door de externe commissie te worden gehoord wel worden gehonoreerd, maar in zaken die aan de externe commissie zijn toebedeeld, wordt nooit ambtelijk gehoord – ook al omdat de (spaarzame) verzoeken om van de hoofdregel af te wijken altijd zien op de wens om door de externe commissie te worden gehoord.

6.5.3 Horen door de externe bezwaaradviescommissie

In deze paragraaf is het horen door de externe bezwaaradviescommissie aan de orde. We gaan achtereenvolgens in op de samenstelling, de rol van de secretaris, de rol van het gemeentebestuur als verweerder, de gang van zaken tijdens de hoorzitting in het algemeen en de mate waarin wordt geprobeerd op de hoorzitting een schikking te treffen in het bijzonder.

Samenstelling

De externe commissie bestaat bijna overal volledig uit juristen. Gemeenten met niet-juristen in de commissie zijn op de vingers van een hand te tellen.

De rol van de secretaris

De rol van de secretaris is in de meeste gemeenten dezelfde: hij is verantwoordelijk voor de planning van de zitting en het uitnodigen van partijen, hij zorgt voor een verslag en maakt een concept van het schriftelijke advies van de commissie.

In een minderheid van de gemeenten heeft de secretaris een rol bij de inhoudelijke voorbereiding van de behandeling van de zaak. In een van de gemeenten die wij spraken schrijft de secretaris een ‘reactie op het bezwaar’ met een samenvatting van de geschilpunten en voorstellen voor de wijze van

³⁸ Het verband komt ook naar voren als wordt gekeken naar het gemiddeld inwoneraantal van gemeenten waar louter door een externe commissie wordt gehoord (38.000), gemeenten waar zowel ambtelijk al door een externe commissie wordt gehoord (92.000) en gemeenten waar alleen ambtelijk wordt gehoord (112.000).

behandeling en afdoening van de zaak. Sommige van de secretarissen die wij spraken vertelden dat ze soms, als ze tijd hebben, of als de zaak dat vergt, een samenvatting van de belangrijkste punten van de zaak maken of een raamwerk voor een advies.

De rol van het gemeentebestuur als verweerder

In bijna alle gemeenten is het gebruikelijk dat namens het bestuursorgaan een schriftelijk stuk wordt opgesteld met daarin de visie op het bezwaar. De benaming ervan is in bijna alle gevallen 'verweerschrift'.

Over de meerwaarde van het opstellen van een verweerschrift verschillen de meningen. Sommige respondenten zijn positief:

"De verplichting om een verweerschrift te schrijven helpt, want dan heb je er over nagedacht."

Maar er is ook scepsis:

"Liever niet dan wel een verweerschrift. Want met een verweerschrift, dan speel je te veel rechtbankje."

Ook verschillen de meningen of het gelukkig is dat de inbreng door het bestuursorgaan als verweerschrift wordt aangeduid. In een aantal gemeenten heeft die inbreng een andere benaming:

"Als er een schriftelijk stuk namens het bestuursorgaan komt, heeft dat als benaming: rapportage behandeling bezwaarschrift."

Ook andere alternatieve benamingen worden gebruikt, zoals 'nota van toelichting' en 'schriftelijke reactie op het bezwaarschrift'.

In kleinere gemeenten komt het voor dat de afdeling die het verweerschrift levert, daarbij de hulp van Juridische Zaken zoekt.

"De vakafdeling komt meestal met een verweerschrift. Waarbij ze soms ook de hulp van ons [Juridische Zaken] inschakelen. Deskundigheid zit niet altijd op de vakafdeling."

De gang van zaken tijdens de hoorzitting

In de gesprekken met de bezwaarbehandelaars hebben we gevraagd de gang van zaken tijdens de hoorzitting van de externe commissie te karakteriseren. Lijkt die meer op een klassieke rechtbankzitting (met primair ruimte voor een toelichting/pleidooi door partijen) of is het veeleer een gesprek, waarbij vragen van de commissie centraal staan?

Bijna overal krijgen eerst partijen de mogelijkheid hun standpunt naar voren te brengen en komt de commissie daarna met vragen. Slechts in drie van de gemeenten waar we gesprekken hebben gevoerd heeft de hoorzitting de vorm van een gesprek. In dertig gemeenten was sprake van een klassieke opzet van de hoorzitting, in veertien gemeenten lagen de zaken genuanceerd (bijvoorbeeld omdat binnen het klassieke stramien veel ruimte is voor gesprek of omdat de opzet van de hoorzitting verschilt, al naar gelang de aard van de zaak en/of de persoon van de voorzitter). Verderop in dit gedeelte van deze paragraaf komen we hier op terug.

Als de bezwaarmaker wordt vertegenwoordigd door een advocaat die een pleitnota wil voordragen, kan dat. Bij één gemeente wordt uitdrukkelijk in de uitnodiging voor de hoorzitting vermeld dat het niet de bedoeling is dat pleitnota's worden voorgedragen.

In een aantal gevallen waren onze gesprekspartners niet gelukkig met de klassieke opzet van de hoorzitting en/of met de invulling ervan.

“Ouderwets.”

“De zitting bij de bezwaaradviescommissie is heel formeel, een enorm contrast met de ambtelijke voorbereiding, waar de sfeer juist heel laagdrempelig is. In de sociaal domein-zaken is het wel wat informeler, er is koffie, maar toch: je zit tegenover drie commissieleden, dat neemt bij bezwaarmakers niet alle spanning weg.”

“Bezwaarmakers vinden de externe commissie vaak wel wat formeel, je zit tegenover drie mensen, die vragen: ‘Vertel maar wat er mis is met het besluit.’”

“Veel klantmanagers vinden de commissie eng, de afdeling sociale zaken stuurt dan een jurist.”

Een van de respondenten contrasteert de gang van zaken bij de externe commissie met een zitting bij de rechtbank die hij meemaakte:

“Wij waren bij de rechtbank, daar ging het er ‘modern’ aan toe, dat was heel prettig, bezwaarmakers zijn hier vaak gespannen, je zit als bezwaarmaker vaak voor vijf man.”

De kritische geluiden van de respondenten over de wijze van behandeling van het bezwaar door de externe commissie betreffen soms ook de advisering:

“Zeer gejuridiseerde advisering door de commissie, dat overvalt mensen wel.”

Bij een aantal gemeenten is er binnen het klassieke stramien ruimte voor een wat minder formele wijze van bezwaarbehandeling:

“De hoorzitting is klassiek van opzet, maar als uit het dossier blijkt dat de voorzitter ruimte ziet: eerst een gesprek. In ongeveer een op de drie zaken is dat zo en in de helft van die gevallen lukt het.”

“De opzet van de hoorzitting is klassiek, maar de voorzitter zegt wel: wij hebben alles goed gelezen. Daardoor is het pleidooi meestal heel kort en is er snel een gesprek.”

Bij een beperkt aantal gemeenten heeft de hoorzitting van de bezwaaradviescommissie wel meer de vorm van een gesprek.

“Het gaat hier vrij modern, de voorzitter is ook buurtbemiddelaar.”

In één gemeente is van een vast format geen sprake:

“Hangt ervan af wat wij denken wat goed is, wat de zaak nodig heeft.”

Schikken?

Hoe vaak wordt tijdens hoorzittingen van de externe bezwaarcommissie geprobeerd te schikken, en met hoe veel succes? Twee benaderingen zijn te onderscheiden. De eerste benadering (zichtbaar bij een minderheid van de gemeenten waar we gesprekken voerden) is dat de behandeling door de externe commissie is gericht op het uitbrengen van een advies aan het gemeentebestuur over het op het bezwaar te nemen besluit; het zoeken naar een minnelijke oplossing wordt als gepasseerd station beschouwd, omdat die mogelijkheid in de fase voorafgaand aan de hoorzitting al is verkend.

“De poging is vooraf al ondernomen.”

“Er wordt zelden een schikkingspoging gedaan. Het idee is: de poging is eerder niet gelukt, dan lukt het bij de commissie ook niet.”

In een meerderheid van de gemeenten geldt als benadering dat de commissie, als die mogelijkheden ziet voor een vergelijk, de zitting benut om die te verkennen.

“De commissie is heel helder: liever geen advies, maar dat mensen tevreden de deur uitgaan.”

Gevraagd naar het resultaat van schikkingspogingen vertelden de respondenten dat er maar weinig hoorzittingen zijn waarop de zaak wordt geschikt.

6.5.4 Ambtelijk horen

Op basis van de gesprekken die we hebben gevoerd, is het beeld dat ambtelijke hoorzittingen gemiddeld genomen een wat informeler karakter hebben dan de zitting van een externe bezwaarcommissie.

“Laagdrempelig, in een spreekkamer, met een ronde tafel, vaak gewoon vragen.”

Een van de redenen is dat het bijeenkomsten zijn waarbij minder mensen aanwezig zijn. Op z'n kleinst is het een gesprek tussen de bezwaarmaker en een ambtenaar. Meestal zijn er echter meer mensen aanwezig. Veelal wordt door twee ambtenaren gehoord. Daarnaast is in een meerderheid van de gemeenten die wij spraken ook een vertegenwoordiger van het bestuursorgaan bij de ambtelijke hoorzitting aanwezig – ook al is dit, anders dan bij de hoorzitting van de externe commissie, niet verplicht.

“De voorzitter en secretaris zijn van Juridische Zaken, maar we proberen er altijd iemand van de vakafdeling bij te betrekken.”

Over de vraag of ambtelijke hoorzittingen zich lenen voor een schikking, wordt verschillend gedacht. Sommige respondenten zeggen dat het voor ambtenaren makkelijker is om een schikking te bereiken dan voor een externe commissie.

“De commissie zit meer in de adviesrol, dan is schikken ingewikkelder – voor ons als ambtenaren is het bij een hoorzitting makkelijker.”

“Wij moeten later ook de eventuele beroepszaak doen, dus soms is het: nu is de kans om eruit te komen.”

Maar er is ook terughoudendheid:

“Er wordt wel naar gekeken, maar de zaak is juist naar zitting omdat er al veel zonder succes is geprobeerd.”

“Eigenlijk niet. We gaan ervan uit dat er niet geschikt kan worden. Als de regels goed zijn toegepast, dan is er geen reden om te schikken.”

Afgaande op de gesprekken is het hoge uitzondering dat een ambtelijke hoorzitting in een schikking eindigt.

6.6 De uitkomst van de bezwaarprocedure

De bezwaarprocedure kan op verschillende manieren eindigen. De meest grove tweedeling betreft die tussen procedures die eindigen met een oplossing voor het bezwaar en procedures die eindigen met een eenzijdig besluit van het bestuursorgaan. Bij een oplossingsgerichte bezwaarprocedure wordt ernaar gestreefd – de term ‘oplossingsgericht’ zegt het al – dat zo veel mogelijk bezwaren eindigen met een oplossing voor het bezwaar, veelal resulterend in de intrekking van het bezwaar. Intrekking is dan overigens niet doel op zich, maar consequentie van het feit dat een oplossing voor het bezwaar is gevonden.

De oplossingen voor een bezwaar zijn in drie categorieën onder te verdelen. De eerste categorie betreft bezwaren die voor het gemeentebestuur aanleiding vormen het besluit waar het bezwaar zich tegen richt te wijzigen, hetzij omdat het onjuist is, hetzij omdat een gewijzigd besluit beter tegemoet komt aan de verschillende belangen die bij geschil over het besluit zijn betrokken. De tweede categorie betreft bezwaren die worden ingetrokken nadat uitleg is gegeven over de inhoud van het besluit. Een derde categorie betreft situaties waar de oplossing voor het bezwaar niet ligt in de uitleg of wijziging van het besluit, maar in een of andere vorm van informatie of hulp die de bezwaarmaker, zonder dat er iets aan het besluit verandert, verder helpt. In het tweede geval eindigt de procedure met de intrekking van het bezwaar, in het eerste en derde geval en kan de intrekking worden gezien als oplossing van het probleem dat aanleiding was voor het maken van bezwaar.

Voor de tweede en derde categorie (‘uitleg’ en ‘alternatieve oplossing’) geldt dat die uitkomsten in de regel leiden tot het intrekken van het bezwaar. Voor de eerste categorie (‘gewijzigd besluit’) geldt dat het ervan afhangt of de wijziging wordt gerealiseerd door een gewijzigd primair besluit met toepassing van artikel 6:19 Awb of door een besluit op bezwaar. In het eerste geval zal de bezwaarmaker zijn bezwaar naar aanleiding van het gewijzigde besluit intrekken, in het tweede geval is intrekking niet aan de orde, omdat de bezwaarprocedure met het besluit op bezwaar tot een einde komt.

De mate waarin bezwaren worden ingetrokken vanwege de oplossing van het bezwaar kan worden gezien als indicator voor het succes van de oplossingsgerichte aanpak van bezwaren – overigens zonder dat gesteld kan worden dat naarmate in een bepaalde gemeente meer bezwaren worden ingetrokken, de oplossingsgerichte aanpak van bezwaren in die gemeente succesvoller is. De mate waarin in een bepaalde gemeente bezwaren worden opgelost, kan door verschillende factoren worden beïnvloed. De inspanningen van de gemeente om een oplossing te vinden voor het bezwaar is zeker een factor, maar van belang is ook de kwaliteit van het besluit waar het bezwaar zich tegen richt. Als in een gemeente de inhoudelijke kwaliteit van veel besluiten te wensen overlaat en besluiten slecht zijn gemotiveerd, kan worden verwacht dat er vaker bezwaar wordt gemaakt én is het gemiddeld genomen gemakkelijker om voor een substantieel deel van die bezwaren een oplossing te vinden, juist omdat zo’n groot deel van de bezwaren is gericht tegen onjuiste of slecht gemotiveerde besluiten. Andersom kan worden verwacht dat een gemeente die de primaire besluitvorming op orde heeft, met relatief weinig bezwaren zal worden geconfronteerd – maar wel met bezwaren waar lang niet altijd een oplossing voor is te vinden door uitleg of wijziging van het primaire besluit. Om die reden is voorzichtigheid geboden bij het interpreteren van gegevens over de frequentie waarmee de bezwaarprocedure tot de intrekking van bezwaren leidt.

We hebben desondanks geprobeerd een beeld te krijgen van het percentage bezwaren dat door intrekking van het bezwaar wordt opgelost. We hebben daartoe gezocht naar informatie daarover in jaarverslagen van gemeenten over bezwaarbehandeling. Primair hebben we gezocht in jaarverslagen

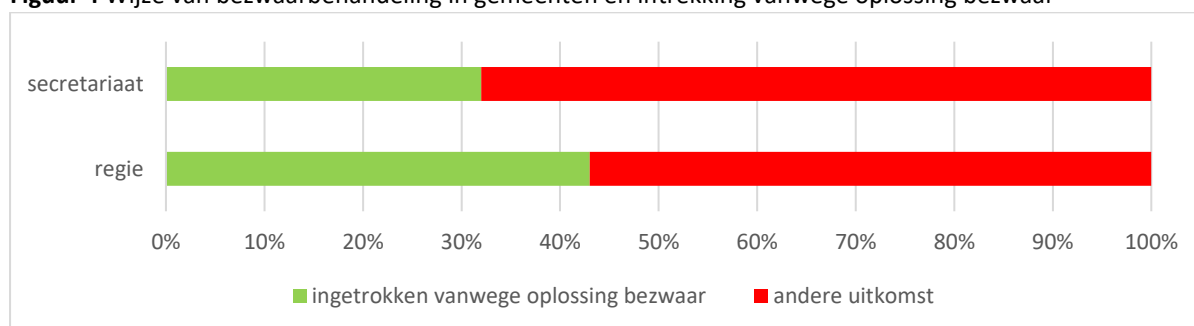
van de gemeenten waar we gesprekken hebben gevoerd, maar om een iets grotere steekproef te krijgen (een zoektocht naar cijfers over de uitkomst van bezwaarbehandeling in jaarverslagen van gemeenten leidt lang niet altijd tot resultaat) hebben we de steekproef uitgebreid tot 100 gemeenten.³⁹ Bij 59 van die gemeenten hebben we in jaarverslagen informatie kunnen vinden over de intrekking van bezwaren. In de meeste jaarverslagen wordt geen onderscheid gemaakt tussen de reden van intrekking. In een aantal jaarverslagen gebeurt dat wel. Op grond daarvan schatten we dat 90% van de intrekkingen van bezwaren als reden heeft dat het bezwaar is opgelost.

Kijken we naar het totaal van de gemeenten, dan is te zien dat gemiddeld 39% van de bezwaarzaken resulteert in een intrekking vanwege de oplossing van het bezwaar.⁴⁰ Tussen gemeenten onderling bestaan behoorlijke verschillen. Het aantal intrekkingen varieert tussen gemeenten van 10% in de gemeente waar de minste bezwaren worden ingetrokken tot 82% in de gemeente waar de meeste bezwaren worden ingetrokken.⁴¹

De vraag is vervolgens of iets kan worden gezegd over factoren die bepalend zijn voor het aantal intrekkingen. We hebben in de eerste plaats gekeken naar het model van bezwaarbehandeling dat gemeenten hanteert (regie of secretariaat) en in de tweede plaats naar de mate waarin door gemeenten aan het begin van de procedure wordt gebeld met de bezwaarmaker.

Maakt het voor het percentage bezwaren dat wordt ingetrokken omdat een oplossing is gevonden voor het bezwaar uit welk model van bezwaarbehandeling de gemeente hanteert, het regie- of het secretariaatsmodel? In de onderstaande figuur is dat te zien.

Figuur 4 Wijze van bezwaarbehandeling in gemeenten en intrekking vanwege oplossing bezwaar



In gemeenten waarin wordt gewerkt volgens het regiemodel wordt 43% van de bezwaren ingetrokken vanwege het bereiken van overeenstemming, in gemeenten met het secretariaatsmodel wordt 32% van de bezwaren ingetrokken vanwege het bereiken van overeenstemming. Dat is weliswaar een

³⁹ Aan elk van de 50 gemeenten die we hebben geselecteerd voor gesprekken over de bezwaarbehandeling hebben we een gemeente 'gekoppeld', zijnde de eerstvolgende gemeente in het alfabet. Daarbij hebben we de onderverdeling gehandhaafd tussen de groep gemeenten die blijken de informatie op hun website elementen van de in artikel 7:1b Awb voorgeschreven werkwijze toepassen en gemeenten waarvoor geldt dat op hun website niet blijkt dat zij dat doen. Voor beide deelverzamelingen van 25 gemeenten geldt dat we steeds de qua alfabet eerstvolgende gemeente hebben geselecteerd om tot een steekproef van 100 gemeenten te komen.

⁴⁰ Het betreft een gewogen gemiddelde van de twee groepen waaruit de steekproef van jaarverslagen is samengesteld: de gemeenten die op hun website niets hebben vermeld over een oplossingsgerichte aanpak van bezwaarbehandeling en gemeenten die daar wel iets over hebben gemeld. Van die eerste groep zijn er 29 waarvan we over gegevens beschikken, van de tweede groep 30.

⁴¹ De standaarddeviatie van de ruwe (niet gewogen) data bedraagt 16.

duidelijk verschil, zij het niet een heel groot verschil en bovendien een verschil dat is gebaseerd op een relatief kleine hoeveelheid waarnemingen.⁴²

Maakt het uit, voor het percentage bezwaren dat in een bepaalde gemeente wordt ingetrokken omdat een oplossing is gevonden voor het bezwaar, hoe vaak in die gemeente aan het begin van de procedure met de bezwaarmaker wordt gebeld? Ook tussen die twee variabelen vonden we een – matig sterk – verband.⁴³ Iets minder in abstracte termen gesteld: in gemeenten waar vaker met bezwaarmakers wordt gebeld, is de kans groter dat het bezwaar wordt ingetrokken omdat een oplossing voor het bezwaar is gevonden.

Dat we zowel een verband vonden tussen het model van bezwaarbehandeling en de mate waarin bezwaren worden ingetrokken omdat een oplossing is gevonden voor het bezwaar, als ook tussen het bellen met bezwaarmakers en intrekking, verbaast niet. Immers, gemeenten die het regiemodel van bezwaarbehandeling hanteren, bellen vaker aan het begin van de procedure met bezwaarmakers dan gemeenten die het secretariaatsmodel van bezwaarbehandeling hanteren.⁴⁴

6.7 Reflectie van de respondenten op de bezwaarprocedure in hun gemeente

We hebben de bezwaarbehandelaars van de gemeenten waar we gesprekken hebben gevoerd, gevraagd wat zij de grootste voor- en nadelen van de werkwijze in hun gemeente vonden. Het geheel van hun antwoorden kan worden gegroepeerd in vier thema's. Een eerste thema betreft de samenwerking tussen Juridische Zaken en de vakafdeling bij de behandeling van bezwaren, het tweede thema het gebruik van de bezwaarprocedure om te zoeken naar een oplossing voor het geschil, het derde thema de kosten en doorlooptijden van de bezwaarprocedure, het vierde en laatste thema de waarde van persoonlijk contact met de bezwaarmaker in de procedure, mede in het licht van het vertrouwen in de overheid.

Eerste thema: samenwerking tussen Juridische Zaken en vakafdeling

Het eerste thema betreft de samenwerking tussen Juridische Zaken en vakafdeling. Dat werd vooral genoemd door respondenten in gemeenten waarin een oplossingsgerichte aanpak van bezwaren wordt voorgestaan. Een goede samenwerking tussen Juridische Zaken en de vakafdeling is daarvoor een noodzakelijke voorwaarde.

Sommige respondenten waren uitgesproken positief over de samenwerking met de vakafdeling. Goede onderlinge contacten worden daarvoor als essentieel gezien. De schaalgrootte van de gemeente kan dan helpen:

“Een oplossingsgerichte aanpak is makkelijker in een kleine gemeente, je loopt sneller bij elkaar binnen.”

Maar diezelfde schaalgrootte kan ook nadelen hebben. Zo werd genoemd dat een kleine afstand tussen Juridische Zaken en de vakafdeling weliswaar voordelen heeft, maar ook ten koste kan gaan van de neutraliteit van de beoordeling van bezwaren.

⁴² Het betreft jaarverslagen van 24 gemeenten die volgens het regie-model werken en jaarverslagen van 19 gemeenten die volgens het secretariaatsmodel werken.

⁴³ $r = .410$, $p < .05$, $n = 36$.

⁴⁴ Zie paragraaf 6.3.

Niet overal verloopt de samenwerking rimpelloos. Een respondent merkte over de positie van zijn eigen afdeling op:

“We zijn als JZ het juridisch geweten, daardoor zijn we niet altijd populair.”

Er wordt ook verschillend gedacht over de meest ideale werkverdeling tussen Juridische Zaken en de vakafdelingen. Een aantal van de respondenten was uitgesproken voorstander van een voortrekkersrol van Juridische Zaken bij de behandeling van bezwaren, mede omdat Juridische Zaken een onafhankelijk, onbevangen en onpartijdig positie ten opzichte van bezwaren zou hebben. Een respondent in een gemeente waar niet Juridische Zaken maar de vakafdeling verantwoordelijk is voor het contact met de bezwaarmaker, zegt:

“Het zou het beste zijn als JZ belt, vanwege onze onafhankelijke positie.”

Over de rol en opstelling van de vakafdeling bij de behandeling van bezwaren wordt verschillend gedacht. Soms wordt de vakafdeling als motor van de bezwaarbehandeling gezien:

“Mooi dat de behandeling dicht op het primaire proces zit.”

“Voordeel van de werkafspraken in onze gemeente is dat de primaire afdeling eigenaar is van het geschil, en ook op zoek gaat naar de oplossing.”

“Bij ons heeft de vakafdeling een centrale rol: het is hun besluit en dus ook hun procedure.”

Maar een aantal andere respondenten ziet de opstelling van de vakafdeling juist als achilleshiel voor een succesvolle oplossingsgerichte aanpak van bezwaren. Het kan afbreuk doen aan de helderheid van het proces en niet overal is sprake van voldoende kennis van zaken en/of commitment:

“Doordat de verschillende vakafdelingen het voortouw hebben, zijn we de grip op een uniforme afdoening een beetje kwijt.”

“Niet bij alle onderdelen van de gemeente is er evenveel kennis om goed met het proces van de passende aanpak om te gaan.”

“Onze werkwijze, de passende aanpak, daar wordt verschillend over gedacht. De ene ambtenaar vindt het leuk, de andere niet. Ook is er verschil tussen afdelingen. Bij bouwen/wonen is men positief, bij verkeer is de houding: liever niet.”

“Niet iedereen van de vakafdeling is enthousiast.”

“Misschien wordt in de organisatie soms iets te gemakkelijk gezegd: praten heeft geen zin.”

In de gemeente Noordoostpolder is de samenwerking in het kader van de bezwaarbehandeling niet beperkt tot Juridische Zaken en de vakafdeling. Alle medewerkers die dat willen, kunnen zich aanmelden voor het bellen met bezwaarmakers. Daardoor wordt bij de start van de procedure door medewerkers van verschillende afdelingen van de gemeente gebeld, vanuit de gedachte dat een goede bezwaarbehandeling de hele gemeente aangaat en dat zich overal in de organisatie ambassadeurs bevinden van passend contact met de burger.

Tweede thema: zoeken naar een oplossing voor het bezwaar

Een tweede thema betreft de voor- en nadelen van een oplossingsgerichte bezwaarbehandeling. Die wordt soms in heel algemene termen als positief aangeduid (“Er is veel ruimte voor een informele

aanpak en voor maatwerk” en: “We lossen veel informeel op, zonder juridische strijd”), soms in meer specifieke bewoordingen (“Met een persoonlijke benadering kun je tot een oplossing komen”, en, nog specifieker: “De passende aanpak betekent grote winst, in Kamer 1 [zaken in het sociaal domein] zijn er nauwelijks meer zaken die op de hoorzitting komen”).

Regelmatig wordt benadrukt dat de kracht van de oplossingsgerichte aanpak ook is dat behandeling door de externe bezwaaradviescommissie er onderdeel van kan uitmaken (“Combinatie oplossingsgerichte aanpak en behandeling door onafhankelijke commissie”), dat voor elke zaak wordt gekeken wat de beste aanpak is (“Waaier van afhandelingsmogelijkheden”) en dat het de kans vergroot dat alleen zaken bij de externe bezwaarcommissie komen waar dat meerwaarde heeft (“Passende aanpak als filter”).

Al die positieve geluiden nemen niet weg dat ook kanttekeningen worden geplaatst bij de praktijk van het informeel afdoen van bezwaarzaken.

“Er gebeurt heel veel achter de schermen, het is onduidelijk wie wat heeft toegezegd, verslaglegging is onder de maat.”

Anderen noemen dat het succes van een oplossingsgerichte aanpak staat of valt met medewerkers die over de juiste vaardigheden beschikken. Op dat punt valt nog behoorlijk wat te winnen, zo wordt opgemerkt.

Een aantal respondenten noemt de voordelen van een meer klassieke wijze van bezwaarbehandeling (“De behandeling van bezwaren gebeurt zorgvuldig, het is heel duidelijk hoe wij werken, daarom heel consistent in de uitvoering”), maar er worden ook negatieve aspecten van die wijze van bezwaarbehandeling genoemd, met name de formele insteek door de externe commissie (“De commissie is heel formeel” en: “Negatief: zeer gejuridiseerde advisering door de commissie, dat overvalt de mensen”).

Derde thema: kosten en doorlooptijden

Een derde thema betreft de kosten van de bezwaarbehandeling en de doorlooptijden van bezwaarprocedures. Respondenten noemen de kosten en doorlooptijden van de oplossingsgerichte aanpak zowel als positief als ook als negatief punt van de bezwaarbehandeling in hun gemeente. Een staalkaart van positieve geluiden over kosten en doorlooptijden van bezwaarbehandeling volgens de oplossingsgerichte aanpak:

“Het bespaart geld, er wordt veel opgelost voordat het bij de commissie komt, er hoeven minder verweerschriften te worden geschreven, minder adviezen, de secretarissen kunnen andere dingen doen.”

“Door de passende aanpak gaat het sneller, het levert betere uitkomsten en bezwaarmakers zijn tevredener.”

“Op het eerste gezicht kost het misschien meer tijd, maar onder de streep: niet meer tijd dan een traditionele procedure en misschien wel effectiever.”

“Onze werkwijze scheelt tijd, met name omdat het telefoongesprek veel bezwaren afvangt.”

Respondenten noemen echter ook dat er zaken zijn waarin het zoeken naar een oplossing voor vertraging zorgt, zonder de zekerheid dat daadwerkelijk een oplossing voor het bezwaar wordt gevonden.

Een probleem in kleine gemeenten waar relatief veel zaken bij de bezwaaradviescommissie terecht komen, kan zijn dat de commissie niet vaak bijeenkomt, met als gevolg dat de bezwaarmaker lang

moet wachten voordat hij zijn bezwaar op een hoorzitting kan toelichten.

Onder de noemer 'kosten' kunnen ook onnodige formaliteiten en juridisering worden geschaard. Een voorbeeld van dat eerste wordt genoemd door een respondent in een gemeente waar niet per e-mail bezwaar kan worden gemaakt en waar bezwaren die per e-mail zijn ingediend niet als bezwaar in behandeling worden genomen. Over het verschijnsel juridisering merkt een van de respondenten op:

"De twee gemeenten waar we mee samenwerken, daar gaat het formeler dan in mijn eigen gemeente, je hebt daar grote teams met juristen, dan gaat het vanzelf op de formele toer."

Een aantal respondenten vraagt aandacht voor het verband tussen het aantal ingediende bezwaren en de kwaliteit en de motivering van de primaire besluiten. Als die beter zou zijn, zouden veel bezwaren kunnen worden voorkomen.

Vierde thema: persoonlijk contact in de bezwaarprocedure en het vertrouwen in de overheid

Een vierde en laatste thema betreft de waarde van persoonlijk contact in de bezwaarprocedure. Dat werd door een aantal respondenten als een van de belangrijkste elementen van de procedure genoemd. Contact kan een functie vervullen bij het vinden van een oplossing voor het bezwaar, maar het kan ook een meer algemene betekenis hebben. De volgende twee citaten illustreren dat:

"Soms lukt het niet een oplossing te vinden, maar toch: het persoonlijk contact is er geweest."

"Dat je een persoonlijk gesprek hebt, dat klaart vaak de lucht, is positief voor de verstandhouding, vertrouwen."

Er zijn uiteraard meer bronnen van vertrouwen dan contact. Zo noemen respondenten die werken in gemeenten die een meer klassieke wijze van bezwaarbehandeling toepassen het belang van de inbreng van de onafhankelijke externe bezwaarcommissie en van "een gestructureerde procedure die duidelijk is voor partijen". Dat neemt niet weg dat er in die gemeenten ook respondenten zijn die met enige jaloezie kijken naar gemeenten die inzetten op een oplossingsgerichte aanpak van bezwaren:

"Ik zou graag meer tijd willen hebben om van tevoren met de bezwaarmaker te spreken, dan weet je beter wat er aan de hand is, mensen vinden het fijn om iemand van de gemeente te spreken."

Beschouwing

Wat kunnen we concluderen uit het geheel van reflecties van bezwaarmedewerkers over wat zij zien als grootste voor- en nadelen van de wijze van bezwaarbehandeling in hun gemeente? Het dominante beeld is dat een kwalitatief goede bezwaarbehandeling staat of valt met de juridische kennis en de communicatieve vaardigheden van, en met een goede taakverdeling en samenwerking tussen de verschillende gemeentelijke spelers (de afdeling Juridische Zaken, de vakafdelingen en, indien aan de orde, de externe bezwaaradviescommissie) en daarnaast dat de kwaliteit van bezwaarbehandeling niet alleen van waarde is voor de degenen die bij een specifieke bezwaarzaak zijn betrokken, maar ook voor het vertrouwen de overheid in het algemeen.

6.8 Reflectie van de respondenten op de mogelijke invoering van artikel 7:1b Awb

In bijna alle gesprekken bij de gemeenten was de vraag aan de orde hoe men aankijkt tegen de invoering van artikel 7:1b Awb, dat bestuursorganen verplicht om contact op te nemen met bezwaarmakers om een oplossingsgerichte aanpak van het bezwaar te bespreken.

De reacties waren in meerderheid positief, zij het dat er ook scepsis te horen was en verschillende respondenten kanttekeningen plaatsten bij het ontbreken van een uitzondering op de verplichting contact op te nemen. Opvallend – zij het niet verrassend – is ook dat de scepsis vaker te horen was bij respondenten in gemeenten waar relatief weinig contact met bezwaarmakers wordt opgenomen.

Instemming

Als respondenten zich positief uitlaten over artikel 7:1b Awb, is dat vaak omdat men die bepaling ziet als aansporing om in de bezwaarprocedure oplossingsgericht te werk te gaan.

“Positieve ontwikkeling. Het haalt het vrijblijvende aspect van het informele overleg eraf.”

“Wel mooie stok achter de deur.”

“Voor de uitvoering is het niet verkeerd als artikel 7:1b Awb wordt ingevoerd.”

In een aantal gesprekken werd opgemerkt dat invoering van artikel 7:1b Awb voor de eigen gemeente niet nodig is, maar wel van meerwaarde kan zijn voor andere gemeenten:

“Het kan gemeenten die nog niet zo werken op het spoor zetten.”

“Voor ons zou het geen probleem opleveren, want we doen het al. En voor andere gemeenten zou het als incentive kunnen werken.”

Maar ook in gemeenten waar niet veelvuldig contact wordt gelegd met de bezwaarmaker, worden positieve geluiden gehoord:

“We staan er wel positief tegenover het anders te doen.”

In een aantal gevallen werd de principiële betekenis van artikel 7:1b Awb genoemd:

“Zo moet je altijd werken, als andere gemeenten dat niet doen, dan is het niet verkeerd dat ze dat in artikel 7:1b lezen.”

“Het is zoals het zou moeten in de huidige tijd.”

“Goed dat daar aandacht aan wordt besteed, want het kan veel opleveren.”

“Dat juich ik alleen maar toe. Communicatie, in gesprek gaan, zoeken naar oplossingen.”

In een geval werd benadrukt dat invoering van artikel 7:1b Awb weliswaar van belang is, maar dat het niet het enige is wat nodig is om een oplossingsgerichte aanpak van bezwaren te realiseren:

“Het gaat om een totaalpakket, ook brieven verbeteren, ook bellen bij belastende beschikkingen.”

Invoering van artikel 7:1b Awb werd door een aantal respondenten gezien als steun in de rug voor de werkwijze in de eigen gemeente:

“Voer maar in, we zijn al een eind op weg!”

“Kom maar op met dat artikel.”

Het belang van artikel 7:1b Awb werd daarnaast gekoppeld aan het gezag dat uitgaat van vastlegging van een handelingsnorm in de wet:

“Als het in de wet staat, dan moet je je er aan conformeren.”

“Invoering van artikel 7:1b Awb zou ons dwingen het proces vast te leggen. Als het er staat, is de kans ook groter dat het gebeurt.”

In een enkel geval werd genoemd dat vastlegging van de oplossingsgerichte werkwijze in bezwaar de rechtsvorming vooruit kan helpen.

“Ik denk wel dat het goed is dat het wordt ingevoerd. Waarom? Intern is er wel verschil in welke collega op de zaak wordt gezet. Sommige collega's zijn minder geneigd het overleg te zoeken, daar kan invoering van artikel 7:1b Awb een aansporing zijn, en dan kan je daar ook rechtspraak over krijgen, aanknopingspunten over hoe je dat het beste kunt doen.”

Voorts werd genoemd dat invoering van artikel 7:1b Awb kan helpen een werkwijze te consolideren of uit te bouwen die op de werkvloer is ontwikkeld:

“Het is een zetje in de goede richting waarbij helpt dat het wettelijk is geregeld, dan kan je er op terugvallen, ook bij managers die het belang wellicht minder zien.”

“Over de werkwijze die we hanteren [als regel bellen met de bezwaarmaker] wordt binnen de organisatie verschillend gedacht. De ene vakambtenaar vindt het leuk, de andere minder – en er zijn verschillen tussen de afdelingen. Artikel 7:1b Awb gaat helpen om de verordening af te stemmen op de officiële werkwijze.”

Twee keer werd expliciet het belang van (de rechtszekerheid van) de bezwaarmakende burger genoemd:

“Als het wordt ingevoerd, kunnen partijen zich er op beroepen. Als bezwaarmaker zou ik het fijn vinden als ik weet dat ik dat [gebeld worden aan het begin van de procedure] kan verwachten.”

“Positief is: duidelijkheid naar de bezwaarmaker.”

Voor een aantal respondenten geldt dat de meerwaarde van invoering voor hen niet heel duidelijk is, maar dat ze geen bezwaren noemen:

“Geen moeite mee, geen last van.”

“Ik weet niet of het wat toevoegt.”

“Mooi, maar het voegt niet heel veel toe.”

“Om gemeenten er toe aan te zetten met bezwaarmakers in gesprek te gaan, dat realiseer je niet met wetgeving, het is een cultuurprobleem.”

In alle vier de gevallen gaat het om respondenten die vinden dat hun eigen gemeente al (behoorlijk) volgens de uitgangspunten van artikel 7:1b Awb werkt.

Kanttekeningen

Behalve instemmende en neutrale reacties is ook sprake van scepsis en kanttekeningen bij een mogelijke invoering van artikel 7:1b Awb.

Een eerste kanttekening, die in twee gesprekken werd genoemd, is dat de tekst van de bepaling niet concreet genoeg is. De ene respondent leek dat overigens problematischer te vinden dan de andere respondent:

“Het is niet concreet, maar heel algemeen geformuleerd, daardoor ben ik niet zo optimistisch dat het in onze gemeente veel zal opleveren.”

“Vrij vaag geformuleerd, maar als de gemeente er handen en voeten aan geeft, kan het werken.”

In een enkel geval werden meer principiële bezwaren genoemd. In een van de gesprekken werd de vraag opgeworpen of je van overheden kunt vergen dat ze met iedere bezwaarmaker contact opnemen:

“Formeel voldoen we niet aan artikel 7:1b. Maar de vraag is natuurlijk hoe ver de inspanningsverplichting reikt. Het is immers ook weer niet zo dat de burger geen enkele verplichting heeft, bijvoorbeeld om zich redelijk op te stellen en niet steeds het onderste uit de kan te willen halen. Er is natuurlijk een beperking in tijd en geld, en capaciteit. De gemeente heeft gewoon heel veel op zijn bordje en je kunt niet eindeloos met de burger overleggen over de afdoening van het bezwaarschrift. In beginsel ben ik het best eens met het uitgangspunt dat het bestuursorgaan responsief moet zijn ten opzichte van de burger, maar verwacht dan ook van de burger een zekere verantwoordelijkheid en niet het eindeloos doorprocederen. Ik denk aan de situatie dat de burger termijnen steeds oprekte en uiteindelijk het gemeentebestuur verweet niet tijdig te hebben besloten. Kortom: een beginsel is goed, maar het moet wel binnen de redelijkheid worden uitgelegd.”

Principiële bezwaren kunnen ook verband houden met de visie op welk doel wordt gediend met het contact met de bezwaarmaker. In een gesprek werd de kansrijkheid van een minnelijke oplossing genoemd als criterium voor het zoeken van contact met de bezwaarmaker, met als implicatie dat de meerwaarde van contact los daarvan eigenlijk niet aanwezig is.

“Ik denk dat de invoering van artikel 7:1a Awb er toe leidt dat je in veel gevallen moet bellen zonder dat je iets te bieden hebt. De vakafdeling in onze gemeente belt daarom selectief.”

Wanneer sprake was van scepsis, had dat in de meeste gevallen te maken met het ontbreken van uitzonderingen op de verplichting van artikel 7:1b Awb om contact te zoeken met de bezwaarmaker. In een aantal gevallen werd de scepsis louter in algemene bewoordingen geformuleerd, in een aantal andere gevallen noemden respondenten categorieën zaken waarvoor een uitzondering zou moeten worden gemaakt.

Enkele voorbeelden van in algemene bewoordingen geformuleerde scepsis over het ontbreken van uitzonderingen op de verplichting contact te zoeken:

“Er zijn zaken waar het geen meerwaarde heeft.”

“Van belang is de vrijheid om als gemeente zelf te bepalen met wie je belt. Invoering zou voor ons weinig toevoegen, omdat hier al doelstelling is om contact te leggen met de bezwaarmaker.”

“Of het een goed idee is een bepaling als artikel 7:1b Awb in te voeren, hangt af van de verwachtingen over de reikwijdte/invulling ervan. Het moet niet een soort dwangbuis worden.”

“Niet bij alle zaken heeft het zin om contact te leggen. Of het zin heeft, valt uit het bezwaarschrift af te leiden.”

In een aantal gevallen werd meer specifiek genoemd bij welke categorieën bezwaren een uitzondering zou moeten worden gemaakt op de verplichting contact op te nemen.

“Ook al is persoonlijk contact in een aantal gevallen van meerwaarde en kunnen we het in bezwaar vaker toepassen, bij sommige inwoners is het niet te realiseren om in overleg te gaan. Harlingen is een kleine gemeente. Dat maakt contact soms makkelijker, maar soms ook lastiger, door ervaringen in het verleden.”

“Geen voorstander van de verplichting om in alle gevallen te bellen, het kan ook tot misbruik leiden. Om gemeenten er toe aan te zetten met bezwaarmakers in gesprek te gaan, dat realiseer je niet met wetgeving, het is een cultuurprobleem.”

“Dan moet het dus ik alle gevallen, dus ook bij veelklagers. Het heeft niet in alle gevallen zin. Ik wil een escape hebben.”

“Als besluitvorming het einde is van een heel traject, met heel veel overleg, dan past het niet helemaal om nog een keer te gaan bellen.”

“Als het verplicht wordt, is bij ons niet iedereen heel blij. Er komen dan ongetwijfeld vragen als: bij veel bezwaarmakers, moet je dan iedereen bellen, en: moet je ook veelklagers iedere keer bellen?”

“Het is de vraag in hoeverre de algemene verplichting om contact op te nemen, past bij de veelheid aan bezwaarmakers. Juist de veelklagers bijvoorbeeld: daar heeft dat contact eigenlijk niet zo veel zin en is soms zelfs contraproductief, dan kun je beter meteen formeel de procedure volgen.”

“Niet altijd wordt standaard contact opgenomen. Dat heeft ook geen zin. Bij handhavingszaken bijvoorbeeld en in situaties waarin er heel veel bezwaarmakers zijn. Dan heeft het meer zin om de zaak naar de commissie te sturen zodat de bezwaren helder worden uiteengezet.”

Uit de weergave van de gesprekken op dit punt blijkt dat uiteenlopende categorieën bezwaarmakers worden genoemd ten aanzien waarvan een uitzondering zou moeten worden gemaakt op de verplichting contact op te nemen. Het vaakst worden veelklagers genoemd. Daarnaast worden genoemd, bezwaarmakers die misbruik maken van procedures of waar niet mee valt te communiceren, procedures met veel bezwaarmakers, procedures waar in het voortraject al veel contact is geweest en handhavingszaken.

Een volgende reden voor scepsis is dat de verplichting om contact op te nemen lastig is te realiseren, gezien de wijze waarop de bezwaarbehandeling in de eigen gemeente is georganiseerd en gezien de werkwijze van de personen die daarbij betrokken zijn:

“De informele aanpak is wel heel erg afhankelijk van de persoon die de zaak behandelt. Als wij als afdeling Juridische Zaken zouden bellen: het nadeel is dan dat we ons moeten inlezen.”

“Dan zou de vakafdeling standaard contact moeten opnemen. Dat zouden ze wel lastig vinden, om iemand op te bellen die het niet eens is met een besluit. De verplichting om te bellen is moeilijker bij het ruimtelijk domein dan bij het sociaal domein, want daar is sowieso meer contact met burgers. Bij invoering zouden wij, als secretariaat van de bezwaarcommissie, tussenpersoon kunnen zijn. Wij werken als secretariaat van de commissie, wij gaan niet over de inhoud.”

Scepsis kan ten slotte ook voortkomen uit het feit dat men zich afvraagt of de verplichting om contact op te nemen wel een proportioneel en effectief middel is om het doel dat ermee wordt beoogd, een oplossingsgerichte aanpak van het bezwaar, te realiseren:

“De vraag is of deze bepaling, waarin op formele wijze een informeel overleg wordt vastgelegd, wel heel

gelukkig is. Want is het qua kosten te doen als met iedereen die een bezwaarschrift indient contact moet worden opgenomen, ook als eigenlijk helemaal geen bezwaar kan worden gemaakt, bijvoorbeeld omdat het bezwaar niet is gericht tegen een appellabel besluit. Bestaat dan niet het risico dat een podium wordt geboden aan de verkeerde mensen? Bezwaren die een inhoudelijke beoordeling verdienen kunnen ondergesneeuwd raken.”

“Een beetje dubbel gevoel over artikel 7:1b Awb. Aan de ene kant kan de bepaling een duwtje in de rug van organisaties zijn, maar de verplichting kan ook beperkend werken. Als het verplicht is om contact op te nemen, bestaat ook het gevaar dat het een ‘moetje’ wordt. In hoeverre leidt dit dan nog tot minnelijke oplossingen waar burgers tevreden over zijn? Nu is het zo dat wanneer je als gemeente contact opneemt, je een soort *goodwill* hebt, omdat je het niet hebt gedaan omdat je ertoe verplicht was. Maar is die *goodwill* er nog steeds als sprake is van een verplichting om contact op te nemen?”

Beschouwing

Als we het geheel van reacties op de vraag naar de wenselijkheid van invoering van artikel 7:1b Awb in ogenschouw nemen, valt een aantal zaken op.

In de eerste plaats ontbreken principiële bezwaren bijna geheel.

In de tweede plaats is bij de overgrote meerderheid van de respondenten sprake van instemming met het idee om in de wet vast te leggen dat bestuursorganen zo snel mogelijk na de start van de procedure contact zoeken met de bezwaarmaker om te bespreken hoe de zaak het beste kan worden behandeld.

Een substantieel aantal respondenten plaatst wel kanttekeningen bij het voornemen van de wetgever. Die kanttekeningen zijn in drie categorieën onder te verdelen.

Enkele respondenten stellen vragen bij de uitvoerbaarheid van de verplichting van artikel 7:1b Awb, gezien de wijze waarop de bezwaarbehandeling in hun eigen gemeente is georganiseerd.

Vervolgens is er een beperkt aantal respondenten dat vindt dat direct contact met bezwaarmakers alleen van meerwaarde is als denkbaar is dat het de eerste stap is op weg naar een minnelijke oplossing van het geschil. De verplichting zou zich moeten beperken tot zaken waarin de bezwaarbehandelaar die kans aanwezig acht.

Ten slotte is er een substantiële groep respondenten die zonder meer positief staat tegenover een algemene verplichting, maar wel de mogelijkheid wil hebben om in uitzonderingsgevallen geen contact te hoeven opnemen. Wat die uitzonderingsgevallen zouden moeten zijn, verschilt per respondent. Het vaakst worden genoemd, bezwaren die afkomstig zijn van personen die de gemeente met een onmetelijke hoeveelheid bezwaarschriften opzadelen, de zogenoemde veelklagers.

7. Conclusie

In dit onderzoek is een beeld geschetst van de wijze waarop gemeenten hun bezwaarprocedure hebben georganiseerd, met bijzondere aandacht voor de mate waarin en de manier waarop gemeenten proberen een oplossing te vinden voor de bezwaren die tegen besluiten van gemeentelijke bestuursorganen worden ingediend.

Achtergrond van het onderzoek is de mogelijke invoering van artikel 7:1b Awb, dat als volgt luidt: 'Het bestuursorgaan onderzoekt in overleg met de indiener van het bezwaarschrift en eventuele andere belanghebbenden de mogelijkheden voor afdoening van het bezwaar.' Gezien de voorgenomen invoering ervan is het van belang te weten in hoeverre gemeenten op dit moment al werken langs de lijnen van deze bepaling.

Uit het onderzoek blijkt dat voor wat betreft de organisatie van de bezwaarprocedure op allerlei punten grote verschillen bestaan tussen gemeenten, maar dat op één, cruciaal, aspect van de bezwaarprocedure sprake is van een grote mate van overeenstemming tussen gemeenten.

De verschillen betreffen in ieder geval de volgende vijf aspecten van bezwaarprocedure.

1. Er zijn grote verschillen tussen gemeenten voor wat betreft de vraag of de oplossingsgerichte werkwijze in bezwaar is geregeld in de gemeentelijke verordeningen over de bezwaarprocedure en zo ja, hoe die is geregeld. Tegenover een substantieel aantal gemeenten dat daarover niets heeft geregeld, staan vele gemeenten die in hun verordeningen – kort gezegd – hebben bepaald dat standaard wordt onderzocht of een minnelijke oplossing voor het bezwaar mogelijk is. Daarnaast is er een beperkt aantal gemeenten die blijkens hun verordening de oplossingsgerichte behandeling van bezwaren als de kern van hun bezwaarprocedure zien.
2. Grote verschillen zijn er ook in de voorlichting die gemeenten op hun websites over de bezwaarprocedure geven. Die verschillen betreffen zowel de toon als de inhoud van de voorlichting. Wat betreft de toon: die loopt uiteen van uiterst zakelijk en afhoudend, tot buitengewoon uitnodigend en toeschietelijk. Wat betreft de inhoud: waar ruim 70% van de gemeenten blijkens hun verordening werk maakt van een oplossingsgerichte aanpak van bezwaar, meldt slechts 36% van de gemeenten op hun website dat zij dat doen. Overigens is allerm minst sprake van een volledige overlap. Anders gezegd: er zijn behoorlijk wat gemeenten die blijkens hun verordening oplossingsgericht werken terwijl dat niet blijkt uit de voorlichting die zij op hun website over de bezwaarprocedure in hun gemeente geven, terwijl ook het omgekeerde regelmatig voorkomt.
3. Een derde punt waarop gemeenten sterk van elkaar verschillen betreft het horen van de bezwaarmaker en eventuele andere belanghebbenden. In bijna drie kwart van de gemeenten wordt uitsluitend gehoord door een externe bezwaaradviescommissie. Het betreft vooral de relatief kleinere gemeenten. In de grotere gemeenten wordt veelal deels ambtelijk gehoord, deels door de extern commissie. De geluiden van de bezwaarbehandelaars die wij spraken over het horen door de externe commissie zijn niet onverdeeld positief: op de deskundigheid valt weliswaar in de regel niets af te dingen, maar het is er vaak een nogal formeel en voor bezwaarmakers soms zelfs enigszins intimiderend gebeuren.

4. Een vierde verschil betreft de organisatie van de bezwaarprocedure. Op grond van onze gesprekken bij gemeenten zijn twee modellen van bezwaarbehandeling te onderscheiden: een model waarbij de afdeling Juridische Zaken als regisseur van de bezwaarprocedure optreedt en een model waarin Juridische Zaken zich beperkt tot een secretariële rol en waarin het initiatief voor het oplossingsgericht behandelen van bezwaren primair bij de vakafdeling ligt. In beide modellen is het goed mogelijk om met succes oplossingsgericht te werken, maar ons onderzoek bevat meerdere aanwijzingen dat het regiemodel in de praktijk op het punt van het oplossen van bezwaren tot betere resultaten leidt dan het secretariaatsmodel.

5. Een vijfde en laatste verschil betreft de mate waarin het oplossingsgericht werken in een bepaalde gemeente de kern van de bezwaarprocedure betreft. Voor enkele gemeenten in het onderzoek is dit – afgaande op het met die gemeente gevoerde gesprek en aanvullende documentatie – zonder meer het geval. Meerdere als ideaaltypisch te beschouwen kenmerken van het oplossingsgerichte werken komen daar samen: een verordening die het oplossingsgericht werken centraal stelt, heldere, volledige en uitnodigende voorlichting op de website, een procedure waarin zeer voor hun taak berekende medewerkers van de afdeling Juridische Zaken per zaak bekijken wat de meest passende behandeling is en in nauwe samenwerking met de betreffende vakafdeling zoeken naar een oplossing voor het bezwaar.

Ondanks grote verschillen in de behandeling van bezwaren, waarvan we er hier de vijf meest sprekende hebben uitgelicht, bestaat er op één cruciaal punt een grote mate van overeenstemming tussen de gemeenten van het onderzoek. Dat betreft het besef dat het van grote waarde is als de bezwaarprocedure leidt tot een oplossing voor het bezwaar. De waarde daarvan wordt door zo goed als al onze gesprekspartners in de 47 gemeenten waar we hebben gesproken over de bezwaarprocedure, gezien. De waarde is niet alleen gelegen in het feit dat overeenstemming tussen partijen in het algemeen te prefereren is als uitkomst van een procedure boven een eenzijdige beslissing, maar ook dat de belasting van de bezwaarprocedure voor de betrokken partijen geringer is als het niet nodig is de zaak op een hoorzitting te behandelen en de zaak kan worden afgedaan zonder dat een formele beslissing op het bezwaar hoeft te worden afgewacht.

Gezien de consensus bij de overgrote meerderheid van de bezwaarbehandelaars bij gemeenten die wij hebben gesproken over oplossingsgerichte bezwaarbehandeling, is het niet verbazend dat men in het algemeen (zeer) welwillend staat tegen de invoering van artikel 7:1b Awb. Men ziet die bepaling deels als codificatie van een belangrijk aspect van de oplossingsgerichte werkwijze in bezwaar, deels als aansporing voor gemeenten om daar (nog) meer werk van te maken. Over het verplichtende karakter van artikel 7:1b Awb maakt men zich in het algemeen geen zorgen, zij het dat sommige van de medewerkers van de gemeenten die wij spraken zeiden wel behoefte te hebben aan een mogelijkheid af te zien van contact in die gevallen waarin evident is dat dit voor een goede behandeling van de bezwaarzaak geen enkele meerwaarde heeft.

Wat betekenen de uitkomsten van het onderzoek voor het antwoord op de centrale onderzoeksvraag? Uit het onderzoek blijkt dat alle gemeenten waar wij gesprekken hebben gevoerd ten minste in enige mate elementen van de krachtens artikel 7:1b Awb voorgeschreven behandeling van bezwaren hanteren en dat een substantieel aantal gemeenten dat in hoge mate doen. Het onderzoek heeft geen harde informatie opgeleverd over de kosten van het hanteren van een oplossingsgerichte werkwijze in bezwaar en evenmin over de tevredenheid van bezwaarmakers en andere belanghebbenden over deze werkwijze. Uit de interviews zijn echter geen signalen naar voren gekomen dat de kosten van bezwaarbehandeling bij gemeenten die een oplossingsgerichte werkwijze hanteren hoger zouden

liggen dan bij gemeenten die niet een dergelijke werkwijze toepassen, maar wel signalen dat er bij bezwaarmakers waardering bestaat voor deze wijze van werken. Voor wat betreft de benodigde vaardigheden van medewerkers komt als beeld naar voren dat op dat punt in een aantal gemeenten zeker nog winst te behalen valt. Ten slotte heeft het onderzoek verschillende aanwijzingen opgeleverd dat een oplossingsgerichte werkwijze de kans vergroot dat de bezwaarprocedure eindigt met de intrekking van het bezwaar omdat een oplossing voor het bezwaar is gevonden.

Literatuur

Brenninkmeijer & Marseille 2011

A.F.M. Brenninkmeijer & A.T. Marseille, 'Meer succes met de informele aanpak van bezwaarschriften', *NJB* 2011/1586.

Herweijer & Lunsing 2011

M. Herweijer & J.L. Lunsing, *Hoe beleven burgers de bezwaarprocedure*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2011.

Ippel & Steenhagen 2025

Maurits Ippel & Nick Steenhagen, 'De drie dimensies van dienstbaarheid. Handelingsperspectieven voor de invulling van het dienstbaarheidsbeginsel', in: J. Goossens, P. de Winter en W. Wierenga (red.), *Zinvol contact met de overheid en de rol van de gemeentejurist*, Den Haag: Boom 2025, pp. 111-127.

Marseille, Tolsma & De Graaf 2011

A.T. Marseille, H.D. Tolsma & K.J. de Graaf, *Juridische handreiking informele aanpak*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2011.

Marseille, De Waard & Wever 2017

A.T. Marseille, B.W.N. de Waard & M. Wever, *Evaluatie bezwaarschriftprocedure gemeente Tilburg*, Groningen: Vakgroep SBB, 2017.

Marseille e.a. 2023

A.T. Marseille e.a., 'Kleine Gids voor het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb', *NJB* 2023/819.

Marseille e.a. 2024

A.T. Marseille e.a., 'Addendum bij de 'Kleine Gids voor het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb'', *NJB* 2024/867.

Marseille 2025

A.T. Marseille, 'Professionele standaarden in de bezwaarprocedure', *NTB* 2025/201

Marseille e.a. 2025

A.T. Marseille, A.J.G.M van Montfort, M. Wever & H.B. Winter, 'Horen en adviseren in de bezwaarprocedure: intern of extern? *Gst* 2025/40.

Mein & Marseille 2019

A.G. Mein & A.T. Marseille, 'Responsieve bezwaarbehandeling in theorie en praktijk', *NTB* 2019/36.

Schwartz 2010

A. Schwartz, *De adviescommissie in bezwaar: Inrichting van de bezwaarprocedure bij gemeenten* (diss. Groningen), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010.

Tolsma 2011

H.D. Tolsma, 'Formele aspecten van een informele aanpak', in: H.D. Tolsma, I.C.M. van Leeuwen, F. Dijk & C. Heinen, *Een informele aanpak bij bestuurlijke besluitvorming* (Preadviezen Jonge VAR 2011), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011, p. 9-55.

Van der Velden, Koetsenruijter & Euwema 2010

L. van der Velden, C.C.J.M. Koetsenruijter & M.C. Euwema, *Prettig Contact met de Overheid 2: Eindrapportage pionierstraject mediationvaardigheden*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2010.

Wever 2016

M. Wever, 'Bezwaarbehandeling door de overheid anno 2016. Vooral vernieuwing op papier?', *NJB* 2016/2289.

Wever 2020a

M. Wever, *Kwaliteit van bestuursrechtelijke bezwaarprocedures* (diss. Groningen), Arnhem: Wolf Legal Publishers 2020.

Wever 2020b

M. Wever, 'De Awb-bezwaarprocedure: gebruik, inrichting en functioneren vanuit empirisch perspectief', in: C. Bijleveld e.a. (red), *Nederlandse Encyclopedie Empirical Legal Studies*, Den Haag: Boom juridisch 2020, p. 471-496.