

Oplossingsgerichte bezwaarbehandeling in de Algemene wet bestuursrecht

Rapport in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde, Rijksuniversiteit Groningen

Bert Marseille en Marc Wever

September 2022

1. Inleiding

De bezwaarprocedure vervult een cruciale rol bij het beslechten van geschillen tussen overheid en burgers. Als regel moet een belanghebbende die het niet eens is met een besluit van een bestuursorgaan, voordat hij daartegen bij de rechter beroep kan instellen, bezwaar maken bij het bestuursorgaan dat het betreffende besluit heeft genomen. Jaarlijks worden naar schatting meer dan 2 miljoen bezwaarprocedures gevoerd.¹

De bezwaarprocedure is geregeld in de hoofdstukken 6 en 7 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De regeling is beknopt en laat bestuursorganen veel speelruimte voor een eigen invulling. Sinds de bezwaarprocedure bij de totstandkoming van de Awb in 1994 de algemeen verplichte voorprocedure in het bestuursrecht werd, hebben veel bestuursorganen ervoor gekozen die procedure op een tamelijk formalistisch wijze in te richten.² Dat draagt er niet aan bij dat het doel dat de wetgever met de procedure voor ogen had – een laagdrempelige, oplossingsgerichte procedure – wordt gerealiseerd.

Het rapport ‘Ongekend onrecht’ van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag³ heeft de aandacht opnieuw gevestigd op de noodzaak dat de bezwaarprocedure zodanig wordt ingericht, dat deze zowel een bijdrage kan leveren aan een effectieve oplossing van conflicten tussen overheid en burgers als ook aan het versterken van het vertrouwen van de burger in de overheid.

In zijn reactie van 15 januari 2021 op het rapport van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag⁴ kondigde het kabinet aan dat de Awb “meer mogelijkheden én verplichtingen zal bevatten voor bestuursorganen om bij beslissingen die burgers rechtstreeks in hun belang treffen, maatwerk te leveren”. Daarnaast kondigde het kabinet maatregelen aan voor versterking van “maatwerk en de menselijke maat in het bestuursrecht”. Die maatregelen betekenen dat wijzigingen in de Awb zullen worden aangebracht. Die wijzigingen zien onder meer op het voorkomen en effectief beslechten van geschillen over overheidshandelen. De kabinetsreactie meldt daarover het volgende:

“Alle inspanningen moeten erop zijn gericht om in een vroeg stadium conflicten op te lossen, misverstanden uit de weg te ruimen en het gesprek aan te gaan, zodat mensen niet nodeloos in de fase van bezwaar of beroep belanden. Komt het toch tot een formeel bezwaar, dan moet de bezwaarprocedure de functie vervullen die de Awb altijd al heeft bedoeld: een laagdrempelige, niet gejuridiseerde, kosteloze voorziening voor de burger waarbij de overheid nog eens goed kijkt of het genomen besluit terecht is (integrale heroverweging). In die fase, maar ook als het geschil desondanks toch bij de rechter belandt, spant de overheid zich er steeds voor in om er met de betrokkene uit te komen via laagdrempelige vormen van geschilbeslechting, bijvoorbeeld via mediation.”

In het vervolg op de kabinetsreactie schrijft staatssecretaris Van Huffelen (Financiën/Toeslagen en Douane) in een brief van 16 april 2021 aan de Tweede Kamer dat door het kabinet “wordt nagedacht over voorzieningen om laagdrempelige geschilbeslechting te stimuleren, zoals elementen uit het project ‘Passend Contact met de Overheid’”.⁵

Een van de voorzieningen die kunnen bijdragen aan oplossingsgerichte geschilbeslechting tussen overheid en burger is de bezwaarprocedure. Het is echter de vraag of de regeling van de bezwaarprocedure

¹ In veel publicaties wordt het getal 2,6 miljoen genoemd, Zie: Herweijer & Lunsing 2011.

² Zie voor een overzicht van de literatuur daarover: Wever 2020d.

³ *Kamerstukken II 2020/21*, 35510.

⁴ *Kamerstukken II 2020/21*, 35510, nr. 4.

⁵ TK-nr. 2021Z06331.

in de hoofdstukken 6 en 7 van de Awb daar de optimale randvoorwaarden voor biedt. Er is derhalve alle reden om te onderzoeken in hoeverre aanpassing van bepalingen in die beide hoofdstukken van de Awb die er aan kunnen bijdragen dat bezwaarprocedures meer oplossingsgericht gaan functioneren.

Dit rapport bevat het verslag van het onderzoek ter beantwoording van die vraag. Het rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de vraagstelling en de opzet van het onderzoek. In de hoofdstukken 3, 4 en 5 gaan we in op het (gebrek aan het) oplossingsgerichte karakter van een aantal voor de bezwaarprocedure relevante Awb-bepalingen. Hoofdstuk 3 betreft bepalingen over de toegang tot de procedure, hoofdstuk 4 gaat over het horen, hoofdstuk 5 over de heroverweging. We sluiten ons rapport in hoofdstuk 6 af met een conclusie.

2. Vraagstelling en onderzoeksopzet

In dit onderzoek staat de volgende vraag centraal:

In hoeverre kunnen aanpassingen van bepalingen uit hoofdstuk 6 en 7 Awb die de bestuursrechtelijke bezwaarprocedure betreffen, het oplossingsgerichte karakter van de bezwaarprocedure bevorderen?

Ter beantwoording van die vraag richten we ons in hoofdzaak op de volgende drie aspecten van de bezwaarprocedure: de *toegang* tot de procedure, het *horen* van partijen en de *heroverweging* van het bestreden besluit.

De drie begrippen vatten we ruim op. Bij de *toegang* valt, behalve aan de bezwaartermijn, te denken aan de wijze waarop belanghebbenden op de hoogte raken van de mogelijkheid bezwaar te maken. Onder de noemer *horen* rekenen we alle vormen van contact tussen overheid en burger in het kader van de bezwaarprocedure die kunnen bijdragen aan een beslissing op het bezwaar en/of een oplossing voor het bezwaar. Onder de *heroverweging* van het bestreden besluit rekenen we ook activiteiten die zijn gericht op een minnelijke oplossing voor het bezwaar.

Voor elk van die drie aspecten analyseren we een aantal mogelijke aanpassingen van Awb-bepalingen. We maken daarbij onderscheid tussen twee soorten aanpassingen. Het onderscheid heeft te maken met het feit dat door de open regeling van de bezwaarprocedure in de Awb, bestuursorganen een grote mate van vrijheid hebben in de inrichting van die procedure, zonder dat de Awb die verschillende mogelijke modaliteiten expliciet noemt.

Bij de *eerste* categorie mogelijke aanvullingen en wijzigingen in de regeling van de bezwaarprocedure in de Awb gaat het dan ook niet om verruiming of beperkingen van bevoegdheden van bestuursorganen bij het behandelen van bezwaren, maar om het expliciteren van bestaande bevoegdheden.

Een voorbeeld biedt een bepaling die het bestuursorgaan oproept geschillen in de bezwaarprocedure zo veel mogelijk in der minne op te lossen. Die mogelijkheid hebben bestuursorganen nu ook al, maar is niet expliciet in de tekst van de Awb verwoord.

Een *tweede* categorie mogelijke wijzigingen betreft verruiming of beperkingen van bevoegdheden van bestuursorganen bij het behandelen van bezwaren.

Een voorbeeld biedt de verplichting van het bestuursorgaan partijen in de bezwaarprocedure te horen. Op die verplichting bestaan uitzonderingen. Denkbaar is dat die worden beperkt of geschrapt. Dat zou een beperking betekenen van de bevoegdheid van het bestuursorgaan af te zien van het horen van partijen in de bezwaarprocedure.

Het onderzoek is erop gericht in kaart te brengen in hoeverre mogelijke wijzigingen kunnen bijdragen aan een meer oplossingsgerichte bezwaarprocedure. Die vraag is gemakkelijker te beantwoorden voor aanpassingen die inhouden dat bestaande bevoegdheden worden geëxpliciteerd, omdat dan de kans aanwezig is dat deze reeds in de praktijk zijn beproefd en onderzocht.

Een belangrijk deel van ons onderzoek betreft dan ook een *inventarisatie van de resultaten van (empirisch) onderzoek* naar het functioneren van de bezwaarprocedure. Om zicht te krijgen op de verwachte effecten van mogelijke aanpassingen die een verruiming of beperking van de bevoegdheden

van bestuursorganen inhouden, hebben we daarnaast een aantal *gesprekken met ervaringsdeskundigen* gehouden, om ons zicht daarop te scherpen. We hebben vijftien gesprekken gevoerd met personen die vanuit verschillende hoedanigheden bij de behandeling van bezwaren door bestuursorganen betrokken zijn. Het betrof ambtenaren – zowel van gemeenten als van uitvoeringsorganisaties – die bij de behandeling van bezwaren zijn betrokken, leden van bezwaaradviescommissies en rechtshulpverleners.

Welke mogelijke aanpassingen in het onderzoek worden onderzocht, is in de onderstaande tabel in beeld gebracht.⁶

Tabel 1: Mogelijke aanpassing Awb-bepalingen bezwaarprocedure⁷

<i>Aspect van de procedure</i>	<i>Mogelijke aanpassing</i>	<i>Relevante Awb-bepaling</i>
Toegang	Mogelijkheid indienen bezwaar duidelijker vermelden	3:45
	Verruiming mogelijkheden buiten de termijn ingediende bezwaren ontvankelijk te achten	6:11
	Start gesprek over oplossing geschil voorafgaand aan eventueel bezwaar gelijkstellen met indienen bezwaar	6:4
	Bij onverschoonbaar buiten de termijn ingediende bezwaren de mogelijkheid van ambtshalve wijziging van het bestreden besluit bezien	7:11
Horen	Mogelijkheid van uitnodiging voor informeel overleg om bezwaar in der minne op te lossen	7:2
	Telefonische uitnodiging voor gesprek ter oplossing geschil dat aanleiding was voor bezwaar	7:2
	Schrappen uitzonderingen op de hoorplicht	7:3
	Schrappen mogelijkheid het horen op te dragen aan een externe bezwaaradviescommissie	7:13
Heroverweging	Van rechtswege opschorten beslistermijn bezwaar vanaf start informeel overleg	7:10
	Omvang van de heroverweging (rechtmatigheid <i>en</i> doelmatigheid) expliciteren	7:11
	Doel van de heroverweging (minnelijke oplossing die recht doen aan de bij het bestreden besluit betrokken belangen) expliciteren	7:11

In de tabel zijn de verschillende aspecten van het onderzoek beknopt aangeduid. In de onderzoeksrapportage wordt ook de ruimte genomen om uitdagingen en risico's van verschillende mogelijke wijzigingen in kaart te brengen. Een voorbeeld biedt het zoeken van informeel contact met de bezwaarmaker: hebben bestuursorganen genoeg 'doenvermogen' om een eventuele verplichting daartoe voldoende handen en voeten te geven?⁸ Hoe kan worden voorkomen bestuursorganen oneigenlijk gebruik maken van dat instrument, door te proberen het te benutten om zo veel mogelijk bezwaren te laten intrekken in plaats van in te zetten op het oplossen van het geschil?

⁶ In overleg met de opdrachtgever is ervoor gekozen het onderzoek te richten op bepalingen die betrekking hebben op de drie kernelementen van de bezwaarprocedure (toegang, horen, heroverweging).

⁷ We zijn ons er van bewust dat wijzigingen van Awb-bepalingen over de bezwaarprocedure implicaties kunnen hebben voor de procedure van administratief beroep. Dit rapport beperkt zich tot de bezwaarprocedure.

⁸ Het begrip 'doenvermogen' werd aanvankelijk gebruikt voor het (on)vermogen van burgers om in het contact met de overheid adequaat op te treden, maar wordt inmiddels ook in verband gebracht met het handelen van overheidsactoren. Zie: Bovens 2021.

Het rapport mondt uit in een overzicht van een aantal mogelijke aanpassingen van de regeling van de bezwaarprocedure in de Awb, met daarbij vermeld wat bekend is over (of mag worden verwacht van) de effecten daarvan op het oplossingsgerichte karakter van de bezwaarprocedure.

3. Toegang

Toegang tot de bezwaarprocedure kan worden verkregen door schriftelijk bezwaar te maken. Dat moet gebeuren binnen zes weken nadat het besluit is genomen waar het bezwaar zich tegen richt. In deze paragraaf is de vraag aan de orde in hoeverre aanvulling en/of wijziging van bepalingen in de Awb over de toegang tot de bezwaarprocedure kunnen bijdragen aan het versterken van het oplossingsgerichte karakter van de bezwaarprocedure.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In paragraaf 3.1 noemen we de Awb-bepalingen die relevant zijn voor de toegang tot de bezwaarprocedure. In paragraaf 3.2 geven we aan wat de bedoeling van de wetgever was met de betreffende bepalingen en welke invulling er in de jurisprudentie aan is gegeven. Paragraaf 3.3 beschrijft wat er uit de literatuur bekend is over de feitelijke toepassing en hoe wordt gedacht over de gewenste toepassing, paragraaf 3.4 beschrijft de bevindingen van de interviews over de feitelijke en gewenste toepassing. In paragraaf 3.5 sluiten we af met een analyse op basis van de bevindingen uit de paragrafen 3.1 tot en met 3.4.

3.1 Relevante Awb-bepalingen

Relevant voor de toegang tot de bezwaarprocedure zijn de volgende Awb-bepalingen:

Art. 3:45 Awb

1. Indien tegen een besluit bezwaar kan worden gemaakt of beroep kan worden ingesteld, wordt daarvan bij de bekendmaking en bij de mededeling van het besluit melding gemaakt.
2. Hierbij wordt vermeld door wie, binnen welke termijn en bij welk orgaan bezwaar kan worden gemaakt of beroep kan worden ingesteld.

Art. 6:4 Awb

1. Het maken van bezwaar geschiedt door het indienen van een bezwaarschrift bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen.

(...)

Art. 6:7 Awb

De termijn voor het indienen van een bezwaar- of beroepschrift bedraagt zes weken.

Art. 6:11 Awb

Ten aanzien van een na afloop van de termijn ingediend bezwaar- of beroepschrift blijft niet-ontvankelijkverklaring op grond daarvan achterwege indien redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de indiener in verzuim is geweest.

3.2 Bedoeling wetgever en toepassing in de jurisprudentie

3.2.1 Artikel 3:45 Awb

Wetsgeschiedenis

Over de in art. 3:45 Awb neergelegde verplichting van het bestuursorgaan om in zijn besluiten de mogelijkheid van bezwaar en beroep te vermelden, meldt de memorie van toelichting bij de Awb het volgende:

“Als het bestuursorgaan deze plicht verzaakt, snijdt het ook zichzelf in de vingers. Het bestuur zal door achterwege laten van de informatie meer worden lastig gevallen met vragen naar inlichtingen over beroepsmogelijkheden. Bovendien bestaat het risico dat er langere tijd beroep tegen het betrokken besluit openstaat. Ook voor de direct-belanghebbenden kan dat bezwaarlijk zijn; men denke aan de houder van een bouwvergunning waartegen derden bezwaren kunnen hebben (zie artikel 6.2.5⁹).”

In reactie op een tijdens de parlementaire behandeling gedane suggestie om in de toelichting op art. 3:45 Awb duidelijk te maken dat bestuursorganen en rechters die bepaling ruim moeten interpreteren, antwoordt de regering:

“Indien een bestuursorgaan slordig omspringt met de in artikel 3.5.5¹⁰ neergelegde verplichting, zal de rechter dit bestuursorgaan kunnen confronteren met de nadelige gevolgen daarvan. Het moet overigens aan de rechter worden overgelaten de gevolgen van het niet-vermelden van de mogelijkheden van bezwaar of beroep te bepalen, gelet op de omstandigheden van het geval. Zo zal de aanwezigheid van derden-belanghebbenden een rol kunnen spelen die niet in algemene uitspraken is vast te leggen.”

Jurisprudentie

In de jurisprudentie over art. 3:45 Awb wordt een onderscheid gemaakt tussen een onjuiste en een ontbrekende rechtsmiddelenvoorlichting.

Bij een *onjuiste* rechtsmiddelenvoorlichting over de bezwaar- en beroepsmogelijkheden is het uitgangspunt dat de burger van de termijnoverschrijding geen verwijt kan worden gemaakt en dat de daardoor veroorzaakte termijnoverschrijding derhalve als regel verschoonbaar is.¹¹

Over de vraag of een *ontbrekende* rechtsmiddelenvoorlichting er toe kan leiden dat het te laat indienen van een bezwaar of beroep verschoonbaar moet worden geacht, overweegt de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State het volgende:¹²

“De Afdeling is (...) van oordeel dat het ontbreken van een rechtsmiddelverwijzing bij een besluit of uitspraak in beginsel leidt tot verschoonbaarheid van de termijnoverschrijding, mits de belanghebbende daarop een beroep doet, stellende dat de termijnoverschrijding daarvan het gevolg is. Dit beginsel lijdt uitzondering indien redelijkerwijs kan worden aangenomen dat de belanghebbende tijdig wist dat hij binnen een bepaalde termijn bezwaar moest maken dan wel beroep of hoger beroep moest instellen. Van bekendheid met de termijn kan in ieder geval worden uitgegaan indien de belanghebbende voor afloop van de termijn reeds werd bijgestaan door een professionele rechtsbijstandverlener.”

Het wel vermelden van de beroepsmogelijkheid, maar niet van de termijn, leidt niet tot verschoonbare termijnoverschrijding:

“een justitiabele kan er niet in redelijkheid van uitgaan dat voor het instellen van beroep geen termijn van kracht is”.¹³

Jarenlang was vaste jurisprudentie dat als de belanghebbende na het verstrijken van de termijn op de hoogte was gekomen van het besluit zonder dat hem dat kon worden verweten, hij maximaal twee

⁹ Art. 6:11 Awb.

¹⁰ Art. 3:45 Awb.

¹¹ ABRvS 19 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1064, CRvB 9 januari 2004, ECLI:NL:CRVB:2004:AO1706, CRvB 26 februari 2004, ECLI:NL:CRVB:2004:AO5153, ABRvS 5 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX6500.

¹² ABRvS 21 september 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT2131.

¹³ CBb 10 juni 2003, *ABkort* 2003/462.

weken de tijd had om bezwaar of beroep in te stellen.¹⁴ Inmiddels gunt de bestuursrechter zich iets meer ruimte om ook een bezwaar- of beroepschrift dat langer dan twee weken nadat de betrokkene op de hoogte is geraakt van het besluit, ontvankelijk te achten, zo blijkt uit een uitspraak van de Afdeling van 26 april 2022:¹⁵

“Een belanghebbende, niet zijnde de aanvrager, die met het nemen van een besluit niet bekend was en ook redelijkerwijs niet bekend kon zijn, is in ieder geval niet verwijtbaar te laat met het maken van bezwaar of instellen van beroep als hij dat doet binnen twee weken nadat hij te weten is gekomen dat een besluit is genomen dat zijn belangen kan raken. Afhankelijk van de omstandigheden van het geval kan ook een later gemaakt bezwaar of ingesteld beroep als niet verwijtbaar te laat worden aangemerkt.”

3.2.2 Artikel 6:4 Awb

Deze bepaling heeft niet veel aanleiding gegeven tot vragen die door middel van jurisprudentie beantwoord dienden te worden. Een uitzondering betreft de situatie dat iemand mondeling kenbaar heeft gemaakt bezwaar te hebben tegen een besluit. Als daar een schriftelijke weergave van is, kan die onder omstandigheden worden beschouwd als (voorlopig) bezwaarschrift.¹⁶

3.2.3 Artikel 6:7 Awb

Over de keuze voor een uniforme bezwaar- en beroepstermijn van zes weken wordt in de memorie van toelichting bij de Awb onder meer het volgende gemeld:

“De bestaande regelingen vertonen grote diversiteit. Zo loopt de lengte van de termijn uiteen en wordt zij nu eens in dagen, dan weer in maanden en soms in weken uitgedrukt. (...) De nadelen van deze divergentie zijn evident. (...) Er zijn geen inhoudelijke argumenten voor de bestaande grote mate van diversiteit. (...) Een zo groot mogelijke duidelijkheid is daarom een eerste vereiste. Duidelijkheid en zekerheid zijn in deze materie vaak van meer gewicht dan de keuze voor de inhoud van de regeling zelf. Al zal men vaak kunnen aarzelen over de meest wenselijke lengte van een termijn voor beroep of bezwaar, de wetgeving heeft vooral de plicht een keuze te doen die – hoe arbitrair wellicht ook – duidelijkheid biedt. Voorop staat, dat een zo groot mogelijke uniformiteit gewenst is. (...) Voorgesteld wordt daarom de materie in de Awb uniform te regelen. Voor het door deze wet bestreken terrein wordt daarom één, uniforme termijn als hoofdregel gesteld. Deze termijn zal, zo veel als mogelijk is, overal moeten gelden. Slechts wanneer dringende redenen bestaan om een kortere of langere termijn te bepalen, kan de bijzondere – formele wetgever van de hoofdregel afwijken. (...) Er is van afgezien te bepalen dat bij wettelijk voorschrift een andere termijn kan worden vastgesteld.”

Behalve het benadrukken van het belang van het bestaan van een uniforme bezwaar- en beroepstermijn valt op dat in de memorie van toelichting wel argumenten worden genoemd waarom bij het vaststellen van de uniforme bezwaar- en beroepstermijn niet is gekozen voor een kortere termijn dan die van zes weken, maar geen argumenten waarom niet is gekozen voor een langere termijn dan zes weken.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld ABRvS 9 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2184.

¹⁵ ABRvS 26 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1239.

¹⁶ CRvB 13 mei 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1632, AB 2015/367, m.nt. Damen.

3.2.4 Artikel 6:11 Awb

Wetsgeschiedenis

Over de mogelijkheid om te laat ingediende bezwaar- en beroepschriften ontvankelijk te achten, omdat de termijnoverschrijding verschoonbaar is, meldt de memorie van toelichting bij de Awb het volgende:

“Artikel 6.2.5¹⁷ ziet niet alleen op gevallen waarin de betrokkene ten gevolge van bijzondere omstandigheden die hem persoonlijk betreffen, niet tijdig van zijn rechtsmiddel gebruik heeft kunnen maken. Zo'n geval doet zich bij voorbeeld voor indien de belanghebbende door een ernstig ongeval enige tijd is uitgeschakeld of wanneer de geestestoestand van betrokkene dusdanig is dat hij niet in staat geacht kan worden zijn belangen voldoende te behartigen (...).

Daarnaast heeft dit artikel ook betekenis voor gevallen waarin de termijn voor het instellen van een rechtsmiddel is gaan lopen zonder dat de belanghebbende voldoende op de hoogte is gesteld van zijn bevoegdheden op dat punt. Dit kan zich op verschillende manieren voordoen. Bij voorbeeld wanneer de betrokkene onjuist is ingelicht over zijn beroepsmogelijkheden (...).

In verband met de gecompliceerdheid van het stelsel van rechtsbescherming is in artikel 3.5.5¹⁸ bepaald dat het bestuursorgaan bij het bekend maken van een besluit moet mededelen welke mogelijkheid voor het beroep of bezwaar bestaat (...) Indien verzuimd is die mededeling te doen of indien daarbij fouten zijn gemaakt zal (...) de belanghebbende veelal niet weten dat er (reeds) sprake is van een besluit dat vatbaar is voor bezwaar of beroep. Bemerkt hij dat eerst later, dan zal een termijnoverschrijding verschoonbaar kunnen zijn. Een en ander zal overigens mede afhangen van de deskundigheid die de belanghebbende bezit.

(...)

In de hier genoemde gevallen hangt het accepteren van een termijnoverschrijding samen met het feit dat het bestuur niet voldoet aan de op hem rustende verplichtingen.

(...)

Nadat de belanghebbende van het bestaan van een rechtsmiddel op de hoogte is gekomen, zal hij zo spoedig als redelijkerwijs verlangd kan worden in beroep moeten gaan of bezwaar moeten maken. Hij mag er dus niet van uitgaan dat hem daarvoor alsnog een volle termijn ter beschikking staat.

(...)

Hoeveel tijd de indiener dan wel heeft, is niet in het algemeen aan te geven. Twee à drie weken zullen hem tenminste moeten worden gegund, maar onder omstandigheden zal hij redelijkerwijs meer tijd nodig hebben.”

Jurisprudentie

In de jurisprudentie over de toepasselijkheid van art. 6:11 Awb wordt onderscheid gemaakt tussen situaties waarin de termijnoverschrijding te maken heeft met de persoonlijke omstandigheden van degene die bezwaar of beroep heeft ingesteld en situaties waarin de termijnoverschrijding te maken heeft met de wijze van bekendmaking van het besluit.

Wat betreft de persoonlijke omstandigheden zal ziekte of verblijf in het buitenland er niet snel toe leiden dat de termijnoverschrijding verschoonbaar wordt geacht. Van de burger wordt verwacht dat hij in dergelijke gevallen een derde inschakelt om zijn belangen te behartigen. Dit is anders als de betrokkene plotseling in het ziekenhuis is opgenomen en het hem met het oog op zijn ziekte niet kwalijk valt te nemen dat hij niet (tijdig) andere personen heeft ingeschakeld om zijn belangen te behartigen.¹⁹

¹⁷ Art. 6:11 Awb.

¹⁸ Art. 3:45 Awb.

¹⁹ Een voorbeeld van een relatief soepele uitspraak biedt HR 30 oktober 1996, ECLI:NL:HR:1996:ZF2462. Een voorbeeld van een strengere uitspraak is CRvB 10 januari 2003, ECLI:NL:CRVB:2003:AF4640.

Wat betreft de wijze van bekendmaking van het besluit geldt het volgende. De jurisprudentie over termijnoverschrijdingen in verband met de onjuiste toepassing van art. 3:45 Awb (dat van het bestuursorgaan verlangt de mogelijkheid van bezwaar en beroep in zijn besluiten te vermelden) was hiervoor al aan de orde, bij de bespreking van de jurisprudentie over die bepaling. Termijnoverschrijding vanwege de wijze van bekendmaking van het besluit kan zich ook om andere redenen voordoen.

Van belang is allereerst dat sinds 1 juli 2021 geldt dat besluiten die niet tot één of meer belanghebbenden zijn gericht, worden bekendgemaakt door publicatie in de Staatscourant of een ander elektronisch uitgegeven publicatieblad, zoals het gemeenteblad of provinciaal blad (art. 3:42 Awb jo. art. 5 en 6 Bekendmakingswet). Burgers kunnen zich aanmelden voor een berichtenservice van de overheid, zodat alle besluiten in hun e-mail-inbox terechtkomen (art. 20 lid 4 Bekendmakingswet).

Uit de jurisprudentie blijkt dat burgers, ook als ze zich hebben aangemeld bij een berichtenservice, zelf verantwoordelijk blijven kennis te nemen van besluiten, met uitzondering van bijzondere omstandigheden. Zo was een technische storing in het e-mailsysteem geen reden om verschoonbare termijnoverschrijding aan te nemen.²⁰ Een termijnoverschrijding die wel verschoonbaar werd geacht, betrof de situatie dat een besluit alleen was verstuurd naar de Berichtenbox van MijnOverheid.

De Centrale Raad van Beroep oordeelde in een uitspraak van 9 september 2021 dat het overschrijden van de bezwaartermijn door het niet lezen van de Berichtenbox de burger vaak niet verweten kan worden. Als een besluit alleen maar via de Berichtenbox wordt verstuurd, is van belang of een e-mailnotificatie is verzonden. Omdat de burger die kiest voor de digitale berichtgeving niet automatisch een e-mailnotificatie krijgt dat een bericht in de Berichtenbox is geplaatst, moest de Sociale Verzekeringsbank nagaan of de betrokken burger er voor had gekozen af te zien van het ontvangen van een e-mailnotificatie.²¹

3.3 Literatuur

Het literatuuronderzoek wijst uit dat er niet of nauwelijks kennis is over de effecten van de wijze van toepassing van de hiervoor genoemde Awb-bepalingen op de toegang tot de bezwaarprocedure. De literatuur bevat wel allerlei opvattingen en suggesties over de opstelling en werkwijze van bestuursorganen die de toegang tot de bezwaarprocedure zouden kunnen vergemakkelijken.

3.3.1 Artikel 3:45 Awb

In de 'Handleiding professioneel behandelen van bezwaarschriften' van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uit 2014 wordt aanbevolen dat bestuursorganen bij elk besluit een standaardformulering van de bezwaarclausule hanteren die de volgende elementen bevat:

- naam bestuursorgaan
- adres bestuursorgaan
- termijn van indiening van het bezwaar
- eisen aan bezwaarschrift (naam/adres indiener, verwijzing naar bestreden besluit, schriftelijk, ondertekend, dagtekening, gronden)

²⁰ ABRvS 22 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:175.

²¹ CRvB 9 september 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:2174.

Derhalve zou de bezwaarclausule niet alleen moeten voldoen aan de eisen van art. 3:45 Awb, maar ook aan een aantal extra eisen, zodat de geadresseerde van het besluit op de hoogte is van alle in art. 6:5 Awb opgenomen eisen waaraan een bezwaarschrift moet voldoen.

3.3.2 Artikel 6:4 Awb

De Awb gaat er vanuit dat bezwaar schriftelijk wordt ingediend. Denkbaar is dat er, voordat eventueel een bezwaarschrift wordt ingediend, contact is tussen de het bestuursorgaan en de geadresseerde van (en/of andere belanghebbenden bij) het besluit, over het besluit dat het bestuursorgaan heeft genomen. Dat contact kan ontstaan op initiatief van de burger, maar er zijn ook bestuursorganen die de burger in het besluit uitdrukkelijk wijzen op de mogelijkheid om contact op te nemen. In de Handleiding professioneel behandelen van bezwaarschriften valt daarover het volgende te lezen:

“Bij de formulering van een bezwaarclausule kan rekening worden gehouden met de mogelijkheid in contact te komen met de bezwaarmaker voordat deze zijn bezwaarschrift indient. Het is immers denkbaar dat contact tussen het bestuursorgaan en de geadresseerde van het besluit die overweegt bezwaar te maken, er toe leidt dat hij daar van afziet, hetzij omdat hij overtuigd raakt van de juistheid van het besluit, hetzij omdat het bestuursorgaan tot de overtuiging komt dat het besluit moet worden aangepast.”²²

De handleiding geeft een voorbeeld van een tekst in een besluit over de mogelijkheid van het instellen van bezwaar die als volgt luidt:

“Bent u het niet eens met de inhoud van dit besluit of is het besluit onduidelijk? Neem dan eerst contact op met... Dit kan voorkomen dat u een bezwaarschrift moet schrijven. Medewerkers van... nemen met u het besluit door. Komt u er samen niet uit, dan kunt u alsnog digitaal of op papier een bezwaarschrift indienen.”²³

Een dergelijke gang van zaken kan er toe leiden dat een probleem dat iemand met een besluit heeft, snel wordt opgelost, maar bergt ook het risico in zich dat de tijd die verstrijkt met het informele overleg als consequentie heeft dat een eventueel daarna ingediend bezwaar te laat is. Het is onbekend hoe vaak het voorkomt dat burger en bestuursorgaan met elkaar in gesprek gaan over een besluit waar die burger problemen mee heeft en hoe vaak zo'n gesprek ertoe leidt dat de burger afziet van het indienen van bezwaar. Onbekend is tevens hoe vaak de burger in het vervolg op zo'n gesprek toch bezwaar maakt en hoe vaak dat bezwaar te laat wordt ingediend vanwege de tijd die is verstreken met het informele gesprek met het bestuursorgaan.

3.3.3 Artikel 6:7 Awb

De termijn voor het indienen van een bezwaar bedraagt zes weken. In de bestuursrechtelijke literatuur wordt regelmatig gepleit voor een verruiming van de bezwaartermijn.

Een recent pleidooi is afkomstig van Damen.²⁴ Die schrijft onder meer:

²² Handleiding professioneel behandelen van bezwaarschriften 2014, p. 39.

²³ Handleiding professioneel behandelen van bezwaarschriften 2014, p. 40.

²⁴ Damen 2020. Zie ook: Koenraad 2020.

“De wetgever moet in het financiële bestuursrecht de *bezwaar- en beroepstermijnen verlengen*, bij voorkeur tot 26 weken. (...) In het financiële bestuursrecht zouden we op zichzelf ook wel kunnen toegroeien naar het criterium ‘niet onredelijk laat’, zoals staat in art. 6:12, vierde lid, Awb; in de praktijk is dit in beginsel een jaar. Een vaste termijn voor bezwaar en beroep biedt echter de meeste zekerheid en helderheid en verdient daarom de voorkeur.

Het enige argument tegen een substantieel langere termijn in het financiële bestuursrecht is de rechtszekerheid van bestuursorganen, maar die is maar van beperkt belang. (...)

Misschien is een praktische grens dat inmiddels zo veel is veranderd dat niet meer adequaat kan worden beslist conform het oude recht/beleid. Dat zal met een verlenging van de termijnen met 20 weken zelden het geval zijn. (...)

Leidt deze verlenging niet al snel tot uitstelgedrag van gewone burgers en hun rechtsbijstandsverleners? Dat zal wel meevallen (...). De meeste burgers hebben zelf ook belang bij een behoorlijk tempo. Zeker omdat het doorgaans gaat om voor hen belastende besluiten.”

3.3.4 Artikel 6:11 Awb

Als een bezwaarschrift te laat wordt ingediend, wordt het niet-ontvankelijk verklaard. Dat blijkt uit art. 6:11 Awb. De consequentie daarvan is dat een inhoudelijke heroverweging van het besluit achterwege blijft. Een uitzondering daarop is aan de orde als, in de woorden van art. 6:11 Awb, “redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de indiener in verzuim is geweest”.

Als een bezwaar buiten de termijn wordt ingediend, wil dat niet zeggen dat een inhoudelijke heroverweging uitgesloten is. Bestuursorganen die bezwaarmakers zo veel mogelijk het volle pond willen geven, kunnen dat op ten minste twee manieren doen.

De eerste manier is het ruimhartig interpreteren van het in art. 6:11 Awb neergelegde criterium om bezwaren die buiten de bezwaartermijn zijn ingediend, toch ontvankelijk te achten. Zo stellen Schuurmans, Leijten en Esser:²⁵

“Door flexibeler om te gaan met deze bepaling, kan de rechter een signaal afgeven aan het bestuursorgaan dat het zich niet altijd blind moet staren op de termijn, maar ook oog moet hebben voor de individuele omstandigheden van het geval: maatwerk bieden dus.”

Ze laten die observatie volgen door een waarschuwing:

“Een meer open invulling van artikel 6:11 Awb kent overigens wel als nadeel dat de procedurele voorschriften van het eigenlijke geschil minder duidelijk worden en er dus meer geprocedeerd zal gaan worden over de vraag of er überhaupt geprocedeerd kan worden.”

De tweede manier is om te kijken of er aanleiding is een besluit waarvoor geldt dat het ertegen ingediende bezwaar niet-ontvankelijk is, ambtshalve te herzien. Brenninkmeijer en Marseille pleiten ervoor dat bestuursorganen standaard bezien of er bij een niet-ontvankelijk bezwaar reden is voor toepassing van de bevoegdheid het besluit ambtshalve te herzien:²⁶

“Er is namelijk geen enkele reden om burgers die hun probleem met een besluit aankaarten het luisterend oor van het bestuur te misgunnen, enkel omdat ze dat na het verstrijken van de bezwaartermijn doen.”

²⁵ Schuurmans, Leijten & Esser 2020, p. 63-65.

²⁶ Brenninkmeijer & Marseille 2011.

Ook de rechter zou soepeler moeten zijn:²⁷

“(…) waarom zou de rechter het dan een probleem vinden dat het bestuur soepel is en zich bereid toont een te laat gemaakt bezwaar toch inhoudelijk te beoordelen?”

Die wens is inmiddels vervuld. Bestuursrechters beoordelen niet langer ambtshalve of het bestuursorgaan een bezwaar niet-ontvankelijk had moeten verklaren wegens termijnoverschrijding.²⁸

Ook de mogelijkheid om in het geval een bezwaar niet-ontvankelijk moet worden verklaard omdat het onverschoonbaar te laat is ingediend, te bezien of er reden is het ter discussie staande besluit ambtshalve te herzien, is in de literatuur aan de orde.

In de Handleiding professioneel behandelen van bezwaren van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt daarover het volgende gesteld:²⁹

“Hoe kan het beste gehandeld worden als het bestuur het niet wil laten bij het niet-ontvankelijk verklaren van een onverschoonbaar te laat gemaakt bezwaar? Het bestuur moet de bezwaarmaker dan drie dingen laten weten:

- In de eerste plaats: ‘U bent te laat, wij zullen uw bezwaarschrift derhalve niet-ontvankelijk verklaren.’
- In de tweede plaats: ‘Desondanks zijn wij bereid te kijken naar het probleem dat u in uw bezwaarschrift aankaart.’
- In de derde plaats: ‘Onze bereidheid neemt niet weg dat u – als consequentie van de niet-ontvankelijkheid van het bezwaar – een minder sterke rechtspositie heeft dan het geval zou zijn als uw bezwaar ontvankelijk was geweest.’

(…) Met de tweede mededeling spreekt het bestuur uit dat het bereid is met de bezwaarmaker (en eventuele derden) in gesprek te gaan om te kijken wat er te doen is aan het probleem dat hij met het indienen van het bezwaarschrift heeft aangekaart. Met de derde mededeling laat het bestuursorgaan aan de bezwaarmaker weten dat zijn rechtspositie verschilt van de positie die hij had gehad als zijn bezwaar ontvankelijk was geweest. In die situatie had hij, als het besluit onjuist was geweest, kunnen afdwingen dat het bestuursorgaan het besluit zou wijzigen. Dat kan hij nu niet.”

De Handleiding vervolgt:³⁰

“Van belang is ten slotte dat dat als het bestuur royaal is, door ondanks de niet-ontvankelijkheid van ene bezwaar toch te kijken of het iets aan het probleem van de bezwaarmaker kan doen, het bestuur wel consequent moet zijn.

Het is niet behoorlijk om de ene keer royaal te zijn en de andere keer niet.”

De vraag hoe bestuursorganen een bezwaar moeten behandelen dat niet-ontvankelijk is wegens termijnoverschrijding, is ook aan de orde in een interview met Michiel Scheltema, die op het moment van het interview, in 2011, regeringscommissaris voor de algemene regels van bestuursrecht was. Die noemt de werkwijze van de Belastingdienst als voorbeeld:³¹

“Bij de Belastingdienst worden bezwaarschriften die te laat komen eerst niet-ontvankelijk verklaard. Maar vervolgens wordt ambtshalve gekeken of je gelijk hebt. Ik vind dat een goede manier van werken.

²⁷ Breninkmeijer & Marseille 2011.

²⁸ CRvB 9 juli 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:1500, AB 2021/237, m.nt. Ortlep, JB 2021/150, m.nt. Albers & Schlössels.

²⁹ Handleiding professioneel behandelen van bezwaarschriften 2014, p. 50

³⁰ Handleiding professioneel behandelen van bezwaarschriften 2014, p. 50-51.

³¹ Marseille, Tolsma & De Graaf 2011, p. 17-18.

De Awb verplicht niet tot soepelheid op dit punt, maar verzet zich er ook niet tegen. En geredeneerd vanuit het doel van de bezwaarprocedure – het oplossen van conflicten tussen burger en bestuur – is er veel voor te zeggen om, waar dat kan, soepel te zijn.”

3.4 Interviews

In de interviews hebben we onze respondenten de vraag voorgelegd in hoeverre de inhoud en/of toepassing van Awb-bepalingen die verband houden met de toegang tot de bezwaarprocedure een belemmering vormen voor de toegang van bezwaarmakers tot die procedure.

We gaan hierna in op de vraag of het indienen van een bezwaar mondeling in plaats van schriftelijk zou moeten kunnen gebeuren (art. 6:4 Awb), of er aanleiding is de bezwaartermijn te wijzigen en/of termijnoverschrijdingen met meer coulance te benaderen (art. 6:7 en art. 6:11 Awb) en op de mogelijkheid om in besluiten duidelijker te vermelden dat daar bezwaar tegen kan worden gemaakt (art. 3:45 Awb). We geven steeds eerst een aantal citaten uit de interviews en beschrijven daarna de uiteenlopende ervaringen en inzichten van de respondenten.

3.4.1 Indienen van een bezwaar ook mondeling in plaats van schriftelijk? (art. 6:4 Awb)

“Kan tot veel onduidelijkheid aanleiding geven: is er nu wel of geen bezwaar gemaakt? Die discussie moet je vermijden.”

“Roept wel vragen op, want het moet wel duidelijk zijn bij wie het gesprek start. Als je die mogelijkheid biedt, moet duidelijk zijn wat precies het moment is.”

“Dat moet je wel goed noteren.”

Een eerste bepaling waarover is gesproken, is artikel 6:4 Awb, dat bepaalt dat bezwaar wordt gemaakt door het indienen van een bezwaarschrift. De vraag die daarbij kan worden gesteld is of het mogelijk zou moeten zijn op een andere wijze bezwaar te maken dan door het indienen van een bezwaarschrift.

Een aantal respondenten maakte in reactie op die vraag opmerkingen over het contact tussen bestuursorgaan en burger naar aanleiding van een besluit, voorafgaand aan een eventueel bezwaar. Een respondent vertelde dat in de gemeente waar zij werkt, besluiten de volgende informatie bevatten:

“Bent u het niet eens met dit besluit? Dan kunt u bezwaar maken. In dat geval adviseren wij u om eerst telefonisch contact op te nemen. We nemen samen met u het besluit door. U kunt hiervoor bellen met de bij de contactgegevens genoemde persoon. Als we er niet uitkomen, kunt u een bezwaarschrift sturen naar (...)”

Een gesprek naar aanleiding van een besluit, om de geadresseerde van het besluit in staat te stellen een geïnformeerde keuze te maken over het al dan niet instellen van bezwaar, biedt kansen en houdt risico's in. En dergelijk gesprek kan er toe leiden dat burger en bestuursorgaan 'er uitkomen' en dat als uitvloeisel van het gesprek een bezwaar achterwege blijft. Dat is de kans. Het risico is dat het contact tussen burger en bestuursorgaan voortduurt tot na het verstrijken van de bezwaartermijn. Is men er dan nog niet uit en besluit de burger om bezwaar te maken, dan is hij te laat.

Het zou in dat geval helpen als de start van het gesprek over de oplossing van het geschil voorafgaand aan een eventueel bezwaar gelijkgesteld wordt met het indienen van een bezwaar. Onze gesprekspartners konden zich voor wat betreft die situatie vinden in dat idee om de start van het gesprek gelijk te stellen met het indienen van bezwaar. Er bestond echter behoorlijk wat aarzeling om ook in andere situaties te pleiten voor gelijkstelling.

De belangrijkste reden voor scepsis was de bewijsvraag. Verscheidene respondenten wierpen de vraag op hoe om te gaan met de situatie dat iemand die buiten de termijn bezwaar maakt, stelt dat hij voor het verstrijken van de bezwaartermijn al in gesprek was met het bestuursorgaan over het bestreden besluit. Het kan zijn dat het bestuursorgaan zegt: dat klopt. In dat geval is het geen probleem om de start van dat gesprek gelijk te stellen met het indienen van een bezwaar. Denkbaar is echter ook dat het bestuursorgaan zegt van niets te weten. Als de burger vervolgens verklaart met wie hij gesproken heeft en de betrokken ambtenaar bevestigt dat gesprek, kan dat gesprek gelijk wordt gesteld met het indienen van bezwaar. Maar denkbaar is ook dat het bestuursorgaan niet kan bevestigen wat de burger stelt, en dat de burger zijn claim niet hard kan maken. In dat geval loopt de burger het risico dat het bestuursorgaan concludeert dat geen bezwaar is gemaakt en het betreffende besluit niet wordt heroverwogen.

3.4.2 Wijziging bezwaartermijn/meer coulance bij termijnoverschrijdingen? (art. 6:7 en 6:11 Awb)

“Men is heel vaak een dagje te laat. Uitstelgedrag.”

“Ik heb wel het idee dat indieners die te laat zijn in de gemeente waar ik werk sneller het voordeel van de twijfel krijgen of dat er toch inhoudelijk naar wordt gekeken. Als een bezwaar een dag te laat is en de bezwaarmaker heeft een goed verhaal, dan wordt gekeken of er reden is voor een ambtshalve wijziging. Dat we soepeler zijn, kan mede worden gezien als reactie op maatschappelijke ontwikkelingen en jurisprudentie van lagere rechters.”

“Op zich is het goed dat je een streep zet, maar het is ook goed dat het bestuursorgaan te late bezwaren wel ambtshalve kan beoordelen.”

“De ontvankelijkheidsbeoordeling is nu vaak te strikt, vooral in het sociaal domein. Met name de term ‘redelijkerwijs’ in artikel 6:11 maakt het streng.”

“Een lange termijn is een minder goed idee dan het soepeler kunnen interpreteren van verschoonbaarheid. Het is voor ons als organisatie niet handig als iemand nog tot een half jaar een bezwaar kan indienen.”

Over de vraag of de toegang tot de procedure zou moeten worden verruimd door een andere regeling van de (overschrijding van de) bezwaartermijnen, leefden onder de respondenten uiteenlopende opvattingen.

Een aantal respondenten bleek voorstander van een bestuursrecht van twee gestrengheden, waarbij voor bepaalde categorieën besluiten een langere bezwaartermijn dan de standaardtermijn van zes weken zou moeten gelden. Onderscheidend criterium zou moeten zijn, het aantal belanghebbenden bij het besluit. Voor besluiten waarbij de belangen van meer partijen dan de geadresseerde en het bestuursorgaan betrokken kunnen zijn zou de standaardtermijn van zes weken moeten gelden. Voor besluiten waarbij alleen de belangen van de geadresseerde en het bestuursorgaan betrokken zijn, zou een langere termijn (bijvoorbeeld: twaalf weken, drie maanden, zes maanden) moeten gelden.

Andere respondenten zagen meer in een versoepeling van de interpretatie door de rechter van het in art. 6:11 Awb neergelegde criterium ter vaststelling van de verschoonbaarheid van de termijnschrijding.

Weer andere respondenten pleitten voor aanpassing van het in art. 6:11 Awb neergelegde criterium. De reden: verschoonbaarheid kan nu alleen worden aangenomen als “redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld” dat de bezwaarmaker in verzuim is geweest. Dat criterium biedt de rechter niet heel veel speelruimte om soepeler te zijn dan hij op dit moment is, aldus deze respondenten.

Nog weer andere respondenten suggereerden dat de een ruimere toegang in verband met het laat indienen van bezwaar het beste zou kunnen worden gerealiseerd door een ruimer gebruik door bestuursorganen van de ambtshalve bevoegdheid besluiten te wijzigen, in het geval sprake is van een onverschoonbaar te laat ingediend bezwaar. Verschillende respondenten meldden dat bestuursorganen waar zij voor werken of waar zij mee te maken hebben die bevoegdheid ruimer toepassen dan in het verleden.

Een laatste suggestie was om art. 6:11 Awb te veranderen in een beleidsvrije bevoegdheid. Het is dan aan het bestuursorgaan om per geval te beslissen of het een bezwaar, ondanks dat het buiten de termijn is ingediend, ontvankelijk acht en inhoudelijk gaat behandelen.

3.4.3 *Duidelijker vermelding van de mogelijkheid bezwaar te maken? (art. 3:45 Awb)*

“Dat is voor de meeste mensen wel duidelijk, iedereen weet het wel: zes weken = zes weken. Bouwvergunningen worden gepubliceerd, veel mensen installeren de app. Als mensen te laat zijn, ligt het aan andere dingen,”

“Wij zeggen altijd wel: heeft u vragen over het besluit: bel even met ons”

“De inhoud van de bezwaarclausule is duidelijk genoeg, maar zo’n clausule onder het besluit werkt niet echt de-escalierend. Dat zou anders kunnen, bijvoorbeeld: u kunt eerst bellen.”

“Een duidelijker vermelding, daar kun je niet op tegen zijn. Vooral als het gaat om besluiten die in het plaatselijke sufferdje komen en mensen zelf moeten bijhouden of er besluiten zijn waar ze mogelijk iets tegen moeten ondernemen, Initiatiefnemers zijn vaak laks in het informeren van de buurt.”

“In plaats van het aanscherpen van artikel 3:45 zou je ook kunnen denken aan aanscherping van artikel 3:41: dat je de bekendmaking uitbreidt naar derde-belanghebbenden.”

“Het probleem van een onduidelijke of afwezige vermelding van de mogelijkheid bezwaar te maken kun je ook oplossen via artikel 6:11.”

Uit de interviews komt een wisselend beeld naar voren van de wenselijkheid iets te wijzigen aan (de toepassing van) artikel 3:45 Awb.

Een eerste opvallende constatering is dat de verplichting van bestuursorganen aan hun besluiten een bezwaarclausule toe te voegen, burgers op het spoor zet van het indienen van bezwaar, terwijl contact tussen burger en bestuursorgaan naar aanleiding van het besluit er toe kan leiden dat wordt afgezien van het maken van bezwaar tegen het besluit. Die observatie leidt tot de suggesties om behalve de bezwaarclausule ook de mogelijkheid van contact met het bestuursorgaan expliciet in het besluit te vermelden.

Een tweede constatering is dat het vooral van de aard van het besluit lijkt af te hangen in hoeverre respondenten tevreden zijn over de werking van art. 3:45 Awb. Het beeld dat uit de interviews naar voren komt, is dat de in art. 3:45 Awb neergelegde verplichting volstaat bij besluiten waar alleen de geadresseerde belanghebbende is, maar niet steeds in gevallen waarin er nog andere belanghebbenden zijn. Daar zou het helpen als de Awb een voorziening zou bevatten die het voor derden gemakkelijker maakt op de hoogte te raken van voor hen relevante besluiten.

Een derde constatering is dat de oplossing van problemen die worden veroorzaakt door het niet of onjuist toepassen van art. 3:45 Awb door bestuursorganen, niet zozeer moet worden gezocht in wijziging van die bepaling, maar veel meer in een wijziging van art. 6:11 Awb of in een gewijzigde toepassing van die bepaling.

3.5 Analyse

In hoeverre kunnen aanvulling en/of wijziging van bepalingen in de Awb over de toegang tot de bezwaarprocedure bijdragen aan het versterken van het oplossingsgerichte karakter van de bezwaarprocedure?

Ter beantwoording van die vraag merken we in de eerste plaats op dat wanneer sprake is van discussie over de vraag of een bezwaarmaker recht heeft op toegang tot de bezwaarprocedure, die discussie verschillende aspecten van de toegang tot de procedure kan betreffen.

In de eerste plaats is discussie mogelijk of (al) wel of (nog) niet een bezwaar is ingediend bij het bestuursorgaan. Een volgend punt van discussie betreft de situatie dat weliswaar bezwaar is gemaakt, maar niet binnen de daarvoor geldende termijn. De vraag die dan speelt is of de termijnoverschrijding verschoonbaar moet worden geacht. Bij de vraag naar de verschoonbaarheid kan onderscheid worden gemaakt tussen de situatie dat de overschrijding is te wijten aan gebreken in de bekendmaking van het besluit of aan bijzondere omstandigheden bij de bezwaarmaker. Een laatste discussiepunt betreft de vraag in hoeverre bestuursorganen gehouden zijn om onverschoonbaar buiten de termijn ingediende bezwaren desondanks inhoudelijk te heroverwegen.

Op basis van een analyse van de wetsgeschiedenis, literatuur en bevindingen van de interviews denken wij dat de sleutel voor de beantwoording van al deze vragen niet ligt in een wijziging van de artikelen 3:45, 6:4 en/of 6:7 Awb, maar in een wijziging van art. 6:11 Awb.

Eenzijds is een uniforme en korte bezwaartermijn van grote waarde. Een uniforme termijn is met name van de belang vanwege de duidelijkheid die het biedt, een korte termijn is van belang om als overheid snel actie te kunnen ondernemen als vragen, problemen of geschillen opkomen naar aanleiding van een besluit. Anderzijds is van belang dat sprake kan zijn van uiteenlopende situaties waarin er reden is om bezwaren die buiten de termijn zijn ingediend, niet niet-ontvankelijk te verklaren, maar inhoudelijk te behandelen. Dat kan zijn omdat het te laat indien van het bezwaar te wijten is aan verontschuldigbare persoonlijke omstandigheden van de bezwaarmaker, aan onvolkomenheden in de bekendmaking van het besluit en/of de voorlichting over de mogelijkheid bezwaar te maken, of aan het feit dat er al wel contact is geweest tussen bestuursorgaan en burger naar aanleiding van het besluit, maar zonder dat dat binnen de bezwaartermijn tot een formeel bezwaar heeft geleid. Bij de vraag of in dat soort situaties niet-ontvankelijkheid van het bezwaar achterwege dient te blijven, zouden onder

meer de zwaarte van de bijzondere omstandigheden, het tijdstip waarop alsnog bezwaar is gemaakt en belangen van derden een rol moeten spelen.

Om al die belangen te kunnen meewegen bij de beslissing over de vraag of een buiten de termijn ingediend bezwaar niet niet-ontvankelijk zou moeten worden verklaard, maar inhoudelijk zou moeten worden behandeld, zou artikel 6:11 Awb zodanig moeten worden gewijzigd dat de beslissingsruimte van het bestuursorgaan wordt vergroot om bezwaren die buiten de termijn zijn ingediend, niet niet-ontvankelijk te verklaren maar inhoudelijk te behandelen. Bestuursorganen kunnen dan van geval tot geval (en met inachtneming van de belangen die hiervoor zijn genoemd) bekijken of er reden is de te late indiening van het bezwaar verschoonbaar te achten.

Ten slotte is van belang dat, los van het feit dat bezwaar aanleiding kan zijn voor het heroverwegen van een besluit door een bestuursorgaan, bestuursorganen in veel gevallen de bevoegdheid hebben om besluiten die ze hebben genomen ambtshalve te wijzigen. Als een bestuursorgaan – in het geval een te laat ingediend bezwaar zich tegen zo'n besluit richt – geen mogelijkheid ziet om de overschrijding de bezwaartermijn verschoonbaar te achten, kan het beslissen het besluit ambtshalve te heroverwegen. Daarbij kan het onder meer meewegen op welke termijn het verzoek is gedaan (kort of lang na het verstrijken van de bezwaartermijn), hoe het is onderbouwd (geeft het veel of weinig redenen te twijfelen over de juistheid van het oorspronkelijke besluit van het bestuursorgaan?) en of er belangen van derden bij zijn betrokken. Het verdient aanbeveling verder na te denken over de vraag in hoeverre het mogelijk en wenselijk is in de tekst van de Awb tot uitdrukking te brengen dat bestuursorganen, als een bezwaar onverschoonbaar te laat is ingediend, onder omstandigheden gehouden kunnen zijn zo'n beoordeling uit te voeren.

4. Horen

Het horen van de bezwaarmaker is het centrale onderdeel van de bezwaarprocedure. Als regel is het bestuursorgaan verplicht de bezwaarmaker te horen. Het bestuursorgaan heeft een grote mate van keuzevrijheid in de manier waarop het horen wordt vormgegeven: door een of meer personen, door het bestuursorgaan zelf, door ambtenaren of (mede) door onafhankelijke buitenstaanders. Daarnaast heeft het de mogelijkheid om, onder bepaalde voorwaarden, af te zien van horen. In dit hoofdstuk is de vraag aan de orde in hoeverre aanvulling en/of wijziging van bepalingen in de Awb over het horen in de bezwaarprocedure kunnen bijdragen aan het versterken van het oplossingsgerichte karakter van die procedure.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd In paragraaf 4.1 noemen we de Awb-bepalingen die relevant zijn voor het horen. In paragraaf 4.2 geven we aan wat de bedoeling van de wetgever was met de betreffende bepalingen en welke invulling er in de jurisprudentie aan is gegeven. Paragraaf 4.3 beschrijft wat er uit de literatuur bekend is over de feitelijke toepassing en hoe wordt gedacht over de gewenste toepassing, paragraaf 4.4 beschrijft de bevindingen uit de interviews over de feitelijke en gewenste toepassing. In paragraaf 4.5 sluiten we af met een analyse op basis van de bevindingen uit de paragrafen 4.1 tot en met 4.4.

4.1 Relevante Awb-bepalingen

Van belang voor de reikwijdte en de invulling van de hoorplicht zijn de volgende Awb-bepalingen:

Art. 7:2 Awb

1. Voordat een bestuursorgaan op het bezwaar beslist, stelt het belanghebbenden in de gelegenheid te worden gehoord.
2. Het bestuursorgaan stelt daarvan in ieder geval de indiener van het bezwaarschrift op de hoogte alsmede de belanghebbenden die bij de voorbereiding van het besluit hun zienswijze naar voren hebben gebracht.

Art. 7:3 Awb

Van het horen van een belanghebbende kan worden afgezien indien:

- a. het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk is,
- b. het bezwaar kennelijk ongegrond is,
- c. de belanghebbende heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord,
- d. de belanghebbende niet binnen een door het bestuursorgaan gestelde redelijke termijn verklaart dat hij gebruik wil maken van het recht te worden gehoord, of
- e. aan het bezwaar volledig tegemoet wordt gekomen en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen kunnen worden geschaad.

Art. 7:5 Awb

1. Tenzij het horen geschiedt door of mede door het bestuursorgaan zelf dan wel de voorzitter of een lid ervan, geschiedt het horen door:

- a. een persoon die niet bij de voorbereiding van het bestreden besluit betrokken is geweest, of
- b. meer dan een persoon van wie de meerderheid, onder wie degene die het horen leidt, niet bij de voorbereiding van het besluit betrokken is geweest.

(...)

Art. 7:13 Awb

1. Dit artikel is van toepassing indien ten behoeve van de beslissing op het bezwaar een adviescommissie is ingesteld:
 - a. die bestaat uit een voorzitter en ten minste twee leden,
 - b. waarvan de voorzitter geen deel uitmaakt van en niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan en
 - c. die voldoet aan eventueel bij wettelijk voorschrift gestelde andere eisen.
2. Indien een commissie over het bezwaar zal adviseren, deelt het bestuursorgaan dit zo spoedig mogelijk mede aan de indiener van het bezwaarschrift.
3. Het horen geschiedt door de commissie. De commissie kan het horen opdragen aan de voorzitter of een lid dat geen deel uitmaakt van en niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan.
4. De commissie beslist over de toepassing van artikel 7:4, zesde lid, van artikel 7:5, tweede lid, en, voor zover bij wettelijk voorschrift niet anders is bepaald, van artikel 7:3.
5. Een vertegenwoordiger van het bestuursorgaan wordt voor het horen uitgenodigd en wordt in de gelegenheid gesteld een toelichting op het standpunt van het bestuursorgaan te geven.
6. Het advies van de commissie wordt schriftelijk uitgebracht en bevat een verslag van het horen.
7. Indien de beslissing op het bezwaar afwijkt van het advies van de commissie, wordt in de beslissing de reden voor die afwijking vermeld en wordt het advies met de beslissing meegezonden.

4.2 Bedoeling wetgever en toepassing in de jurisprudentie

4.2.1 Artikel 7:2 en 7:3 Awb

Wetsgeschiedenis

De memorie van toelichting bij art. 7:2 Awb bevat een hartstochtelijk pleidooi voor het gebruik van de mogelijkheid partijen in bezwaar te horen. De memorie van toelichting noemt vier argumenten waarom horen belangrijk is:

“Allereerst biedt de bezwaarschriftprocedure in een groot aantal gevallen aan betrokkene de belangrijkste mogelijkheid mondeling zijn mening naar voren te brengen bij het bestuursorgaan. En aangezien niet iedereen in staat is om zijn gedachten even goed schriftelijk te formuleren, is dit voor velen de beste methode om hun zienswijze toe te lichten.

Het horen kan er in de tweede plaats toe dienen om nadere informatie ter beschikking te krijgen. Zo kan blijken, dat de gegevens waarover het bestuursorgaan beschikt, nog onvolledig of gebrekkig zijn, zodat de oorspronkelijke beslissing herzien moet worden. Juist een mondelinge gedachtenwisseling kan daar toe een goede aanvulling op de tot dan toe langs andere weg verzamelde gegevens opleveren.

In de derde plaats bestaat aldus de gelegenheid om meer in het algemeen naar een oplossing voor de gerezen problemen te zoeken. Die oplossing kan bestaan uit het tegemoet komen aan het bezwaar maar kan ook een ander karakter hebben. Zo kan de betrokkene gewezen worden op een andere weg om het door hem beoogde resultaat te bereiken, of kan in gezamenlijk overleg een compromis tot stand worden gebracht dat zonder hoorzitting wellicht niet bereikt zou zijn.

Ten slotte is het horen voor de burger van belang, omdat hij ervan overtuigd kan raken dat aan zijn bezwaren ernstig aandacht is besteed. Zo hij al geen gelijk krijgt, kan hem toch duidelijk worden dat met zijn standpunt rekening is gehouden. Soms kan hem op de hoorzitting duidelijk zijn geworden om welke reden niet aan zijn bezwaar tegemoet kan worden gekomen. Door uitwisseling van informatie en wederzijdse standpunten kan het vertrouwen van de burger in de overheid worden versterkt.

Het horen schept aldus niet slechts waarborgen voor de belanghebbende, maar ook voor het orgaan, dat zich ervan kan vergewissen te beschikken over alle relevante informatie die nodig is om tot zorgvuldige heroverweging en besluitvorming te komen. Op deze wijze kan het horen ertoe bijdragen, dat zowel

de besluitvorming bij het bestuur beter wordt onderbouwd door de alsnog ter beschikking gekomen informatie, als een tijdrovende procedure voor een administratieve rechter wordt voorkomen.

Over de wijze waarop het bestuursorgaan invulling kan geven aan de hoorplicht, meldt de memorie van toelichting op art. 7:2 Awb dat die per bezwaarzaak kan verschillen. De wetgever gaat er daarbij vanuit dat de effectiviteit van het horen het grootst is als de procedure een informeel karakter heeft:

“De hierboven genoemde functies van het horen kunnen het best worden gediend met een enigszins informele procedure. Ook gezien de sterke onderlinge verschillen tussen de onderscheiden gevallen van bezwaar, is ervan afgezien de gang van zaken tijdens het horen uitvoerig vast te leggen. In plaats daarvan is volstaan met een aantal minimum-eisen waaraan voldaan moet worden (...).

Uiteraard moeten de bezwaarde en eventuele andere belanghebbenden de gelegenheid krijgen hun zienswijze naar voren te brengen. Het bestuursorgaan kan op de gemaakte opmerkingen reageren en kan van zijn kant de hoorzitting benutten om nadere informatie van belanghebbenden te vragen. Het zal echter meer afhangen van de wijze waarop de bijeenkomst wordt geleid, dan van de wettelijke regels die daarover worden geformuleerd, of het horen aan zijn doel beantwoordt, te meer daar het moeilijk is regels vast te stellen voor zo sterk uiteenlopende situaties.”

Over de uitzonderingen op de hoorplicht in het geval het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk (onderdeel a) of kennelijk ongegrond (onderdeel b) is, stelt de memorie van toelichting bij art. 7:3 Awb dat die restrictief zouden moeten worden toegepast, mede omdat de beoordeling in bezwaar de volledige heroverweging van het bestreden besluit betreft:

“De bepaling in onderdeel a ziet op het geval dat het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk is. Dit kan zich bij voorbeeld voordoen indien bezwaar wordt gemaakt door iemand die kennelijk geen enkel belang bij het desbetreffende besluit heeft. Aangetekend zij, dat het horen alleen achterwege kan blijven indien redelijkerwijs geen twijfel mogelijk is over de niet-ontvankelijkheid. Staat die vast, ongeacht hetgeen op een hoorzitting nog te berde zou kunnen worden gebracht, dan is een beslissing zonder het houden van een hoorzitting verantwoord te achten.

(...)

(...) Van een kennelijk ongegrond bezwaar is sprake, wanneer uit het bezwaarschrift zelf reeds aanstonds blijkt dat de bezwaren van de indiener van het bezwaarschrift ongegrond zijn en er redelijkerwijs geen twijfel mogelijk is over die conclusie.

(...)

De gevallen waarin een bezwaar kennelijk ongegrond is, vertonen enige verwantschap met de gevallen waarin het beroep op de rechter kennelijk ongegrond is. Er zijn evenwel verschillen die voortvloeien uit de omstandigheid dat het bestuur is gehouden tot een bestuurlijke heroverweging van de primaire beslissing en de rechter tot een rechtmatigheidstoetsing van het aan zijn oordeel onderworpen besluit. De rechter kan reeds op de grondslag van het beroepschrift tot de beslissing komen dat de in het beroepschrift neergelegde bezwaren niet tot vernietiging van de bestreden beslissing kunnen leiden op een van de beroepsgronden. Bezwaren die niet tot een vernietiging door de rechter zullen leiden, omdat deze niet de rechtmatigheid van de bestuurlijke beslissing betwisten, kunnen evenwel in het kader van een bestuurlijke heroverweging tot een andere bestuursbeslissing dan de oorspronkelijke leiden.

Het is van het grootste belang dat het bestuursorgaan artikel 6.3.8, onderdeel b,³² met grote zorgvuldigheid en behoedzaamheid toepast. De doeleinden die de wetgever met een verplichte bezwaarschrift-procedure beoogt te realiseren, zullen niet worden verwezenlijkt, indien zorgvuldige toepassing van deze bepaling niet zou zijn verzekerd. Er moet voor worden gewaakt dat bestuursorganen op lichtvaardige wijze met de uitzonderingsbepaling omspringen en te snel tot het oordeel komen dat er sprake is van een kennelijk ongegrond bezwaar en deswege van het horen van de belanghebbende kan worden afgezien.

³² Art. 7:3, aanhef en onder b Awb.

(...) Ter voorkoming van onzorgvuldige toepassing van deze uitzonderingsbepaling is het wenselijk dat de beslissing om de belanghebbende niet in de gelegenheid te stellen om te worden gehoord op de grond dat zijn bezwaar kennelijk ongegrond (of kennelijk niet-ontvankelijk) is, niet (uitsluitend) wordt genomen door degene die betrokken is geweest bij de voorbereiding van de primaire beslissing.

(...)

Ten slotte wordt naar voren gebracht dat zeer wel denkbaar is dat het bestuursorgaan het ook bij kennelijke ongegrondheid van het bezwaar toch nuttig acht op enigerlei wijze mondeling contact te zoeken met de indiener van het bezwaarschrift, hetzij door middel van regulier horen, hetzij informeel. Het kan immers ook in die gevallen nuttig zijn de burger enige uitleg te geven om hem zijn mening te laten geven. Door dit contact kunnen enkele van de doeleinden van het horen op de voet van artikel 6.3.7,³³ zoals nader uiteengezet in de toelichting op dat artikel, niettemin worden verwezenlijkt, ook al zal dit niet leiden tot een wijziging van het bestreden besluit.”

Art. 7:3, aanhef en onder d Awb, dat bepaalt dat de belanghebbende niet hoeft te worden gehoord als die niet binnen een door het bestuursorgaan gestelde redelijke termijn heeft verklaard dat hij gehoord wil worden, is per 1 januari 2013, met de inwerkingtreding van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht, aan art. 7:3 Awb toegevoegd.³⁴ De memorie van toelichting meldt over deze uitzondering op de hoorplicht het volgende:

“Op één punt is de rechtspraak echter té restrictief, namelijk als het gaat om hantering van de zogenoemde “antwoordkaartmethode”. Veel bestuursorganen – vooral grote “beschikkingenfabrieken” zoals het UWV – sturen de indiener van een bezwaarschrift gewoonlijk een brief waarin deze wordt gewezen op zijn recht om te worden gehoord, met het verzoek door middel van het retourneren van een bijgevoegde gefrankeerde antwoordkaart of telefonisch binnen een bepaalde termijn aan te geven of hij van dit recht gebruik wenst te maken. Indien betrokkene niet binnen de gestelde termijn reageert, gaat het bestuursorgaan ervan uit dat deze geen prijs stelt op een hoorzitting.

Dit laatste is volgens vaste jurisprudentie niet toegestaan. Volgens vaste rechtspraak van zowel de ABRS als de CRvB mag het recht om te worden gehoord niet afhankelijk worden gesteld van enige niet in de wet voorziene formaliteit, zelfs niet van het terugsturen van een antwoordkaart. Dit betekent in de praktijk dat bestuursorganen ook voor belanghebbenden die niet op de uitnodiging reageren, een hoorzitting moeten organiseren, met het risico op onnodig tijdverlies als vervolgens geen van de belanghebbenden komt opdagen. Overigens zijn naar aanleiding van deze jurisprudentie sommige wetten gewijzigd, om de “antwoordkaartmethode” te legaliseren; zie bijvoorbeeld artikel 128 Werkloosheidswet en artikel 113 Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen. Naar mijn oordeel kan van burgers in redelijkheid wel worden gevergd dat zij aangeven of zij gebruik willen maken van de gelegenheid om te worden gehoord. Voorgesteld wordt daarom om in de wet uitdrukkelijk te bepalen dat van het horen mag worden afgezien indien de indiener van het bezwaar-, beroep- of klaagschrift niet binnen een daartoe gestelde redelijke termijn heeft aangegeven of hij van de uitnodiging gebruik wil maken.”

Jurisprudentie

Uit de jurisprudentie blijkt dat als zich geschillen voordoen over de toepassing van art. 7:3, aanhef en onder c of d, die met name de vraag betreffen of de belanghebbende daadwerkelijk heeft laten weten niet te willen worden gehoord, of niet heeft gereageerd op het verzoek van het bestuursorgaan te laten weten of hij wil worden gehoord. Als het bestuursorgaan toepassing geeft aan art. 7:3, aanhef en onder c Awb, ligt de bewijslast dat de belanghebbende te kennen geeft gegeven niet te willen worden gehoord bij het bestuursorgaan.³⁵

³³ Art. 7:2 Awb.

³⁴ Stb. 2012, 682.

³⁵ CRvB 14 oktober 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:2468.

Als zich geschillen voordoen over het afzien van horen omdat het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is (art. 7:3, aanhef en onder a en b Awb), betreffen die veelal de vraag of het bestuursorgaan terecht heeft geconcludeerd dat evident is dat het bezwaar niet-ontvankelijk dan wel ongegrond is. Het criterium om op grond daarvan af te zien van horen is dat er op voorhand redelijkerwijs geen twijfel is over dat oordeel.³⁶ Afgaande op de jurisprudentie doen zich met enige regelmaat geschillen voor over de vraag of een bestuursorgaan terecht heeft afgezien van horen omdat het bezwaar kennelijk ongegrond is. Op dat punt lijkt sprake van een subtiel maar essentieel verschil tussen de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak enerzijds en die van de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven anderzijds.

De jurisprudentie van de Afdeling toont twee gezichten. In een aantal uitspaken staat het belang van het horen voor een betekenisvolle behandeling van het bezwaar centraal. Zo overweegt de Afdeling in een uitspraak van 14 maart 2018 dat “de wetgever hecht aan de mondelinge toelichting als waarborg voor het bestuursorgaan en belanghebbenden om tot een zorgvuldige en zo mogelijk oplossingsgerichte heroverweging van de besluitvorming te komen teneinde tijdrovende procedures bij de bestuursrechter te voorkomen”.³⁷ Daartegenover staan uitspraken waarin het lijkt alsof de Afdeling vindt dat de bezwaarmaker een hoorzitting moet ‘verdienen’. Een voorbeeld biedt een uitspraak van 19 juli 2017.³⁸ Na te hebben overwogen dat, met toepassing van art. 7:3, aanhef en onder b, Awb, horen slechts achterwege mag blijven als duidelijk is dat de gemaakte bezwaren niet tot een ander besluit kunnen leiden, vervolgt de Afdeling met: “De beslissing om deze bepaling toe te passen dient te worden genomen op grond van hetgeen in het bezwaarschrift is aangevoerd.” Anders gezegd: als op grond van wat in het bezwaarschrift is aangevoerd niet blijkt dat het in bezwaar aangevochten besluit moet worden gewijzigd, kan het bestuursorgaan afzien van horen.

Een bevestiging van die jurisprudentielijn is te zien in een uitspraak van 6 juli 2022,³⁹ over een besluit van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid om een vreemdeling niet te horen. De uitspraak is met name interessant omdat de Afdeling uitgebreid ingaat op het beleid (‘werkinstructie’) dat de IND hanteert bij het beslissen over het al dan niet horen van een bezwaarmaker.

De werkinstructie noemt drie situaties waarin niet hoeft te worden gehoord:

- het bezwaar is niet gemotiveerd;
- in bezwaar worden alleen feiten en omstandigheden aangevoerd die al voorafgaand aan de bezwaarprocedure afdoende zijn onderzocht en zijn meegewogen in het besluit op de aanvraag, en daarover worden geen nieuwe argumenten of gezichtspunten naar voren gebracht (herhaling van zetten);
- het geheel of gedeeltelijk tegemoetkomen aan het bezwaar is evident in strijd met een wettelijk voorschrift.

Daarnaast wordt in de werkinstructie gesteld dat de opstelling van de bezwaarmaker in de besluitvormings- en de bezwaarprocedure een rol speelt bij de beslissing om wel of niet te horen:

“De beslissing om al dan niet te horen wordt ingegeven door de mate waarin een vreemdeling verzuimd heeft om in de aanloop naar het primaire besluit en in de bezwaarfase informatie over te leggen die nodig is voor de beoordeling van zijn aanvraag. Het gaat dan vooral om de situatie dat een vreemdeling nalaat om essentiële stukken over te leggen die nodig zijn om zijn aanvraag te beoordelen, terwijl de staatssecretaris hem om die stukken heeft gevraagd. (...) Als een vreemdeling hierover duidelijk heeft

³⁶ ABRvS 16 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2996.

³⁷ ABRvS 14 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:838, AB 2018/135, m.nt. Hendriks.

³⁸ ABRvS 19 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1950, AB 2018/30, m.nt. Koenraad.

³⁹ ABRvS 6 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1918.

gecommuniceerd gedurende de procedure, dan ligt het minder in de rede om van een hoorzitting in bezwaar af te zien.”

De Afdeling acht de werkinstructie van de IND in beginsel in overeenstemming is met het wettelijke kader:

“Deze werkwijze neemt namelijk terecht als uitgangspunt dat een vreemdeling in bezwaar moet worden gehoord, en dat dit uitgangspunt te meer geldt in zaken waarin er beslissingsruimte is en de beslissing sterk afhankelijk is van de omstandigheden van het geval, en waarbij een individuele belangenafweging moet worden gemaakt.

(...)

De handvatten die de [werkinstructie] biedt om te beoordelen of een bezwaar kennelijk ongegrond is, zijn eveneens in algemene zin in overeenstemming met het wettelijk kader. De [werkinstructie] noemt daarbij terecht enkele gevallen waarin evident is dat het in bezwaar aangevoerde het primaire besluit redelijkerwijs niet anders kan maken (...). Dit is het geval in de situatie waarin een vreemdeling nalaat zijn bezwaar te motiveren (...). Dat is in lijn met vaste Afdelingsjurisprudentie waaruit volgt dat de plicht om te horen in bezwaar afhankelijk is van wat een vreemdeling in bezwaar heeft aangevoerd (...). Het is kortom aan een vreemdeling om in bezwaar concreet toe te lichten waarom hij zich niet kan verenigen met het primaire besluit; indien hij dit nalaat, kan de staatssecretaris redelijkerwijs het bezwaar afwijzen als kennelijk ongegrond.”

Het positieve oordeel over de criteria die de staatssecretaris blijkens de werkinstructie hanteert bij de beslissing om al dan niet te horen neemt niet weg dat er volgens de Afdeling situaties kunnen zijn waarin, ondanks dat niet aan de criteria van de werkinstructie is voldaan, toch moet worden gehoord. Dat kan zich, aldus de Afdeling, voordoen als de bezwaarmaker in de bezwaarfase nog niet alle relevante informatie en bewijsstukken heeft overgelegd die van hem worden verlangd, of als er nog onduidelijkheden over het te beoordelen feitencomplex bestaan. De beslissing over het horen vergt in dat geval een belangenafweging.

De Afdeling noemt zes omstandigheden die daarbij een rol kunnen spelen:

- de mate waarin een bezwaarmaker gedurende de gehele procedure met het bestuursorgaan heeft gecommuniceerd over zijn pogingen om de verzochte informatie boven tafel te krijgen;
- de mate waarin de bezwaarmaker bereidwillig en actief de inspanningen heeft verricht die redelijkerwijs van hem verwacht kunnen worden bij het verkrijgen en tijdig aanleveren van die informatie;
- de aard van de ontbrekende informatie (of het bijvoorbeeld gaat om stukken die essentieel zijn voor de beoordeling van het besluit);
- of de bezwaarmaker vreemdeling in zijn bezwaarschrift expliciet heeft verzocht om een hoorzitting en concreet heeft aangegeven welk belang hij daarbij heeft;
- of de bezwaarmaker al eerder in de gelegenheid is gesteld om ontbrekende informatie alsnog aan te leveren;
- of de bezwaarmaker concrete en onderbouwde redenen heeft gegeven waarom hij bepaalde informatie niet kan overleggen.

De reden dat we zo uitgebreid ingaan op de uitspraak van de Afdeling van 6 juli 2022 is dat daaruit blijkt dat die instantie bestuursorganen behoorlijk wat ruimte biedt bij hun beslissingen over het al dan niet horen van bezwaarmakers en met name ook dat de opstelling van de bezwaarmaker in de besluitvormings- en de bezwaarprocedure daarbij een factor van betekenis is.

Wordt gekeken naar de jurisprudentie van twee andere hoogste bestuursrechtters, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven, dan is een ander beeld te zien. Anders dan bij de Afdeling is bij die twee instanties de gebrekkige kwaliteit van de argumentatie in het bezwaarschrift nooit een doorslaggevend argument om te oordelen dat het bestuursorgaan van horen

mag afzien.⁴⁰ Een voorbeeld van de opstelling van de beide andere hoogste bestuursrechters biedt een uitspraak van het College van 21 december 2017, waarin wordt overwogen dat alleen van horen mag worden afgezien “indien uit het bezwaarschrift direct blijkt dat het bezwaar ongegrond is en er redelijkerwijs geen twijfel mogelijk is over die conclusie”.⁴¹ Een vergelijking tussen de standaardoverweging van het College en die van de Afdeling laat een cruciaal verschil zien. Voor de Afdeling is van belang of uit het bezwaarschrift blijkt dat het bezwaar *wel* tot een ander besluit kan leiden: zo niet, dan hoeft niet te worden gehoord. Voor het College is van belang of uit het bezwaarschrift blijkt dat het bezwaar *niet* tot een ander besluit kan leiden: is dat het geval, dan hoeft niet te worden gehoord.

4.2.2 Artikel 7:5 Awb

Over de keuze voor de wijze waarop het horen plaatsvindt (door het bestuursorgaan zelf, door een of meer ambtenaren of (mede) door een of meer onafhankelijke derden), meldt de memorie van toelichting:

Het zou in het algemeen wenselijk zijn dat het bestuursorgaan zelf de hoorzitting zou leiden of, bij meerhoofdige organen, enkele leden daarvan. Maar gezien het grote verschil in positie van bestuursorganen en het aantal door hen te nemen beslissingen is dat niet voor alle gevallen voor te schrijven. Het ontbreken van een dergelijk voorschrift in deze wet betekent echter niet, dat onder omstandigheden het horen uitsluitend door ambtenaren niet in strijd zou zijn met een goede voorbereiding van de beslissing op het bezwaarschrift, noch dat afstand wordt genomen van in de jurisprudentie ontwikkelde regels voor bepaalde soorten bezwaarschriftprocedures.

Opvallend is de voorkeur voor het horen door het bestuursorgaan zelf, al realiseert de wetgever zich blijkens de memorie van toelichting dat het in veel gevallen om praktische redenen ondoenlijk is dat het bestuursorgaan zelf in alle gevallen het horen in bezwaar voor zijn rekening neemt. Opvallend is daarnaast dat wordt opgemerkt dat de aard van een besluit met zich mee kan brengen dat ambtelijk horen in strijd is met een zorgvuldige besluitvorming.

Ons zijn geen voorbeelden bekend van uitspraken waarin de bestuursrechter oordeelt dat de aard van het in bezwaar bestreden besluit vergde dat de bezwaarmaker door een externe bezwaaradviescommissie werd gehoord. De jurisprudentie bevestigt dat bestuursorganen in beginsel de vrije keuze hebben in de wijze waarop het horen wordt vormgegeven, zij het dat ze hun keuzevrijheid kunnen beperken door in een algemeen verbindend voorschrift (zoals een gemeentelijke verordening) of een beleidsregel vast te leggen in wat voor soort bezwaren op welke wijze wordt gehoord.⁴²

4.2.3 Artikel 7:13 Awb

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat, gezien het uiteenlopende karakter van verschillende bezwaarprocedures, de beslissing om voor het horen gebruik te maken van een externe bezwaaradviescommissie het beste per bezwaarschriftprocedure kan worden genomen.

Ons zijn geen uitspraken bekend waarin de rechter oordeelt dat ten onrechte wel of juist geen gebruik is gemaakt van artikel 7:13 Awb.

⁴⁰ CRvB 31 juli 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:2340.

⁴¹ CBb 21 december 2017, ECLI:NL:CBB:2017:498.

⁴² CRvB 20 juni 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:1384

4.3 Literatuur

We behandelen in deze paragraaf wat uit de literatuur bekend is over de feitelijke en de gewenste toepassing van Awb-bepalingen die verband houden met het horen in bezwaar.

Voor veel verschillende aspecten van de vraag of het, om het oplossingsgerichte karakter van de bezwaarprocedure te vergroten, van meerwaarde of geboden is dat Awb-bepalingen over de bezwaarprocedure – over het horen, maar ook over de heroverweging – worden aangepast, aangevuld en/of gewijzigd, is van belang om inzicht te hebben in het gedachtengoed en de effectiviteit van de zogenoemde informele aanpak van bezwaren. Daarom maken we, voordat we specifiek ingaan op de toepassing van de Awb-bepalingen over het horen, eerst een aantal opmerkingen over de informele aanpak van bezwaren. We doen dat in paragraaf 4.3.1. In paragraaf 4.3.2. gaan we vervolgens in op literatuur die specifiek gaat over het horen.

4.3.1 De informele aanpak van bezwaren

De opkomst van de informele aanpak van bezwaren kan worden gezien als uitdrukking van het streven om bij de behandeling van bezwaren meer recht te doen aan de bedoeling van de wetgever met de bezwaarprocedure. Het idee is dat als snel contact wordt opgenomen met de bezwaarmaker en er bij de behandeling van het bezwaar aandacht is voor het probleem dat voor de bezwaarmaker aanleiding was voor het indienen van bezwaar, voorkomen wordt dat het bestuursorgaan de heroverweging beperkt tot de vraag of het oorspronkelijke besluit rechtmatig is.⁴³

Bij de opkomst van de informele aanpak van bezwaren is het in 2007 door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geïnstigeerde project 'Prettig contact met de overheid' van grote betekenis geweest. In het kader van dat project zijn de *best practices* van de informele aanpak in kaart gebracht en is een 'Handleiding professioneel behandelen van bezwaarschriften' uitgegeven, waarin uitleg wordt gegeven over die *best practices*.⁴⁴

Onderzoek naar pilots bij gemeenten waarin de informele aanpak is toegepast

Het project 'Prettig contact met de overheid' is ook van waarde voor het inzicht in het feitelijk functioneren van de informele aanpak. In het kader van dat project hebben vijftien bestuursorganen hun bezwaarbehandeling op informele leest geschoeid.⁴⁵ Tevens hebben ze hun werkwijze op tal van aspecten geëvalueerd. De resultaten van die in 2010 uitgevoerde evaluaties zijn bijeengebracht in een door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gepubliceerd onderzoeksrapport.⁴⁶ Het onderzoek geeft een goed beeld van het verloop en de uitkomst van bezwaarbehandeling met toepassing van de informele aanpak.

De in de pilot-projecten van 'Prettig contact met de overheid' toegepaste standaard-werkwijze van de informele aanpak houdt het volgende in. Allereerst wordt voor elk bezwaar dat bij het bestuursorgaan binnenkomt, gekeken of het geschikt is voor de informele aanpak. Zo niet, dan wordt een reguliere hoorzitting georganiseerd waarna het bestuursorgaan een beslissing neemt op het bezwaar. Wordt

⁴³ Wever 2020b, p. 92.

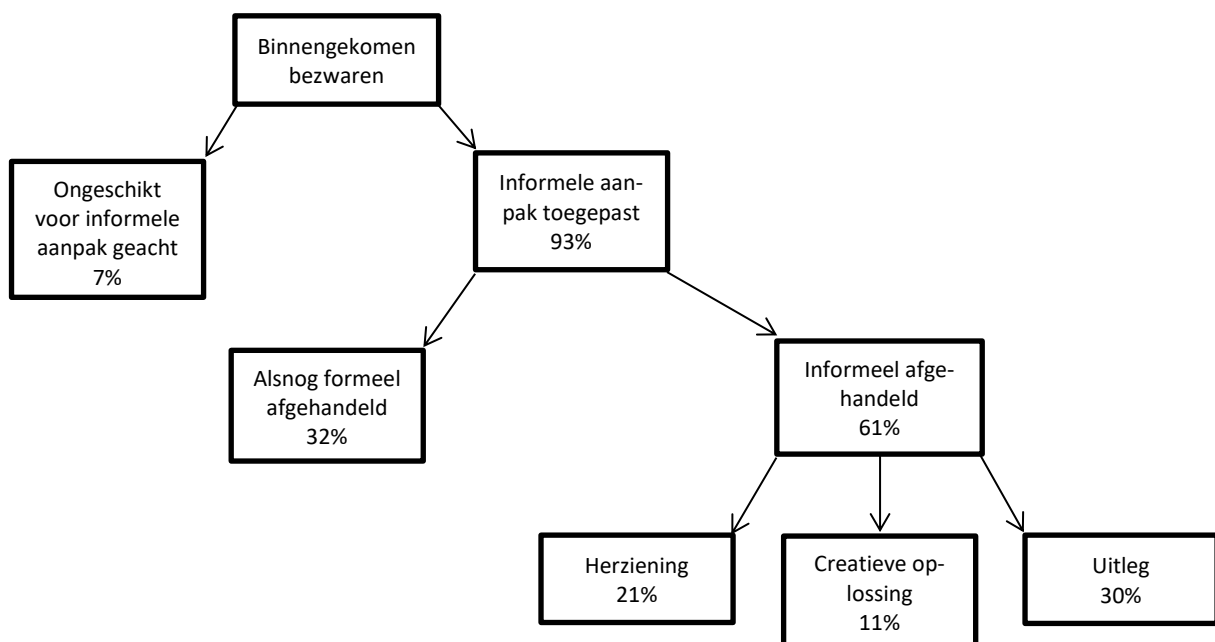
⁴⁴ Professioneel behandelen van bezwaren 2014.

⁴⁵ Van der Velden e.a. 2010, p. 61.

⁴⁶ Van der Velden e.a. 2010.

wel voor een informele behandeling van het bezwaar gekozen en heeft die succes, dan zijn drie uitkomsten mogelijk. De eerste is dat blijkt dat het oorspronkelijke besluit moet worden herzien, hetzij omdat het onrechtmatig is, hetzij omdat de behandeling het bestuursorgaan tot de conclusie brengt dat een andere bevoegdheidsuitoefening meer recht doet aan de bij het besluit betrokken belangen en er daarom reden is het oorspronkelijke besluit te wijzigen. Denkbaar is ook dat blijkt dat het besluit juist is en dat de bezwaarmaker dat na uitleg accepteert. Een derde mogelijke uitkomst is dat het besluit weliswaar ongewijzigd blijft, maar dat de bezwaarmaker en het bestuursorgaan afspraken maken om het probleem dat aanleiding was voor het indienen van bezwaar op te lossen. In alle drie de gevallen kan worden gesproken van overeenstemming en resulteert de informele aanpak in de intrekking van het bezwaar.⁴⁷ Hoe vaak die verschillende uitkomsten zich voordeden bij de vijftien bestuursorganen die aan de pilot deelnamen, is te zien in figuur 1.⁴⁸

Figuur 1: Verloop informele aanpak (pilot-projecten ‘Prettig contact’)



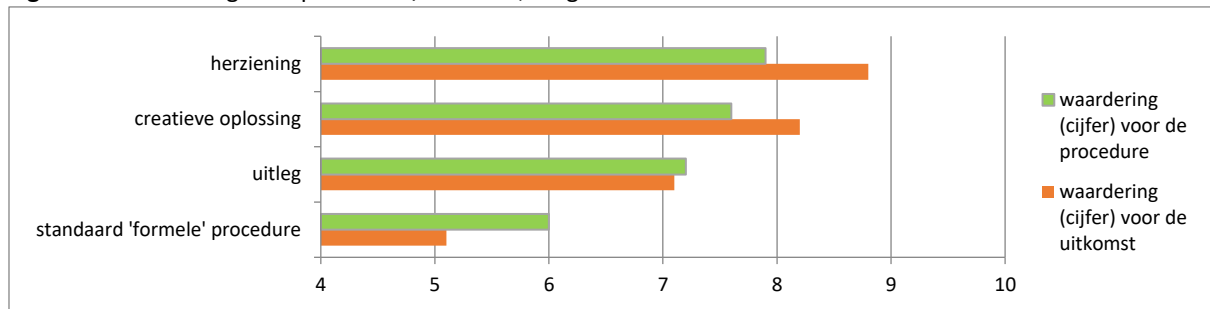
Figuur 1 laat zien hoe vaak bezwaren welke van de verschillende mogelijke routes volgen. In 93% werd ingezet op een informele behandeling van de zaak, in 7% van de gevallen werd geoordeeld dat de zaak ongeschikt was voor een informele aanpak. Als de informele aanpak wordt gevolgd, heeft die in twee van de drie gevallen succes. ‘Succes’ houdt in de helft van de gevallen in dat door ‘uitleg’ van de inhoud van het besluit het besluit alsnog wordt geaccepteerd, in een derde van de gevallen dat het besluit wordt ‘herzien’ en in een zesde van de gevallen dat een ‘creatieve oplossing’ wordt gevonden voor het probleem dat aan het bezwaar ten grondslag lag.

⁴⁷ De overeenstemming betreft hetzij dat het besluit onjuist is en gewijzigd moet worden, hetzij dat het besluit juist is en kan blijven zoals het is, hetzij dat het besluit blijft zoals het is maar afspraken worden gemaakt ter beëindiging van het geschil tussen bestuursorgaan en burger.

⁴⁸ Ontleend aan Marseille 2016.

Bezwaarmakers waarvan het bezwaar is behandeld met toepassing van de informele aanpak waarden de procedure met het cijfer 7,2.⁴⁹ Wordt gekeken naar de verschillende uitkomsten, dan is een duidelijk verschil in waardering te zien, zo blijkt uit figuur 2.

Figuur 2: Waardering voor procedure/uitkomst, vergeleken tussen vier verschillende uitkomsten



Of nu wordt gekeken naar de waardering voor de procedure of voor die van de uitkomst, voor beide geldt dat de waardering het hoogste is als de informele aanpak leidt tot herziening van het besluit en het laagst als de informele aanpak niets oplevert en het bezwaar uiteindelijk met toepassing van de traditionele procedure wordt afgehandeld.⁵⁰ In de drie bovenste rijen van figuur 2 is te zien dat de waardering voor de informele aanpak duidelijk hoger is dan die voor de standaard 'formele' procedure.

Wat zou de reden kunnen zijn dat bezwaarmakers positiever zijn over de informele aanpak dan over de standaard 'formele' wijze van bezwaarbehandeling? Een reden kan zijn dat men de informele manier van behandeling meer waardeert, maar in een bespreking van het onderzoek naar de informele aanpak-pilots stelt Marseille dat een deel van de verklaring ook kan zijn gelegen in het feit dat de overgrote meerderheid van de zaken die uiteindelijk worden afgehandeld in de standaard 'formele' procedure, daar is terechtgekomen omdat de informele aanpak geen succes had.⁵¹ Het verbaast dan niet dat de waardering voor de procedure relatief laag is. Voor deze groep bezwaarmakers geldt immers dat het verloop van de procedure niet is wat men er van had verwacht, nu de informele aanpak zonder resultaat bleef.

Ondanks de grote hoeveelheid informatie die in het onderzoek naar de informele aanpak-pilots is verzameld, blijft een aantal vragen onbeantwoord. Zo bevat het onderzoek geen informatie over hoe bezwaarmakers de onafhankelijkheid, onbevangenheid en neutraliteit beoordelen van de ambtenaren die de spil van de informele aanpak vormen. Evenmin is bekend hoe vaak beroep wordt ingesteld bij de bestuursrechter als de traditionele afhandeling van het bezwaar niet tot een voor de bezwaarmaker gunstig resultaat leidt.

Frequentie waarmee (elementen van) de informele aanpak worden toegepast

Hoe groot is de kans dat een bezwaarmaker te maken krijgt met een informele behandeling van zijn bezwaar? Die kans lijkt betrekkelijk klein. Uit het proefschrift van Schwartz blijkt dat de informele aanpak anno 2010 onder gemeenten nog geen gemeengoed was. Schwartz had alle gemeenten in Nederland aangeschreven met de vraag of zij bezwaarschriften 'min of meer structureel door middel van overleg afhandelen' – anders gezegd, of zij het bezwaar niet direct na binnenkomst voorleggen aan

⁴⁹ Het betreft zowel de gevallen waar de informele aanpak van het begin tot het eind is gevolgd als de gevallen waarin op een bepaald moment is overgestapt op de traditionele wijze van behandeling. De vraag die werd gesteld: 'Welk rapportcijfer wilt u toekennen aan de behandeling van uw zaak?' (Van der Velden e.a. 2010, p. 177). Zie voorts: Van der Velden e.a. 2010, p. 66.

⁵⁰ Van der Velden e.a. 2010, p. 132.

⁵¹ Marseille 2016.

een commissie of bezwaarmakers horen ex art. 7:5 Awb, maar eerst zelf proberen het conflict op te lossen. Uit de inventarisatie van Schwartz blijkt dat ongeveer een op de vijf gemeenten meldt meer of minder structureel de informele aanpak toe te passen.⁵² In de overige gemeenten worden bezwaren altijd direct doorgezonden naar de adviescommissie of wordt een ambtelijke hoorzitting gepland. Wel bestaan verschillen tussen bestuursorganen: zo komt het in grote gemeenten vaker voor dat bezwaren door middel van overleg worden afgehandeld dan in kleine gemeenten (40% van de grote gemeenten deed dat, tegenover 15% van de kleine gemeenten).⁵³

Wever heeft in 2016 onderzocht in hoeverre bestuursorganen (elementen van) de informele aanpak toepassen en zo ja, hoe deze eruit ziet. Van 46 van de 50 in zijn steekproef opgenomen bestuursorganen is bekend of en wat ze op papier hebben geregeld over een informele procedure. Ongeveer een derde doet niets; ongeveer een derde neemt in bepaalde gevallen telefonisch contact op met bezwaarmakers; ongeveer een kwart van de onderzochte bestuursorganen stelt dat altijd telefonisch contact wordt gezocht met de bezwaarmaker en wordt geprobeerd een informeel vervolgggesprek in te plannen; ongeveer tien procent van de onderzochte bestuursorganen zegt consequent te bellen met bezwaarmakers en in sommige gevallen in te zetten op de verdere informele behandeling van het bezwaar. Dat betekent dat anno 2016 op papier slechts bij een op de vier bestuursorganen sprake is van een structurele informele behandeling van bezwaren. Bij drie op de vier van de onderzochte bestuursorganen is geen sprake van een informele aanpak of is het louter een telefoontje met de bezwaarmaker voor de start van de formele procedure dat de bezwaarbehandeling een informeel tintje geeft.

Schwartz en Wever baseren hun bevindingen op van bestuursorganen zelf verkregen informatie, zoals hun beleid en/of interviews met voor hen werkzame ambtenaren. Interessant is de vraag in hoeverre het beleid en de praktijk met elkaar overeenstemmen. Passen bestuursorganen de informele aanpak zo frequent toe als ze zeggen te doen? En zo niet, waar ligt dat dan aan?

Uit beschikbaar onderzoek ontstaat de indruk dat in de praktijk in mindere mate sprake is van (structurele) informele behandeling van bezwaarschriften dan het door bestuursorganen daarover geformuleerde beleid doet vermoeden. Een voorbeeld van onderzoek dat deze indruk bevestigt, is dat van De Waard e.a. uit 2011. Omdat vrijwel alle aan het onderzoek deelnemende bestuursorganen aangaven dat zij er naar streven om bezwaarschriften zoveel mogelijk informeel af te doen, hebben de onderzoekers aan bezwaarmakers gevraagd of het bestuursorgaan, nadat men het bezwaar had ingediend, contact met hen had opgenomen. Het bleek dat slechts in 18% van de gevallen telefonisch contact was opgenomen met de bezwaarmaker. De Waard e.a. constateren bovendien dat er grote verschillen bestaan tussen de onderzochte bestuursorganen. Zo werd door gemeenten (in zaken over bouwvergunningen) in maar 7% van de gevallen telefonisch contact opgenomen met bezwaarmakers, terwijl de Sociale Verzekeringsbank dat in 44% van de gevallen deed.⁵⁴

Uit een externe evaluatie van de bezwaarprocedures van de gemeente Tilburg, die in 2017 werd uitgevoerd door Marseille, De Waard en Wever, komt eenzelfde beeld naar voren. De onderzoekers hebben meer dan 100 hoorzittingen bijgewoond en na afloop van de zitting met bezwaarmakers interviews gehouden en vragenlijsten afgenomen. Hoewel het beleid van de gemeente Tilburg op papier was om voorafgaand aan de hoorzitting altijd met bezwaarmakers te bellen, blijkt uit interviews met bezwaarmakers dat in de praktijk nauwelijks werd gebeld.⁵⁵

⁵² Schwartz 2010, p. 98.

⁵³ Schwartz 2010, p. 98 en 99.

⁵⁴ De Waard e.a. 2011, p. 71.

⁵⁵ Marseille, De Waard & Wever 2017, p. 63.

Niet alleen de frequentie waarmee wordt gebeld valt tegen. Dat geldt voor ook wat met het informele (telefonische) contact wordt beoogd. In theorie is de informele aanpak bedoeld als alternatief voor een formele bezwaarprocedure. Dat betekent dat in het kader van de informele behandeling wordt ingegaan op de inhoud van het bezwaar. De praktijk die De Waard e.a. aantreffen is een andere. Zij constateren dat een informele aanpak veelal inhoudt: een telefoontje met de bezwaarmaker om hem te informeren over het tijdstip van zijn hoorzitting. Slechts zelden wordt het telefonisch contact benut om informatie te verschaffen aan de bezwaarmaker (met andere woorden: uitleg geven en het bieden van een luisterend oor) of om te onderzoeken of de zaak buiten de formele bezwaarprocedure om kan worden afgedaan.

Uit het proefschrift van Wever uit 2020, die professionele gemachtigden bevroeg over hun ervaringen met de bezwaarprocedure, komt een vergelijkbaar beeld naar voren. In slechts 15% van de zaken in zijn steekproef was telefonisch contact gezocht met de gemachtigde van de bezwaarmaker. Bovendien ging het in die telefoongesprekken veel minder vaak over de inhoud van de bezwaarzaak (zoals: vragen naar de achterliggende reden dat bezwaar was gemaakt, het opvragen van informatie/stukken, proberen het geschil op te lossen, uitleg geven over het bestreden besluit) dan over procedurele onderwerpen (bevestigen ontvangst van het bezwaar, afspraken maken over het verdere verloop van procedure, informatie geven over het verloop van de procedure).

Factoren die het succes (van de implementatie) van de informele aanpak beïnvloeden

Uit uiteenlopend onderzoek blijkt dat bestuursorganen minder frequent bellen dan ze zeggen en dus dat de informele aanpak minder van de grond komt dan uit het door bestuursorganen op schrift gestelde beleid lijkt te kunnen worden opgemaakt. Hoe kan de discrepantie tussen het beleid en de praktijk van het bellen met bezwaarmakers worden verklaard? Mein en Marseille hebben in 2019 onderzoek gedaan naar de factoren die de succesvolle implementatie van het bellen met de bezwaarmaker bevorderen of belemmeren. Daartoe hebben zij onderzoek gedaan bij vijf verschillende gemeenten in Noord-Holland. Elk van deze gemeenten heeft als beleid dat standaard wordt gebeld met de bezwaarmaker om diens standpunt en achterliggende motieven te inventariseren en een passende behandelwijze vast te stellen. Ondanks dat uniforme beleid blijkt dat er grote verschillen bestaan in de mate waarin er wordt gebeld, wat het doel van het telefoongesprek is en wat de telefoongesprekken opleveren.⁵⁶

Mein en Marseille concluderen dat drie factoren een rol spelen bij de discrepantie tussen beleid en praktijk: het enthousiasme van de bezwaarbehandelaars, de steun van hun leidinggevenden en de relatie tussen de bezwaarbehandelaars en de vakafdeling (de afdeling waar het bestreden besluit is voorbereid). Naarmate de bezwaarbehandelaars het zelf zinvoller vinden om te bellen, bellen ze vaker en met meer effect.⁵⁷ Of ze het zinvol vinden, hangt af van de steun van hun leidinggevenden en de (kwaliteit van de) relatie met de vakafdeling. Als leidinggevenden bellen stimuleren en ondersteunen en de relatie met de vakafdeling goed is, vergroot dat de kans dat het telefoongesprek met de bezwaarmaker het begin vormt van een traject dat tot overeenstemming kan leiden tussen de bezwaarmaker en het bestuursorgaan.⁵⁸

⁵⁶ Mein & Marseille 2019.

⁵⁷ Mein & Marseille 2019.

⁵⁸ Mein & Marseille 2019.

Ook De Waard e.a. geven een aantal mogelijke verklaringen voor de discrepantie tussen het beleid en de praktijk.⁵⁹ Zij stellen allereerst dat het mogelijk is dat het bestuursorgaan wel (telkens) heeft onderzocht of een geschil informeel kon worden afgedaan, maar dat het zelf heeft ingeschat dat het geschil zich niet leent voor een informele aanpak. Ten tweede zou het kunnen zijn dat de bezwaarmaker het telefonisch contact met het bestuursorgaan niet als informele aanpak heeft herkend en dat bellen dus vaker voorkomt dan zij in hun onderzoek rapporteren. Ten derde is het mogelijk dat niet is gebeld, simpelweg omdat er geen telefoonnummer van de bezwaarmaker in het dossier aanwezig was. In het onderzoek van Marseille, De Waard en Wever wordt genoemd dat telefonisch contact soms niet opportuun wordt geacht omdat er volgens de ambtenaar 'niet valt te onderhandelen'. Maar ook werkachterstanden worden als reden genoemd om geen contact op te nemen met bezwaarmakers.⁶⁰

4.3.2 Horen

Blijkens de wetsgeschiedenis zou horen in bezwaar de regel moeten zijn, en gebruikmaking van de in art. 7:3, aanhef en onder a en b, Awb (afzien van horen omdat het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is) de uitzondering.

Voor zover wij hebben kunnen nagaan is er sinds de invoering van de Awb geen onderzoek gedaan waarin is geïnventariseerd in welke mate bestuursorganen gebruikmaken van de uitzonderingen op de hoorplicht en in hoeverre sprake is van verschillen tussen verschillende bestuursorganen en tussen verschillende categorieën besluiten voor wat betreft het gebruik van de bevoegdheid af te zien van het horen van de bezwaarmaker.

We zijn één onderzoek tegengekomen, het proefschrift van Sanders uit 1999, met enige informatie (zij het uiterst summier) over de mate waarin artikel 7:3, aanhef en onder b wordt toegepast.

Sanders schrijft over de bezwaarprocedure over besluiten betreffende kinderbijslag dat daar in 22% van de gevallen een hoorzitting plaatsvond. Hij vermeldt daarover: "In ruim 40 procent van de gevallen werd aan het bezwaar tegemoet gekomen en was een hoorzitting niet noodzakelijk, daarnaast werd zeer regelmatig het bezwaarschrift voor de hoorzitting ingetrokken of zag de bezwaarde af van het recht gehoord te worden." Sanders vermeldt niet of en hoe vaak in kinderbijslagzaken toepassing werd gegeven aan art. 7:3, aanhef en onder a of b (niet horen omdat het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is).⁶¹

De keuze tussen wel of niet horen

Op grond van art. 7:3, aanhef en onder a en b Awb kan van het horen van de bezwaarmaker worden afgezien als evident is dat het bezwaar geen kans van slagen heeft. Dat wil niet zeggen dat het in dat geval ook het meest efficiënt is om het horen achterwege te laten. Blijkens de memorie van toelichting kan het horen ook andere belangen dienen dan een zorgvuldige heroverweging van het besluit. Zo zou horen kunnen bijdragen aan het behoud of herstel van het vertrouwen van de burger in de overheid. Een bevestiging van die gedachten kan worden gevonden in de bevinding van Sanders dat bezwaarmakers die gehoord waren, minder vaak tegen de op hun bezwaar genomen beslissing in beroep gingen dan bezwaarmakers die niet waren gehoord.⁶²

⁵⁹ De Waard e.a. 2011, p. 116 en 117.

⁶⁰ Marseille, De Waard & Wever 2017, p. 63.

⁶¹ Sanders 1999, p. 185.

⁶² Sanders 1999, p. 194-195. Deze bevindingen van Sanders zijn gebaseerd op een vergelijking tussen een wettelijke regeling waarin horen verplicht is en een wettelijke regeling waarvoor dat niet geldt (respectievelijk de Algemene kinderbijslagwet en de Wet Studiefinanciering).

Scheltema betoogt dat horen niet alleen van meerwaarde kan zijn als een bezwaar mogelijk kans van slagen heeft, maar ook als dat juist niet het geval is. Hij schrijft over de toepassing van art. 7:3 Awb:

“De bepaling is ingegeven door de gedachte dat het horen nauwelijks nog relevant kan zijn voor de beslissing op bezwaar: het is al direct duidelijk dat het bezwaar nergens op slaat. Maar vanuit de gedachte van procedurele rechtvaardigheid kan met tot de tegenovergestelde conclusie komen: de betrokken burger is kennelijk zo slecht op de hoogte van zijn rechtspositie dat juist met hem een gesprek nodig is om het vertrouwen te geven of te herstellen dat de overheid serieus met zijn belangen omgaat.”⁶³

Scheltema ziet derhalve minstens zo veel reden om de bezwaarmaker te horen in de situatie dat een bezwaar kansloos is als in een situatie dat een bezwaar kans van slagen heeft.

De keuze tussen ambtelijk horen of horen door een externe adviescommissie

Er bestaat in de literatuur geen consensus over de vraag welke wijze van horen de voorkeur verdient, ambtelijk of door een externe adviescommissie.⁶⁴ Voordeel van de betrokkenheid van een externe onafhankelijke hoor- en adviescommissie is dat die kan worden samengesteld uit deskundige juristen, wat ten goede kan komen aan de kwaliteit van de heroverweging. Daarnaast kan de betrokkenheid van personen die geen deel uitmaken van, of werken onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan een onbevangen beoordeling van het in bezwaar bestreden besluit bevorderen. Een nadeel van het inschakelen van een externe adviescommissie kan zijn dat de bemoeienis van een door juristen gedomineerde commissie tot onnodige juridisering leidt en tevens de kans verkleint dat een praktische oplossing wordt gevonden voor het probleem dat aanleiding was voor het bezwaar.⁶⁵

In de praktijk lijkt de keuze tussen het al dan niet inschakelen van een externe commissie vooral door traditie en pragmatisme te zijn ingegeven. Overheidsorganisaties die grote hoeveelheden relatief gelijksoortige bezwaren moeten afhandelen, dragen de bezwaarbehandeling veelal op aan hun eigen ambtenaren, overheden – zoals veel gemeenten – waar relatief minder maar uiteenlopendere bezwaren binnenkomen, kiezen voor het inschakelen van een externe commissie.⁶⁶

Dat neemt niet weg dat het inschakelen van onafhankelijke derden minder populair is dan het ooit was.⁶⁷ Bij een aantal bestuursorganen is de behoefte ontstaan om bij de behandeling van bezwaren meer aandacht te besteden aan de mogelijkheid om samen met de bezwaarmaker een oplossing te zoeken voor het probleem dat aanleiding was voor het maken van bezwaar.⁶⁸ De gedachte is dat dat doel gemakkelijker te bereiken is als een bezwaarbehandelaar van het bestuursorgaan zelf zo snel mogelijk in gesprek gaat met de bezwaarmaker dan als het bezwaar wordt behandeld op een zitting van een externe bezwaaradviescommissie.

⁶³ Scheltema 2018, p. 130.

⁶⁴ Aalders e.a. 2001, p. 120 e.v., Winter 2003.

⁶⁵ Brenninkmeijer & Marseille 2011.

⁶⁶ Polak e.a. 1996, p. 45 en 46.

⁶⁷ De informele aanpak houdt in dat zo snel mogelijk na binnenkomst van een bezwaar telefonisch contact wordt opgenomen met de bezwaarmaker om met hem te overleggen hoe zijn bezwaar het beste kan worden behandeld. Dat kan resulteren in een gesprek tussen de bezwaarmaker en een of meer ambtenaren om te kijken hoe het geschil uit de wereld kan worden geholpen. In het telefoongesprek kan ook worden afgesproken dat het bezwaar op een formele hoorzitting wordt behandeld. Ten slotte kan het telefoongesprek leiden tot het intrekken van het bezwaar, omdat het blijkt te berusten op een misverstand over de inhoud van het besluit of omdat de bezwaarmaker concludeert dat het doorzetten van het bezwaar hem niets kan opleveren. Zie: Wever 2020b, p. 43.

⁶⁸ Professioneel behandelen van bezwaren 2014.

Hoe vaak wordt welke vorm van horen toegepast?

Uit onderzoek van Schwartz uit 2010 blijkt dat met name gemeenten bij de behandeling van bezwaren veelvuldig kiezen voor het inschakelen van onafhankelijke bezwaaradviescommissies. Zij vond dat meer dan 90% van de gemeenten bij het behandelen van bezwaren gebruik maakt van zo'n commissie.⁶⁹ Een inventarisatie door Wever uit 2016 laat zien dat de onafhankelijke bezwaaradviescommissie ook zes jaar later, met name bij gemeenten, nog steeds populair is.⁷⁰ Opvallend is dat er naast gemeenten waar de rol van de klassieke bezwaaradviescommissie is teruggedrongen ten gunste van het ambtelijk behandelen van bezwaren,⁷¹ ook gemeenten zijn die overwegen over te stappen van een (voornamelijk) interne afdoening van bezwaarschriften naar het behandelen van bezwaren met inschakeling van een onafhankelijke adviescommissie.⁷² Een recent onderzoek, naar (onder meer) de behandeling van bezwaren door gemeenten in het sociaal domein, laat zien dat in veel gemeenten het horen zowel gebeurt door een externe commissie als door ambtenaren. Afhankelijk van de aard van het besluit wordt voor de ene of de andere wijze van horen gekozen.⁷³

Wat bepaalt de tevredenheid over het horen?

Maakt het voor de waardering van het horen uit of dat gebeurt door een of meer ambtenaren, dan wel door een onafhankelijke commissie? Het onderzoek van De Waard e.a. uit 2011 geeft geen antwoord op die vraag. Uit het onderzoek blijkt wel dat bezwaarmakers veel waarde hechten aan de neutraliteit van degenen door wie ze worden gehoord en trouwens ook dat hun oordeel daarover tamelijk negatief is. Bezwaarmakers werd de vraag voorgelegd of ze vonden dat ze tijdens de hoorzitting met respect waren bejegend, of ze hun standpunt voldoende naar voren konden brengen (aangeduid als: *voice*) en hoe ze dachten over de betrouwbaarheid en neutraliteit van de personen door wie ze waren gehoord. Op de aspecten betrouwbaarheid en *voice* scoorden de personen die hoorden relatief hoog, op het aspect respect een stuk lager. Het meest negatief waren de bezwaarmakers over het aspect neutraliteit. 60% van de respondenten gaf te kennen twijfels te hebben over de neutraliteit van de hoorders.⁷⁴

Voor al deze aspecten van de waardering voor het horen wordt in het onderzoek van De Waard e.a. geen vergelijking gemaakt tussen personen die ambtelijk zijn gehoord en personen die zijn gehoord door een externe adviescommissie. Overigens hebben veel bezwaarmakers een onjuist beeld van de gene(n) door wie ze zijn gehoord – als ze daar al een idee over hebben. Illustratief zijn opmerkingen van bezwaarmakers bij de Sociale Verzekeringsbank, die veronderstelden dat ze door een onafhankelijke commissie waren gehoord, terwijl het horen daar altijd ambtelijk gebeurt.⁷⁵

Uit het onderzoek van De Waard blijkt dat het aspect neutraliteit de meeste invloed heeft op het oordeel over de procedure al geheel.⁷⁶ Dat zou aanleiding kunnen zijn voor de veronderstelling dat bezwaarmakers die zijn gehoord door een onafhankelijke commissie tevredener zijn dan bezwaarmakers

⁶⁹ Schwartz 2010, p. 56.

⁷⁰ Wever 2016.

⁷¹ Als voorbeeld: Groningen. Zie: <https://gemeente.groningen.nl/actueel/regelingenbank/verordening-behandeling-van-bezwaarschriften-2015>

⁷² Als voorbeeld: Amersfoort. Zie: <https://amersfoort.notubiz.nl/document/2734888/1/>

⁷³ Marseille e.a. 2021.

⁷⁴ De Waard e.a. 2011, p. 73.

⁷⁵ De Waard e.a. 2011, p. 76.

⁷⁶ De Waard e.a. 2011, p. 96.

die ambtelijk zijn gehoord. Uit het onderzoek blijkt echter niet dat er een verschil is tussen bezwaarmakers die door een externe commissie of door een of meerdere ambtenaren zijn gehoord.⁷⁷

Wever heeft in zijn proefschrift onderzocht of er een verband bestaat tussen de inrichting van een bezwaarprocedure en de beoordeling van de kwaliteit van de procedure door professionele rechtshulpverleners.⁷⁸ Uit zijn onderzoek blijkt dat het voor de beoordeling van de kwaliteit niet uitmaakt hoe de procedure is georganiseerd, maar dat de opstelling van de behandelaar van het bezwaar er wel toe doet. Tussen *interne* en *externe* procedures werd in het geheel geen verschil in ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling gevonden.⁷⁹ De kwaliteit van de informele aanpak wordt op geen enkel punt beter – en wat betreft de deskundigheid van de hoorder zelfs minder goed – beoordeeld dan die van formele procedures. Van grote verschillen in waardering van de kwaliteit van de bezwaarprocedure is tussen op verschillende manieren ingerichte procedures geen sprake. Het is dus zeker niet zo dat het op een bepaalde manier inrichten van de procedure (dat wil zeggen: kiezen voor een formele, informele, intern of externe procedure) een garantie biedt voor een hogere ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling.

Uit het onderzoek van Wever blijkt daarnaast dat de mate waarin sprake is van een oplossingsgerichte werkwijze – ongeacht de vormgeving van de procedure en ongeacht de vraag of ambtelijk was gehoord of door een externe adviescommissie – wel een factor van betekenis is. In het onderzoek werd een positief verband gevonden tussen de in de bezwaarprocedure gehanteerde werkwijze en de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling.⁸⁰ Naarmate volgens respondenten meer sprake was van een oplossingsgerichte werkwijze was tevens sprake van een hogere waardering voor de kwaliteit van de procedure als geheel, een hogere waardering voor het optreden van de gespreksleider/ hoorder, een hogere ervaren deskundigheid van de hoorder en een hogere ervaren procedurele rechtvaardigheid.

4.4 Interviews

In de interviews hebben we onze respondenten de vraag voorgelegd in hoeverre de inhoud en/of toepassing van Awb-bepalingen die verband houden met het horen, aangepast zouden moeten worden, om het oplossingsgerichte karakter van de bezwaarprocedure te versterken.

We gaan hierna in op de vraag of het beperken of schrappen van de uitzondering op de hoorplicht (art. 7:2 en 7:3 Awb), het verplichten van het zoeken van telefonisch contact met de bezwaarmaker bij de start van de procedure (art. 7:2 Awb), het uitnodigen van partijen in de bezwaarprocedure voor een informeel overleg om het bezwaar in der minne op te lossen (art. 7:2 Awb) en/of het schrappen van de bevoegdheid het horen aan een externe commissie op te dragen (art. 7:13 Awb) kunnen bijdragen aan een meer oplossingsgerichte bezwaarprocedure. We geven steeds eerst een aantal citaten uit de interviews en beschrijven daarna de uiteenlopende ervaringen en inzichten van de respondenten.

⁷⁷ De Waard e.a. 2011, p. 123. Het valt op dat tabel 9.2, waarvan je als lezer hoopt dat die daarover informatie bevat, minder duidelijkheid biedt dan wellicht had gekund. Uit die tabel valt niet op te maken of degenen die bezwaar hebben gemaakt tegen een besluit waarvoor geldt dat in de daartegen openstaande bezwaarprocedure ambtelijk wordt gehoord en die de procedure hebben verloren, ontevredener zijn dan degenen die bezwaar hebben gemaakt tegen een besluit waarvoor geldt dat in de daartegen openstaande bezwaarprocedure extern wordt gehoord en die de procedure hebben verloren en evenmin of er op dat punt ook een verschil is tussen de winnaars in beide soorten procedures.

⁷⁸ Wever 2020b.

⁷⁹ Wever 2020b, p. 214.

⁸⁰ Wever 2020b, p. 214.

4.4.1 Uitzonderingen op de hoorplicht beperken of schrappen? (art. 7:2 en 7:3 Awb)

In de interviews hebben we ons met name gericht op de vraag of het schrappen van de eerste twee uitzonderingen op de hoorplicht (van horen mag worden afgezien als het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is) zouden kunnen bijdragen aan een effectievere bezwaarbehandeling.

“Je weet maar nooit wat horen oplevert. Dus het is altijd een goed idee om te horen. Daarnaast: als iemand bezwaar maakt, vindt hij of zij dat belangrijk, dus dan zou je moeten horen.”

“Horen is in een aantal gevallen niet van meerwaarde. Als het altijd zou moeten, verzwaart het de werklust.”

“Ik wil niet helemaal zonder die bevoegdheid, maar: als het beleid is dat je iedereen belt, dan heb je de uitzondering eigenlijk al geschrapt.”

“Ja, goed idee. Zelfs in belastingzaken, eigenlijk altijd horen, Kan op verschillende manieren (bellen, informeel, etc.), maar je moet in ieder geval het gesprek aangaan, ook omdat lang niet iedereen schriftelijk vaardig is.”

“Je hebt soms querulanten die overal tegen ageren. Dus je moet wel een escape hebben.”

“Het zou wel een prikkel kunnen zijn om ook de kansloze gevallen te spreken. Maar vanwege de drukte is het ook handig die zaken zonder moeite af te kunnen doen.”

“De uitzondering is zinvol als een bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk is en zou daar moeten worden gehandhaafd. Daar helemaal afschaffen is met een kanon op een mug schieten. Ben je de ontvankelijkheidsvraag voorbij, dan per definitie horen.”

“Bij ons zijn er veel mensen uit Marokko die bezwaar maken tegen een nabestaandenuitkering. Die spreken geen Nederlands. Als je die een hoorzitting aanbiedt, betekent dat een enorme vertraging van de procedure.”

“Omdat wij gewend zijn te bellen (tenzij mensen hebben laten weten dat niet te willen), zou het voor ons niet hoeven, maar wel een goed idee.”

Uit de interviews komt een aantal aandachtspunten naar voren die van belang zijn als wordt nagedacht over de vraag of de uitzonderingen van art. 7:3 Awb op de hoorplicht zouden moeten worden beperkt of geschrapt.

Het meest principiële argument betreft de functie van het horen. Net als Scheltema in 2018 betoogde, benadrukte een aantal respondenten dat horen niet alleen van waarde is als het bezwaar aanleiding is voor een heroverweging van het bestreden besluit, maar ook als het bezwaar daar juist in het geheel geen aanleiding toe geeft omdat evident is dat het niet-ontvankelijk of ongegrond is. Het horen van de bezwaarmaker kan dan worden benut om toe te lichten waarom het bezwaar niet-ontvankelijk of ongegrond is, en om te bezien of het bestuursorgaan er, los van de formele afhandeling van het bezwaar, aan kan bijdragen dat het probleem dat aanleiding was voor het maken van bezwaar kan worden opgelost.

Tegenover het principiële argument (de aard van de bezwaarprocedure vergt dat ook wordt gehoord in het geval het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is) staan ten minste twee

meer pragmatische argumenten, die pleiten voor het handhaven van de uitzondering op de hoorplicht in het geval het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is. Het eerste argument is dat van de bestuurslasten. Horen kost tijd, dus is het voor bestuursorganen handig dat de bevoegdheid van art. 7:3, aanhef en onder a en b Awb de mogelijkheid biedt een schifting te maken tussen bezwaren waarvoor geldt dat het van meerwaarde wordt geacht om te horen en bezwaren waarvoor dat niet geldt. Het tweede pragmatische argument is dat bestuursorganen soms geconfronteerd worden met burgers die een stroom van bezwaarschriften indienen en waarvoor geldt dat het op geen enkele wijze van meerwaarde is om die keer op keer te horen. Voor deze categorie bezwaarmakers geldt dat de bevoegdheid van art. 7:3, aanhef en onder a en b Awb een effectief instrument is om te voorkomen dat overmatig veel tijd en energie aan de behandeling van hun bezwaren moet worden besteed.

4.4.2 *Expliciteren van de mogelijkheid van telefonisch contact? (art. 7:2 Awb)*

“Mensen denken: ik moet naar kantoor komen, en dat kost tijd en moeite. Telefonisch contact is veel laagdrempeliger, ook voor de ambtenaar.”

“Overbodig.”

“Je moet bellen niet als verplichting opnemen. De mensen die het willen doen het al, en de mensen die het niet willen doen het ook met een dergelijke bepaling in de wet niet.”

“Je kunt beter aanmoedigen *dat* er contact wordt opgenomen, maar niet *hoe* dat gebeurt. Er zijn ook tal van andere mogelijkheden, bijvoorbeeld via Whatsapp of Videoverbinding.”

“Wij bellen al bijna altijd met bezwaarmakers. Voor ons heeft een dergelijke bepaling geen meerwaarde”

“Ben ik tegen. Wordt een afstreeplijstje en vervolgens in beroep een onderwerp van discussie: is er terecht niet gebeld?”

Uit de interviews bleek dat er zeer verschillend wordt gedacht over de wenselijkheid om in de Awb de mogelijkheid van telefonisch contact met de bezwaarmaker vast te leggen. Een aantal van de respondenten vond dat een goed idee, maar er waren ook respondenten die kanttekeningen plaatsten. Een aantal respondenten was van mening dat het geen meerwaarde heeft een dergelijke verplichting in de wet op te nemen als de ambtenaren die dat moeten doen, de meerwaarde er niet van inzien. Voor ambtenaren die de meerwaarde er wel van inzien, zou gelden dat een in de wet verankerde verplichting geen meerwaarde heeft, omdat zij toch al bellen, ongeacht of de wet hun daar toe verplicht. Van belang was daarnaast de constatering dat als een dergelijke verplichting in de wet wordt opgenomen, de strekking ruim zou moeten zijn en zich niet zou moeten beperken tot telefonisch contact, omdat andere vormen van communicatie met de bezwaarmaker even effectief kunnen zijn.

4.4.3 *Informeel overleg om bezwaar in der minne op te lossen? (art. 7:2 Awb)*

“Dat kan geen kwaad, want mijn indruk is dat alles rondom het horen heel formeel wordt benaderd.”

“Dat gebeurt bij ons al. Hoef je niet in de wet op te nemen.”

“Overbodig.”

“Zou ik alleen maar bureaucratiserend vinden.”

“Dat heeft weinig nut. Het dwingt niemand die het niet wil.”

“Je moet het pallet van mogelijkheden zo groot mogelijk houden.”

“Weinig toegevoegde waarde.”

De respondenten voelen overwegend weinig voor het expliciteren van de mogelijkheid om (voorafgaand aan of in plaats van) een hoorzitting een informeel overleg te organiseren met als doel het bezwaar in der minne op te lossen.

4.4.4 *Schrappen mogelijkheid horen op te dragen aan een externe adviescommissie? (art. 7:13 Awb)*

“Bij ons wordt alleen ambtelijk gehoord. Ik heb de mogelijkheid van het horen door een externe commissie nooit gemist.”

“Daar ben ik tegen. Maar wel: beter nadenken over wanneer welke vorm van horen.”

“Wij hebben geen externe commissie, maar er is wel discussie over of dat niet zou moeten.”

“7:13 mag helemaal weg. Niet meer van deze tijd. Zitten te ver van de organisatie af.”

“Je moet de keuze tussen ambtelijk of door een commissie horen niet beperken. Je moet ook kijken naar zaken als: hoe zit het met de cultuur van de gemeente? en: hoe zit het bedrijfsmatig?”

“Bij ons speelt het niet (de niet-onafhankelijkheid is bij de bezwaarmakers die wij hebben eigenlijk nooit een issue), maar ik kan me voorstellen dat er overheden zijn waar een commissie van grote meerwaarde is.”

“Daar ben ik niet voor. Mijn ideaal: alleen de externe commissie inzetten als het meerwaarde heeft, bijvoorbeeld als je zelf als gemeente een vergunning hebt aangevraagd.”

“Wij denken goed na over wanneer we de commissie inzetten en hoe ze hun werk doen. Maar zeker geen reden om de mogelijkheid van een commissie te schrappen.”

Uit de interviews bleek een grote mate van consensus tussen de respondenten. Op één uitzondering na waren alle respondenten het er over eens dat, afhankelijk van de omstandigheden van het geval, het in bepaalde situaties de voorkeur heeft om ambtelijk te horen en in andere situaties juist om het horen op te dragen aan een externe commissie. Bij ‘de omstandigheden van het geval’ kan het gaan om de aard van de zaak, maar ook om de cultuur van de organisatie en de wijze waarop de externe commissie functioneert. Dat kunnen allemaal factoren zijn die meespelen bij de keuze voor een bepaalde vormgeving van horen. Het ontmoedigen of schrappen van de mogelijkheid het horen op te dragen aan een externe bezwaaradviescommissie zou een verarming van de bezwaarprocedure betekenen.

4.5 **Analyse**

In hoeverre kunnen wijzigingen in de Awb-bepalingen over het horen bijdragen aan een meer oplossingsgerichte bezwaarprocedure?

Uitzonderingen op de hoorplicht beperken of schrappen?

Over de uitzonderingen op de hoorplicht van art. 7:3, aanhef en onder a en b Awb (horen is niet verplicht als het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is), merken we het volgende op. In de eerste plaats geldt dat de urgentie/noodzaak om de beide uitzonderingen op de hoorplicht te schrappen minder groot is, naarmate de bezwaarbehandeling meer gebeurt in overeenstemming met de geest van de Awb, zoals die tot uitdrukking komt in de memorie van toelichting bij art. 7:2 Awb.

Een voorbeeld bieden bestuursorganen die als beleid voeren om iedere bezwaarmaker zo snel mogelijk na het indienen van het bezwaar te bellen. Dergelijk beleid zorgt ervoor dat er steeds contact is met de bezwaarmaker en dat op die manier de functies van het horen zoals die in de memorie van toelichting bij de Awb staan verwoord, kunnen worden vervuld. In het vervolg op het telefoongesprek kan zo nodig (als een of meer van de bij het bezwaar betrokken partijen dat van meerwaarde vinden) een hoorzitting worden gehouden. Gebruik van de bevoegdheid van art. 7:3, aanhef en onder a en b Awb kan beperkt blijven tot situaties waarin sprake is van een wanverhouding tussen de kosten en baten van een formele hoorzitting.

Bestuursorganen kunnen uiteenlopend beleid hanteren, waar het de mate van contact betreft die met bezwaarmakers wordt gezocht. Er zijn bestuursorganen die in elke bezwaarzaak zo snel mogelijk na het indienen van het bezwaar (telefonisch) contact opnemen met de bezwaarmaker, maar een bestuursorgaan kan er ook voor kiezen het horen van bezwaarmakers zo veel mogelijk te beperken. De jurisprudentie van de hoogste bestuursrechters biedt bestuursorganen enige ruimte om van horen af te zien. Denkbaar is dat er bestuursorganen zijn die, vanwege bedrijfsmatige overwegingen, meer ruimte nemen om van horen af te zien dan de jurisprudentie biedt, zonder dat dit er toe leidt dat ze veelvuldig door de rechter worden gecorrigeerd, simpelweg omdat de niet gehoorde bezwaarmakers erin berusten dat hun bezwaar niet op een hoorzitting is behandeld. Het schrappen van de uitzonderingen op de hoorplicht van art. 7:3, aanhef en onder a en b Awb kan ertoe leiden dat deze bestuursorganen alsnog gaan handelen in overeenstemming met de geest van de wet.

Al met al lijkt er meer reden om te pleiten voor het schrappen van de in art. 7:3, aanhef en onder a en b Awb opgenomen uitzonderingen op de hoorplicht naarmate meer bestuursorganen een (te) royaal gebruik van die bevoegdheid maken.

Over de frequentie waarmee bestuursorganen de uitzonderingen op de hoorplicht van art. 7:3, aanhef en onder a en b Awb toepassen, is niets bekend. Nader onderzoek hiernaar is nodig om een onderbouwd oordeel te kunnen geven over de urgentie/noodzaak van het schrappen van de beide uitzonderingen op de hoorplicht.

Telefonisch contact en informeel overleg?

Over het expliciteren van de mogelijkheid om telefonisch in contact te treden met bezwaarmakers merken we het volgende op. Uit onderzoek blijkt dat telefonisch contact door een groot deel van bestuursorganen al deel uitmaakt van de bezwaarprocedure. Wel is de doelstelling van het telefoontje vaak beperkt. Veelal is het telefonisch contact bedoeld om laten weten dat het bezwaar is ontvangen en om afspraken te maken over het vervolg van de procedure. Als er iets over in de wet wordt opgenomen, zou duidelijk moeten zijn dat met het contact meer wordt beoogd dan enkel het verstrekken van informatie aan de bezwaarmaker over het verdere verloop van de procedure. Contact dient ook gericht te zijn op het onderzoeken van de mogelijkheid het bezwaar in der minne op te lossen. Daarnaast is van belang dat als in de Awb wordt vastgelegd dat het bestuursorgaan zo snel mogelijk contact zoekt met de bezwaarmaker, het bestuursorgaan een zekere mate van vrijheid wordt geboden in de

keuze van de vorm van het contact. De telefoon kan een effectief instrument zijn om contact te leggen met de bezwaarmaker, maar is niet de enige manier waarop dat kan gebeuren.

Uit onderzoek blijkt dat een informeel overleg ter oplossing van het probleem dat aanleiding was voor het bezwaar niet heel vaak onderdeel vormt van bezwaarprocedures. Veelal is het informele contact beperkt tot een telefoontje met de bezwaarmaker bij de start van de procedure. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de 'standaard' informele aanpak die is ontwikkeld in het Prettig Contact-project het telefoneren met bezwaarmakers centraal stelt. Het expliciteren van de mogelijkheid van overleg om te onderzoeken of het bezwaar in der minne kan worden opgelost, kan er toe leiden dat als het bestuursorgaan aan het begin van de procedure (telefonisch) contact met de bezwaarmaker zoekt, de vertegenwoordiger van het bestuursorgaan zich niet beperkt tot het verschaffen van informatie over de bezwaarprocedure, maar ook beziet of het van meerwaarde is te zoeken naar een minnelijke oplossing van het geschil. Zo kan het vroegtijdig contact met de bezwaarmaker uitmonden in overleg over een minnelijke oplossing voor het bezwaar.

Horen niet langer opdragen aan een externe bezwaaradviescommissie?

Over art. 7:13 Awb kunnen we kort zijn: het heeft geen zin die bepaling te schrappen om zo te bevorderen dat alleen het bestuursorgaan of een of meer voor het bestuursorgaan werkzame ambtenaren het horen voor hun rekening nemen. De bedoeling van de wetgever, de resultaten van empirisch onderzoek naar de kwaliteit van ambtelijk horen versus horen door een externe commissie en de inzichten uit de interviews sluiten op elkaar aan. De keuze door wie wordt gehoord vergt maatwerk. Het is van veel verschillende factoren afhankelijk welke wijze van horen de voorkeur verdient. In sommige omstandigheden is dat: horen door een externe commissie.

5. Heroverweging

Idealiter leidt de heroverweging in bezwaar tot een uitkomst die door de bij de bezwaarprocedure betrokken partijen als rechtvaardig wordt aanvaard. In theorie biedt de bezwaarprocedure daartoe goede mogelijkheden, omdat het bestuursorgaan het besluit waar het bezwaar zich tegen richt volledig dient te heroverwegen (dat wil zeggen: niet alleen kijken of het besluit rechtmatig is, maar ook of het loont dat, ter oplossing van het geschil tussen partijen, het bestuursorgaan op een andere wijze van zijn beslissingsruimte gebruik maakt). Het proces van heroverweging heeft een inhoudelijk en een procedureel aspect. Wat het inhoudelijke aspect betreft, is het de vraag of de wijze waarop art. 7:11 Awb is geformuleerd, voldoende fungeert als aansporing voor het bestuursorgaan om te proberen een oplossing te vinden voor het bezwaar. Wat het procedurele aspect betreft is het de vraag of art. 7:10 Awb het bestuursorgaan voldoende armslag biedt om, als het zoeken naar een oplossing tijd kost, die ook te nemen.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In paragraaf 5.1 noemen we de Awb-bepalingen die relevant zijn voor de heroverweging in de bezwaarprocedure. In paragraaf 5.2 geven we aan wat de bedoeling van de wetgever was met de betreffende bepalingen en welke invulling er in de jurisprudentie aan is gegeven. Paragraaf 5.3 beschrijft wat er uit blijktens de literatuur bekend is over de feitelijke toepassing en hoe wordt gedacht over de gewenste toepassing, paragraaf 5.4 beschrijft de bevindingen uit de interviews over de feitelijke en gewenste toepassing. In paragraaf 5.5 sluiten we af met een analyse op basis van de bevindingen uit de paragrafen 5.1 tot en met 5.4.

5.1 Relevante Awb-bepalingen

In art. 7:11 Awb is bepaald hoe de heroverweging in bezwaar dient plaats te vinden. Art. 7:10 Awb bevat de termijnen voor het beslissen op bezwaren. Tevens is daarin bepaald wanneer de beslissing op het bezwaar kan worden verdaagd. De bepalingen luiden als volgt:

Art. 7:11 Awb

1. Indien het bezwaar ontvankelijk is, vindt op grondslag daarvan een heroverweging van het bestreden besluit plaats.
2. Voor zover de heroverweging daartoe aanleiding geeft, herroept het bestuursorgaan het bestreden besluit en neemt het voor zover nodig in de plaats daarvan een nieuw besluit.

Art. 7:10 Awb

1. Het bestuursorgaan beslist binnen zes weken of – indien een commissie als bedoeld in artikel 7:13 is ingesteld – binnen twaalf weken, gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken.
(...)
3. Het bestuursorgaan kan de beslissing voor ten hoogste zes weken verdagen.
4. Verder uitstel is mogelijk voor zover:
 - a. alle belanghebbenden daarmee instemmen,
 - b. de indiener van het bezwaarschrift daarmee instemt en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen kunnen worden geschaad, of
 - c. dit nodig is in verband met de naleving van wettelijke procedurevoorschriften.
5. Indien toepassing is gegeven aan het tweede, derde of vierde lid, doet het bestuursorgaan hiervan schriftelijk mededeling aan belanghebbenden.

5.2 *Bedoeling van de wetgever en toepassing in de jurisprudentie*

5.2.1 *Artikel 7:11 Awb*

In de memorie van toelichting bij art. 7:11 Awb wordt over de heroverweging van besluiten naar aanleiding van daartegen ingestelde bezwaren het volgende vermeld:

“Het [bestuursorgaan] moet op grondslag van het bezwaar overgaan tot een heroverweging van het bestreden besluit. Dat betekent dat de toetsing niet beperkt moet blijven tot vragen van rechtmatigheid, maar binnen de grenzen van de wet zich ook dient uit te strekken tot kwesties van beleid.”

De memorie van toelichting vervolgt:

“Het is goed om deze belangrijke regel in de wet vast te leggen, ook omdat bij herhaling is gebleken dat bestuursorganen de neiging hebben om zich te beperken tot de vraag of hun besluit de toetsing door de rechter kan doorstaan. Dat is principieel een te enge benadering.”

Blijkens de memorie van toelichting impliceert de term ‘heroverweging’ dat het bestuursorgaan in reactie op een bezwaar zich niet kan beperken tot een beoordeling van de rechtmatigheid van het bestreden besluit. Als het bestuursorgaan speelruimte heeft bij de uitoefening van diens bevoegdheid, moet naar aanleiding van het bezwaar ook worden gekeken of er reden is daar op een andere wijze gebruik van te maken.

Uit de jurisprudentie over art. 7:11 Awb blijkt dat een bestuursorgaan op zijn minst hetgeen in het bezwaarschrift aan de orde is gesteld bij de heroverweging moet betrekken. Het bestuursorgaan zal daarbij de naar voren gebrachte bezwaren voldoende ruim naar hun strekking moeten opvatten. Indien bijvoorbeeld tijdens de hoorzitting blijkt dat de bezwaren, ondanks een beperkte omschrijving in het bezwaarschrift, ruimer bedoeld zijn, dan zal daarmee bij de heroverweging rekening moeten worden gehouden. Er bestaat een plicht om alle — dus ook de niet door de bezwaarmaker aangestipte — relevante aspecten bij de heroverweging van het primaire besluit te betrekken, binnen het kader van de door de bezwaarmaker getrokken grenzen van het geding.⁸¹

Hoewel het vroegtijdig oplossen van geschillen een van de doelen is van de bezwaarprocedure, volgt uit art. 7:11 Awb niet de verplichting om oplossingsgericht te werken buiten de grenzen van het besluit dat in de bezwaarprocedure ter discussie staat. Dat blijkt bijvoorbeeld uit jurisprudentie van Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over de omvang van de heroverweging. Een bestuursorgaan hoeft niet met alles wat in een bezwaarschrift naar voren wordt gebracht rekening te houden. Wat aan de orde is gesteld moet wel in enig verband staan, ofwel relevant zijn, voor het heroverwegen van het bestreden besluit. Een voorbeeld: de volledige heroverweging van een besluit inhoudende de terugvordering van een ten onrechte ontvangen uitkering verplicht een bestuursorgaan niet om in te gaan op een verzoek van de bezwaarmaker om uitstel van betaling en het treffen van een betalingsregeling.⁸² Art. 7:11 Awb verplicht het bestuursorgaan dus niet om meer in het algemeen te proberen het probleem op te lossen dat aanleiding was voor het maken van bezwaar.

⁸¹ ABRvS 1 april 2009, AB 2009/262, m.nt. Marseille; ABRvS 2 mei 2007, AB 2007/263, m.nt. De Waard; ABRvS 15 december 2004, AB 2005/431, m.nt. Struiksma, Gst. 2005/52, m.nt. Jansen.

⁸² ABRvS 20 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2015.

5.2.2 Artikel 7:10 Awb

Over de mogelijkheid de beslissing op bezwaar op grond van art. 7:10 lid 4 Awb uit te stellen, buiten de bevoegdheid van art. 7:10 lid 3 Awb om die beslissing voor zes weken te verdagen, meldt de memorie van toelichting bij de Awb het volgende:

“Zulk verder uitstel kan nuttig zijn indien partijen de mogelijkheid beproeven elkaar alsnog in een oplossing te vinden.”

Uit de jurisprudentie over het gebruik van de bevoegdheid om de beslissing op bezwaar uit te stellen, buiten de bevoegdheid van art. 7:10 lid 3 Awb om die beslissing voor zes weken te verdagen, blijkt dat te allen tijde uitdrukkelijk om instemming moet worden verzocht. Zo impliceert het volgen van een mediationtraject niet dat partijen dus – stilzwijgend – akkoord zijn met de verdere verlenging van de beslistermijn.⁸³ Echter, als niet wordt gereageerd op een expliciet verzoek om verdere verlenging van de beslistermijn, dan mag het bestuursorgaan er wel van uitgaan dat sprake is van stilzwijgende instemming.⁸⁴

5.3 Literatuur

Omdat in art. 7:11 Awb de kern van de beoordeling van bezwaren is neergelegd en art. 7:10 lid 4 Awb kan worden gezien als hulpmiddel voor een adequate beoordeling van het bezwaar, gaan we eerst in op de literatuur over art. 7:11 Awb, daarna op die over art. 7:10 lid 4 Awb.

5.3.1 Artikel 7:11 Awb

Empirisch onderzoek naar de invulling van art 7:11 Awb in de praktijk is veelal beperkt gebleven tot een gering aantal bestuursorganen, waardoor het lastig is een algemeen beeld te schetsen. Echter, hoewel harde algemene gegevens ontbreken, valt de uit de beschikbare literatuur op te maken dat de heroverweging zoals bedoeld door de wetgever veelal niet tot uiting komt bij de behandeling van bezwaren. Dat geldt zowel voor omvang ervan (rechtmatigheid/doelmatigheid) als de mate waarin bestuursorganen oplossingsgericht te werk gaan.

In het kader van de eerste evaluatie van de Awb hebben Beerten e.a. onderzoek gedaan naar het functioneren van de bezwaarprocedure in context van financiële beschikkingsverlening.⁸⁵ Schueler e.a. deden in het kader van diezelfde evaluatie onderzoek naar bezwaarprocedures in de context van ruimtelijke ordening, milieu en standplaatsen. Beide onderzoeken komen tot verschillende conclusies over het functioneren van de bezwaarprocedure. Beerten e.a. zijn positief, al vinden ze de procedure vaak onnodig formeel ingestoken.⁸⁶ Schueler e.a. constateren dat de bezwaarprocedure in veel gevallen een onnodige herhaling van zetten is, waarin bestuursorganen met de hakken in het zand het genomen besluit verdedigen.⁸⁷

⁸³ CRvB 21 januari 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:122.

⁸⁴ ABRvS 26 mei 2004, JOM 2006/1099.

⁸⁵ Beerten e.a. 1996.

⁸⁶ Beerten e.a. 1996.

⁸⁷ Schueler e.a. 1996.

Dat uiteenlopende conclusies worden getrokken over het functioneren van dezelfde procedure, heeft te maken met het *soort* bestuursorgaan dat op de onderzochte beleidsterreinen opereert. In de context van financiële beschikkingen zijn vooral ‘beschikkingenfabrieken’ te vinden. Dat zijn bestuursorganen die grote aantallen, sterk gebonden en grotendeels geautomatiseerde besluiten nemen. De bezwaarprocedure functioneert daar primair als correctiemechanisme. Ze dient ertoe om vergissingen en fouten van het bestuursorgaan (en de burger) te herstellen. Omdat in de primaire fase relatief veel onjuiste beschikkingen worden genomen, worden bezwaren relatief vaak gegrond verklaard en volgt er na het doorlopen van de bezwaarprocedure vrijwel nooit een procedure bij de rechter. Omdat de meeste bevoegdheden van beschikkingenfabrieken een sterk gebonden karakter hebben, spelen beleidsmatige aspecten nauwelijks of zelfs helemaal geen rol bij de heroverweging van het bestreden besluit.⁸⁸

Beerten e.a. constateren dat de bezwaarprocedure in beschikkingenfabrieken over het algemeen voldoet, zij het dat de procedure soms onnodig formeel is opgetuigd. Dat geldt met name waar het gaat om het herstel van (evident) foutieve beschikkingen, iets wat binnen die context relatief vaak voorkomt. De commissie Polak, die naar aanleiding van verschillende Awb-evaluatieonderzoeken aanbevelingen aan de wetgever deed, pleit er dan ook voor om dit soort bezwaarschriften waar mogelijk informeel af te doen, zodat een snelle correctie van (evident) onjuiste beschikkingen kan plaatsvinden.⁸⁹

Als een bestuursorgaan over beleidsvrije bevoegdheden beschikt, er vaak overleg wordt gevoerd met belanghebbenden en er relatief weinig beschikkingen worden genomen, wordt wel gesproken van ‘beschikkingenateliers’. Meer dan bij beschikkingenfabrieken het geval is, bieden de bevoegdheden waar het bestuursorgaan over beschikt de ruimte voor maatwerk. Uit het onderzoek van Schueler e.a. blijkt echter dat de bezwaarprocedure bij beschikkingenateliers, anders dan door de wetgever was bedoeld, een sterk contradictoir karakter heeft. De standpunten van de burger en het bestuursorgaan liggen volgens de onderzoekers doorgaans bij de start van de bezwaarprocedure al grotendeels vast. Omdat vaak informeel vooroverleg met belanghebbenden plaatsvindt voordat een besluit wordt genomen, komen in de bezwaarfase zelden nieuwe feiten of gezichtspunten op tafel. Hierdoor wordt de bezwaarprocedure vaak gezien als overbodige herhaling van zetten. Ook is het beeld dat het bestreden besluit slechts zelden volledig wordt heroverwogen, maar er vaak enkel aandacht is voor de rechtmatigheid van het primaire besluit. Naar de doelmatigheid van dit besluit wordt niet of nauwelijks gekeken. Dat probleem wordt verergerd als gebruik wordt gemaakt van een externe bezwaaradviescommissie. Bezwaaradviescommissies hebben volgens de onderzoekers – sterker dan bijvoorbeeld ambtenaren dat hebben – de neiging zich te beperken tot een rechtmatigheidstoetsing, omdat zij niet de beleidsverantwoordelijkheid dragen.⁹⁰

Dat bestuursorganen een (overdreven) formele en weinig oplossingsgerichte opstelling kiezen bij de behandeling van bezwaren, wordt ook geconstateerd in een van de deelonderzoeken van de tweede evaluatie van de Awb, dat was gericht op de ervaringen van professionele gemachtigden in bezwaarprocedures. Het onderzoek richtte zich op ervaringen van gemachtigden in arbeidsongeschiktheidsgeschillen en het omgevingsrecht. Op basis van 50 interviews stellen de onderzoekers dat hoewel de bezwaarprocedure is bedoeld als laagdrempelig, informeel en oplossingsgericht, de procedure in de praktijk zelden daadwerkelijk op deze manier wordt benut. Dat is vooral te wijten aan de opstelling

⁸⁸ Polak e.a. 1996, p. 45.

⁸⁹ Polak e.a. 1996, p. 53.

⁹⁰ Die laatste kwalificatie is niet afkomstig van Schueler e.a., maar is te vinden in Polak e.a. 1996, p. 46 en 47.

(onwrikbare standpunten) en handelwijze (eenrichtingsverkeer) van het bestuursorgaan.⁹¹ De onderzoekers schetsen als beeld dat de personen die het bestuursorgaan vertegenwoordigen op hoorzittingen, daar vooral verschijnen om te herhalen wat het bestuursorgaan blijkens het primaire besluit heeft beslist. De procedure wordt nauwelijks benut om te zoeken naar een minnelijke oplossing voor het geschil.⁹²

Het beeld dat naar voren komt uit de gedurende het eerste decennium na de invoering van de Awb verrichte onderzoeken naar de over beoordeling van bezwaren, wordt bevestigd in het onderzoek dat sindsdien is verricht. De omvang van de heroverweging wordt beperkt tot een bespreking (en meestal weerlegging) van de bezwaargronden van bezwaarmaker, de bestuursorganen en bezwaarschriftcommissies volstaan veelal met een terughoudende heroverweging van 'hun' primaire besluiten. Slechts zelden is sprake van ambtshalve geuite kritiek op de kwaliteit van het primaire besluit, en vaak wordt overwogen dat de beleidsruimte van het bevoegde bestuursorgaan in beginsel moet worden gerespecteerd.⁹³ Door de te beperkte invulling van art. 7:11 Awb komt ook de functie van de hoorzitting minder goed uit de verf. Zo constateren De Waard e.a.:

“Uit een aantal van onze interviews in het kwalitatieve deel van het onderzoek ontstaat het beeld van ambtenaren die als terriërs een genomen besluit verdedigen, vaak door met een beroep op juridische regels de argumentatie van de bezwaarmakers onderuit te halen.”⁹⁴

Het citaat bevestigt het in eerder onderzoek geschetste beeld dat van een gebrek aan oplossingsgerichtheid van de bezwaarprocedure. De meest recente bevestiging van dat beeld is te vinden in een onderzoek van Mein naar het functioneren van hoorzittingen in het kader van de bezwaarbehandeling bij vijf Noord-Hollandse gemeenten. Mein constateert dat het (formele) horen weliswaar heel klantvriendelijk verloopt, maar dat dit doorgaans weinig oplossingsgericht is:

“Degenen die horen, graven niet diep door naar het onderliggende probleem. Het juridische vraagstuk staat voorop. Er ontspint zich geen echt gesprek, waardoor partijen niet nader tot elkaar kunnen komen. Het blijft bij een beleefde uitwisseling van standpunten (...) Op zichzelf genomen is dat ook wel verklaarbaar, gelet op de constellatie en de dynamiek van de hoorzitting, die leiden tot een zekere juridische tunnelvisie.”⁹⁵

Uit interviews gehouden met bezwaarbehandelaars komt naar voren dat zij de hoorzitting vooral benutten om informatie te verzamelen en te ordenen die relevant is voor het nemen van de beslissing op bezwaar (net zoals een rechter te werk zou gaan). Ze sorteren als het ware voor op het besluit op bezwaar.

Het weinig oplossingsgerichte karakter van de bezwaarprocedure heeft tot verschillende suggesties geleid voor het opnemen van een bepaling in de Awb die het bestuursorgaan verplicht onderzoek te doen naar een minnelijke oplossing voor het bezwaar. Brenninkmeijer en Marseille stellen een bepaling voor die als volgt luidt: “Voordat het bestuursorgaan een bezwaarschrift in behandeling neemt, neemt het bestuursorgaan contact op met de indiener ervan teneinde de mogelijkheid van een minnelijke regeling van het bezwaar te onderzoeken.” Allewijn stelt voor een bepaling op te nemen met

⁹¹ Aalders e.a. 2001, p. 96.

⁹² Aalders e.a. 2001, p. 123.

⁹³ Zie Koenraad 2019, die verwijst naar Bitter & Besselink 2019, Winter 2019, Marseille & Wever 2019 en De Waard e.a. 2011.

⁹⁴ De Waard e.a. 2011, p. 183.

⁹⁵ Mein & Marx (red.) 2021, p. 33.

de volgende inhoud: “Alvorens op het bezwaar te besluiten onderzoekt het bestuursorgaan of – binnen de kaders van de wet- en regelgeving – een minnelijke oplossing tussen partijen mogelijk is.” Wever stelt de volgende bepaling voor: “Bij de behandeling van het bezwaar onderzoekt het bestuursorgaan of het tot een bevoegdheidsuitoefening kan komen die voor belanghebbenden aanvaardbaar is.”⁹⁶

5.3.2 Artikel 7:10 Awb

De literatuur over de bevoegdheid van het bestuursorgaan om de termijn voor de beslissing op bezwaar te verdagen is schaars. Ons is geen empirisch onderzoek bekend over de toepassing van art. 7:10 lid 4 Awb door bestuursorganen. In de door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uitgegeven ‘Juridische handreiking informele aanpak’ wordt daarover het volgende opgemerkt:⁹⁷

“Heeft het bestuur niet genoeg aan een verdaging van de beslistermijn van 6 weken, dan staat het voor de vraag hoe het beste kan worden beslist over de verdere verdaging. (...) Aangenomen kan worden dat in een meerpartijengeschil waarin de informele aanpak wordt toegepast en verlenging van de termijn noodzakelijk is, het bestuur primair zal koersen op overleg met alle betrokken partijen, in de hoop op aller instemming (derhalve: ‘inzetten op art. 7:10 lid 4 sub a’). Mocht blijken dat de bezwaarmaker weliswaar akkoord is, maar een of meer andere belanghebbenden niet, dan zal het bestuur vervolgens beoordelen of uitstel ten koste kan gaan van de belangen van de derde-belanghebbenden (derhalve: ‘Zo nodig terugvallen op art. 7:10 lid 4 sub b’). En dergelijke handelwijze lijkt echter alleen behoorlijk indien het bestuur, als het partijen verzoekt om verdere verdaging, ook laat weten dat als niet alle derde-belanghebbenden instemmen, zal worden bekeken of verdaging, ondanks het ontbreken van instemming, mogelijk is.”

Uit het citaat uit de handreiking blijkt niet dat de opstellers het problematisch vinden dat het bestuursorgaan bij verder uitstel afhankelijk is van instemming van de indiener van het bezwaarschrift.

5.4 Interviews

In de interviews hebben we onze respondenten de vraag voorgelegd in hoeverre de artikelen art. 7:11 en 7:10 Awb aanvulling en/of wijziging behoeven om te bereiken dat de bezwaarprocedure vaker resulteert in de uitkomst die door partijen als rechtvaardig wordt aanvaard.

Voor elk van de beide bepalingen geven we eerst een aantal citaten uit de interviews, daarna beschrijven we de uiteenlopende ervaringen en inzichten van de respondenten.

5.4.1 Omvang van de heroverweging (recht- en doelmatigheid) en het doel er van (minnelijke oplossing die recht doet aan de bij het besluit betrokken belangen) expliciteren? (art. 7:11 Awb)

De respondenten zijn over het algemeen positief over die suggestie:

“Zeker een goed idee. Want het is een lastig begrip, en bestuursorganen vallen graag terug op rechtmatigheid. Doelmatigheid is iets waar ze het liever niet over hebben.”

“De verhouding tussen rechtmatigheid en doelmatigheid roept veel vragen op.”

⁹⁶ Zie: Wever 2020, p. 223.

⁹⁷ Marseille, Tolsma & De Graaf 2011, p. 115-116.

“Vooral de term doelmatigheid zou ik anders willen. Vaak wordt doelmatigheid op meerdere manieren begrepen. Omdat bestuursorganen doelmatigheid niet goed begrijpen, wordt de bezwaarprocedure benut als een soort inpandige rechtbank.”

Een respondent noemde een nadeel van het expliciteren van de betekenis van de volledige heroverweging:

“Een bezwaar gaat vaak over veel meer dan het besluit. En soms helemaal niet over het besluit. Als je gaat uitleggen wat doelmatigheid precies inhoudt, beperk je misschien juist de mogelijkheden om tot een creatieve oplossing te komen.”

Uit de interviews blijkt al met al een behoorlijke mate van steun voor het idee om de in bezwaar ver-eiste omvang van de heroverweging te expliciteren in art. 7:11 Awb.

Oplossingsgerichtheid

We vroegen de respondenten wat ze vonden van het expliciteren van het doel van de volledige her-overweging, namelijk het streven naar een minnelijke oplossing die recht doet aan de bij het besluit betrokken belangen. Van het nut van een dergelijke wijziging van art. 7:11 Awb waren zij niet zonder meer overtuigd:

“Het gaat meer om houding, cultuur en gedrag. Weet niet of het expliciteren veel effect zal hebben.”

“Ik vind dat lastig als het gaat om gebonden bevoegdheden. Duidelijk moet worden dat het gaat om zo veel mogelijk.”

“We proberen dat al wel. Maar als je het opneemt wordt het wel iets minder vrijblijvend misschien.”

“Ik ben al heel erg opgevoed om te kijken vanuit het perspectief van de burger. Ik denk dus dat het niet veel zal uithalen.”

“Zou alleen maar tot een extra motiveringslast leiden, omdat je dan elke keer moet motiveren dat je oplossingsgericht hebt gewerkt.”

Uit deze citaten blijkt dat de respondenten het belang om in de bezwaarprocedure te zoeken naar een minnelijke oplossing onderschrijven, maar er niet zonder meer voorstander van zijn dat streven expliciet in de Awb op te nemen. De respondenten benadrukken dat ambtenaren en bestuursorganen die oplossingsgericht willen werken dat veelal al doen, dat de aard van het besluit zich kan verzetten tegen een oplossingsgerichte behandeling van het bezwaar en dat een wijziging van de Awb op dat punt de motiveringslast voor het bestuursorgaan kan verzwaren. Daartegenover staat dat het expliciteren van de verplichting om bij de behandeling van bezwaren te streven naar een minnelijke oplossing er toe kan leiden dat die verplichting als minder vrijblijvend wordt ervaren.

5.4.2 Verruiming van de mogelijkheid voor het bestuursorgaan om de termijn voor het beslissen op het bezwaar te verlengen? (art. 7:10 lid 4 Awb)

We hebben de respondenten de vraag voorgelegd of het van meerwaarde zou zijn als het bestuursorgaan een meer armslag krijgt de beslistermijn in bezwaar te verlengen, bijvoorbeeld door te kunnen beslissen dat de beslistermijn wordt opgeschort vanaf het begin van een informeel overleg met partijen om een oplossing te vinden voor het probleem dat aanleiding was voor het maken van bezwaar.

“Wij vragen daar nu toestemming voor. Bezwaarmaker gaat daar nu over. Je moet de regie niet bij het bestuursorgaan leggen. En indirect moet de burger toch toestemmen, want je kunt ook niet tegen wil en dank informeel gaan doen.”

“Dat kan al, als je het afspreekt. Het bestuursorgaan zou dat niet eenzijdig moeten bepalen. Opleggen heeft geen toegevoegde waarde. In de praktijk is het ook nooit een probleem.”

“Als je met elkaar in gesprek bent: we hebben nooit discussies daarover, het loopt altijd wel los, nooit een ingebrekestelling gehad.”

“Het moet nu worden besproken, dat maakt een informeel gesprek lastiger. En je bent beducht voor een ingebrekestelling. Als je nu verdaagt, is het vaak niet duidelijk voor hoe lang dat gebeurt. Dus het zou helpen, als het van rechtswege wordt opgeschort.”

“Daar ben ik voor. Als we informeel gaan, moeten die termijnen niet in de weg zitten. Nu lukt het ook wel, maar als de wet het zegt, is het wel makkelijker.”

De grootste gemene deler van de opmerkingen die in de interviews zijn gemaakt over de wenselijkheid om het bestuursorgaan meer armslag te geven bij het verlengen van de beslistermijn op het bezwaar als het probeert met partijen tot een minnelijke oplossing te komen, is dat een welwillende opstelling van partijen ter zake van de pogingen van het bestuursorgaan een oplossing te vinden voor het bezwaar veelal hand in hand gaan met de bereidheid de termijn voor het beslissen op het bezwaar te verlengen. De beperking die op dit moment in art. 7:10 lid 4 Awb is neergelegd (de bezwaarmaker moet instemmen met termijnverlenging) wordt niet als belemmering gezien voor een succesvolle zoektocht naar een oplossing voor het bezwaar.

5.5 Analyse

Bezwaar is een verzoek tot heroverweging van een besluit van een bestuursorgaan. Die heroverweging dient (zo is te lezen in de memorie van toelichting bij art. 7:11 Awb) volledig te zijn, wat wil zeggen (eveneens blijkend de memorie van toelichting bij art. 7:11 Awb) dat bij de heroverweging niet alleen de vraag naar de rechtmatigheid van het oorspronkelijke besluit, maar ook kwesties van beleid moeten worden betrokken. Bovendien (zo blijkt uit de memorie van toelichting bij art. 7:2 Awb) moet de bezwaarprocedure worden benut om te bezien of een oplossing kan worden gevonden voor het probleem dat aanleiding was voor het bezwaar. Deze veelomvattende en per saldo behoorlijk ambitieuze doelstellingen van de bezwaarprocedure zijn eigenlijk nergens met zo veel woorden in de tekst van een of meer bepalingen van hoofdstuk 7 Awb terug te vinden.

Uit onderzoek naar de manier waarop bestuursorganen invulling geven aan de bezwaarprocedure blijkt keer op keer dat het in veel gevallen niet alleen schort aan een oplossingsgerichte benadering van het probleem dat reden was voor het maken van bezwaar maar ook aan een volledige heroverweging van het besluit waar het bezwaar zich tegen richt. Alleen al om die reden is het van meerwaarde als de hiervoor genoemde centrale doelstellingen van de bezwaarprocedure expliciet in de tekst van de Awb tot uitdrukking worden gebracht. Het betreft dan de aard van de heroverweging van het bestreden besluit (niet beperkt tot een beoordeling van de rechtmatigheid ervan, maar ook gericht op

beleidsmatige aspecten) en de ambitie om de bezwaarprocedure te benutten voor het zoeken van een oplossing voor het probleem dat aanleiding was voor het maken van bezwaar.

Op grond van inzichten uit de literatuur en gesprekken met ervaringsdeskundigen denken wij dat het niet nodig is om het bestuursorgaan bij het verwezenlijken van de doelstelling om zo mogelijk een oplossing voor het bezwaar te vinden, op het punt van het verlengen van de beslistermijn meer armslag te geven. Op dit moment is het bestuursorgaan voor een verlenging van de termijn om op het bezwaar te beslissen van meer dan zes weken, afhankelijk van instemming van de bezwaarmaker. Onze indruk is dat de bereidheid bij de bezwaarmaker om te zoeken naar een oplossing voor het bezwaar hand in hand gaat met de bereidheid het bestuursorgaan daarvoor meer tijd te gunnen, zodat het niet van meerwaarde is het bestuursorgaan bevoegd te maken om ook zonder instemming van de bezwaarmaker de beslistermijn met meer dan zes weken te verlengen.

6. Conclusie

In dit onderzoek hebben we gekeken in hoeverre wijzigingen van bepalingen van de Awb die betrekking hebben op de bezwaarprocedure er aan kunnen bijdragen dat het oplossingsgerichte karakter van die procedure wordt versterkt.

De bevindingen van het onderzoek vatten we samen in de onderstaande tabel. Daarin is te zien hoe mogelijke wijzigingen zijn te karakteriseren (gaat het om het expliciteren van een bevoegdheid of om het verruimen dan wel beperken ervan?) en in hoeverre wij op basis van de bevindingen van ons onderzoek aanbevelen de betreffende bepalingen te wijzigen.

Tabel 2: Samenvattend overzicht aanbeveling wijzigingen Awb-bepalingen

<i>Aspect van de procedure</i>	<i>Awb-bepaling</i>	<i>Mogelijke wijziging</i>	<i>Aard van de wijziging?</i>	<i>Wijzigen?</i>
Toegang	3:45	Mogelijkheid indienen bezwaar duidelijker vermelden	Expliciteren	Nee
	6:11	Verruiming mogelijkheden buiten de termijn ingediende bezwaren ontvankelijk te achten	Wijzigen	Ja
	6:4	Start gesprek over oplossing geschil voorafgaand aan eventueel bezwaar gelijkstellen met indienen bezwaar	Wijzigen	Nee
	7:11	Bij onverschoonbaar buiten de termijn ingediende bezwaren de mogelijkheid van ambtshalve wijziging van het bestreden besluit bezien	Wijzigen	?
Horen	7:2	Mogelijkheid van uitnodiging voor informeel overleg om bezwaar in der minne op te lossen	Expliciteren	Ja
	7:2	Telefonische uitnodiging voor gesprek ter oplossing geschil dat aanleiding was voor bezwaar	Expliciteren	Ja
	7:3	Schrappen uitzonderingen op de hoorplicht	Wijzigen	?
	7:13	Schrappen mogelijkheid het horen op te dragen aan een externe bezwaaradviescommissie	Wijzigen	Nee
Heroverweging	7:10	Van rechtswege opschorten beslistermijn bezwaar vanaf start informeel overleg	Wijzigen	Nee
	7:11	Omvang van de heroverweging (rechtmatigheid en doelmatigheid) expliciteren	Expliciteren	Ja
	7:11	Doel van de heroverweging (minnelijke oplossing die recht doen aan de bij het bestreden besluit betrokken belangen) expliciteren	Expliciteren	Ja

Als we een zo beknopt mogelijke samenvatting van de bevindingen van ons onderzoek zouden moeten geven, zou die luiden: om het oplossingsgerichte karakter van de bezwaarprocedure te waarborgen en te versterken zou (i) art. 6:11 Awb in een discretionaire bevoegdheid moeten worden gewijzigd en zou (ii) het doel van de bezwaarprocedure – het zoeken naar een oplossing van het bezwaar en een volledige heroverweging van het besluit – en de daarvoor beschikbare middelen – vroegtijdig contact leggen met de bezwaarmaker en eventuele andere bij de procedure betrokken partijen – explicieter in de tekst van de Awb tot uitdrukking moeten worden gebracht. Een antwoord op de vraag of de bevoegdheid van bestuursorganen om af te zien van horen (art. 7:3, aanhef en onder a en b Awb), moeten worden geschrapt, vergt nader empirisch onderzoek.

Ter toelichting van die zeer beknopte samenvatting zij het volgende vermeld.

Met betrekking tot het verbeteren van de toegang tot de bezwaarprocedure geven de bevindingen van dit onderzoek aanleiding te pleiten voor het wijzigen van art. 6:11 Awb, met als doel de mogelijkheden te verruimen om buiten de termijn ingediende bezwaren ontvankelijk te achten. Het onderzoek geeft geen aanleiding aan te bevelen om de in art. 3:45 Awb geregelde mogelijkheid van het indienen van bezwaar duidelijker te vermelden of om art. 6:4 Awb te wijzigen zodat de start van het gesprek over de oplossing van het geschil voorafgaand aan een eventueel bezwaar gelijk te stellen met het indienen van een bezwaar. Over de mogelijkheid om in de tekst van de Awb tot uitdrukking te brengen dat bestuursorganen, als een bezwaar onverschoonbaar te laat is ingediend, gehouden kunnen zijn tot een heroverweging van het bestreden besluit, zou nog verder moeten worden nagedacht.

Wat betreft het horen geeft het onderzoek onvoldoende aanknopingspunten voor een duidelijk standpunt over de vraag of uitzonderingen op de hoorplicht zouden moeten worden geschrappt. Het onderzoek geeft geen reden te veronderstellen dat het schrappen van de mogelijkheid om het horen van bezwaarmakers aan een externe bezwaaradviescommissie op te dragen, zal bijdragen aan het vergroten van de oplossingsgerichtheid bij de behandeling van bezwaren.

Voor wat betreft de centrale doelstelling van het bezwaar – de heroverweging van het in bezwaar bestreden besluit – bevelen wij aan de omvang (rechtmatigheid en doelmatigheid) en het doel (streven naar een minnelijke oplossing die recht doet aan de bij het bestreden besluit betrokken belangen) van de heroverweging nader te expliciteren. Om dat doel naderbij te brengen, is het van meerwaarde dat het bestuursorgaan wordt verplicht zo snel mogelijk na de start van de bezwaarprocedure contact te leggen met de bezwaarmaker en tevens dat wordt bepaald dat het bestuursorgaan bij de behandeling van het bezwaar de mogelijkheid van een minnelijke oplossing van het geschil onderzoekt. Het onderzoek biedt ten slotte geen aanleiding te veronderstellen dat een positief effect zal uitgaan van het van rechtswege opschorten van de beslistermijn op het bezwaar vanaf de start van een informeel overleg.

Bijlage 1

Geïntariseerde literatuur

M.V.C. Aalders e.a., *De burger en de Awb: ervaringen van repeat players met Awb-procedures*, Den Haag: Bju 2001.

D. Allewijn, *Tussen partijen is in geschil* (diss. Leiden), Den Haag: Sdu uitgevers 2011.

M.S. Beerten e.a., *Aspecten van financiële beschikkingverlening: Een eerste evaluatie van de Awb*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1996.

C.M. Bitter & H.J.M. Besselink, '25 jaar Awb-bezwaarschriftprocedure: tijd voor heroverweging', in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 49-56

K. van den Bos & L. van der Velden, *Prettig Contact met de Overheid 4: Legitimiteit van de overheid, aanvaarding van overheidsbesluiten & ervaren procedurele rechtvaardigheid*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2013.

M. Bovens, 'Het doenvermogen van de wetgever', *NTB* 2021/103

C.M. Breeuwsma e.a., *Beeld van de Arob-bezwaarschriftenprocedure*, Deventer: Kluwer 1982.

C.M. Breeuwsma e.a., *Arbo-praktijken*, Deventer: Kluwer 1984.

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

Commissie Evaluatie Awb III, *Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 2002–2006*, Den Haag: Bju 2007.

L.J.A. Damen, 'Op naar 2GST in het bestuursrecht', *NTB* 2020/2.

J.G. van Erp & C.M. Klein-Haarhuis, *De filterwerking van buitengerechtelijke procedures: Een verkennend onderzoek*, Den Haag: WODC 2006.

K.J. de Graaf, A.T. Marseille & M. Herweijer, *Mediation in bezwaar. Evaluatie Mediationproject Provincie Overijssel*, Groningen: Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde RuG 2003.

K.J. de Graaf, A.T. Marseille & H.D. Tolsma, 'De Wet bevordering mediation en het Bestuursrecht', *NJB* 2016/38.

M. Gramatikov, M. Barendrecht & J.H. Verdonschot, 'Measuring the Costs and Quality of Paths to Justice: Contours of a Methodology', *Hague Journal on the Rule of Law* 2011/3.

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

L.M. Koenraad, 'Een amendement tegen beter weten in. De Wet kosten bestuurlijke voorprocedures brengt voor de burgers geen verbetering', *NJB* 2002 (afl. 6), p. 260-263.

L.M. Koenraad, 'Afzien van het horen. De betekenis van art. 7:3 Awb', *De Gemeentestem* 2008 (afl. 7294, nr. 45), p. 201-211.

L.M. Koenraad, 'De heroverweging waard. Gedachten over de toekomst van de bestuurlijke voorprocedures', in: A.T. Marseille e.a. (red.), *Behoorlijk bestuursprocesrecht. Opstellen aangeboden aan prof.mr. B.W.N. de Waard over grondslagen, beginselen en vernieuwingen van het bestuursprocesrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2015, p. 481-494.

L.M. Koenraad & C.W.C.A. Bruggeman, 'Heroverwegen in bezwaar (CRvB 25 april 2018, JB 2018/125)', in: R.J.N. Schlössels e.a. (red.), *Jurisprudentie Bestuursrecht Select*, Den Haag: Sdu uitgevers 2019 (vierde druk), nr. 13, p. 215-235.

L.M. Koenraad, 'Volledig op grondslag van het bezwaar. Welke concrete regels vloeien uit art. 7:11 Awb voort, en lenen die regels zich voor ambtshalve toetsing door de bestuursrechter?', *De Gemeentestem* 2019 (afl. 7488, nr. 60), p. 286-294.

L.M. Koenraad, 'Spreken met bezwaarmakers. Een beschouwing naar aanleiding van M. Wever, 'Kwaliteit van bestuursrechtelijke bezwaarprocedures'', in: *NTB* 2021/3, p. 17-22.

L.M. Koenraad, 'De welwillende overheid', *NTB* 2020/52.

A.T. Marseille, 'Regeltoepassing in het kader van de informele aanpak van bezwaren', in: A.T. Marseille & H.B. Winter, *In wetenschap van de praktijk: Liber Amicorum van Michiel Herweijer*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers p. 15-26.

A.T. Marseille, 'Burgers in bezwaar en beroep: Over de toegankelijkheid van het bestuursrecht', *Justitiële Verkenningen* 2014, p. 20-36.

A.T. Marseille, 'Hoe de bezwaarprocedure bij de overheid kan profiteren van inzichten uit empirisch onderzoek', *Justitiële Verkenningen* 2016/6, p. 79-94.

A.T. Marseille, H.D. Tolsma & K.J. de Graaf, *Prettig Contact met de Overheid 3: Juridische handreiking informele aanpak*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2011

A.T. Marseille, H.D. Tolsma & K.J. de Graaf, *Prettig Contact met de Overheid 5: Juridische kwaliteit van de informele aanpak beoordeeld*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2013.

A.T. Marseille & L. van der Velden, *Vertrouwen verdient, verdiend vertrouwen: Visies op geschilbeslechting door de overheid*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2014.

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

- A.T. Marseille, B.W.N. de Waard & M. Wever, 'Horen in bezwaar: intern of extern?', *NTB* 2017/35.
- A.T. Marseille & M. Wever, 'De strijd over speelruimte, garanties en incentives in de bezwaarprocedure', in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 557-566.
- A.G. Mein & A.T. Marseille, 'Responsieve bezwaarbehandeling in theorie en praktijk', *NTB* 2019/36.
- A.G. Mein & A.T. Marseille, 'De bezwaarmaker gehoord: Een zoektocht naar responsiviteit in de bezwaarpraktijk', *Tijdschrift voor Klachtrecht* 2020, 2, p. 3-7,
- Arnt Mein & Sanne Marx (red.), *Handboek oplossingsgericht werken bij bezwaar*, Den Haag: Boom Juridisch 2021, p. 33.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Professioneel behandelen van bezwaren. Handleiding voor het oplossingsgericht behandelen van bezwaarschriften*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2013.
- A.J.G.M. van Montfort & G. Tromp, 'Alleen tevreden met resultaat?', *Beleidswetenschap* 2000/4.
- J.M. Polak e.a., *Toepassing en effecten van de Awb 1994–1996*, Den Haag: Ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken 1996.
- K.H. Sanders, *De heroverweging getoetst: Een onderzoek naar het functioneren van bezwaarschriftprocedures* (diss. Groningen). Deventer: Kluwer 1999.
- M. Scheltema, 'Wetgeving in de responsieve rechtsstaat', *Regelmaat* 2018/3.
- B.J. Schueler e.a., *Besluiten over ruimtelijke ordening, milieu en standplaatsen*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1996.
- Y.E. Schuurmans, A.E.M. Leijten & J.E. Esser, *Bestuursrecht op maat*, Leiden: Universiteit Leiden 2020.
- A. Schwartz, *De adviescommissie in bezwaar. Inrichting van de bezwaarprocedure bij gemeenten* (diss. Groningen), Den Haag: Bju 2010.
- L. van der Velden, C.C.J.M. Koetsenruijter en M.C. Euwema, *Prettig contact met de overheid 2. Eindrapportage pionierstraject mediationvaardigheden, resultaten, analyses & aanbevelingen*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2010.
- B.W.N. de Waard e.a., *Ervaringen met bezwaar. Onderzoek naar de ervaringen van burgers met de bezwaarschriftprocedure uit de Algemene wet bestuursrecht*, Den Haag: Bju 2011.
- D. Wenders, *Doorwerking van de beginselen van behoorlijke rechtspleging in de bestuurlijke voorprocedures* (diss. Maastricht), Deventer: Kluwer 2010.
- M. Wever, 'Bezwaarbehandeling door de overheid anno 2016. Vooral vernieuwing op papier?', *NJB* 2016/44.

M. Wever, 'De do's en don'ts voor de informele behandeling van bezwaren', *JBplus* 2020-4 (a), p. 12-23.

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

M. Wever, 'Professionele rechtshulpverleners en geschiloplossing in bestuursrechtelijke bezwaarprocedures', *NJB* 2020/2727 (c).

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 (d), p. 471-495.

H.B. Winter, 'Kwaliteitsverbetering door bestuurlijke heroverweging', in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 549-556.