

ONDERZOEKSRAPPORT

# Afwikkeling van niet-fiscale bezwaren

oktober 2014

Rekenkamer Zaanstad





ONDERZOEKSRAPPORT

# Afwikkeling van niet-fiscale bezwaren



## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
1.1	Onderzoeksvraag	6
1.2	Afbakening van het onderzoek en onderzoeksmethoden	7
<b>2</b>	<b>Keuzen bij het afhandelen van bezwaarschriften</b>	<b>9</b>
2.1	Algemene wet bestuursrecht	9
2.2	De informele afhandeling van bezwaren	11
2.3	College van B en W Zaanstad	14
2.4	Afdeling Juridische Zaken	15
2.5	Conclusie	17
<b>3</b>	<b>De bezwaarafhandeling in de praktijk</b>	<b>19</b>
3.1	De afhandeling van bezwaren in Zaanstad	19
3.2	De informele methode in Zaanstad	32
<b>4</b>	<b>De effecten van de werkwijze</b>	<b>37</b>
4.1	Besluiten, bezwaren en beroepszaken	37
4.2	Resultaten in breder perspectief	42
<b>5</b>	<b>Reflectie op bezwaarafhandeling in Zaanstad</b>	<b>49</b>
5.1	Informele methode – het <i>wat</i> en <i>waarom</i>	49
5.2	De werkwijze in Zaanstad	50
5.3	Rechtmatigheid	54
	<b>Bijlage 1 - Begrippenlijst</b>	<b>55</b>
	<b>Bijlage 2 - Verantwoording steekproef en dossieronderzoek</b>	<b>57</b>
	<b>Bijlage 3 - De kosten van de bezwaarprocedure in Zaanstad</b>	<b>61</b>
	<b>Bijlage 4 - Geraadpleegde bronnen</b>	<b>63</b>



## 1 Inleiding

Als het college van B en W een besluit neemt kan dit – positieve of negatieve – gevolgen hebben voor burgers, bedrijven of ambtenaren.<sup>1</sup> Wanneer zij het niet eens zijn met het besluit bestaat de mogelijkheid om hiertegen bezwaar te maken. In Zaanstad handelt de afdeling Belastingen alle bezwaren af die gaan over belastingzaken, de zogenaamde *fiscale* bezwaren. Dit zijn bezwaren die gerelateerd zijn aan de WOZ-waarde of aan heffingen, zoals parkeerbelasting of precariobelasting. De *niet-fiscale* bezwaren worden afgehandeld door de afdeling Juridische Zaken. Dit betreft onder meer bezwaren tegen het wijzigen of intrekken van een uitkering op basis van de Wet Werk en Bijstand (WWB), het weigeren van een voorziening op basis van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo), het besluit dat een subsidie gedeeltelijk moet worden terugbetaald, maar ook omdat de buurman een vergunning krijgt om een bed & breakfast te starten.

Bij de fiscale bezwaarafhandeling heeft Zaanstad ondanks de toename van het aantal WOZ-bezwaren door de komst van no-cure bureaus het gemiddelde bedrag aan proceskostenvergoedingen weten te verlagen; de tijdige afhandeling door een informele aanpak vormt daarvoor een belangrijke verklaring.<sup>2</sup> Ook bij bezwaren op andere beleidsterreinen probeert de afdeling Belastingen het geschil op te lossen door het gesprek aan te gaan met de bezwaarmaker. Uitgangspunt is dat de afdeling Belastingen en de bezwaarmaker er samen uitkomen. Daarnaast zijn de processen van bezwaarafhandeling Iso-gecertificeerd en worden zij jaarlijks getoetst.

Over de wijze waarop de afdeling Juridische Zaken de bezwaren afhandelt is veel minder bekend. Op de website staat beschreven hoe een bezwaar kan worden ingediend. Maar het ontbreekt aan informatie over het aantal ingediende bezwaren, over de uitkomsten van deze bezwaarprocedures en de lessen die de gemeentelijke organisatie daaruit leert. Er is ook geen informatie beschikbaar over hoe bezwaarmakers tegemoet worden getreden nadat ze een bezwaar hebben ingediend. Wordt voor een formele afhandeling van bezwaren gekozen, waarbij de wettelijke procedures worden doorlopen, of wordt geprobeerd het achterliggende probleem ook op een informele wijze op te lossen?

De laatste jaren is gebleken dat een informele afhandeling van bezwaren, waarbij het persoonlijke, oplossingsgerichte contact met de bezwaarmaker centraal staat, een geschikte manier is om zowel de effectiviteit als de efficiëntie van de bezwaarpro-

---

<sup>1</sup> De drie belangrijkste bestuursorganen van de gemeente die besluiten kunnen nemen zijn: de gemeenteraad, de burgemeester en het college van burgemeester en wethouders. Samen vormen deze drie bestuursorganen het gemeentebestuur. Veel van de bevindingen in dit onderzoeksrapport kunnen van toepassing zijn op één of meerdere bestuursorganen van het gemeentebestuur. Toch beperken wij ons in dit onderzoeksrapport tot het college van burgemeester en wethouders. Het college van B en W neemt verruit de meeste beslissingen en de ingediende bezwaren hebben vaak betrekking op een door het college van B en W genomen besluit.

<sup>2</sup> A.T. Marseille en H.B. Winter, *Professioneel behandelen van bezwaarschriften. Handleiding voor het oplossingsgericht behandelen van bezwaarschriften* (Ministerie van BZK 2013), p.124.

cedure te optimaliseren.<sup>3</sup> De informele methode rond het afhandelen van een bezwaarschrift kan rekenen op meer waardering van de burger en voldoet beter aan het oorspronkelijke doel van de Awb. De formele werkwijze daarentegen leidt – onder meer door de langere procedures en de vaak uitgebreide juridische beschikkingen – tot hoge kosten voor de bestuursorganen. De informele methode, die in de praktijk vaker leidt tot een intrekking van het bezwaar, zorgde bij een landelijke proef tot een efficiencywinst van 26 procent.<sup>4</sup> Verder is gebleken dat een informele werkwijze ook bij de behandelende ambtenaren – die meer persoonlijk contact hebben met burgers – op hogere waarderingcijfers kan rekenen.<sup>5</sup> De informele methode doet zich niet alleen voor bij het afhandelen van bezwaarzaken maar ook bij beroepszaken. In de ‘nieuwe zaaksbehandeling’ bespreekt de bestuursrechter met de procespartijen wat de meest adequate behandeling van de zaak is. De rechter heeft daarbij aandacht voor het eventuele onderliggende conflict en de wijze waarop dat kan worden opgelost.<sup>6</sup>

## 1.1 Onderzoeksvraag

Het doel van dit onderzoek is om inzichtelijk te maken op welke wijze de afdeling Juridische Zaken (JZ) namens het college van B en W in 2011 en 2012 de niet-fiscale bezwaren afhandelde en tot welke resultaten dit heeft geleid. Ongeacht de wijze van uitvoering – een juist meer of minder geformaliseerde afhandeling – is het van belang dat daarbij rechtmatig wordt gehandeld en de rechten van de bezwaarmaker worden beschermd.

De onderzoeksvraag luidt:

*In hoeverre maakt het college van B en W gebruik van de mogelijkheden om niet-fiscale bezwaren op informele wijze af te handelen en handelt het college bij de bezwaarafhandeling rechtmatig?*

Voor het beantwoorden van het eerste deel van de vraag – de mate waarin gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden om een bezwaar informeel af te handelen – zijn de keuzen die het college van B en W en de afdeling Juridische Zaken daarin hebben gemaakt in kaart gebracht (hoofdstuk 2). Aanvullend is onderzocht hoe de afdeling Juridische Zaken de bezwaren in 2012 daadwerkelijk afhandelde (hoofdstuk 3). Daarbij is zowel aandacht besteed aan het gebruik van de informele methode als aan het rechtmatig handelen. In hoofdstuk 4 is de werkwijze geëvalueerd door naar de resultaten te kijken. De aantallen behandelde en ingetrokken bezwaren en de kosten zijn in kaart gebracht en vergeleken met een voorliggende periode en met uitkomsten bij andere gemeenten.

---

<sup>3</sup> In paragraaf 2.2. van dit onderzoeksrapport worden deze punten nader onderbouwd.

<sup>4</sup> M.C. Euwema, C. Koetsenruijter en L. Van der Velden, *Prettig contact met de overheid 2* (Ministerie van BZK 2010), p. 10.

<sup>5</sup> ‘De meerwaarde van de informele aanpak’, *Public Mission, special informele aanpak* (september 2013), p. 12-13.

<sup>6</sup> <[www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl)>, onderdeel “Wat & waarom nieuwe zaaksbehandeling?”. Pilotprojecten met de nieuwe zaaksbehandelingen lieten zien dat de doorlooptijd werd bekort, de klanttevredenheid toenam, een groter aantal beroepen werd ingetrokken en het aantal hoger beroepszaken afnam.



Het bleek onvermijdelijk om een aantal juridische termen in dit rapport te hanteren, daarom hebben wij in bijlage 1 deze begrippen toegelicht.

## 1.2 Afbakening van het onderzoek en onderzoeksmethoden

### *Afbakening*

Het onderzoek richt zich op de afhandeling van niet-fiscale bezwaren die in 2011 en 2012 onder de verantwoordelijkheid van de afdeling Juridische Zaken zijn afgehandeld.<sup>7</sup> Een deel van deze bezwaren zijn al voor 2011 ingediend. In het onderzoek zijn wij ook nagegaan welke ontwikkelingen in de wijze van werken zich na 2012 hebben voorgedaan.

Gegeven onze definitie van de informele methode (zie hiervoor 2.2) richt ons onderzoek zich binnen dit thema met name op het informele contact dat wordt gezocht met de bezwaarmaker tussen de periode van de ontvangst van het bezwaarschrift en de hoorzitting. Het contact wat aan deze periode voorafgaat of daarop volgt is daarom in het dossieronderzoek niet meegenomen. Hieruit mag niet worden afgeleid dat wij deze contacten met de bezwaarmaker niet van belang achten.

De afdeling Juridische Zaken is verantwoordelijk voor het afhandelen van het bezwaar. Het onderzoek heeft daarom grotendeels plaatsgevonden bij de afdeling Juridische Zaken. Er is slechts incidenteel contact gezocht met de vakafdelingen.

### *Methoden*

Voor het in kaart brengen van het wettelijk kader en de ontwikkelingen op het gebied van de informele methode zijn de Algemene wet bestuursrecht en literatuur bestudeerd. Daarnaast hebben we zowel voorafgaand als tijdens het onderzoek gebruik gemaakt van de expertise van prof. mr. dr. A.T. Marseille van de Universiteit van Groningen.

Om vast te stellen welke werkwijze de afdeling Juridische Zaken heeft afgesproken hebben wij de beschreven werkprocedures doorgenomen. Daarnaast hebben wij uitvoerig contact gehad (mondeling en via de mail) met het afdelingshoofd en de teamleiders van de afdeling Juridische Zaken. Gespreksverslagen van deze contacten zijn teruggelegd bij de ambtelijke organisatie. Een deel van de informatie in het onderzoeksrapport is gebaseerd op deze gespreksverslagen.<sup>8</sup> De geraadpleegde bronnen zijn opgenomen in bijlage 4.

---

<sup>7</sup> In dit onderzoek is de afhandeling van fiscale bezwaren, bijvoorbeeld over de vaststelling van de WOZ, niet onderzocht. Dit is in de inleiding van hoofdstuk 1 verder ter sprake gekomen. We hebben ons in dit onderzoek geconcentreerd op het laatst afgesloten jaar, 2012. Voor de vergelijking van de uitkomsten met andere gemeenten was het noodzakelijk ook de gegevens over 2011 bij dit onderzoek te betrekken. Hiernaast geeft de informatie over twee jaren ook een breder beeld van de situatie in Zaanstad.

<sup>8</sup> In verband met het ambtelijk wederhoor bevatte de conceptversie van dit onderzoeksrapport verwijzingen naar de gespreksverslagen. Nadat wederhoor was afgerond zijn de verwijzingen verwijderd.

Hoe deze werkwijze in de praktijk haar beslag krijgt, hebben we onderzocht door 105 bezwaardossiers te analyseren. Daarbij hebben wij op deelaspecten de rechtmatigheid getoetst. Het gaat om een steekproef uit de in 2012 afgehandelde bezwaren. Het proces van het trekken van de steekproef, de representativiteit daarvan en de punten waarop wij de bezwaardossiers hebben beoordeeld zijn uitvoerig beschreven in bijlage 2. De resultaten uit de steekproef hebben wij in oktober 2013 besproken met het afdelingshoofd en de teamleiders van de afdeling Juridische Zaken. Naar aanleiding van dit gesprek en daarop volgende telefonische overleggen heeft de rekenkamer een beter beeld gekregen van de praktijk in 2012 en 2013 en de andere activiteiten die de afdeling verricht om bezwaren via een alternatieve methode op te lossen.

Om de uitkomsten van de bezwaarprocedures 2011 en 2012 te kunnen duiden zijn deze vergeleken met een periode waarin de informele methode niet of minder vaak werd toegepast (2006 en 2007). Tevens hebben wij het aantal bezwaren afgezet tegen het aantal primaire besluiten en het aantal beroepszaken. Verder zijn de uitkomsten vergeleken met die van de gemeente Gouda en met een benchmark van Berenschot.<sup>9</sup>

De kostenanalyse is gebaseerd op een opgave van de afdeling Juridische Zaken, wij hebben de juistheid en volledigheid van deze opgave niet onderzocht.

---

<sup>9</sup> De cijfers uit deze benchmark van Berenschot en de cijfers van Gouda hebben (grotendeels) betrekking op het jaar 2011, terwijl wij in dit onderzoek ook gegevens hebben gebruikt over 2012. Tevens hebben wij bij de gemeente Utrecht geïnformeerd over de dossiervorming bij een informele methode en hebben wij het aantal beroepszaken vergeleken met stadsdeel Amsterdam Centrum. De volgende 23 gemeenten waren onderdeel van de benchmark: Alkmaar, Amsterdam, Baarn, Den Haag, Doetinchem, Gennep, Gilze en Rijen, Goes, Goirle, Groningen, Haarlemmermeer, Heemskerk, Hillegom, Houten, Katwijk, Leiderdorp, Nieuwegein, Sint Oedenrode, Purmerend, Rotterdam, Tilburg, Utrecht, Veghel.

## 2 Keuzen bij het afhandelen van bezwaarschriften

Bezwaren kunnen meer of minder geformaliseerd worden afgehandeld. Dat is een keuze. In dit hoofdstuk gaat het over de vraag wat wel en wat niet kan en welke keuzen hierbij in Zaanstad zijn gemaakt. De Algemene wet bestuursrecht (Awb) geeft regels voor het afhandelen van bezwaren (zie paragraaf 2.1). Deze regels laten ook ruimte voor een minder geformaliseerde afhandeling van bezwaarschriften (paragraaf 2.2). Paragraaf 2.3 beschrijft de (impliciete) keuze die het college van B en W in 2003 heeft gemaakt in de verordening voor het afhandelen van bezwaren, terwijl in paragraaf 2.4 de werkwijze van de twee teams van de afdeling Juridische Zaken worden beschreven. Het hoofdstuk sluiten wij af met de conclusies over de gemaakte keuzen.

### 2.1 Algemene wet bestuursrecht

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) is in 1994 in werking getreden en geeft regels voor het afhandelen van bezwaren. Het doel van deze procedure is een conflict tussen burgers en overheid op een laagdrempelige wijze te kunnen oplossen. De regels bieden een raamwerk dat bestuursorganen zelf verder kunnen invullen. Dat is met opzet gedaan, zodat het bestuur zelf kan kiezen op welke wijze het de bezwaarbehandeling vorm wil geven.<sup>10</sup>

Wanneer het college een *schriftelijk besluit met rechtsgevolgen* neemt, maakt het dit kenbaar aan de burgers die het betreft. Gaat het om een besluit dat tot één of meerdere belanghebbenden gericht is (bijvoorbeeld het besluit om een burger uit de gemeentelijke basisadministratie uit te schrijven of het besluit tot het verlenen van een omgevingsvergunning voor bouwen), dan stuurt het college een brief. Besluiten die gericht zijn op meerdere belanghebbenden (bijvoorbeeld over het kappen van een boom) maakt het college via de plaatselijke krant, internet of anderszins openbaar. Na bekendmaking van het besluit heeft een burger doorgaans zes weken om bezwaar te maken tegen het genomen besluit. Dit is het *bezwaar in primo*. Wanneer het bezwaar ontvankelijk is, dient het college het oorspronkelijke besluit te heroverwegen.<sup>11</sup> Uit de wetsgeschiedenis van de Awb blijkt dat de *heroverweging* zich niet mag beperken tot de rechtmatigheid van het oorspronkelijke besluit, maar dat het college ook moet bepalen of het besluit in lijn is met het doel van het beleid. Het uitsluitend kijken of het besluit aan de wet voldoet, is volgens de wetgever een 'principieel te enge benadering'.<sup>12</sup> Totdat het college een besluit in heroverweging heeft genomen, is de toegang tot de rechter geblokkeerd.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Interview met Michiel Scheltema, regeringscommissaris voor de Algemene wet bestuursrecht en voorzitter van de commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht. In: A.T. Marseille, H.D. Tolsma en K.J. de Graaf, *Prettig contact met de overheid 3* (Ministerie van BZK 2011), p. 12-13.

<sup>11</sup> Artikel 7:11 Awb.

<sup>12</sup> *Kamerstukken II 1988-1989*, 21 221, nr. 3, p. 152-153.

<sup>13</sup> A.T. Marseille en H.B. Winter, *Professioneel behandelen van bezwaarschriften* (2013), p. 15. Wel is het mogelijk dat in spoedeisende zaken gelijktijdig een voorlopige voorziening bij de bestuursrechter kan worden gevraagd om de werking van een besluit voorlopig ongedaan te maken.

Voordat het college een heroverweging maakt, is het verplicht om de belanghebbenden in de gelegenheid te stellen te worden gehoord.<sup>14</sup> Van het horen kan alleen worden afgezien wanneer het bezwaarschrift kennelijk ongegrond<sup>15</sup> of niet-ontvankelijk<sup>16</sup> is, wanneer de bezwaarmaker aangeeft er geen gebruik van te willen maken of wanneer volledig aan het bezwaar tegemoet is gekomen. Uit artikel 7:5 Awb volgt dat het horen in de eerste plaats geschiedt door het college.<sup>17</sup> Wanneer dit niet het geval is, vindt het plaats door ambtenaren van wie ten minste de meerderheid niet bij de voorbereiding van het besluit betrokken is geweest. Het artikel laat dus ruimte om het horen te laten plaatsvinden onder andere door de medewerker van de afdeling waar het besluit is genomen.

Artikel 7:13 Awb beschrijft dat er in sommige gevallen - *'ten behoeve van de beslissing op het bezwaar'* - een adviescommissie kan worden ingesteld om de hoorzitting te leiden.<sup>18</sup> Deze commissie bestaat uit een voorzitter en twee leden, waarvan de voorzitter geen deel uitmaakt van en niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van het college. Op welke gronden hiertoe wordt overgegaan, vermeldt de wet echter niet. In geval er sprake is van één belanghebbende is het ook mogelijk om de bezwaarmaker telefonisch te horen, mits deze daarmee instemt.<sup>19</sup>

Na het horen vindt de heroverweging plaats van het besluit waar bezwaar tegen is gemaakt (het bestreden besluit). Wanneer deze heroverweging daartoe aanleiding geeft, herroept het college het genomen besluit en neemt voor zover nodig in plaats daarvan een nieuw besluit. Ook kan de uitkomst van de heroverweging zijn dat het bestreden besluit in stand blijft. Dit betekent dat de bezwaarprocedure in beginsel steeds uitmondt in een beslissing op bezwaar waartegen beroep bij de bestuursrechter mogelijk is; de beslissing op het bezwaar kan inhouden dat het primaire besluit wordt herroepen door het college, maar ook dat het ongewijzigd blijft.

---

<sup>14</sup> Artikel 7: 2 Awb.

<sup>15</sup> Artikel 7: 3 Awb. Over wanneer een bezwaarschrift 'kennelijk ongegrond' is, bestaat een uitvoerige uitleg in de memorie van toelichting: *Kamerstukken II 1988-1989, 21 221, nr 3, p. 146-147*. Strekking hiervan is dat het bestuursorgaan (waaronder het college van B en W) direct na de kennisname van het bezwaarschrift tot de conclusie moet komen dat het bezwaar geen doel zal treffen. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer een tegemoetkoming aan het bezwaar in strijd zou zijn met een wettelijk voorschrift. De memorie stelt echter nadrukkelijk dat er niet lichtvaardig mag worden omgegaan met de uitzonderingsbepaling en dat van het horen van de belanghebbende niet makkelijk mag worden afgezien.

<sup>16</sup> Een bezwaar is 'kennelijk niet ontvankelijk' wanneer bijvoorbeeld de bezwaarmaker geen belanghebbende is bij het desbetreffende besluit. *Kamerstukken II 1988-1989, nr. 3, 21 221, p. 146*. Andere gronden zijn als het bezwaar niet voldoet aan de eisen zoals die in artikel 6:5 Awb staan aangegeven.

<sup>17</sup> Artikel 7: 5 Awb luidt: *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.*

<sup>18</sup> Artikel 7: 13 Awb.

<sup>19</sup> Marseille, Tolsma en de Graaf, *Prettig contact met de overheid* 3 (2011), p. 86. Telefonisch horen in zaken waarbij meerdere bezwaarmakers zijn, is in beginsel niet mogelijk omdat dat belanghebbenden op grond van art 7:5 eerste lid Awb in elkaars aanwezigheid worden gehoord.

Handelt het college overeenkomstig de beschreven procedure en bepalingen van de Awb een bezwaar af, dan is er sprake van een formele afhandeling. Voor welke inrichting van de bezwaarprocedure het college ook kiest, er zijn ten minste vier momenten waarop contact is met de bezwaarmaker:<sup>20</sup>

- de bevestiging van ontvangst van bezwaar,
- het in de gelegenheid stellen van de bezwaarmaker tot een (telefonische) hoorzitting,
- de (telefonische) hoorzitting zelf en
- de bekendmaking van de beslissing op besluit aan de bezwaarmaker.

Bij een formele afhandeling van bezwaren handelt het college rechtmatig. De formele hoorzitting en de soms lange termijnen doen echter minder recht aan de doelstelling van de Awb om de bezwaarprocedure een laagdrempelige, eenvoudige procedure te laten zijn waarin conflicten van burgers met de overheid kunnen worden opgelost.<sup>21</sup> De Awb biedt mogelijkheden om bezwaren ook op een wat minder formele wijze af te handelen, zonder dat dit gevolg heeft voor de rechtmatigheid van het handelen.

## 2.2 De informele afhandeling van bezwaren

Uit verschillende evaluaties van de Awb blijkt dat de afwikkeling van bezwaren in de praktijk een aantal mankementen kende. Onderzoek naar de ervaring van burgers met de bezwaarprocedure liet onder meer zien dat er behoefte bestond aan meer informele procedures met direct persoonlijk contact in plaats van de in de praktijk gebruikelijke formele en schriftelijke afhandeling.<sup>22</sup> Bovendien bleek in 2009 dat de bezwaar- en klachtprocedures een onvoldoende scoorden onder burgers (tussen een 4,8 en 5,9 op een schaal van 10).<sup>23</sup> Uit ander onderzoek blijkt dat deze 'waargenomen rechtvaardigheid', waarbij burgers het idee krijgen dat hun belangen en bezwaren goed zijn afgewogen, essentieel is voor hun waardering van de bezwaarprocedure.<sup>24</sup> Wellicht viel de waardering voor de bezwaarprocedure dan ook zo laag uit omdat de bezwaarmakers zich niet gehoord voelden en niet begrepen waarom een besluit negatief was uitgevallen.

De uitkomsten van deze evaluaties zorgden er mede voor dat het ministerie van BZK in 2007 een project opzette waarin geëxperimenteerd werd met een informele afhandeling van bezwaren. Het doel van dit project was een hogere tevredenheid van de burger voor de bezwaarprocedure en een hogere efficiëntie bij de uitvoering. Deze aanpak bleek succesvol en is uitgebouwd tot het programma 'Prettig Contact met de

---

<sup>20</sup> Artikelen 6:14, 7:2 lid 2, 7:12 lid 2 en 3 Awb. Zie ook: Marseille en Winter, *Professioneel behandelen van bezwaarschriften* (2013), p. 20-21.

<sup>21</sup> Zie interview met M. Scheltema in: Marseille, Tolsma en De Graaf, *Prettig contact met de overheid 3* (2011), p. 12.

<sup>22</sup> M. Laemers e.a., *Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burgers* (2007), p. 74-75.

<sup>23</sup> *Onderzoek naar de kwaliteit van de overheidsdienstverlening, 1-meting, in opdracht van het Ministerie van BZK uitgevoerd door TNS NIPO* (2009), p. 22. Hierin kreeg de bezwaarafdeling door de keten als geheel een waardering van 4,8, de afhandeling door de organisatie een 5,0 en de afhandeling door de overheid werd gewaardeerd met een 5,9.

<sup>24</sup> 'Waar het om gaat is maatwerk', *Public Mission, Special informele aanpak* (september 2013), p. 8.

Overheid'.<sup>25</sup> Hierin zijn verschillende pionierstrajecten opgezet die positieve resultaten laten zien. Zo bleek de waardering van burgers voor de bezwaarafhandeling te stijgen van een 4,8 naar een 7,2, werd er een efficiëntiewinst van 26 procent behaald en kon de nieuwe werkwijze rekenen op een grotere waardering van de ambtelijke organisatie.<sup>26</sup>

Wat houdt de informele methode bij de bezwaarprocedure in?<sup>27</sup>

De informele methode bij de bezwaarprocedure houdt in dat de behandelend ambtenaar 'snel en persoonlijk' telefonisch contact opneemt met de bezwaarmaker na ontvangst van het bezwaar en vóór de hoorzitting.<sup>28</sup> Het doel van dit telefoongesprek is partijen te informeren dat het bezwaar is ontvangen en vanuit een open en geïnteresseerde houding te vragen wat er speelt. Ook kan in dit overleg samen met de bezwaarmaker worden bepaald op welke wijze het bezwaar het beste kan worden behandeld.<sup>29</sup>

Bij een goede toepassing van de informele methode hoort dat het eerste telefonische contact met de bezwaarmaker plaatsvindt kort na het ontvangen van het bezwaarschrift – een richtlijn is dat dit gesprek binnen drie weken na het verzenden van de ontvangstbevestiging plaatsvindt.<sup>30</sup> Tijdens dit gesprek is het belangrijk dat de ambtenaar die belt met de bezwaarmaker een onbevangen houding heeft ten aanzien van het bezwaarschrift. Dit betekent dat de medewerker van de afdeling die verantwoordelijk is voor de behandeling van bezwaarschriften – meestal de afdeling Juridische Zaken – de meest aangewezen persoon is om dit gesprek te voeren. Hij hoeft voor het telefoongesprek in de regel enkel het bezwaarschrift en het besluit te kennen.<sup>31</sup> Ook is het denkbaar dat een medewerker van de vakafdeling belt met de bezwaarmaker. Het ligt daarbij minder voor de hand dat de ambtenaar belt die het primaire besluit heeft voorbereid omdat hij mogelijk minder onbevangen is ten aanzien van het ingediende bezwaar.

---

<sup>25</sup> [www.prettigcontactmetdeoverheid.nl](http://www.prettigcontactmetdeoverheid.nl).

<sup>26</sup> 'De meerwaarde van de informele aanpak', *Public Mission, special informele aanpak* (september 2013), p. 12-13.

<sup>27</sup> De definitie voor het *informeel afhandelen van bezwaren* hebben wij afgeleid uit de publicaties uit de serie 'Prettig contact met de overheid'. Naar het oordeel van de rekenkamer vormen deze publicaties de belangrijkste leidraad voor de informele werkwijze. De publicaties zijn: Euwema, Koetsenruijter en Van der Velden, *Prettig contact met de overheid 1* (2010); Euwema, Koetsenruijter en Van der Velden, *Prettig contact met de overheid 2* (2010); Marseille, Tolsma en De Graaf, *Prettig contact met de overheid 3* (2011) en Marseille en Winter, *Professioneel behandelen van bezwaarschriften* (2013).

<sup>28</sup> Euwema, Koetsenruijter en Van der Velden, *Prettig contact met de overheid 1* (2010), p. 17-19. Marseille, Tolsma en De Graaf, *Prettig contact met de overheid 3* (Ministerie van BZK 2011), p. 42-43; Marseille en Winter, *Professioneel behandelen van bezwaarschriften* (2013), p. 25.

<sup>29</sup> Marseille en Winter, *Professioneel behandelen van bezwaarschriften* (2013), p. 61.

<sup>30</sup> *Idem*, 104.

<sup>31</sup> *Idem*, 61-62.

Van belang is ook dat in het eerste gesprek met de bezwaarmaker wordt gekozen hoe het bezwaar zal worden afgehandeld. Valt de keuze op een informele wijze van afhandeling of geeft de bezwaarmaker of het college er de voorkeur aan om het bezwaar formeel af te handelen? Juist omdat het eerste gesprek op dit punt procedureel van aard is, kan bijna in alle gevallen contact worden gezocht met de bezwaarmaker.<sup>32</sup>

Om de informele handelwijze tot een succes te maken moet aan twee voorwaarden zijn voldaan:<sup>33</sup>

- De behandeling van een bezwaar moet leiden tot een besluit dat in overeenstemming met het recht is, dat op de juiste feiten berust en waarin het algemeen belang en het specifieke belang van de burger goed zijn meegewogen. Kort gezegd: een burger moet krijgen waar hij recht op heeft, maar niet waarop hij geen recht heeft.
- De uitkomst van de procedure moet door de bezwaarmaker en het college worden aanvaard.

Voor het succesvol uitvoeren van de informele handelwijze dient de ambtenaar die het bezwaar afhandelt zowel juridisch inhoudelijk als communicatief sterk te zijn.<sup>34</sup> Dit laatste betekent dat de ambtenaar zich niet door een vasthoudende gesprekspartner (bezwaarmaker) laat overreden om toch tegemoet te komen aan het bezwaar, en - andersom - dat hij de bezwaarmaker niet moet overtuigen om het bezwaar in te trekken. De ambtenaar moet dus stevig in zijn schoenen staan, maar ook weer niet zijn gesprekspartner 'overbluffen'. Hij moet zich beperken tot het verstrekken van informatie waardoor een bezwaarmaker zelfstandig de afweging kan maken of hij het bezwaar intrekt.

De informele handelwijze kan ook op andere momenten worden toegepast. Zo is het mogelijk om al bij een ingrijpend besluit te bellen met de burger en het te nemen besluit mondeling toe te lichten. Ook is het goed denkbaar dat in het primaire besluit staat vermeld dat de belanghebbende voor het indienen van een bezwaarschrift contact kan zoeken met de ambtelijke organisatie, om zo onduidelijkheden toe te lichten of een mogelijk probleem op te lossen. Maar ook tijdens of de na de hoorzitting is een informele oplossing soms nog mogelijk. Ook deze laatste vorm is gericht op het informeel oplossen van het bezwaar, maar voldoet niet geheel aan het criterium om snel contact te zoeken met de bezwaarmaker nadat het bezwaar is ingediend, omdat tussen het indienen van het bezwaar en de hoorzitting vaak enkele weken zit. Het is om die reden dat wij in dit onderzoek de informele handelwijze beperken tot de periode vanaf het indienen van het bezwaar en voorafgaand aan de hoorzitting.

---

<sup>32</sup> Zie ook Euwema, Koetsenruijter en Van der Velden, *Prettig contact met de overheid 2* (2010), p. 45.

<sup>33</sup> Marseille en Winter, *Professioneel behandelen van bezwaarschriften* (2013), p. 10.

<sup>34</sup> Idem, 61.

### 2.3 College van B en W Zaanstad

Het college van B en W van Zaanstad heeft geen weloverwogen afweging gemaakt om bezwaren op een formele of informele wijze af te handelen. Wel zijn in 2003 in aanvulling op de Awb nadere regels vastgesteld voor het afhandelen van bezwaren. Deze 'verordening op de behandeling van bezwaarschriften Zaanstad' regelt bepaalde formele onderdelen van de afhandeling van bezwaren in Zaanstad, met name rondom de hoorzitting.<sup>35</sup> Zo gaat de verordening in op de wijze waarop de indiener(s) van een bezwaarschrift wordt gehoord: door een externe commissie, door de wethouder of door een ambtelijke commissie. Het college bepaalt of bij een bezwaarschrift een ambtelijke dan wel een externe commissie (in de Awb adviescommissie genoemd) wordt ingesteld. Elk van deze commissies bestaat uit een voorzitter en twee leden, waarbij de leden van de externe commissie door het college worden benoemd. De verordening spreekt zich niet uit over de samenstelling van de ambtelijke commissie, maar wel over de redenen voor een keuze van een van beide commissies. Er wordt gekozen voor een externe commissie bij:

- zaken waarbij het gaat om een financieel belang voor de gemeente Zaanstad van ten minste € 250.000;
- bezwaarschriften tegen besluiten op aanvragen om een bouw- of milieuvergunning die het college aan zichzelf verstrekt;
- besluiten waar meer dan 5 afzonderlijke bezwaren zijn ingediend.

De externe commissie krijgt het bezwaarschrift toegestuurd, onderzoekt alle relevante documenten en wint wanneer zij dit nodig acht extra informatie in tijdens een vooronderzoek. Zij mag ook bij deskundigen advies of inlichtingen inwinnen en hen uitnodigen op de hoorzitting te verschijnen. Hierna nodigt zij het college (of de ambtenaren namens het college) en de belanghebbenden uit voor een hoorzitting. Op basis van het vooronderzoek, deze hoorzitting en een eventueel nader onderzoek, komt de commissie tot een advies ten behoeve van het college. In het advies doet de commissie een voorstel voor de te nemen beslissing op het bezwaar. Het advies vervalt echter wanneer het college aan alle bezwaren tegemoetkomt, en de belanghebbenden daarmee instemmen. Voor de ambtelijke commissie en voor de zaken waarin de wethouder de hoorzitting leidt, gelden voor het grootste deel dezelfde afspraken. De ambtelijke commissie en de wethouder kunnen alleen geen extra onderzoek instellen voor aanvang van de hoorzitting.<sup>36</sup> De verordening gaat niet in op de contacten die tijdens het proces met de bezwaarmaker dienen te worden gelegd.

---

<sup>35</sup> Vastgesteld door gemeenteraad op 18-12-2003.

<sup>36</sup> Er zijn ook nog een aantal bepalingen rond de aanstelling van de externe commissie die niet voor beide andere commissies gelden. Bij de wethouder gelden bovendien een aantal bepalingen rond de openbaarheid van de hoorzitting en rond het stemmen van de commissieleden niet. De wethouder hoort alleen bij sociale zaken.



Bij relatief de meeste zaken hoort een ambtelijke commissie. In 2012 werd slechts bij 13 zaken de externe hoorcommissie ingeschakeld. Bij sociale zaken hoort de wethouder regelmatig, maar ook dat was in 2012 slechts in 10% van deze zaken. Ondanks dat een weloverwogen besluit van het college en de gemeenteraad om bezwaren op een formele of informele wijze af te handelen ontbreekt, impliceert de verordening een formele aanpak. Ook de tekst op de website wijst in deze richting.<sup>37</sup> Het college publiceert de resultaten van de bezwaarafhandeling – in tegenstelling tot veel andere gemeenten – niet in een jaarverslag. Hierdoor ontbreekt voor de gemeenteraad, burgers en bedrijven informatie op welke wijze het college omgaat met personen die het niet eens zijn met een besluit.

## 2.4 Afdeling Juridische Zaken

De afdeling Juridische Zaken is verantwoordelijk voor het proces van bezwaarafhandeling van de niet-fiscale bezwaren namens het college van B en W. De bezwaarschriften worden in twee teams afgehandeld: het team *Omgevingsrecht* en het team *Sociale Zaken (SZ)*. Een bezwaar op het gebied van bouwen wordt behandeld door het team Omgevingsrecht. Het team SZ behandelt vooral bezwaren die te maken hebben met besluiten van de afdeling Werk & Inkomen of de Wmo.

De wijze waarop invulling wordt gegeven aan de werkwijze voor het afhandelen van niet-fiscale bezwaren zijn maar in een zeer beperkte mate toevertrouwd aan het papier. Het is daarom dat de rekenkamer met behulp van interviews met het afdelingshoofd en de beide teamleiders van de afdeling Juridische Zaken de geldende werkwijze vanaf 2011 op hoofdlijnen in kaart heeft gebracht. Uit de interviews blijkt dat de afdeling JZ een handelwijze nastreeft die gericht is op het snel inzichtelijk krijgen van het *waarom* van het bezwaar en het zoeken naar alternatieven om het bezwaar op een niet-formele wijze af te doen. Daarbij staan twee uitgangspunten centraal:

- na binnenkomst van een bezwaarschrift wordt zo snel mogelijk contact gezocht met de vakafdeling;
- er wordt zoveel mogelijk geprobeerd een bezwaar informeel op te lossen, door contact te zoeken met de bezwaarmaker.

### *Werkwijze*

Een binnengekomen bezwaar wordt bij de afdeling JZ geregistreerd en toegewezen aan een jurist van de afdeling JZ. Deze jurist stelt vast of het bezwaar ontvankelijk is en neemt het digitale dossier inhoudelijk door. Vervolgens wordt de vakafdeling in kennis gesteld van het bezwaarschrift. De vakafdeling onderzoekt of er aanleiding bestaat om het bestreden besluit al dan niet in stand te laten. De daarvoor ondernomen acties, waaronder het informeel contact opnemen met de bezwaarmaker, worden afgestemd met de jurist van de afdeling JZ. De jurist van de afdeling JZ stimuleert de ambtenaar die het besluit heeft genomen om waar mogelijk het bezwaar informeel op

---

<sup>37</sup> <[www.zaanstad.nl](http://www.zaanstad.nl)> onderdeel 'Hoe kan ik bezwaar maken tegen een besluit?' (6 november 2013).

te lossen door contact te zoeken met de bezwaarmaker.<sup>38</sup> Het team Sociale Zaken zoekt meestal zelf contact met de bezwaarmaker - zij wegen per bezwaar af of dit opportuun is. Informeel contact met de bezwaarmaker wordt niet altijd als een mogelijkheid beschouwd. Als er bijvoorbeeld meerdere belanghebbenden bij een bezwaarzaak betrokken zijn (dit speelt met name in het omgevingsrecht) wil de afdeling JZ transparant zijn in de communicatie. Elke belanghebbende moet over dezelfde informatie beschikken. In die zaken wordt om die reden vaker schriftelijk gecommuniceerd.<sup>39</sup>

Als de vakafdeling bepaalt het bestreden besluit in stand te laten, dan wordt dit doorgegeven aan de afdeling JZ, die vervolgens een hoorzitting organiseert. Voorafgaand aan de hoorzitting kunnen bezwaarmakers waarvan het bezwaar wordt behandeld door het team Omgevingsrecht, de op de zaak betrekking hebbende stukken komen inzien. Of, op verzoek van de bezwaarmaker worden deze stukken toegestuurd. Van het team Sociale Zaken ontvangen bezwaarmakers voorafgaand aan de hoorzitting standaard de op de zaak betrekking hebbende stukken en een adviesrapport. Het adviesrapport bevat het overzicht van de feiten, het wettelijk kader en een voorlopige conclusie over de vraag het primaire besluit te herroepen of in stand te laten.

Voorafgaand aan de hoorzitting zoekt JZ intern naar informatie en draagvlak voor een oplossing. Deze informatie wordt van belang geacht om in een gesprek met de bezwaarmakers of op een hoorzitting een concreet alternatief of mogelijke oplossing te kunnen bespreken. Omdat bij bezwaarzaken van het team Omgevingsrecht vaak meerdere belanghebbende partijen betrokken zijn, wordt het moment van de hoorzitting vaak gecombineerd met een gesprek met de betrokkenen over de mogelijkheden om een oplossing te bereiken. Ook komt het voor dat na de hoorzitting telefonisch wordt overlegd met de bezwaarmaker om alternatieve oplossingen voor het geschil te bespreken.

In een beperkt aantal gevallen wordt telefonisch gehoord door beide teams. Het team Omgevingsrecht maakt hierbij gebruik van een protocol, het team Sociale Zaken niet. Wordt het bezwaar informeel afgehandeld dan bevestigt de afdeling JZ dit in een eindbrief en wordt het bezwaar geacht te zijn ingetrokken. Wordt het bezwaar alsnog formeel afgehandeld, dan neemt JZ namens het college een beslissing op bezwaar. Indien deze beslissing inhoudt dat het bestreden besluit wordt herroepen, overlegt JZ met de vakafdeling.

De afdeling JZ is zich ervan bewust dat een goede analyse van bezwaren kan bijdragen aan een verbetering van ambtelijke processen. Zo is er veel aandacht voor de juiste wijze van handelen in een bestuurlijke omgeving. Het hoofd van de afdeling JZ bewaakt dat de bestuurders tijdig en op de juiste wijze worden geïnformeerd over

---

<sup>38</sup> Werkafspraken met de vakafdeling Handhaving, de vakafdeling klantcontactvergunningen en de vakafdeling Burgerzaken.

<sup>39</sup> Informatie van afdeling JZ, aangeleverd per mail op 3-12-2013.

dreigende beroepszaken. Ook de samenwerking met vakafdeling is een punt van constante aandacht. De afdeling JZ wil graag haar opgebouwde kennis delen met andere afdelingen. Deze samenwerking wordt regelmatig intern geëvalueerd. Verder stelt de afdeling JZ ook periodiek analyses op van trends in de bezwaren.<sup>40</sup> Deze analyses worden in meer of mindere mate gestructureerd besproken met de vakafdeling.<sup>41</sup> De afdeling JZ probeert ook zichzelf op verschillende punten telkens te verbeteren. Bij beide teams is frequent vakinhoudelijk overleg, waarbij nieuwe jurisprudentie wordt besproken. Bovendien gaat in complexe beroepszaken soms een extra jurist mee als klankbord. Bij bezwaren hanteert de afdeling JZ het 4-ogen-principe: correspondentie inclusief de beslissing op bezwaar worden eerst door een directe collega gecontroleerd, voordat ze worden ondertekend door het afdelingshoofd. Er valt nog wel een slag te maken in de wijze waarop de afdeling JZ de afhandeling van bezwaren intern evalueert. Momenteel bestaat er nog een aanmerkelijke variatie in wijze van afhandeling, maar ook in de opzet van brieven, terwijl een mechanisme ontbreekt om dit te evalueren.

Hoewel de spelregels van het college van B en W zich richten op een formele aanpak streeft de afdeling JZ in de praktijk naar een oplossingsgerichte aanpak van het ingediende bezwaar. Dit doet zij door contact op te nemen met de vakafdeling en in overleg met de bezwaarmakers te zoeken naar een oplossing.

## 2.5 Conclusie

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) geeft regels voor het afhandelen van bezwaren. Het doel daarvan is een conflict tussen burgers en overheid op een laagdrempelige wijze te kunnen oplossen. Deze regels bieden een raamwerk dat bestuursorganen nader kunnen invullen. Dat is met opzet gedaan, zodat het college van B en W zelf kan kiezen op welke wijze het de bezwaarbehandeling vorm wil geven. De informele methode heeft zich de afgelopen jaren bewezen als een goede mogelijkheid om de doelmatigheid en de waardering van burgers te vergroten.

Hoewel een expliciet besluit van het college over de mate waarin de werkwijze formeel of informeel moet zijn, ontbreekt, suggereert de verordening een formele aanpak. Ook de tekst op de website wijst in de richting van een geformaliseerde afhandeling.

---

<sup>40</sup> Bij team Sociale Zaken is het aantal bezwaren ten opzichte van het aantal besluiten veel geringer dan bij het team Omgevingsrecht. Er is bij SZ dan ook eerder sprake van incidenten dan van trends. Toch schrijven beide teams regelmatig een analyse van de afgehandelde bezwaren. Afdeling JZ, 'Overzicht bezwaarschriften Werk&Inkomen. Een overzicht van alle gegronde bezwaren van het WWB, WMO woon- vervoersvoorzieningen wat is afgedaan in het jaar 2011'. Afdeling JZ, 'Jaarlijkse analyse bezwaar, beroep en advies team Omgevingsrecht en privaat, 2012'.

<sup>41</sup> De analyse over zaken in het omgevingsrecht werden in 2011 ambtelijk besproken. Bij dit gesprek waren de teamleider, de leidinggevende van de vakafdeling en de juridische controller aanwezig. Hoewel het team Sociale Zaken op 'werkvloerniveau' deze bevindingen met de vakafdeling deelt, vindt er bij hen geen formeel overleg plaats.

De afdeling Juridische Zaken handelt namens het college van B en W de niet-fiscale bezwaren af. De werkwijzen binnen de afdeling zijn maar in een zeer beperkte mate beschreven. Uit de interviews leiden wij af dat de werkwijze gericht zijn op het snel inzichtelijk krijgen van het *waarom* van het bezwaar en het zoeken naar oplossingen waarbij het bezwaar op een niet-formele wijze wordt afgehandeld.

Wanneer we de werkwijze van de afdeling Juridische Zaken toetsen aan de definitie van de informele handelwijze (zie paragraaf 2.2) dan valt op dat:

- Het uitgangspunt van de informele handelwijze is om 'snel en persoonlijk' contact op te nemen met de bezwaarmaker, terwijl de werkwijze van de afdeling JZ de beslissing over het al dan niet contact opnemen met de bezwaarmaker overlaat aan een individuele ambtenaar, van de afdeling JZ of de vakafdeling.
- Hierdoor de beslissing over *hoe* het bezwaar wordt afgehandeld vooral door de afdeling JZ of de vakafdeling wordt bepaald en in mindere mate samen met de bezwaarmaker wordt genomen.
- De werkwijze van de afdeling JZ een informele afhandeling van het bezwaar niet optimaliseert omdat bij bezwaren in het omgevingsrecht vaak de ambtenaar die het primaire besluit heeft voorbereid contact opneemt met de bezwaarmaker, terwijl deze mogelijk minder onbevangen is ten opzichte van het ingediende bezwaar.
- De afdeling JZ ook vanaf het moment van de hoorzitting en aansluitend daarop nog naar mogelijkheden zoekt om tot een informele afhandeling van het bezwaarschrift te komen.

De verordening en de website geven de indruk van een wat formelere afhandeling van bezwaren, terwijl de beschreven werkwijze van de afdeling Juridische Zaken het beeld oproept van een oplossingsgerichte afhandeling van bezwaren. Een eenduidig oordeel in hoeverre de keuze van het college als 'informeel' of 'formeel' kan worden gekarakteriseerd is daarom op basis van deze informatie niet te geven.

### **3 De bezwaarafhandeling in de praktijk**

Dit hoofdstuk bestaat uit twee onderdelen. In paragraaf 3.1 gaan we stap voor stap na hoe de afhandeling van bezwaren in Zaanstad in de praktijk plaatsvindt – waarbij we ons in het bijzonder richten op de rechtmatigheidsvraag of de werkwijze conform de uitgangspunten en de geest van de Awb verloopt. Deze paragraaf heeft een hybride karakter, omdat het zowel ingaat op de concrete werkwijze als op de rechtmatigheid van deze werkwijze. Hier is voor gekozen om de leesbaarheid van het rapport te vergroten. De conclusies van deze paragraaf (3.1.8) gaan uitsluitend over rechtmatigheid. In paragraaf 3.2 onderzoeken we of en op welke wijze het college gebruik maakt van de informele methode van bezwaarafhandeling. De Zaanse handelswijze toetsen we hiervoor aan de recent verschenen handreikingen van het Rijk, onder de titel ‘Prettig contact met de overheid’. De informele methode die hierin beschreven is kent een scherpe definitie. Wij hanteren deze definitie, maar kijken ook met een bredere blik, waarbij er aandacht is voor alternatieve vormen van souplesse vanuit het college. In het vorige hoofdstuk is naar voren gekomen dat de werkwijze rondom de afhandeling van bezwaren voor een belangrijk deel niet is vastgelegd. Om de twee bovenstaande aspecten te onderzoeken hebben wij een dossieronderzoek uitgevoerd over 2012 (de methode van onderzoek kwam al aan bod in de inleiding en staat ook in bijlage 2 beschreven). Om het beeld dat hieruit voortkwam te actualiseren hebben we de bevindingen uit ons onderzoek ambtelijk besproken.

#### **3.1 De afhandeling van bezwaren in Zaanstad**

We verdelen de afhandeling van bezwaren hier in zes onderdelen. De eerste drie delen vormen de formele stappen van de bezwaarprocedure die het college moet doorlopen: het versturen van een ontvangstbevestiging, het organiseren van een hoorzitting en het nemen van een beslissing op bezwaar. Vervolgens gaan we ook in op de gewoonte om vóór de hoorzitting een adviesrapport op te stellen en dit rapport soms voorafgaand aan de hoorzitting aan de bezwaarmaker toe te sturen. Deel vijf en zes hebben betrekking op de formele vereisten die gelden rond het intrekken van een bezwaar en het tijdig nemen van een beslissing op bezwaar.

##### **3.1.1 Ontvangstbevestiging**

De bezwaarprocedure start wanneer het college het bezwaar ontvangt van een burger. Formeel biedt het college niet de mogelijkheid om een bezwaar ook langs elektronische weg in te dienen (art. 2:15 Awb). Uit de steekproef blijkt echter dat de afdeling Juridische Zaken bezwaren die bijvoorbeeld via de mail of website worden ingediend wel in behandeling neemt. Deze bezwaren voldoen niet aan de formele vereisten, omdat een handtekening ontbreekt. De afdeling JZ beschouwt deze bezwaren als bezwaarschriften ‘in verzuim’. Bij dergelijke zaken wordt de bezwaarmaker gevraagd om het bezwaar binnen twee weken alsnog te ondertekenen. De afdeling JZ geeft aan dat het prettig zou zijn als het officieel mogelijk wordt om bezwaren

ook langs elektronische weg in te dienen en verwacht dat het college in de toekomst ook stappen in deze richting zet.<sup>42</sup>

In 103 van de 105 door ons onderzochte dossiers is een ontvangstbevestiging aangetroffen (art. 6:14, lid 1 Awb) – er is dus vrijwel altijd rechtmatig gehandeld.<sup>43</sup> In 2 gevallen is er wellicht niet rechtmatig gehandeld.

In de ontvangstbevestiging staat meestal vermeld dat nadat de stukken rond het oorspronkelijke besluit ontvangen zijn, de bezwaarmaker geïnformeerd wordt over het verdere verloop van de afhandeling. De ontvangstbevestiging wordt in Zaanstad niet gecombineerd met een uitnodiging tot een hoorzitting.<sup>44</sup> In één geval was sprake van een ontvangstbevestiging waarin werd aangekondigd dat de afdeling Juridische Zaken telefonisch contact zal opnemen met de bezwaarmaker om hem de gelegenheid te geven een mondelinge toelichting te geven op het bezwaarschrift (met andere woorden: een aankondiging van een telefonische hoorzitting). De afdeling JZ gaf aan dat het versturen van een ontvangstbevestiging met een aankondiging om telefonisch te gaan horen geen standaard werkwijze vormt. Wel zou het in lichte mate toenemen.<sup>45</sup>

### 3.1.2 Contact vakafdeling en afdeling Juridische Zaken

De afdeling JZ stuurt de vakafdeling in alle zaken een bericht dat een bezwaarschrift is ontvangen. Bij het nemen van een besluit op bezwaar heroverweegt het college – of de ambtenaar namens het college – het oorspronkelijke besluit. Hiervoor is contact vereist tussen de afdeling Juridische Zaken - die de beslissing op bezwaar voorbereid – en de vakafdeling die de achtergrond van het oorspronkelijke besluit kent.<sup>46</sup>

De afdeling Juridische Zaken heeft de samenwerking met de vakafdeling omgevingsrecht vastgelegd in een notitie.<sup>47</sup> Hierin staat beschreven dat de jurist van de vakafdeling die het besluit heeft genomen het bezwaarschrift bespreekt met een directe collega van die afdeling ( het vier ogen principe). Daarna bespreekt de jurist de zaak met de jurist van de afdeling JZ en spreken zij af wie welke acties verricht. Ook met de afdelingen Handhaving, Klantcontactvergunningen en Burgerzaken zijn procesafspraken gemaakt. De vakafdelingen worden in de gelegenheid gesteld te bezien of het bezwaarschrift aanleiding geeft om een ander besluit te nemen. Het doel van deze procesafpraak is dat fouten die eenvoudig hersteld kunnen worden niet in een formele procedure terecht komen.

---

<sup>42</sup> Dit is ook neergelegd in de jaarlijkse analyse van bezwaarschriften van het team Omgevingsrecht. 'Jaarlijkse analyse bezwaar, beroep en advies team Omgevingsrecht en privaatrecht, 2012'.

<sup>43</sup> Van de overige twee zaken was een zaak 'kennelijk ongegrond', en een ander 'gegrond'.

<sup>44</sup> Dit is volgens een recente handleiding meestal wel het geval. Marseille en Winter, *Professioneel behandelen van bezwaarschriften* (2013), p. 52.

<sup>45</sup> 'Jaarlijkse analyse bezwaar, beroep en advies team Omgevingsrecht en privaatrecht, 2012'.

<sup>46</sup> Marseille, Tolsma en De Graaf, *Prettig contact met de overheid* 3 (2011), 43.

<sup>47</sup> Notitie 'afspraken werkproces afdeling JPO en JZ, 21-9-2012'. Deze samenwerking is ook beschreven in het document 'Algemene afspraken inzake Verseon, 09-05-2011'.

Het team Omgevingsrecht gebruikte in 2012 een standaard tekst waarin zij de vakafdeling op de hoogte stelt van een bezwaar. Een gedeelte hieruit luidt:

*Wij verzoeken het bestreden besluit te heroverwegen:*

*De casushouder heeft 14 dagen de tijd het bestreden besluit opnieuw te bekijken. Het kan zinvol zijn contact te zoeken met de bezwaarmaker en eventuele derden belanghebbenden. Het kan ook zinvol zijn een collega binnen de vakafdeling te laten (mee)kijken naar het primaire besluit. Het bezwaarschrift wordt in deze fase beschouwd als een piep-signaal van een burger dat er wellicht iets niet in orde is met een primair besluit. De bedoeling is te bezien of het probleem informeel kan worden opgelost, voordat een inhoudelijke behandeling van het bezwaarschrift door JZ wordt gestart.*

*De casushouder heeft voorts 14 dagen de tijd om JZ de op het besluit betrekking hebbende stukken aan te leveren (voor zover niet in verseon in het zaakdossier zijn opgenomen).*

De casushouders van de vakafdeling omgevingsrecht worden met bovenstaand bericht aangespoord om het bezwaar informeel op te lossen door contact te zoeken met de bezwaarmaker. In september 2012 zijn er – naar aanleiding van bezuinigingen bij de vakafdeling - nieuwe werkafspraken gemaakt tussen de afdeling omgevingsrecht en de afdeling JZ. Hierin werd onder meer afgesproken dat de twee afdelingen in samenspraak bepalen wie welke acties verricht.

Het team Omgevingsrecht geeft aan dat naar aanleiding van het bezwaar altijd overleg plaatsvindt tussen de behandelend jurist van de afdeling JZ en de vakafdeling. Bij het team SZ vindt niet in alle gevallen daadwerkelijk overleg plaats. Wanneer de vakafdeling niet reageert, veronderstelt het team SZ dat de vakafdeling haar standpunt ook na kennisname van het bezwaarschrift handhaaft. In de steekproef hebben we onderzocht in welke gevallen er daadwerkelijk overleg plaatsvond vóór de hoorzitting, tussen de vakafdeling en de afdeling JZ. In 44 procent van de onderzochte dossiers vonden we afdoende aanwijzingen dat een dergelijk overleg daadwerkelijk had plaatsgevonden tussen de afdeling JZ en de vakafdeling. Bij het team SZ was dit percentage 44%, bij team Omgevingsrecht 47%. In de praktijk kan dit percentage hoger zijn, aangezien in ieder geval bij het team Omgevingsrecht dit overleg niet standaard in het dossier wordt vastgelegd.<sup>48</sup>

De afdeling Juridische Zaken is verantwoordelijk voor het proces van bezwaarafhandeling, maar de vakafdeling heeft bij de heroverweging van het primaire besluit een belangrijke rol. Zij dienen het primaire besluit nogmaals kritisch te beoordelen. De heroverweging en de daarvoor benodigde acties worden afgestemd met de jurist van de afdeling JZ. De wijze waarop dit gebeurt, verschilt per vakafdeling. In sociale zaken kan het gaan om een herberekening die door de vakafdeling moet worden gemaakt of een huisbezoek dat door de vakafdeling moet worden gedaan om een bepaald besluit extra te onderbouwen. In het omgevingsrecht kan het gaan om het

---

<sup>48</sup> 'Algemene opmerkingen team O&P n.a.v. voorlopige bevindingen rekenkamer', 29-11-2013.

aanpassen van een bouwplan of een burenruzie. De benodigde expertise voor het houden van een informeel overleg verschilt per vakafdeling. Het kan ook zijn dat de tijd daarvoor ontbreekt. In die gevallen neemt de jurist van de afdeling JZ het initiatief. De afdeling JZ is hier naar eigen zeggen goed voor toegerust: er zijn meerdere juristen werkzaam bij de afdeling JZ, die door hun recente achtergrond bij de sector werk en inkomen praktisch en oplossingsgericht denken. Hiernaast hebben een aantal juristen een training mediationvaardigheden gevolgd. Twee juristen zijn gecertificeerd mediator.

### 3.1.3 Adviesrapport

De afdeling JZ stelt voorafgaand aan de hoorzitting een adviesrapport op. Dit rapport bevat naast een overzicht van de feiten en het wettelijk kader een voorlopige conclusie of het primaire besluit herroepen moet worden of in stand moet worden gelaten. Het team SZ stuurt het adviesrapport mee met de uitnodiging voor de hoorzitting<sup>49</sup>, het team Omgevingsrecht niet.<sup>50</sup> Bij team SZ vindt het adviesrapport haar oorsprong in het weergeven van het standpunt van de vakdienst (de afdeling bezwaar en beroep was vroeger onderdeel van de vakdienst). Tegenwoordig spelen de juristen van de afdeling JZ een grotere rol in het opstellen ervan. Maar in essentie is het een praatstuk, waaraan de bezwaarmaker geen rechten kan ontlenuen. In de regel wordt over de inhoud van het adviesrapport overlegd met de vakafdeling.

Het is denkbaar dat het opstellen van een adviesrapport een belemmering vormt voor de onbevangen heroverweging die in de bezwaarafhandeling centraal staat. De juristen nemen immers al een (voorlopige) conclusie op in het adviesrapport. In onze steekproef bleek het team SZ het adviesrapport in 48% (34 van de 71) van de onderzochte dossiers te hebben toegestuurd aan de bezwaarmaker. Bij 24% (8 van de 34) bezwaren kwam de beslissing op bezwaar niet overeen met het adviesrapport. In deze zaken kwamen tijdens de hoorzitting feiten naar voren die leiden tot een bijstelling van de voorlopige beslissing. Volgens het Team SZ komt het voor dat bezwaarmakers naar aanleiding van het ontvangen van het adviesrapport telefonisch contact opnemen met de afdeling JZ, omdat ze na lezing het idee hebben dat een hoorzitting 'toch geen zin meer heeft'. Het team SZ geeft bij dergelijke telefoongesprekken aan dat het slechts een 'praatstuk' betreft, en dat een hoorzitting wel degelijk nog nuttig is.

Volgens het team SZ leidt een adviesrapport regelmatig tot een intrekking, omdat de bezwaarmaker op basis van het advies een beter inzicht heeft gekregen in de achtergrond van het primaire besluit. In onze steekproef besloot 6% (2 van de 34) bezwaarmakers het bezwaar in trekken na ontvangst van het adviesrapport. Desalniettemin gaf de teamleider SZ aan dit percentage intrekkingen (6%) aan de hoge kant te vinden en twijfelde aan de representativiteit van dit cijfer. Het nut van het adviesrapport staat voor het team SZ vast. Het brengt de discussie over het bezwaarschrift op een

---

<sup>49</sup> Dit adviesrapport wordt alleen meegestuurd met bijstandszaken. Bij zaken in de Wmo is het volgens de medewerkers van de afdeling JZ minder praktisch, omdat er vaak sprake is van een lichamelijke conditie die tussentijds nog achteruit kan gaan.

<sup>50</sup> Notitie 'afspraken werkproces afdeling JPO en JZ, 21-9-2012'.



hoger niveau en het staat de onbevangenheid niet in de weg. Dit laatste zou blijken uit het feit dat er nimmer een klacht over de onbevangenheid van de heroverweging is ingediend bij het college. Overwogen wordt om in de toekomst niet langer de conclusie mee te sturen aan de bezwaarmaker.

### 3.1.4 Hoorzitting

De wijze waarop een hoorzitting dient plaats te vinden is relatief uitvoerig beschreven in de Awb. Zo dient het college de indiener van het bezwaarschrift (of andere belanghebbenden) op de hoogte te stellen van de hoorzitting (Awb. 7:2, lid 2). Er is ook bepaald dat het college aan de bezwaarmaker de mogelijkheid moet geven tot tien dagen voor de hoorzitting stukken in te dienen (Awb. 7:4 lid 1). Hiernaast horen de stukken vanaf een week voor de hoorzitting ter inzage te liggen voor de bezwaarmaker (Awb 7:4 lid 2). Wanneer er ambtelijk gehoord wordt moet dit bovendien gebeuren door een persoon die niet bij de voorbereiding van het primaire besluit betrokken was (Awb. 7:5, lid 1).<sup>51</sup> Deze opsomming is nog niet uitputtend. We beschrijven hieronder de verschillende fases van de hoorzitting zoals die in Zaanstad plaatsvindt, waarbij we ook – waar dat van toepassing is – aandacht besteden aan de relevante bepalingen in de Awb.

#### *Uitnodiging*

In de regel stuurt de afdeling JZ een standaard brief met een uitnodiging tot een hoorzitting voor een specifieke datum. De bezwaarmaker dient dan telefonisch contact op te nemen met het secretariaat van de afdeling JZ om het tijdstip te vernemen wanneer het bezwaarschrift zal worden behandeld. Wanneer de afdeling JZ geen bericht krijgt van de bezwaarmaker, gaan ze er vanuit dat de bezwaarmaker geen behoefte heeft aan een hoorzitting en wordt in de regel overgegaan tot het opstellen van een beslissing op bezwaar.<sup>52</sup>

Wanneer er meerdere belanghebbenden zijn wordt in de uitnodigingsbrief al wel een datum en een tijdstip voor de hoorzitting vermeld. De hoorzitting wordt dan al georganiseerd zonder dat bekend is of de belanghebbenden ook aanwezig zullen zijn. Het team Sociale Zaken stuurt de relevante stukken op met de uitnodiging voor de hoorzitting.<sup>53</sup> Bij zaken in het omgevingsrecht – waar vaak veel stukken betrokken zijn – ligt het dossier meestal ter inzage.<sup>54</sup>

---

<sup>51</sup> Er zijn meer bepalingen rond het horen. Zo dient het bestuursorgaan (waaronder het college van B en W) ook de indiener van het bezwaarschrift (of andere belanghebbenden) op de hoogte te stellen van de hoorzitting (Awb 7: 2 lid 2).

<sup>52</sup> Dit kwam naar voren na navraag bij een behandelaar van een dergelijk bezwaarschrift.

<sup>53</sup> Op basis van de steekproef.

<sup>54</sup> Notitie 'afspraken werkproces afdeling JPO en JZ, 21-9-2012'.

### *Verschillende soorten hoorzittingen*

In de door ons onderzochte dossiers zijn twee bezwaren afgehandeld door de externe hoorcommissie.<sup>55</sup> Bij deze bezwaarzaken nam het college het advies van de externe hoorcommissie volledig over. Bij de beslissing op bezwaar stuurde de afdeling JZ het advies van de externe commissie mee. De afdeling Juridische Zaken handelt echter verreweg de meeste hoorzittingen af met een interne, ambtelijke hoorcommissie. Een ambtelijke hoorzitting kan zowel telefonisch als in persoon plaatsvinden. Uit het dossieronderzoek blijkt dat er vier keer sprake was van een telefonische hoorzitting.<sup>56</sup> De afdeling JZ beschikt sinds 2011 over een standaardbrief waarin een ontvangstbevestiging wordt gecombineerd met een aankondiging voor een telefonische hoorzitting. In onze steekproef kwam deze brief slechts eenmaal voor. De meeste zaken in de steekproef werden via een reguliere hoorzitting behandeld (44%). Het kwam ook voor dat de bezwaarmaker niet op kwam dagen bij een hoorzitting (5%), of dat hij er van tevoren vanaf zag (15%). Daarnaast was een hoorzitting niet noodzakelijk wanneer het bezwaar werd ingetrokken of aan alle bezwaren tegemoet was gekomen (32%). Tabel 3.1 geeft een overzicht van de verschillende soorten hoorzittingen in onze steekproef.

*Tabel 3.1 - De verschillende soorten hoorzittingen in steekproef.*

<b>Soort hoorzitting</b>	<b>(N=105)</b>
Interne commissie (inclusief wethouder) – hoorzitting in persona	44%
Een telefonische hoorzitting	4%
Een hoorzitting, waar bezwaarmaker niet kwam opdagen	5%
Geen hoorzitting, omdat bezwaarmaker er vanaf heeft gezien	15%
Geen hoorzitting (meestal bij intrekking of nieuw primair besluit)	32%
Totaal	100%

Volgens eigen berekeningen van de afdeling JZ werd in 2012 62% van de afgehandelde bezwaren in een reguliere hoorzitting afgehandeld (in 2013 46%).<sup>57</sup> Daar vallen niet de telefonische hoorzittingen onder. Het percentage over 2012 is hoger dan in onze steekproef, ook wanneer rekening wordt gehouden met de hoorzittingen waarbij de bezwaarmaker niet kwam opdagen (samen 48%).

### *Hoorzitting in persona*

Bij een ambtelijke hoorzitting in het omgevingsrecht zitten in de regel drie ambtenaren van de gemeente Zaanstad aan tafel. Dit zijn de teamleider Omgevingsrecht, de behandelend ambtenaar van de afdeling JZ en de behandelend ambtenaar van de vakafdeling. De hoorzittingen vinden in de regel plaats in een zaal met glazen wanden die

<sup>55</sup> In 2011 zijn in totaal 7 bezwaren behandeld door de externe hoorcommissie, in 2012 13 bezwaren, en in 2013 tot medio oktober 12 bezwaren. De twee dossiers met externe hoorzittingen zijn wel onderzocht, maar zijn buiten de steekproef gelaten, omdat ze geen onderdeel uitmaakten van de top-20 meest voorkomende bezwaarcategorieën.

<sup>56</sup> De teamleider Omgevingsrecht gaf aan dat er op jaarbasis gemiddeld veertig maal een telefonische hoorzitting wordt gehouden. Dit komt overeen met een percentage van ongeveer 4 procent.

<sup>57</sup> Gespreksverslag van gesprek met afdeling Juridische Zaken, 17 oktober 2013.

uitkijken op een publiek toegankelijk deel van het stadhuis. De betrokkenen nemen plaats in een grote carré tafelopstelling. De ambtelijke commissie zit aan één zijde van het carré, en de twee partijen (vaak gaat het in het omgevingsrecht om meerdere belanghebbenden) beide aan een aangrenzende zijde. Bij het team SZ is er meestal slechts één belangheb-

De rekenkamer heeft in oktober 2013 een hoorzitting bijgewoond waarbij een bezwaar werd behandeld tegen de vestiging van een Bed and Breakfast. Tijdens de hoorzitting werd getracht om de gerezen bezwaren ook op een informele wijze op te lossen.

bende, de bezwaarmaker. Hier zou de hoorzitting vaak in een kleinere zaal plaatsvinden.<sup>58</sup> De afdeling JZ geeft aan dat ook een formele hoorzitting oplossingsgericht van aard kan zijn.<sup>59</sup> De afdeling streeft er naar om tijdens een formele hoorzitting de mogelijkheden te verkennen om het bezwaar op een alternatieve wijze op te lossen.<sup>60</sup> Aan de andere kant beseft de afdeling JZ zich dat een ambtelijke hoorzitting voor belanghebbenden formeel kan aanvoelen. Zeker bij zaken in het omgevingsrecht, waar regelmatig een journalist bij een hoorzitting aanwezig is, kan dit gevoel ontstaan.

#### *Telefonische hoorzitting*

Er was de afgelopen jaren binnen de afdeling JZ een ontwikkeling gaande om in meer bezwaarzaken telefonisch te horen, maar het bleef beperkt in aantal.<sup>61</sup> Om de rechten van de bezwaarmaker te beschermen gelden de volgende formele eisen voor het telefonisch horen:

- De bezwaarmaker moet toestemming worden gevraagd om telefonisch te horen.<sup>62</sup> Wanneer deze toestemming niet nadrukkelijke wordt gevraagd en gegeven, dan dient de behandelend ambtenaar na afloop van het horen de mogelijkheid te bieden om de bezwaarmaker alsnog ambtelijk te horen.<sup>63</sup>
- De telefonische hoorzitting moet op tijd worden aangekondigd. Marseille en Winter vinden een termijn van drie weken een behoorlijke termijn, omdat bezwaarmakers dan de mogelijkheid hebben om tot tien dagen voor de hoorzitting stukken in te zenden.<sup>64</sup>
- Stukken moeten minimaal één week voor de telefonische hoorzitting ter inzage worden gelegd of worden toegestuurd aan de bezwaarmaker.<sup>65</sup>

<sup>58</sup> De rekenkamer heeft een hoorzitting van het team Omgevingsrecht bijgewoond. Er zijn geen hoorzittingen van het team Sociale Zaken bezocht.

<sup>59</sup> Deze visie wordt ondersteund door hoogleraar empirische bestudering bestuursrecht Bert Marseille. Gesprek met Bert Marseille, 3-9-2013.

<sup>60</sup> 'Algemene opmerkingen team O&P n.a.v. voorlopige bevindingen rekenkamer', 29-11-2013.

<sup>61</sup> 'Jaarlijkse analyse bezwaar, beroep en advies team Omgevingsrecht en privaatrecht, 2012'.

<sup>62</sup> Marseille, Tolsma en De Graaf, *Prettig contact met de overheid 3 (2011)*, p. 86-87.

<sup>63</sup> Volgens CrvB 21-11-2007, ECLI:NL:CRVB:2007:BB9750, r.o. 4.4. moet uit de gedingstukken blijken dat appellante in de gelegenheid is gesteld te worden gehoord, of van de bevoegdheid gebruik heeft gemaakt om geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord.

<sup>64</sup> Marseille en Winter, *Professioneel behandelen van bezwaarschriften (2012)*, p. 92.

<sup>65</sup> Art. 7:4 Awb, lid 2. Marseille en Winter, *Professioneel behandelen van bezwaarschriften (2013)*, p. 91-93.

- Belanghebbenden dienen in principe in elkaars aanwezigheid gehoord te worden (Awb 7:6 lid 1). Dit betekent dat bij meerdere belanghebbenden telefonisch horen in beginsel niet mogelijk is.

Het team Omgevingsrecht heeft in 2011 een protocol 'telefonisch horen' opgesteld dat voldoet aan alle bovenstaande eisen.<sup>66</sup> Het protocol wordt gebruikt binnen het team en is voor alle medewerkers toegankelijk via het computernetwerk. De teamleider neemt het voorafgaand aan de telefonische hoorzitting door met de behandelend jurist. In het protocol is ook beschreven dat de bezwaarmaker na het telefonisch horen alsnog de mogelijkheid wordt geboden tot een ambtelijke hoorzitting. Het team Sociale Zaken hanteert geen protocol. Dit zou het telefonisch horen teveel formaliseren, terwijl het juist belangrijk is het 'vormvrij' te houden. Door twee ervaren juristen samen het telefoongesprek te laten voeren verwacht het team SZ aan alle bovenstaande eisen te voldoen.

In het dossieronderzoek kwam naar voren dat in 4% (4 van de 105) van de onderzochte dossiers telefonisch is gehoord.<sup>67</sup> In twee gevallen werd hierbij niet voldaan aan alle eisen die aan het telefonisch horen worden gesteld. Er was geen aankondiging voor het telefonisch horen aanwezig, er waren er geen stukken toegezonden en er was geen verslag van de hoorzitting in het dossier aanwezig. Het laatste punt maakte het onmogelijk te beoordelen of aan het vereiste is voldaan dat de bezwaarmaker heeft ingestemd met het telefonisch horen. De onderzochte telefonische hoorzittingen verliepen in de helft van de gevallen niet rechtmatig.

### 3.1.5 Intrekking van het bezwaar

Een bezwaarmaker kan zijn bezwaar op elk moment intrekken. Daarbij zijn twee eisen van belang. Centraal staat dat een bezwaarmaker zijn bezwaar daadwerkelijk intrekt, en dat het bestuur er niet te lichtvaardig vanuit mag gaan dat een bezwaar is ingetrokken.<sup>68</sup> Wanneer een bezwaar immers eenmaal is ingetrokken, kan er niets meer aan het bestreden besluit veranderen. Het uitgangspunt van de regeling in de Awb is dat een intrekking schriftelijk dient te gebeuren. Intrekking per e-mail is echter ook mogelijk, zelfs als de elektronische weg niet is opengesteld (wat in Zaanstad het geval is). Het college dient hiervan wel een schriftelijke bevestiging toe te zenden.<sup>69</sup> Art. 6:21 lid 2 Awb bepaalt echter dat een mondelinge intrekking ook mogelijk is, tijdens een hoorzitting of een informeel overleg.<sup>70</sup> Er moet dan wel geen twijfel bestaan dat de bezwaarmaker zijn bezwaar welbewust heeft ingetrokken, en er moet een verslag zijn van de bijeenkomst. Ten slotte is ook een intrekking via de telefoon toegestaan, bijvoorbeeld bij een gesprek in het kader van de informele methode. Het is dan wel zaak dat het college de intrekking schriftelijk aan de bezwaar-

<sup>66</sup> 'Protocol telefonisch horen bezwaarmaker, 2011'.

<sup>67</sup> De uitkomst van de steekproef en de ervaringen van het afdelingshoofd JZ komen op dit punt overeen.

<sup>68</sup> Marseille en Winter, *Professioneel behandelen van bezwaarschriften* (2013), p. 82-83.

<sup>69</sup> Wanneer de bezwaarmaker na deze bevestiging een reactie geeft waarin hij aangeeft het bezwaar niet in te willen trekken, dan moet het bezwaar toch als niet ingetrokken worden beschouwd. Idem, p. 83.

<sup>70</sup> Idem, p. 82.

maker bevestigt. Ook als hierop geen reactie komt van de bezwaarmaker, mag het college ervan uitgaan dat het bezwaar is ingetrokken.

In Zaanstad werd in 2012 19 procent van alle afgehandelde bezwaren ingetrokken. Uit ons dossieronderzoek blijkt echter dat er in een aantal gevallen geen brief (namens het college) is verzonden, zodat we niet altijd kunnen vaststellen hoe de intrekking tot stand is gekomen. Ook kwam het regelmatig voor (8 van de 22 dossiers waar een intrekking plaatsvond) dat een bezwaarmaker zijn bezwaar niet expliciet introk, maar dat de intrekking door het bestuur werd verondersteld. Een frase in een eindbrief is bijvoorbeeld:

*Wij gaan er gezien het voorgaande vanuit dat u geen belang meer hebt bij het bezwaar en het bezwaar wenst in te trekken. Indien u niettemin nog een beslissing op bezwaar wenst te ontvangen, verzoeken wij u binnen twee weken na dagtekening van deze brief aan te geven welk belang u bij handhaving van uw bezwaar nog meent te hebben.*

We hebben gezien dat het ook anders gaat: een behandelaar neemt telefonisch contact op met bezwaarmaker, deze trekt mondeling zijn bezwaar in en bevestigt dit in een e-mail. Vervolgens bevestigt Zaanstad dit weer per brief. Zo is voor alle partijen duidelijk dat de bezwaarmaker zijn bezwaar wenst in te trekken.

De afdeling JZ geeft aan dat de veronderstelde intrekking inderdaad voorkomt, maar dat het geen automatisme is dat de afdeling JZ voor bezwaarmakers beslist dat het bezwaar is ingetrokken. Een dergelijke intrekking vanuit het initiatief van de afdeling JZ zou enkel plaatsvinden wanneer volledig aan het bezwaar is tegemoet gekomen, vaak door middel van een nieuw primair besluit. In die gevallen gaat de afdeling JZ er vanuit dat de bezwaarmaker zijn bezwaar wil intrekken. Voor zulke intrekkingen bestaat geen vaste procedure. Het zou altijd om maatwerk gaan, waarbij het uitgangspunt is dat zulke intrekkingen niet snel worden verstuurd.

De overweging om een intrekking te veronderstellen is binnen team Sociale Zaken puur praktisch van aard. Het streven is om een intrekking in een telefoongesprek met de bezwaarmaker te bespreken. Is het niet mogelijk om een dergelijk telefoongesprek te voeren – bijvoorbeeld omdat de bezwaarmaker telefonisch niet bereikbaar is – dan wordt de brief verstuurd. Binnen team Omgevingsrecht komen frases zoals hierboven geciteerd ook voor. Dergelijke brieven zouden het einde vormen van een reeks eerdere contacten met de bezwaarmaker, waarin hij heeft aangegeven het bezwaar te willen intrekken. De brief is dan vervolgens een manier om het proces formeel af te ronden. Na deze brief zou nog een brief volgen, waarin de afdeling JZ aangeeft dat ze de zaak als afgedaan beschouwen.

Uit het dossieronderzoek blijkt dat 36% van de intrekkingen (8 van 22) niet aan de formele vereisten voldoen en dat we daarin ook geen aantekeningen hebben aangetroffen die de geschetste gang van zaken bevestigen. Tevens hebben wij één dossier besproken met een behandelend jurist uit het team Omgevingsrecht. Deze gaf aan dat soms volstaan wordt met een hierboven geciteerde frase, zonder dat de intrekking met de bezwaarmaker telefonisch is besproken.

De veronderstelde intrekking is in strijd met de Awb.<sup>71</sup> De bezwaarmaker moet in alle gevallen zelf hebben aangegeven het bezwaar te willen intrekken, schriftelijk dan wel tijdens een overleg of een telefoongesprek. Hierop zijn geen uitzonderingen mogelijk. De rekenkamer wijst op de risico's van een veronderstelde intrekking. Het is immers mogelijk dat wel aan het bezwaar is tegemoet gekomen, maar dat de bezwaarmaker desondanks nadeel ondervindt aan het oorspronkelijke primaire besluit, dat door het nieuwe besluit niet is weggenomen. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer een bijstandsverzoek in een primair besluit is afgewezen en na een bezwaarzaak in een nieuw primair besluit alsnog wordt toegewezen of wanneer een burger niet met terugwerkende kracht wordt ingeschreven in de gemeentelijke basis administratie, nadat deze ambtshalve is uitgeschreven. Voor de tussenliggende periode kan de burger dan wel benadeeld zijn, doordat hij geen bijstand of toelage heeft ontvangen. Bij een eenzijdige intrekking bestaat er een kans dat dergelijke aspecten over het hoofd worden gezien. We concluderen dat voor een substantieel deel van de intrekkingen (36 %) niet rechtmatig is gehandeld.

### 3.1.6 De beslissing op bezwaar (bob)

De beslissing op bezwaar (bob) vormt het sluitstuk van de formele afhandeling van een bezwaarprocedure. Hier dient duidelijk te worden of het primaire besluit in stand blijft, of dat er aanleiding is het primaire besluit aan te passen. In het laatste geval wordt het primaire besluit herroepen.

Het dossieronderzoek geeft het volgende beeld:

- Een bob bevat vaak een uitgebreide juridische uiteenzetting over verloop van de bezwaarprocedure, de feiten, de relevante (wets)artikelen en overwegingen die aan de beslissing ten grondslag liggen.
- Een bob telde gemiddeld 5 á 6 pagina's.
- Een deel van de bob's beginnen met een samenvatting van de uitkomst van de bezwaarprocedure, bijvoorbeeld:

*'Met betrekking tot het door u ingediende bezwaar van [dd.] delen wij u mede dat het bezwaar niet heeft geleid tot een herroeping van het bestreden besluit'.*

- In een aantal gevallen stond in de bob vermeld welke alternatieve oplossingen van het bezwaar tijdens het proces van afhandeling waren geboden.

Een bob is voor een leek lang niet altijd (eenvoudig) te volgen. Het is daarom goed om een bob te beginnen met de samenvatting van het besluit.<sup>72</sup> Uit de onderzochte dossiers valt echter op te maken dat deze samenvatting niet aangeeft wat het besluit concreet betekent voor de bezwaarmaker. Zinnen zoals 'u heeft geen recht op een traplift', of 'wij hebben u per 1 februari 2012 weer ingeschreven in het GBA' ontbreken in de samenvatting en in de overige tekst van de bob.

<sup>71</sup> Awb art. 6:21 lid 1 en 2. Zie ook Marseille en Winter, *Professioneel behandelen van bezwaarschriften*, (2013), p. 82-83.

<sup>72</sup> J. Eikelboom en M. De Graaf, *Meesterlijk schrijven. Vaardig in de juridische praktijk* (2013).

De afdeling JZ geeft aan veel aandacht te hebben voor de leesbaarheid en de duidelijkheid van de bob. De opvatting is dat de bob duidelijker en helderder geformuleerd kan worden, zonder dat dit ten koste hoeft te gaan van de inhoud. De afdeling wil bovendien af van de kwalificaties 'gegrond' en 'ongeground', omdat deze termen niet passen binnen de Awb. Het gaat erom dat een primaire besluit in stand wordt gelaten, of dat het primaire besluit wordt herroepen en er een nieuw primair besluit wordt genomen.<sup>73</sup> De afdeling JZ geeft aan dat in 2013 deze termen in de beslissingen op bezwaar steeds vaker worden gebruikt. Bestuursorganen in het algemeen hebben de praktische uitvoering van de Awb 'te juridisch' gemaakt. De afdeling JZ bevestigt de verschillen in leesbaarheid tussen de beslissingen op bezwaar te herkennen. In tegenstelling tot de bevindingen uit het dossieronderzoek krijgt het hoofd van de afdeling echter wel regelmatig een bob onder ogen waarbij uit de eerste alinea direct blijkt wat de concrete consequenties van het besluit zijn voor de bezwaarmaker. De afdeling JZ geeft als verklaring voor de omvang van de bob in het omgevingsrecht dat de afgelopen tien jaar de complexiteit van de wet- en regelgeving is toegenomen. Deze complexiteit maakt het noodzakelijk het standpunt van het college uitgebreid te onderbouwen, zeker nu de rechter daar scherp op toetst. We concluderen dat de bob in Zaanstad een sterk juridisch-formele vorm kent, die voor een leek niet altijd te volgen is. De afdeling JZ is van plan stappen te zetten om de inhoud van de bob helderder voor het voetlicht te brengen, zonder daarbij concessies te doen aan de juridische onderbouwing.

### 3.1.7 Termijnen voor het nemen van een beslissing op bezwaar

De afwikkeling van bezwaren is aan termijnen gebonden. Een belanghebbende heeft nadat het besluit is genomen, in de regel zes weken om bezwaar aan te tekenen. Na afloop van deze periode van zes weken, heeft het college zes weken de tijd om te beslissen op het bezwaar (bij een externe commissie is deze termijn 12 weken).<sup>74</sup> Het college kan deze termijn zonder instemming van de bezwaarmaker zes weken verlengen.<sup>75</sup> Verder uitstel is mogelijk, maar alleen als de bezwaarmaker hiermee instemt en wanneer overige belanghebbenden hiermee niet in hun belangen worden geschaad, of wanneer dit nodig is in verband met de naleving van wettelijke procedurevoorschriften.<sup>76</sup>

De afdeling JZ verlengde<sup>77</sup> in 2012 standaard de behandeltermijn voor het nemen van de bob met zes weken naar twaalf weken. Dit werd vermeld in de ontvangstbevestiging. Ondanks deze verlenging zien we dat in 31 van de 103 (30%)<sup>78</sup> onderzochte dossiers de verlengde wettelijke termijn van 12 weken werd overschreden, met gemid-

---

<sup>73</sup> Deze visie is geheel in lijn met de strekking uit de recente handleidingen in het kader van het programma 'prettig contact met de overheid'.

<sup>74</sup> Art. 7:10 Awb.

<sup>75</sup> Art 7:10 lid 3 Awb spreekt over 'verdagen' in plaats van 'verlengen'. Zie verder Marseille en Winter, *Professioneel behandelen van bezwaarschriften* (2013), p.102.

<sup>76</sup> Art 7:10 lid 4 Awb en Marseille en Winter, *Professioneel behandelen van bezwaarschriften* (2013), p. 102-103.

<sup>77</sup> De officiële term volgens artikel 7:10 lid 3Awb is 'verdagen', zie verder noot 73.

<sup>78</sup> In 2 van de 105 onderzochte dossiers was er geen datum van de bob bekend. Deze zijn uit deze berekening gelaten.

deld 12¾ weken. De verdeling van de overschrijdingstermijn is weergegeven in de kolom 'steekproef' van tabel 3.2.

Tabel 3.2 - Verdeling van de overschrijdingstermijn in Zaanstad in 2012 van beslissingen op bezwaar

Aantal weken na wettelijke termijn	Steekproef		Afgehandelde bezwaren	
Binnen de wettelijke termijn	72	70%	555	69%
0-2 weken	5	30%	33	31%
3-5 weken	6		61	
6-10 weken	6		48	
11-15 weken	3		14	
16 of meer weken	11		99	
	103	100%	810	100%

Als we kijken naar alle ontvankelijke afgehandelde bezwaren in 2012 (810) die niet tot een beroepszaak kwamen, dan blijkt dat ongeveer in 31% de wettelijke termijn werd overschreden, met gemiddeld 28 weken.<sup>79</sup> De verdeling van de steekproef tussen 'binnen de wettelijke termijn' en daarbuiten is dus representatief voor de ontvankelijke afgehandelde bezwaren in 2012. Het aandeel overschrijdingen (31%) hebben wij vergeleken met een onderzoek uit 2010, waarin voor 173 gemeenten is bepaald of het lukt om de wettelijke termijn te halen. Het bleek dat 65% van de gemeenten minimaal 80% van beslissingen op bezwaar binnen de wettelijke termijn nam.<sup>80</sup> In Zaanstad lukte het dus slechts in 70% van de gevallen deze termijn te halen. In oktober 2009 is de Wet Dwangsom in werking getreden. De wet regelt (onder meer) dat wanneer het college niet binnen de termijn een beslissing op bezwaar neemt, de bezwaarmaker recht heeft op een geldbedrag (een dwangsom). Ondanks de veelvuldige overschrijding van de wettelijke termijn is er in 2011 en 2012 nauwelijks (minder dan vijf keer per jaar) een beroep gedaan op de Wet Dwangsom.<sup>81</sup> In 2013 wordt de termijn voor het afhandelen van bezwaren in Zaanstad niet meer standaard verlengd naar twaalf weken. Na een rapport van de ombudsman van

<sup>79</sup> Het oorspronkelijke bestand telde 1.038 bezwaren. Omdat in de steekproef alleen de ontvankelijke bezwaren zijn onderzocht zijn de 106 niet-ontvankelijke bezwaren uit het bestand verwijderd. Verder hebben de wij de bezwaarzaken waartegen beroep was ingesteld (122) ook buiten de analyse gelaten, omdat het college geen invloed kan uitoefenen op het moment waarop de bestuursrechter een uitspraak doet in de (hoger) beroepszaak. Hierdoor resteren voor de analyse 810 bezwaarzaken. Voor deze zaken gaat het om het verschil tussen de datum van beslissing op bezwaar en de datum waarop de wettelijke termijn verstrijkt. In het elektronisch registratiesysteem (Verseon) zijn wel de wettelijke termijn en de afsluitingsdatum (waarop het dossier gearchiveerd wordt) van het bezwaar geregistreerd, maar ontbreekt de datum dat de bob is genomen. In onze steekproef hebben we wel de datum van de bob genoteerd. Uit onze steekproef blijkt dat de mediaan van het verschil tussen de datum van de bob en de datum van afsluiting 11 dagen was. Bij het berekenen van de overschrijdingstermijn voor alle 810 bezwaren die in 2012 zijn afgehandeld, hebben wij dit aantal dagen in mindering gebracht op de afsluitingsdatum om op die wijze de geschatte datum van de bob te bepalen. Indien de geschatte datum van de bob ligt na de afsluitingsdatum is er sprake van een overschrijding van de wettelijke termijn.

<sup>80</sup> BMC-onderzoek (in opdracht van ministerie van BZK), *Monitor Wet Dwangsom. Eindrapport* (2012), p. 18.

<sup>81</sup> Gegevens verstrekt door hoofd afdeling JZ, mail 16-4-2013.



november 2012<sup>82</sup> heeft het afdelingshoofd – na overleg met de ombudsman – bepaald dat in eerste instantie de termijn van zes weken wordt gehanteerd voor het nemen van een bob. Daarbij bewaakt het secretariaat of de termijnen gehaald worden en wordt in overleg met de behandelaar de beslissing verdaagd zodra de beslistermijn dreigt te worden overschreden, om te voorkomen dat een beroep wordt gedaan op de Wet Dwangsom. Deze werkwijze leidt er overigens niet toe dat alle bezwaren nu wel binnen de wettelijke zes weken afgehandeld worden. De termijn van 12 weken wordt nu meestal wel gehaald.

Er zijn diverse redenen waarom het in 2012 niet lukte (en nog steeds niet lukt) om voor alle bezwaren aan de termijnen te voldoen. De teamleider SZ geeft aan dat er vanaf medio 2012 een grote stijging is van het aantal bezwaarschriften, waardoor het lastiger is de termijnen te halen. De teamleider Omgevingsrecht geeft aan dat de juristen in haar team meer taken hebben dan alleen het afhandelen van bezwaren. Zo worden ze ook ingezet voor juridisch advies.

### 3.1.8 Conclusie

In deze paragraaf stonden twee vraagstukken centraal: hoe handelde de afdeling JZ bezwaren in de praktijk (2012) af en was deze handelswijze rechtmatig?

Voor wat betreft het rechtmatigheidsaspect komen wij tot de volgende conclusie: De afdeling Juridische Zaken handelt namens het college de bezwaren af. Over het algemeen handelt zij hierbij rechtmatig. Zo is bij 98% van de ontvangen bezwaren een ontvangstbevestiging verstuurd naar de bezwaarmaker. In de volgende situaties gaat het mis:

- in een substantieel deel (36%) van de onderzochte intrekkingen wordt verondersteld dat de bezwaarmaker zijn bezwaar heeft ingetrokken, zonder dat dit door de bezwaarmaker is bevestigd. Hierdoor zijn de rechten van de bezwaarmaker geschonden.
- bij 2 van de 4 onderzochte telefonische hoorzittingen ontbraken noodzakelijke stukken, waardoor onder meer onbekend is of de bezwaarmaker heeft ingestemd met het telefonisch horen.
- Voor 30% van de afgehandelde bezwaren nam het college te laat een beslissing op bezwaar.

De rekenkamer merkt over dit laatste punt op dat de termijn al door het college was verlengd met 6 weken naar 12 weken. Hoewel dit naar de letter van de wet rechtmatig is gaat deze standaard verlenging wel in tegen de geest van de wet. De verlenging hoort niet een regel te zijn, maar een uitzondering. In 2013 wordt de termijn niet meer standaard verlengd, maar blijft verlenging wel voorkomen.

Tot slot. De afdeling JZ stelt voor de hoorzitting een adviesrapport op waarin de feiten, het wettelijk kader en een voorlopige conclusie is opgenomen of het primaire

---

<sup>82</sup> Rapport Ombudsman, 'Aankondiging van standaardverlenging termijn bij afdoening bezwaarschriften. Gemeente Zaanstad Domein Bedrijfsvoering Afdeling Juridische Zaken' (14 november 2012).

besluit herroepen moet worden of in stand moet worden gelaten. Het team SZ stuurt dit adviesrapport ook toe aan bezwaarmaker. Het toe sturen van het adviesrapport roept bij enkele bezwaarmakers de vraag op of het wel nut heeft om naar de hoorzitting te komen. Uit het dossieronderzoek blijkt dat het adviesrapport geen belemmering vormt voor een onbevangen heroverweging. In 24% (8 van de 34 dossiers) werd de conclusie bijgesteld naar aanleiding van de hoorzitting.

## 3.2 De informele methode in Zaanstad

### 3.2.1 De informele methode

Een belangrijke vraag binnen dit onderzoek is of de afdeling Juridische Zaken gebruik maakt van de mogelijkheden een bezwaar volgens de informele methode af te handelen. De informele methode betekent dat de behandelend ambtenaar contact opneemt met de bezwaarmaker (zie paragraaf 2.2). We onderscheiden vier toetspunten bij dit contact. Ten eerste het aspect van tijdigheid (*wanneer*): het contact met de bezwaarmaker dient snel gelegd te worden: bij voorkeur binnen drie weken maar in ieder geval vóór de hoorzitting.<sup>83</sup> Ten tweede is de vraag wie er belt (*wie*). De voorkeur gaat daarbij uit naar een ambtenaar die het bezwaar onbevangen kan beoordelen en daarom niet betrokken is geweest bij de voorbereiding van het primaire besluit. In volgorde van het wenselijkheid; een ‘bezwaarsecretaris’ van de afdeling Juridische Zaken, gevolgd door een ambtenaar van de vakafdeling die niet betrokken is geweest bij het bestreden besluit. Het is niet wenselijk dat iemand die bij het nemen van het bestreden besluit betrokken was dit gesprek voert, omdat die minder onbevangen tegenover het bezwaar kan zijn. Dan de inhoud van het gesprek (*waarover*). In het gesprek geeft de degene die belt aan dat het bezwaar is ontvangen en vraagt vanuit een open houding wat er speelt. Ten slotte het doel van het gesprek (*waartoe*), waarbij wordt overlegd over de beste wijze om het bezwaar af te wikkelen – dit kan een informele maar ook een formele methode zijn. Er zijn dus vier toetspunten van de informele methode: de tijdigheid (*wanneer*), degene die belt (*wie*), de inhoud van het gesprek (*waarover*) en het doel (*waartoe*). We gaan na hoe de werkwijze van de afdeling JZ scoort op deze vier aspecten.

Wij realiseren ons dat er nog verschillende andere manieren zijn om bij de afhandeling van een bezwaar enige souplesse te betrachten. Zo kan ook een hoorzitting (in wezen een formeel instrument) gebruikt worden om samen met de bezwaarmaker te zoeken naar een alternatieve oplossing van het bezwaar, binnen de kaders van de wet. Hiernaast kan een behandelend ambtenaar ook in haar contacten met de vakafdeling de boodschap uitdragen om het bezwaar met een open houding te benaderen. In ons onderzoek gebruiken wij de definitie van de informele methode, zoals die ook in de literatuur valt terug te vinden.<sup>84</sup>

Eerder dit hoofdstuk zagen we dat de afdeling JZ een bezwaarschrift na ontvangst over het algemeen doorstuurt naar de vakafdeling voor een heroverweging van het primaire besluit. De ambtenaren van de vakafdeling waar het primaire besluit is

---

<sup>83</sup> Marseille en Winter, *Professioneel behandelen van bezwaren* (2013), p. 104.

<sup>84</sup> Zie paragraaf 2.2.

voorbereid worden daarbij door het team Omgevingsrecht aangespoord om – waar dat mogelijk is – contact te zoeken met de bezwaarmaker om te zoeken naar een oplossing van het probleem. Uit de literatuur over de informele methode komt naar voren dat dit contact beter gelegd kan worden door een medewerker van de afdeling Juridische Zaken, omdat deze onbevangen tegenover de zaak staat.<sup>85</sup> Toch hebben we in onze analyse beide vormen van informeel contact – zowel vanuit de vakafdeling, als vanuit de afdeling JZ – als een informele werkwijze bestempeld.

Tijdens het dossieronderzoek is veel aandacht besteed aan informele contacten. We hebben – op zoek naar aantekeningen van gesprekken en emailwisselingen – de beslissing op bezwaar gelezen en zowel het papieren als het digitale dossier volledig doorgenomen. Uit ons dossieronderzoek blijkt het volgende:

- In 11% (12 van de 105) onderzochte dossiers is de informele methode toegepast. Vier keer bij het team Omgevingsrecht, acht keer bij het team Sociale Zaken.
- Wanneer er sprake was van informeel contact, vond dit gesprek relatief lang na binnenkomst van het bezwaar plaats. Van de tien informele contacten waar een datum van bekend is, werd het eerste informele contact gemiddeld 81 dagen – 11½ week – na de registratie van het bezwaar gelegd.<sup>86</sup>
- Bij twee bezwaren heeft de vakafdeling contact gezocht met de bezwaarmaker. In de andere gevallen belde afdeling JZ.
- Over de inhoud van de gesprekken (het waarover en waartoe) konden wij op basis van de dossiers geen eenduidig beeld krijgen.
- In de overige 93 dossiers (89%) hebben wij geen aantekeningen op het fysieke dossier of in het elektronische dossier aangetroffen. Ook bleek uit de eindbrief of uit de beslissing op bezwaar niet dat informeel overleg met de bezwaarmaker had plaatsgevonden. Uit deze overige dossiers komt het beeld naar voren dat de afdeling Juridische Zaken over het algemeen reactief is in het contact met de bezwaarmaker. Het initiatief tot een telefoongesprek ligt meestal bij de bezwaarmaker.

Het dossieronderzoek roept het beeld op dat de afdeling Juridische Zaken of de vakafdelingen maar in beperkte mate de informele methode toepassen, en dat bovendien het eerste telefonisch contact pas lang na het indienen van het bezwaar plaatsvindt. De handleiding van het ministerie BZK over de informele methode geeft aan dat dit contact bij voorkeur uiterlijk drie weken na het ontvangen van een bezwaarschrift dient te plaats te vinden, veel eerder dus dan 11½ weken die uit de steekproef naar voren kwam.<sup>87</sup>

We hebben, zowel tijdens als na onze steekproef, zoveel mogelijk geprobeerd de bevindingen uit de dossiers te staven met de ervaringen van medewerkers.<sup>88</sup> De afde-

---

<sup>85</sup> Marseille en Winter, *Professioneel behandelen van bezwaar*, 61.

<sup>86</sup> Van de overige twee informeel afgehandelde bezwaren was de datum van het informeel contact niet vastgelegd.

<sup>87</sup> De ontvangstbevestiging dient binnen twee weken na het ontvangen van het bezwaar te worden verzonden. Marseille en Winter, *Professioneel behandelen van bezwaarschriften*, 104.

<sup>88</sup> We hebben tijdens het dossieronderzoek opvallende zaken voorgelegd aan medewerkers van de afdeling JZ, en na afloop van het dossieronderzoek hebben we onze bevindingen voorgelegd aan de teamleiders en het hoofd van de afdeling JZ.

ling JZ gaf aan dat er vaker is gebeld met de bezwaarmaker dan uit de steekproef naar voren komt, maar dat dit contact niet altijd in het dossier genoteerd wordt.<sup>89</sup> Omdat de bezwaardossiers worden beheerd door de afdeling JZ, komen de contacten die medewerkers van de vakafdeling leggen met de bezwaarmaker ook lang niet altijd in het dossier terecht. Het team Sociale Zaken gaf aan dat het wel een vaste werkwijze is dat medewerkers na ontvangst van het bezwaar contact zoeken met de bezwaarmaker. Van dergelijke contacten zou altijd een aantekening op de kaft van het dossier worden gemaakt. Deze aantekeningen zijn echter zelden aangetroffen tijdens het onderzoek. Team Sociale Zaken zoekt overigens geen contact met de bezwaarmaker wanneer dit niet in het belang van de bezwaarmaker zou zijn of wanneer telefonisch contact niet zinvol wordt geacht. Zo komt het bij sociale zaken geregeld voor dat bezwaarmakers in een kwetsbare positie verkeren, waarbij het risico kan bestaan dat betrokkenen overbluft kunnen worden door een juridisch geschoolde ambtenaar. Telefonisch contact waarin het primaire besluit zou worden toegelicht, zou bij sociale zaken ook niet zinvol zijn wanneer de juridische medewerker inschat dat de bezwaarmaker zich niet laat overtuigen van het standpunt van de gemeente en niet bereid is om het bezwaar in te trekken. Voor de afdeling JZ als geheel geldt dat informeel contact soms achterwege blijft uit efficiëntieoverwegingen. De afdeling schat in dat informele gesprekken op het stadhuis niet alle formele hoorzittingen kunnen voorkomen. Het voeren van informele gesprekken gevolgd door hoorzittingen leidt dan tot dubbel werk.

Bij bezwaarzaken in het omgevingsrecht is het in eerste instantie de taak van de vakafdeling om contact op te nemen met de bezwaarmaker. Het team Omgevingsrecht heeft dan ook niet de vaste werkwijze om kort na het ontvangen het bezwaar telefonisch contact te zoeken met de bezwaarmaker. Bovendien zou het bij meerdere belanghebbenden sowieso niet aan te bevelen zijn om te bellen met de individuele bezwaarmakers. Het idee kan dan ontstaan dat de gemeente zaken 'achter de rug om' regelt.

Het team Omgevingsrecht is van mening dat de definitie van de informele methode in dit rapport vrij eng is en geen recht doet aan alle inspanningen die wel degelijk worden verricht om een bezwaar oplossingsgericht af te handelen. In de eerste fase is de taak van de juristen voornamelijk om informatie te zoeken en draagvlak te creëren voor alternatieve oplossingen. Tijdens de hoorzitting zelf is het streven om samen met de bezwaarmaker, binnen de mogelijkheden van de wet, naar de meest praktische oplossingen te zoeken. Dit kunnen bijvoorbeeld bepaalde afspraken zijn tussen belanghebbenden of een nader overleg te organiseren.<sup>90</sup>

Ten slotte nog een opmerking over de noodzaak en het nut om de contacten in het kader van de informele methode (of de overige contacten met de bezwaarmaker buiten de formele vereisten om) vast te leggen. Uit ons dossieronderzoek blijkt dat informele contacten in Zaanstad maar in beperkte mate worden gedocumenteerd in het bezwaardossier. In de gemeente Utrecht en Gouda, waar volgens de informele methode wordt gewerkt, is dat anders. In de gemeente Gouda worden alle (telefoon)

---

<sup>89</sup> Dit komt zowel naar voren uit gesprekken met behandelaars van bezwaarzaken, als in een groepsgesprek met de teamleiders en het afdelingshoofd Juridische Zaken.

<sup>90</sup> 'Algemene opmerkingen team O&P n.a.v. voorlopige bevindingen rekenkamer'.

gesprekken gedocumenteerd en vastgelegd in het bezwaardossier, zodat de gemaakte afspraken voor alle medewerkers duidelijk zijn, mocht een dossier door een andere jurist worden afgehandeld. Wanneer een bezwaar alsnog door een bezwaarschriftencommissie wordt afgehandeld, wordt de bezwaarmaker de keuze gelaten of de vastleggingen ook aan de bezwaarschriftencommissie worden overlegd. Vaak vindt de bezwaarmaker het prettig als de bezwaarschriftencommissie hier kennis van neemt.<sup>91</sup> In de gemeente Utrecht wordt ook van alle (telefonische) overleggen met de bezwaarmaker een verslag gemaakt. Het verslag wordt onderdeel van het bezwaardossier. In de eventuele beslissing op bezwaar worden de informele contacten benoemd en wordt herhaald welke alternatieven (wat kan wel) met de bezwaarmaker zijn besproken. Bij een eventuele beroepszaak worden verslagen ingebracht als processtukken. De ervaring van de gemeente Utrecht is dat door de informele aanpak goed te documenteren dit een positief effect heeft op de 'nieuwe zaaksbehandeling' door de bestuursrechter. Uit de rechtszaken blijkt dat de rechter belang hecht aan processtukken waaruit blijkt dat het college (uitputtende) alternatieven heeft aangereikt, waaronder een beslissing op bezwaar waarin alternatieve oplossingsmogelijkheden zijn benoemd.<sup>92</sup> Hieruit blijkt dat het vastleggen van de contacten met de bezwaarmaker buiten de formele contactmomenten om niet alleen nuttig is voor de interne organisatie (het is duidelijk wat de status is van een zaak), maar ook voor de eventuele verdere rechtsgang. Een informele methode betekent dus niet alleen handelen naar bevind van zaken, maar houdt ook in dat methodisch gewerkt moet worden waarbij contacten en afgemaakte afspraken structureel worden vastgelegd.

### 3.2.2 Conclusie

Uit het dossieronderzoek komt naar voren dat de afdeling Juridische Zaken of de vakafdelingen maar in beperkte mate (11% van de onderzochte dossiers) via de informele methode werken. De vraag is hoe de werkwijze van de afdeling JZ scoort op de vier aspecten (*wanneer, wie, waarover en waartoe*).

#### *Wanneer*

In de gevallen waarin de informele methode blijkt uit het dossier, duurt het vaak erg lang voordat de afdeling JZ telefonisch contact zoekt met de bezwaarmaker nadat deze zijn bezwaar heeft ingediend (gemiddeld 11 ½ weken). In de literatuur wordt uitgegaan van een termijn van drie weken na de ontvangst van het bezwaar.<sup>93</sup>

#### *Wie*

In 10 van de onderzochte dossiers werd het gesprek gevoerd door een medewerker van de afdeling JZ, in de twee andere dossiers voerde een medewerker van de vakafdeling het informele gesprek. Het is goed voorstelbaar dat de vakafdeling vaker

---

<sup>91</sup> Telefonisch interview met Ed van de Hoeven, Juridisch adviseur en coördinator bezwaarschriften bij de gemeente Gouda, op 7 november 2013.

<sup>92</sup> Telefonisch interview met Mr. P. Van der Voorn, Jurist bezwaar en beroep bij de gemeente Utrecht op 7 november 2013. De 'nieuwe zaaksbehandeling' is toegelicht in hoofdstuk 1 van het onderzoeksrapport.

<sup>93</sup> Marseille en Winter, *Professioneel behandelen van bezwaren* (2013) p. 104.

contact legt dan in de dossiers naar voren kwam. Enerzijds omdat de afdeling JZ hen hiertoe nadrukkelijk aanspoort, anderzijds omdat deze contacten minder vaak in het dossier vastgelegd worden. Het uitgangspunt binnen de informele methode is echter dat het beter is dat een meer onbevangen ambtenaar (bij voorkeur een medewerker van de afdeling JZ) dit gesprek voert.

#### *Waarvoor en waartoe*

Over de andere twee toetspunten (*waarvoor* en *waartoe*), de inhoud en het doel van het gesprek, kunnen we op basis van het onderzoek niets concluderen. Wel lijkt het erop dat aangezien het gesprek pas gevoerd wordt wanneer de behandeling al lang onderweg is, het meestal al te laat is om samen met de bezwaarmaker te bepalen hoe het bezwaar het best kan worden afgehandeld.

De afdeling JZ heeft de indruk dat er veel meer informeel contact is met de bezwaarmaker dan uit het dossieronderzoek blijkt. De verklaring hiervoor is dat niet alle telefonische contacten met de bezwaarmakers worden genoteerd en beschreven in de eindbrief of het besluit op bezwaar. Bovendien wordt ook oplossingsgericht te werk gegaan tijdens en na de hoorzitting. Tegelijkertijd geven zij ook aan er bewust voor te kiezen om niet bij alle bezwaren telefonisch contact te zoeken met de bezwaarmaker. Hiervoor worden verschillende redenen aangevoerd, van het voorkomen van inefficiëntie tot het beschermen van de bezwaarmakers. De conclusie is dat de afdeling JZ de bezwaren niet structureel afhandelt volgens de informele methode, maar wel oplossingsgericht en met zekere souplesse te werk gaat.

Het is overigens wel de wens en de intentie van de afdeling JZ om de informele afhandeling van bezwaarschriften verder door te voeren. In het najaar van 2013 hebben 12 van de 15 juristen van de afdeling JZ hiertoe een tweedaagse cursus 'informeel handelen' gevolgd. In 2014 zal informeel handelen een speerpunt worden, waarbij wordt ingezet op snel contact opnemen met de bezwaarmaker na ontvangst van het bezwaar. Hierbij is het uitgangspunt dat ook bij de vakafdeling deze werkwijze wordt gestimuleerd én toegepast. Dit voornemen betekent ook dat het telefonisch horen, waarin de laatste jaren een lichte ontwikkeling te zien was, niet wordt uitgebreid. In plaats van meer telefonisch horen zal de informele methode vaker worden toegepast. Telefonisch horen blijft wel beschikbaar in het palet van afhandel-mogelijkheden die de afdeling JZ binnen het formele traject ter beschikking heeft.

## 4 De effecten van de werkwijze

De uitkomsten van bezwaar- en beroepprocedures kunnen een indicator zijn voor de kwaliteit, snelheid en kosten van het gemeentelijk handelen. Een bezwaar tegen een primair besluit is een signaal dat de ontvanger van mening is dat er iets mis is met het genomen besluit. Veel ingetrokken bezwaren kan een signaal zijn dat het college van B en W het achterliggende probleem (via de informele methode) heeft weten op te lossen, of dat de bezwaarmaker alsnog overtuigd is geraakt van de juistheid van het primaire besluit.<sup>94</sup> Zijn er relatief veel beroepszaken, dan kan dit een indicatie zijn dat het college er niet in is geslaagd om de bezwaarmaker te overtuigen van de juistheid van het primaire besluit, of het kan betekenen dat de bezwaarmaker onvoldoende vertrouwen heeft in de heroverweging van het college. Ook de kosten en de uren per bezwaar kunnen een indicatie geven of er efficiënt of inefficiënt wordt gewerkt. Dergelijke cijfers krijgen vooral betekenis door ze in de tijd te vergelijken of ze te vergelijken met gegevens uit andere gemeenten. Paragraaf 4.1 beschrijft de situatie in 2011 en 2012 in termen van het aantal primaire besluiten, het aantal afgehandelde bezwaren en het aantal afgeronde beroepszaken. In paragraaf 4.2 plaatsen we deze aantallen in een breder perspectief.

### 4.1 Besluiten, bezwaren en beroepszaken

#### 4.1.1 Aantallen primaire besluiten en bezwaren daartegen

Aan elk bezwaar gaat een primair besluit vooraf. Door de bezwaren af te zetten tegen de besluiten, kunnen we zien op welke beleidsterreinen een besluit leidt tot een bezwaar (zie tabel 4.1). Met andere woorden: waar doet zich het vaakst een geschil met de overheid voor en op welke beleidsterreinen doen zich deze geschillen minder vaak voor?

---

<sup>94</sup> Gegevens uit Gouda, waar de informele methode structureel wordt toegepast, wijzen dit uit. Gemeente Gouda, *Jaarverslag bezwaarschriftencommissie Gouda 2010-2011*.

Tabel 4.1 - Verhouding tussen het aantal primaire besluiten en bezwaren, per beleidsterrein voor 2012.

Beleidssterrein	Aantal besluiten	Aantal bezwaren	% bezwaren t.o.v. besluiten
Werk en inkomen			
- Inkomen WWB/WIJ/IOAW/IOAZ			
- Minima langdurigheidstoeslag			
- Minima RSK/hulpfonds	15.334	325	2%
- Schulddienstverlening			
- Debiteuren			
- Minima bijzondere bijstand	1.791	48	3%
- Minima kinderopvang	204	3	2%
- Wet inburgering	790	2	0.3%
- Participatie re-integratie	853	71	8%
<i>Subtotaal Werk en Inkomen</i>	18.972	449	2%
WMO voorzieningen	4.640	65	1%
Omgevingsvergunning	1.088	139 <sup>95</sup>	13%
Vergunningen			
- Uitwegvergunning	45	4	9%
- Kapvergunning	86	8	9%
- Exploitatievergunning	77	5	6%
- Evenementenvergunning	324	13	4%
- Standplaatsvergunning	151	4	3%
- GPP Parkeerplaats	112	8	7%
- Urgentie huisvesting	260	39	15%
- Drank- en horecawet	187	3	2%
- Overige categorieën vergunningen <sup>96</sup>	6.977	Onbekend	Onbekend
<i>Subtotaal Vergunningen</i>	8.219		
Handhaving (wegsleefverordening, bouwregelgeving, horeca, milieu, Wabo, Winkeltijdenverordening en overig)	203	67	33%
Burgerzaken	960	96	10%
Subsidies	844	23	3%
<i>Overige categorieën</i>	Onbekend	115	
<b>Totaal</b>	34.926	1.038	3%

Bron: aantal bezwaren: brongegevens uit elektronisch archief Verseon, bewerkt door rekenkamer. Aantal primaire besluiten: aangeleverd door afdeling Juridische Zaken.

<sup>95</sup> De categorieën 'uitwegvergunning' en 'kapvergunning' maken mogelijk ook onderdeel uit van de categorie 'omgevingvergunning', maar zijn afzonderlijk gepresenteerd.

<sup>96</sup> Deze categorie bevat niet alleen besluiten, maar ook meldingen, informatieverzoeken en in beperkte mate klachten.



De gegevens in de tabel 4.1 zijn niet compleet. Het bleek voor de ambtelijke organisatie niet mogelijk om voor alle beleidsterreinen te achterhalen hoeveel primaire besluiten er zijn genomen. Van de 1.038 bezwaren die in 2012 zijn afgehandeld, waren 934 bezwaren te koppelen aan bepaalde beleidsterreinen. Tegen 3% van de besluiten is een bezwaar ingediend. Voor sommige beleidsterreinen ligt deze verhouding echter significant anders. Bij besluiten rond omgevingsvergunningen leidt 13% tot een bezwaar. Bij urgentie huisvesting is dit 15% en bij handhavingbesluiten zelfs 33%. Anderzijds leiden besluiten rond WMO voorzieningen slechts zelden tot een bezwaar. Het relatieve aantal bezwaren bij Werk en Inkomen liggen ook laag, rond de 2%. Aangezien het bij Werk & Inkomen en WMO voorzieningen om relatief veel besluiten gaat, is het absolute aantal bezwaren hier wel aanzienlijk. Deze verhoudingen vallen niet rechtstreeks te relateren aan de kwaliteit van de primaire besluiten. Of een persoon een bezwaar indient, hangt af van veel factoren. Deze factoren hebben wij niet onderzocht. De conclusie mag niet worden getrokken dat burgers in een kwetsbare positie (met een uitkering of Wmo-voorziening) relatief terughoudend zouden zijn met het indienen van een bezwaar over een besluit, omdat zij tot deze groep behoren. Het is juist deze groep die eerder in aanmerking komt voor gefinancierde rechtshulp, waardoor een drempel wordt weggenomen om bezwaar in te dienen.

#### 4.1.2 Uitkomst bezwaren

In 2011 en 2012 handelde de afdeling Juridische Zaken jaarlijks telkens meer dan 1000 bezwaren af. In 2011 kwamen er 997 bezwaarschriften bij de afdeling JZ binnen en werden er 1.116 afgehandeld. In 2012 lagen deze getallen op 972 en 1.038. De afdeling JZ is dus een achterstand aan het inlopen, waar zij ook in 2013 nog mee te kampen heeft.<sup>97</sup> Zetten we het aantal bezwaren af tegen het aantal inwoners, dan blijkt dat het college in 2011 op elke 1.000 bewoners 6,8 bezwaren ontving, en in 2012 6,6.<sup>98</sup> Tot welk uitkomsten leiden deze bezwaren? Volgens de uitgangspunten van de Awb kan het college een bestreden besluit in stand laten of herroepen.<sup>99</sup> Sinds de invoering van de bezwaarprocedure in 1994 heeft zich echter landelijk – en ook binnen Zaanstad – een juridisering van de afhandeling van bezwaren voorgedaan, waarbij net als bij de bestuursrechter de conclusie wordt getrokken dat een bezwaar ‘gegrond’ of ‘ongeground’ is.<sup>100</sup>

---

<sup>97</sup> Op 1 januari 2011 bedroeg de werkvoorraad 270 bezwaarzaken. In 2011 en 2012 is de werkvoorraad met 185 bezwaarzaken verminderd.

<sup>98</sup> Aantal inwoners van Zaanstad was op 1 augustus 2013 150.384.

<sup>99</sup> Art. 7:11 tweede lid Awb ziet ook paragraaf 2.1.

<sup>100</sup> Het dictum van de bestuursrechter kan op grond van art. 8:70 Awb luiden dat de rechter onbevoegd is of dat het beroep niet-ontvankelijk, ongegrond of gegrond is. Zie ook Marseille en Winter, *Professioneel behandelen van bezwaarschriften* (2013), 110; ‘Waar het om gaat is maatwerk’, *Public Mission, Special informele aanpak* (september 2013), p. 8-9.

De afdeling JZ rubriceert de afgehandelde bezwaren in 6 categorieën. Bezwaren zijn **niet ontvankelijk** wanneer ze niet voldoen aan de formele eisen die de Awb aan het bezwaar stelt<sup>101</sup>:

- de bezwaarmaker moet belanghebbende zijn (art. 8:1 en 7:1 Awb)
- het bezwaar moet tijdig zijn ingediend (art. 6:7 Awb)
- het moet voldoen aan de ontvankelijkheidseisen van art. 6:5 Awb (naam en adres van de indiener, dagtekening, omschrijving van het bestreden besluit en de gronden van het bezwaar).

De afdeling JZ hanteert de categorie **ongegrond** wanneer het primaire besluit in stand is gebleven. Bezwaren die op een formele wijze zijn afgehandeld en waar de bezwaarmaker geheel of gedeeltelijk in het gelijk wordt gesteld, worden gerubriceerd als **geheel of gedeeltelijk gegrond**.<sup>102</sup> De categorie **nieuw primair besluit** betekent dat op verzoek van de bezwaarmaker een positief besluit is genomen ten aanzien van een gewijzigde aanvraag. Het bezwaarschrift wordt hierbij ingetrokken. Bij de categorie **ingetrokken** trekt de bezwaarmaker het bezwaarschrift in zonder dat er sprake is van een nieuw primair besluit. Dit kan zijn omdat het college het primaire besluit herroept, het probleem op een andere wijze is opgelost of omdat het bestreden besluit (opnieuw) is toegelicht en de bezwaarmaker zich kan verenigen met dit besluit. Ten slotte is er de **restcategorie**, waarin bijvoorbeeld bezwaren worden gerubriceerd die bestemd zijn voor een ander bestuursorgaan dan het Zaanse college of de bestuursrechter. Tabel 4.2 bevat de uitkomsten van de bezwaarafhandelingen 2011 en 2012.

Tabel 4.2 - Afgehandelde niet-fiscale bezwaren 2011 en 2012.

Soort afronding	2011		2012	
	Absoluut	%	Absoluut	%
Ingetrokken	229	21%	201	19%
Niet ontvankelijk	141	13%	106	10%
(gedeeltelijk) Gegrond	159	14%	164	16%
Ongegrond	508	45%	497	48%
Nieuw primair besluit	57	5%	62	6%
Restcategorie	22	2%	8	1%
Totaal	1.116	100%	1.038	100%

In 2011 en 2012 is iets minder dan de helft van het aantal bezwaren ongegrond verklaard en ongeveer 15 procent (geheel of gedeeltelijk) gegrond. In beide jaren wordt ongeveer 1 op de 5 bezwaren (21% en 19%) ingetrokken.<sup>103</sup> Omdat bij een nieuw primair besluit ook in de regel het bezwaar wordt ingetrokken, komen we tot een

<sup>101</sup> Niet ontvankelijke bezwaren worden niet in behandeling genomen in Zaanstad.

<sup>102</sup> Hierbij is het gevolg dat het bestreden besluit wordt ingetrokken of op rechtsgevolg gerichte onderdelen wordt aangepast.

<sup>103</sup> Uit het dossieronderzoek bleek echter dat er bij de categorie 'nieuw primair besluit' ook vaak sprake was van een veronderstelde intrekking, waarbij het college het initiatief nam tot een intrekking (zie paragraaf 3.1)

gemiddelde van ongeveer 25% intrekkingen. Deze intrekkingen kunnen het gevolg zijn van een informele afhandeling.

Bij elke rechtmatige afhandeling van een bezwaar wordt de bezwaarmaker in gelegenheid gesteld een toelichting te geven op zijn bezwaar tijdens een hoorzitting. Bij een informele afhandeling is er een reële kans dat niet wordt toegekomen aan de hoorzitting omdat voor deze zitting het probleem al op een informele wijze is opgelost en het bezwaar is ingetrokken. Volgens mededeling van de afdeling JZ werd in 2012 62% van de bezwaren afgehandeld middels een ambtelijke hoorzitting. Daarnaast hoort de wethouder in ongeveer 10% van de bezwaren van het team Sociale Zaken. Dat betekent op jaarbasis ongeveer 40 hoorzittingen.<sup>104</sup> Onder bepaalde omstandigheden wordt een bezwaar voorgelegd aan een externe adviescommissie (zie paragraaf 2.3). In 2011 betrof dit zeven zaken, in 2012 dertien.

#### 4.1.3 Uitkomst beroepen

Wanneer een bezwaarmaker het niet eens is met het besluit op bezwaar, kan hij hier-  
tegen bij de rechter in beroep gaan. In 2012 werden 226 beroepszaken afgehandeld door de bestuursrechter (zie tabel 4.3).

Tabel 4.3 - Aantal beroepen en uitkomst in Zaanstad, 2011 en 2012.<sup>105</sup>

	2011		2012	
	Absoluut	%	Absoluut	%
Ingetrokken	49	22%	20	14%
Niet ontvankelijk	10	4%	8	5%
Gegronnd (of gedeeltelijk)	27	12%	20	14%
Ongegrond	112	50%	100	67%
Nieuw primair besluit	1	0%	1	0%
Restcategorie	27	12%	0	0%
Aantal beroepen	226	100%	149	100%

De uitkomst van de beroepszaken laat zien dat de beslissing op bezwaar in 2012 in tweederde van de gevallen in stand blijft. 14% wordt geheel of gedeeltelijk gegrond verklaard door de rechter, waarbij we aantekenen dat dit ook kan betekenen dat het college wordt opgedragen het besluit beter te motiveren.

<sup>104</sup> Ongeveer 60% van de 705 hoorzittingen betreft sociale zaken.

<sup>105</sup> De door de rekenkamer ontvangen gegevens over het aantal beroepszaken en de ontvangen bronbestanden verschillen enigszins. Het verschil is in 2011 4 zaken en in 2012 2 zaken. Dit verschil hebben wij niet nader onderzocht.

## 4.2 Resultaten in breder perspectief

Wat is de kwaliteit van de bezwaarafhandeling en tegen welke kosten worden de uitkomsten bereikt? De cijfers over de bezwaarafhandeling krijgen pas betekenis wanneer we ze in context kunnen plaatsen. Dit doen we hier vanuit verschillende perspectieven. We vergelijken het aantal bezwaren en de uitkomst met andere gemeenten, kijken naar de kosten van de afhandeling, zetten de Zaanse afhandeling af tegen het verleden en leggen een verband met het aantal beroepen.

### 4.2.1 Vergelijking met andere gemeenten

Ontvangt het college van Zaanstad evenveel niet-fiscale bezwaren als colleges van andere gemeenten? In 2012 voerde het onderzoeksbureau Berenschot een benchmark uit (verder: de benchmark). De benchmark bevat de uitkomsten van een vergelijking van de bezwaarprocedure over 2011 tussen 23 verschillende gemeenten. Binnen deze 23 gemeenten is een selectie gemaakt van de resultaten in gemeenten met meer dan 50.000 inwoners. In de benchmark is het aantal bezwaren gekoppeld aan het aantal inwoners. Gemeenten met meer dan 50.000 inwoners ontvingen, zo laat de benchmark zien, op elke 1.000 inwoners in 2011 gemiddeld 7,8 (niet-fiscale) bezwaarschriften.<sup>106</sup> In Zaanstad ligt dit getal zoals gezegd op 6,8 (2012:6,6). In Zaanstad worden dus iets minder bezwaren ingediend dan landelijk. Echter elk bezwaar kan een signaal zijn van een onjuist besluit of ontevredenheid van de burger. Het voorkomen (van een bezwaar) is in veel gevallen beter – lees efficiënter en klantvriendelijker – dan genezen. Het is daarom zinvol om na te gaan wat de oorzaken zijn van het indienen van een bezwaar en hoe deze zouden kunnen worden weggenomen. De oorzaak kan liggen in de kwaliteit van het besluit, maar ook een kritische houding tegenover de gemeente kan meespelen, of het feit dat er bijvoorbeeld relatief veel besluiten in het omgevingsrecht worden genomen (die vaak tot een bezwaar leiden). Vaak is het maken van bezwaar ook een eenvoudige manier om een probleem met een bepaald besluit aan de orde te stellen. Bezwaren kunnen ook voorkomen worden. Dit kan bijvoorbeeld door bewoners andere opties te bieden voor het uiten van hun onvrede over een besluit dan enkel het starten van een bezwaarprocedure. Hiervoor kan het college in de wettelijk vereiste bezwaarclausule bij het besluit al de mogelijkheid bieden om – alvorens bezwaar in te dienen – contact op te nemen met het college.<sup>107</sup> In Zaanstad bevat de bezwaarclausule enkel de wettelijk vereisten. Er

---

<sup>106</sup> Berenschot, *Benchmark bezwaar en beroep. Rapport gemeente Rotterdam* (2012), bijlage 2, p. 1. De tabel 'totaal' moet de som zijn van de twee overige tabellen in de bijlagen (p. 2 en 3). Die tellen echter op tot 8,25, terwijl in de tabel 'totaal' het aantal op 7,8 bezwaren per 1.000 inwoners ligt. We gaan uit van het cijfer van 7,8.

<sup>107</sup> De Awb schrijft voor dat bij het bekendmaken van een besluit melding wordt gemaakt van de mogelijkheid tot bezwaar, wanneer dat van toepassing is (Awb 3:45 lid 1 en 2). Deze 'bezwaarclausule' bevat minimaal door wie, binnen welke termijn en bij welk orgaan bezwaar kan worden gemaakt. Het is echter ook mogelijk om in de bezwaarclausule al melding te maken van de mogelijkheid om – alvorens bezwaar in te dienen – contact op te nemen met het bestuursorgaan. In een dergelijk overleg kunnen immers eenvoudige geschillen of misverstanden uit de weg worden geholpen, waardoor een bezwaarprocedure niet meer nodig is. Het risico bij deze werkwijze is wel dat tijdens dit proces – wanneer bijvoorbeeld iets uitgezocht dient te worden – de bezwaartermijn verloopt. Dit dient dan ook

wordt geen mogelijkheid geboden om over het besluit in contact te treden met het college, anders dan door een bezwaar in te dienen.<sup>108</sup>

In tabel 4.4 worden de uitkomsten van de bezwaarprocedure in Zaanstad vergeleken met de benchmark en met die van de gemeente Gouda. De gemeente Gouda maakt al langer succesvol gebruik van de informele werkmethode en heeft hiermee opvallende resultaten geboekt. Gouda wordt in verschillende publicaties geportretteerd als schoolvoorbeeld van een goede toepassing van de informele methode.<sup>109</sup>

Tabel 4.4 - Uitkomsten bezwaren vergeleken met benchmark en gemeente Gouda

Wijze van afronding	Zaanstad		Benchmark Berenschot	Gouda
	2011	2012	2011 <sup>110</sup>	2011
	N=1.116	N=1.038		N=397
Besluit in stand gehouden/ongegrond	45%	48%	42%	34%
gewijzigd besluit/gegrond (na formele afwikkeling)	14%	16%	19%	3%
Ingetrokken/informeel	26%	25%	22%	50%
Niet ontvankelijk	13%	10%	14%	13%
Anders	2%	1%	3%	

De indeling van de wijze van afronding in Zaanstad, de benchmark en in Gouda verschillen enigszins, maar zijn wel met elkaar te vergelijken. De categorie 'gewijzigd besluit/gegrond' houdt in dat op basis van de heroverweging en na een formele afhandeling een primair besluit wordt gewijzigd of aangepast. Bij een 'ingetrokken bezwaar' kan ook sprake zijn van het nemen van een nieuw besluit, maar dit gebeurt dan op basis van een informeel overleg, waarbij de bezwaarmaker zijn bezwaar intrekt.

Tabel 4.4 laat zien dat de resultaten in Zaanstad op veel punten overeenkomen met die van de benchmark, afgezien van het grotere aantal bezwaren dat in Zaanstad ongegrond wordt verklaard. De gegevens in Gouda laten een compleet ander beeld zien. Hier wordt bijna nooit bij een formele afhandeling het besluit gewijzigd. Dit vindt vrijwel altijd plaats bij de informele afhandeling. Het aantal bezwaren waarbij het besluit in stand blijft na formele afhandeling is hier ook een stuk lager, terwijl het aandeel intrekkingen veel hoger is. Dit laat zien dat het in Gouda door de toepassing

nadrukkelijk in een dergelijke clausule vermeld te worden. Marseille en Winter, *Professioneel behandelen van bezwaarschriften* (2013), p. 38-39.

<sup>108</sup> Gemeente Zaanstad, 'Catalogus standaard bezwaar- en beroepsclausules 2013, concept 10-4-2013'.

<sup>109</sup> Marseille en Winter, *Professioneel behandelen van bezwaarschriften* (2013); Gemeente Gouda weet nu van informeel aanpakken', *Public Mission, special informele aanpak* (september 2013), p. 21.

<sup>110</sup> Het gemiddeld aantal bezwaren voor de 23 deelnemende gemeenten ontbreekt in de benchmark. Het percentage in tabel 4.4 zijn afkomstig uit: Berenschot, *Benchmark bezwaar en beroep* (2012), bijl. 2, p. 1, kolom 'gemiddelde in uw grootteklasse'.

van de informele methode vaker dan gemiddeld lukt om de bezwaarmaker te overtuigen van de juistheid van een besluit of dat het mogelijk blijkt om het probleem op een andere wijze op te lossen. Tegelijkertijd toont de benchmark dat Gouda een uitzondering is en dat de gemeente Zaanstad in veel opzichten een gemiddeld resultaat heeft. Hierbij merken we wel op dat een hoog aantal intrekkingen niet een doel op zich mag zijn bij het afhandelen van een bezwaar. Het risico is dan namelijk dat het college bij de bezwaarmaker teveel aandringt op een intrekking, en daarmee de bezwaarmaker onder druk zet.<sup>111</sup> Het gaat er om in gesprek te gaan met de bezwaarmaker en samen met hem te werken aan de beste oplossing van het probleem. Het college publiceert de resultaten van de bezwaarafhandeling – in tegenstelling tot veel andere gemeenten – niet in een jaarverslag. Hierdoor ontbreekt voor de gemeenteraad, burgers en bedrijven informatie op welke wijze het college omgaat met personen die het niet eens zijn met een besluit.

#### **4.2.2 De kosten en personeelsinzet voor de bezwaarafhandeling**

Aan het afwikkelen van niet-fiscale bezwaren zijn kosten verbonden. De kosten bestaan uit personeelskosten, proceskosten en de kosten van de externe hoor- en adviescommissie en huisadvocaat wanneer deze werkzaamheden verricht voor het afwikkelen van niet-fiscale bezwaren. Door de kosten voor het afhandelen van een niet-fiscaal bezwaar te vergelijken met de kosten van andere gemeenten, kunnen de kosten per bezwaar in perspectief worden geplaatst. Uit de literatuur blijkt dat een informele afhandeling leidt tot een kortere gemiddelde doorlooptijd en lagere kosten.<sup>112</sup> We verwachten dat bij een succesvolle toepassing van de informele methode de kosten van de bezwaarprocedure relatief laag zijn. Verschillende tijdrovende ambtelijke handelingen vallen dan immers vaker weg, zoals het organiseren, uitvoeren en verslagleggen van een hoorzitting en het schrijven van een uitgebreide beslissing op bezwaar.<sup>113</sup>

Niet alle gemaakte kosten in Zaanstad bleken traceerbaar te zijn. Zo was niet duidelijk wat de personeelslasten zijn voor de vakafdeling en de postkamer voor de behandeling van bezwaarschriften en waren de proceskosten slechts tot op zekere hoogte vast te stellen. Anderzijds hebben de gerekende kosten voor de stadsadvocaat voor het merendeel betrekking op beroepsprocedures. Op basis van de aanwezige informatie is het mogelijk om voor 2012 vast te stellen wat het afhandelen van de 1.038 niet-fiscale bezwaren in 2012 'in ieder geval' heeft kost. Dit bedrag ligt op € 587.200 (zie tabel 4.5). Bijlage 3 bevat een nadere onderbouwing van de kosten.

---

<sup>111</sup> Alex Brenninkmeijer en Bert Marseille, 'Meer succes met de informele aanpak van bezwaarschriften', *NJB* 30 (2011), p. 2014-2015.

<sup>112</sup> Van de Velden, Koetsenruijter en Euwema, *Prettig contact met de overheid* 2 (2010), p. 73.

<sup>113</sup> *Idem*, 73.

Tabel 4.5 - Totale kosten voor bezwaarprocedures in Zaanstad in 2012

Categorie	Kosten
Personeelskosten	€550.000
Kosten externe hoor- en adviescommissie	€ 20.000
Kosten stadsadvocaat	€ 17.200
<b>Totaal</b>	<b>€ 587.200</b>

In 2012 werden er in totaal 1.038 bezwaren afgehandeld. Dit betekent dat in dit jaar de kosten per bezwaar in ieder geval € 566 bedroegen. Uit de benchmark komt naar voren dat gemeenten met meer dan 50.000 inwoners gemiddeld € 595 per bezwaar aan kosten maken. Deze bedragen zijn overigens niet helemaal met elkaar te vergelijken, omdat in de benchmark wél de kosten die de vakafdeling bij de afhandeling van bezwaren maakt zijn meegerekend, terwijl de proceskosten buiten beschouwing worden gelaten.<sup>114</sup>

Een jurist van de afdeling JZ heeft gemiddeld 10,4 uur nodig om een bezwaarprocedure te kunnen afronden.<sup>115</sup> In Gouda, waar de informele methode wordt gebruikt, ligt dit gemiddelde op 8 uur per bezwaar.<sup>116</sup> Gemiddeld 5 uur voor de afdeling JZ en 3 uur voor de vakafdeling.<sup>117</sup> De coördinator bezwaren van de gemeente Gouda is ervan overtuigd dat dit lage aantal uren bereikt is door de introductie van de informele methode. Gouda heeft sinds de introductie van deze werkmethode de bezwaarafdeling 1,5 tot 2 fte kunnen inkrimpen.<sup>118</sup> Uit de benchmark blijkt dat een bezwaar landelijk, inclusief de inzet van de vakafdeling, gemiddeld 13,5 uur kost.<sup>119</sup> Het is van belang op te merken dat de afdeling JZ maar beperkt inzicht heeft in de tijd en de kosten die zij maakt bij de afhandeling van bezwaren. Proceskosten worden niet afzonderlijk registreert en omdat er geen systeem van tijdschrijven wordt gebruikt, is niet duidelijk hoeveel tijd de juristen aan een specifieke taak kwijt zijn. Dit is relevant, omdat de afdeling JZ aangeeft dat zij onder meer door taakstellingen bij de vakafdeling en door een toename van taken rond interne advisering in toenemende mate onder tijdsdruk komt.

### 4.2.3 Verhouding met de periode 2006-2007

De afdeling JZ heeft er naar eigen zeggen vanaf 2008 op ingezet om – waar dat mogelijk is – bij de afhandeling van een bezwaar contact te leggen met de bezwaarmaker.

<sup>114</sup> Berenschot, *Benchmark bezwaar en beroep* (2012), bijlage 1. De peilperiode was 2011. De proceskosten 2012 bedroegen in Zaanstad circa € 9.363 (zie bijlage 3).

<sup>115</sup> We gaan hierbij uit van de veronderstelling dat 1 fte jaarlijks 1350 directe uren besteed aan het afwikkelen van bezwaren. Uitgaande van 8 fte volgt dan de berekening 8 maal 1350 / 1038 bezwaren maakt 10.4 uur per bezwaar.

<sup>116</sup> Telefonisch gesprek met Ed van der Hoeven, Coördinator bezwaren van de gemeente Gouda. Inlichtingen telefonisch verkregen, 10-10-2013.

<sup>117</sup> Idem.

<sup>118</sup> Idem.

<sup>119</sup> Berenschot, *Benchmark bezwaar en beroep* (2012), bijlage 2, p. 1..

Door de uitkomsten van de bezwaarprocedure in 2012 te vergelijken met die in 2006 en 2007 kunnen we de eventuele effecten van deze werkwijziging inzichtelijk maken.

Tabel 4.6 - De afhandeling van bezwaren in Zaanstad in 2006, 2007 en 2012

Wijze van afronding	2006		2007		2012	
	Absoluut		Absoluut		Absoluut	
Restcategorie	15	1%	4	0%	8	1%
(gedeeltelijk) Gegronnd	112	11%	145	12%	164	16%
Ingetrokken	146	14%	176	15%	201	19%
Niet ontvankelijk	205	19%	121	11%	106	10%
Nieuw primair besluit	48	5%	33	3%	62	6%
Ongegrond	525	50%	658	59%	497	48%
Eindtotaal	1.051	100%	1.137	100%	1.038	100%

De door ons veronderstelde stijging van het aantal intrekkingen en daling van het aantal ongegronde bezwaren bij de invoering van een informele methode is maar in beperkte mate waarneembaar wanneer de periode 2006/2007 wordt vergeleken met 2012.

Het aantal ingediende bezwaren in 2006 wijkt niet veel af ten opzichte van 2012 (1.051 versus 1.038). In de periode 2006/2007 werd één op vijf bezwaren - al dan niet na het nemen van een nieuw primair besluit - ingetrokken. In de periode 2012 is deze verhouding toegenomen naar één op de vier besluiten. Ook is het aantal bezwaren dat gedeeltelijk gegrond is verklaard licht gestegen. Dit zou een aanwijzing kunnen zijn dat de wijze waarop bezwaren worden afgehandeld in 2012 ten opzichte van 2006/2007 veranderd is, maar de verandering is te gering om er conclusies aan te verbinden. Omdat deze cijfers geen informatie geven over de doorlooptijd, de rechtmatigheid en de tevredenheid van de belanghebbenden, geven zij bovendien geen uitsluitel of de informele methode een succes is.<sup>120</sup>

#### 4.2.4 Beroepen

Wanneer een bezwaarmaker het niet eens is met het besluit op bezwaar, kan hij hier- tegen in beroep gaan. De gegevens over de beroepszaken zijn op meerdere manieren betekenisvol. Het instellen van een beroep ligt het meest voor de hand wanneer het primaire besluit na de bezwaarprocedure in stand is gebleven (in Zaanstad is dit de categorie 'ongegrond'). De verhouding tussen het aantal ongegronde bezwaren en het aantal beroepen geeft een indicatie van de mate waarin burgers die te maken krijgen met een ongegrond bezwaar, deze beslissing accepteren. Volgens professor A.T. Marseille kan het aantal beroepszaken afgezet tegen het aantal ingediende bezwaren ook een aanwijzing vormen voor een succesvolle toepassing van de informele methode. Bij een succesvolle informele afhandeling komt het vaak niet tot een beroepszaak,

<sup>120</sup>Brenninkmeijer en Marseille, "Meer succes met de informele aanpak van bezwaarschriften", *NJB* (september 2011), p. 2014-2015.



omdat de betrokkenen er in een eerder stadium uit kunnen komen.<sup>121</sup> Ten slotte zegt de uitkomst van de beroepsprocedure ook iets over de kwaliteit van het primaire besluit en de heroverweging in de bezwaarfase. Als een rechter ook bij een beroepszaak het besluit op bezwaar en daarmee het primaire besluit in stand laat, vormt dit een bevestiging van de kwaliteit van het primaire besluit. Andersom kan een rechter het beroep gegrond verklaren, wat weer een indicatie kan zijn dat het college in een eerdere fase – bij het primaire besluit of bij de beslissing op bezwaar – steken heeft laten vallen.

Tabel 4.7 - Verhouding beroepszaken met aantal ongegronde en totaal aantal bezwaren in Zaanstad <sup>122</sup>

Jaar	Zaanstad (148.281 inw.)		Gouda (71.235 inw.)	Amsterdam Centrum (84.541 inw.)
	2011	2012	2011	2011
Aantal bezwaren	1.116	1.038	397	693
Aantal ongegronde bezwaren	508	497	128	300
Aantal beroepszaken	226	149	63	116

Uit tabel 4.7 is op te maken dat in 2011 het percentage beroepszaken in Zaanstad ten opzichte van het aantal ongegronde bezwaren 44 % (226 van de 508) bedraagt. In 2012 was dit 30%. Ter vergelijking in stadsdeel Amsterdam Centrum was dit 39% en in Gouda 49%. In Gouda ging dus 49% van de bezwaarmakers die te maken kregen met een ongegrond bezwaar, hiertegen in beroep – een vergelijkbaar percentage als in Zaanstad in 2011, maar veel hoger dan het Zaanse percentage in 2012. Het beperkte cijfermateriaal, en het grote verschil in verhouding in Zaanstad tussen 2011 en 2012 maken het lastig deze cijfers te interpreteren. We kunnen wel stellen dat in Zaanstad burgers ongeveer net zo vaak een ongegrond bezwaar accepteren (dus niet in beroep gaan) als bij de twee gemeenten die werken met de informele methode. Uit de verhouding tussen het aantal afgehandelde beroepszaken ten opzichte van het totale aantal afgehandelde bezwaarzaken komt eenzelfde beeld naar voren. Het blijkt dat in Gouda en in het stadsdeel Amsterdam Centrum het aantal beroepen in een jaar gemiddeld 17 procent bedraagt van het totaal aantal afgehandelde bezwaarzaken in datzelfde jaar. In Zaanstad ligt dit percentage op 20 procent. Ook op dit vlak bereikt Zaanstad geen significant andere uitkomsten dan de twee andere gemeenten. De

<sup>121</sup> Gesprek met hoogleraar empirische bestudering bestuursrecht Bert Marseille, 3-9-2013.

<sup>122</sup> Gegevens uit Amsterdam centrum afkomstig uit: Gemeente Amsterdam, stadsdeel centrum, *Verslag bezwaar en beroep Amsterdam centrum 2011* (juli 2012). Gegevens Gouda afkomstig uit: Gemeente Gouda, *Jaarverslag bezwaarschriftencommissie 2010-2011* (maart 2012). Bevolkingscijfers per gemeente afkomstig van Centraal Bureau voor Statistiek, peildatum: 1 januari 2012.

zeeffunctie die de bezwaarprocedure in zekere zin heeft functioneert bij deze drie gemeenten min of meer op dezelfde wijze.

Tabel 4.8 - Aantal beroepen en uitkomst in Zaanstad, 2011 en 2012

	2011		2012	
	Absoluut	%	Absoluut	%
Ingetrokken	49	22%	20	14%
Niet ontvankelijk	10	4%	8	5%
Geground (of gedeeltelijk)	27	12%	20	14%
Ongegrond	112	50%	100	67%
Nieuw primair besluit	1	0%	1	0%
Restcategorie	27	12%	0	0%
Aantal beroepen	226	100%	149	100%

Tabel 4.8 laat zien dat de bestuursrechter in 2011 12% van de beroepen gegrond verklaard. Het gemiddeld percentage volgens de benchmark ligt op 26 procent.<sup>123</sup> Dit wil zeggen dat het in Zaanstad relatief weinig voorkomt dat een rechtbank een beslissing op bezwaar corrigeert – dit is een aanwijzing dat het primaire besluit en de beslissing op bezwaar van kwalitatief hoog niveau zijn.

#### 4.2.5 Conclusie

De uitkomsten van de bezwaarprocedure en de kosten die dit met zich meebrengt verlopen in grote lijnen volgens het landelijk gemiddelde. Zo is het aandeel intrekkingen gemiddeld en functioneert de zeefunctie voor de beroepsfase op eenzelfde manier als in een veel andere gemeenten. Bovendien vormt de uitkomst van de beroepsfase – de rechter corrigeert relatief zelden een beslissing op bezwaar – een aanwijzing dat het primaire besluit en de beslissing op bezwaar kwalitatief hoog is. Vergelijken we het aantal intrekkingen en de gemiddelde personeelsinzet per bezwaar met een gemeente waar structureel de informele methode wordt toegepast, dan zien we echter wel een verschil. Afgezet bij de 8 uur tijd die de afhandeling van een bezwaar in Gouda kost, steekt de 10,4 uur in Zaanstad wel negatief af. Het aantal intrekkingen ligt in Gouda ook aanmerkelijk lager. Verder is het ook opvallend dat de uitkomsten sinds 2006 slechts licht zijn veranderd, wat wijst op een continuïteit in wijze van afhandeling. Concluderend stellen we dat Zaanstad geen opvallende kosten maakt en geen opvallende uitkomst kent bij de afhandeling van bezwaren. Waarschijnlijk valt er door het structureel toepassen van de informele methode nog wel winst te behalen.

<sup>123</sup> Berenschot, *Benchmark bezwaar en beroep* (2012), bijlage 2. 23 gemeenten deden mee met de benchmark van Berenschot.

## 5 Reflectie op bezwaarafhandeling in Zaanstad

Als afsluiting van dit onderzoek lijkt het ons nuttig om naast een samenvatting van de bevindingen ook breder te reflecteren op de verschillende manieren waarop het college kan omgaan met burgers die bezwaar indienen. We beschrijven nogmaals de informele methode, bespreken de werkwijze in Zaanstad – waarbij we een aantal aandachtspunten meegeven – en gaan in op de rechtmatigheid van de Zaanse werkwijze.

### 5.1 Informele methode – het *wat* en *waarom*

De bezwaarprocedure zoals die in hoofdstuk zeven van de Awb is beschreven is in oorsprong bedoeld om een conflict tussen burgers en overheid op een laagdrempelige manier te kunnen oplossen.<sup>124</sup> Omdat conflicten van elkaar kunnen verschillen, zijn veel onderdelen van de procedure met opzet vrijgelaten. Dit geeft bestuursorganen de vrijheid om voor elk conflict de meest passende oplossing te kiezen. In weerwil van dit uitgangspunt, heeft er al snel na introductie van de bezwaarprocedure (in 1994) een formalisering plaatsgevonden, waarbij de overheid zich beperkt tot het stipt uitvoeren van de regels uit de wet.<sup>125</sup> Het afgelopen decennium is het besef gegroeid dat de formele afhandeling van bezwaren ten eerste niet volgens de geest van de Awb is en dat het bovendien leidt tot relatief hoge kosten. Bovendien bleek de bezwaarprocedure door burgers laag te worden gewaardeerd.

Met het programma ‘Prettig contact met de overheid’ probeert het ministerie van BZK de informele methode te promoten. Dit houdt in dat de behandelend ambtenaar korte tijd na het ontvangen van het bezwaar de betrokken burger opbelt, bevestigt dat hij het bezwaar heeft ontvangen, vraagt wat er speelt en samen met de bezwaarmaker bepaalt wat de beste methode is om het geschil op te lossen. In veel gevallen blijkt de bezwaarmaker geen behoefte te hebben aan een uitvoerige juridische afwikkeling en kan het geschil op een eenvoudige manier worden opgelost, waarna veelal een intrekking van het bezwaar volgt. Deze werkwijze heeft in verschillende ‘pioniersprojecten’ tot opvallende resultaten geleid. Ten eerste was de tevredenheid van burgers over de bezwaarprocedure na een informele afhandeling een 7,2 (op een schaal van 10), terwijl uit landelijk onderzoek bleek dat de oude afhandeling tussen een 4,8 en 5,9 scoorde: het laagste waarderingcijfers met betrekking tot contacten met de overheid.<sup>126</sup> Ten tweede is de informele afhandeling voor de ambtelijke organisatie een stuk efficiënter. In de pilots daalde de afhandeltijd van alle bezwaren samen (inclusief degenen die uiteindelijk een formele afhandeling kregen) met 26%. Deze reductie werd behaald doordat allerlei tijdrovende onderdelen van de formele afhandeling, zoals het organiseren, uitvoeren en verslagleggen van een hoorzitting én het schrijven van een uitvoerige beslissing op bezwaar, vaker achterwege konden blijven.

---

<sup>124</sup> Interview met Michiel Scheltema, regeringscommissaris voor de Algemene wet bestuursrecht en voorzitter van de commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht. In: Marseille, Tolsma en De Graaf, *Prettig contact met de overheid* 3 (Ministerie van BZK 2011), p. 12-13.

<sup>125</sup> Marseille en Winter, *Professioneel behandelen van bezwaren* (2013), p. 9.

<sup>126</sup> TNS NIPO, *Onderzoek naar de kwaliteit van de Overheidsdienstverlening* (september 2009), p. 9.

Een informele afhandeling kent ook risico's. Zo is het denkbaar dat een kwetsbare burger wordt 'overtuigd' door een ambtenaar en het bezwaar tegen zijn wil intrekt. Ook is het mogelijk dat een mondige burger zijn wil oplegt aan de ambtenaar en zo tegen het recht in zijn zin krijgt. De rechtmatigheid mag bij een informele afhandeling niet in het geding komen. Kort gezegd: een burger moet krijgen waar hij recht op heeft, maar niet waarop hij geen recht heeft.<sup>127</sup> Hiervoor is expertise bij de betrokken ambtenaar noodzakelijk. We concluderen dat de toepassing van de informele methode belangrijke voordelen kent en bovendien in lijn is met het uitgangspunt van de Awb, maar dat de uitvoering wel specifieke vaardigheden vereist.

Centraal in dit onderzoek stond de volgende vraag:

*In hoeverre maakt het college van B en W gebruik van de mogelijkheden om niet-fiscale bezwaren op informele wijze af te handelen en handelt het college bij de bezwaarafhandeling rechtmatig?*

Het eerste deel van de vraag – de mate waarin gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden om een bezwaar informeel af te handelen – wordt beantwoord in paragraaf 5.2. De rechtmatigheidsvraag komt in paragraaf 5.3 aan bod.

## 5.2 De werkwijze in Zaanstad

### 5.2.1 Oplossingsgerichte werkwijze met een gemiddeld resultaat

De afdeling Juridische Zaken (namens het college van B en W) gaat bij de afhandeling van niet-fiscale bezwaren over het algemeen oplossingsgericht en met zekere souplesse te werk. Zo nemen zij ook bezwaren in behandeling die via e-mail of op de website zijn binnengekomen, terwijl het indienen van bezwaren via een elektronische weg formeel niet is toegestaan. Verder vindt er – wanneer de betrokken ambtenaar dit nuttig acht – soms voor de hoorzitting overleg plaats met de bezwaarmaker. De afdeling JZ spoort bovendien de vakafdeling, die in Zaanstad een belangrijke rol heeft in de heroverweging van het besluit, aan om na te gaan of het probleem informeel kan worden opgelost. In de eerste fase na ontvangst van het bezwaar verkent de behandelend ambtenaar van de afdeling JZ de mogelijke alternatieve oplossingen voor het bezwaar en probeert zij hier draagkracht voor te creëren. De hoorzitting zelf en de periode daarna worden aangegrepen om onderliggende problemen naar boven te halen én op te lossen. De afdeling JZ stelt zich ook ten doel de vakafdeling te laten leren van de bezwaren, door de bezwaren regelmatig te analyseren op trends en deze te bespreken. Ook binnen haar eigen afdeling heeft de afdeling JZ oog voor lerend vermogen, onder meer door regelmatig vakinhoudelijk overleg over nieuwe jurisprudentie en door bij beroepszaken een extra jurist als klankbord mee te sturen. De wijze van afhandeling van bezwaren wordt echter niet structureel intern geëvalueerd. De resultaten van de bezwaarafhandeling wijzen erop dat het college van B en W in veel opzichten de bezwaren afhandelt op een vergelijkbaar niveau als gemeenten die

---

<sup>127</sup> Marseille en Winter, *Professioneel behandelen van bezwaren* (2013), p. 10.

niet structureel de informele methode toepassen. Dit komt ten eerste naar voren in het aandeel intrekkingen. Een relatief hoog aandeel intrekkingen vormt een indicatie voor het succesvol toepassen van de informele methode. Zaanstad kent een percentage intrekkingen van ongeveer 20%, een score die volgens een recente benchmark rond het landelijke gemiddelde ligt. Overigens is het belangrijk te vermelden dat het valt af te raden het percentage intrekkingen als concrete doelstelling te hanteren, aangezien dit kan leiden tot een manipulatie van de bezwaarmaker zijn bezwaar in te trekken. Ook op andere gebieden komen de resultaten van de bezwaarafhandeling overeen met die van andere gemeenten. De afhandeling van een niet-fiscaal bezwaar kost in Zaanstad gemiddeld € 566.<sup>128</sup> Landelijk liggen de kosten op € 595 euro per bezwaar.<sup>129</sup> Op het eerste gezicht doet Zaanstad het op dit punt beter dan gemiddeld, maar in de landelijke benchmark zijn ook de kosten van de vakafdeling verwerkt, terwijl deze kosten niet beschikbaar waren voor Zaanstad. Ook het aantal uur dat een jurist van de afdeling JZ kwijt is aan een bezwaar (10,4 uur), wijkt niet significant af van het landelijke beeld. In Zaanstad wordt bij een niet-fiscaal bezwaar niet vaker dan gemiddeld een beroep aangespannen. De uitkomst van de beroepszaak, waarbij de gemeente Zaanstad relatief weinig in het ongelijk wordt gesteld (13% ten opzichte van de landelijke 26%) vormt een aanwijzing dat de beslissingen op bezwaar kwalitatief goed zijn.

In Zaanstad wordt gemiddeld iets minder vaak een bezwaar ingediend dan landelijk. In Zaanstad werden in 2011 gemiddeld 6,8 bezwaren per 1.000 inwoners ingediend (2012: 6,6), terwijl dit er landelijk 7,8 waren.

## 5.2.2 Verbetering bezwaarafhandeling mogelijk

Vergelijken we de gegevens uit Zaanstad met gemeenten die structureel volgens de informele methode werken dan gaan de resultaten wel uiteenlopen. Gouda wordt verondersteld als voorbeeld te gelden voor een succesvolle toepassing van de informele methode. Het aantal intrekkingen is in Gouda 50%, terwijl in Zaanstad 20% van de bezwaren wordt ingetrokken. Aan het afhandelen van één bezwaar wordt in Gouda gemiddeld 8 uur besteed, in Zaanstad zoals gezegd 10,4 uur. Dit is een aanwijzing dat het college in Zaanstad nog niet alle mogelijkheden benut om bezwaren op informele wijze af te handelen.

Dit blijkt ook als we de werkwijze van de afdeling JZ vergelijken met de definitie van de 'informele methode' uit het programma 'Prettig contact met de overheid'. Bij de informele methode neemt de behandelend ambtenaar (telefonisch) contact op met de overheid, waarbij de volgende uitgangspunten gelden:

---

<sup>128</sup> Niet alle kostencategorieën konden getraceerd worden. Zo was de hoogte van de proceskosten slechts bij benadering weergegeven en waren de kosten die de vakafdeling en de postkamer maakten niet bekend. De kosten voor de stadsadvocaat worden voornamelijk gemaakt in de beroepsfase en zijn dus in feite te hoog.

<sup>129</sup> Bij de landelijke cijfers waren wel de kosten van de vakafdeling zijn meegerekend, maar niet de proceskosten.

- *Wanneer*: het is zaak bij alle bezwaren snel na ontvangst van het bezwaar contact op te nemen: de richtlijn is binnen drie weken.
- *Wie*: in principe belt de bezwaarsecretaris van de afdeling JZ, omdat hij het meest onbevangen tegenover het besluit staat.
- *Waarover*: In het gesprek bevestigt de behandelend ambtenaar dat het bezwaar is ontvangen en vraagt hij vanuit een open houding wat er speelt.
- *Waar toe*: De behandelend ambtenaar bepaalt samen met de bezwaarmaker wat de beste methode is om het bezwaar af te handelen.

We zagen op basis van dossieronderzoek dat de afdeling JZ in 11% van de bezwaren vóór de hoorzitting telefonisch contact opneemt met de bezwaarmaker. Wanneer we deze contacten toetsen aan de uitgangspunten, ontstaat het volgende beeld:

*Wanneer*: In een enkel geval wordt binnen 8 dagen na ontvangst van het bezwaar contact opgenomen met de bezwaarmaker. Over het algemeen is deze termijn veel langer dan de geadviseerde drie weken, namelijk gemiddeld elf weken. Niet ontvankelijke bezwaren worden in het geheel niet inhoudelijk in behandeling genomen, terwijl het college wel de mogelijkheid heeft om in deze gevallen te bezien hoe het probleem dat in het bezwaarschrift aan de orde wordt gesteld, alsnog kan worden opgelost.<sup>130</sup>

*Wie*. In de meeste gevallen voerde een medewerker van de afdeling JZ het gesprek. De vakafdeling die het bezwaar heeft afgehandeld wordt echter aangespoord contact te zoeken met de bezwaarmaker, en het is denkbaar dat deze contacten niet allemaal in het dossier zijn genoteerd.

*Waarover en Waar toe*. Op basis van ons onderzoek kunnen we geen uitspraak doen of in het gesprek vanuit een open houding is geïnformeerd naar de achtergrond van het bezwaar en of met de bezwaarmaker is overlegd over de beste wijze van afhandeling. Aangezien de gesprekken vaak lang na het indienen van het bezwaar plaatsvonden (gemiddeld 11 weken), is het echter niet waarschijnlijk dat er met bezwaarmaker is overlegd over de beste wijze van afhandeling.

In gemeenten waar de informele methode structureel wordt toegepast neemt de jurist van de afdeling JZ bij elk bezwaar telefonisch contact op met de bezwaarmaker, kort na ontvangst van bezwaar. Dit is in Zaanstad niet het geval. Hier bepaalt de afdeling JZ of de vakafdeling per geval of het zinvol is contact op te nemen met de bezwaarmaker, waarbij er verschillende overwegingen zijn om dit niet te doen. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer men inschat dat de bezwaarmaker overblijft wordt door de ambtenaar, of wanneer er meerdere belanghebbenden zijn. De literatuur wijst echter uit dat dit geen probleem hoeft op te leveren, zolang maar met alle belanghebbenden wordt gebeld.<sup>131</sup> Concluderend stellen we dat hoewel de afdeling JZ bij de afwikkeling van bezwaren met een zekere souplesse te werk gaat, zij niet structureel de infor-

<sup>130</sup> Marseille en Winter, *Professioneel behandelen van bezwaarschriften* (2013), p. 10.

<sup>131</sup> Idem, p. 60-61.

mele methode hanteert. Door hier meer op in te zetten, verwacht de rekenkamer dat het college op termijn de doorlooptijden en de kosten per bezwaar kan terugbrengen, terwijl de waardering voor de bezwaarafhandeling bij burgers zal toenemen.

### 5.2.3 Aandachtspunten bij een informele methode

Wanneer gekozen wordt voor een informele methode dan is een aantal punten van belang:

- Een structurele doorvoering van de informele methode vraagt een investering in de organisatie. Het vergt specifieke vaardigheden van behandelend juristen om deze gesprekken op een juiste manier te kunnen voeren. Deze vaardigheden dienen te worden aangeleerd.
- Het vergt ook een investering in de communicatie met burgers. Momenteel is de hele systematiek van afhandeling van bezwaren gericht op de formele procedure. De website noemt enkel de wettelijk vereisten, in de lokale verordening uit 2003 omtrent bezwaarafhandeling is enkel aandacht voor de formele kant en ook de bezwaarclausule bij primaire besluiten is uitsluitend gericht op een formele afhandeling. Wanneer het college wil inzetten op de informele methode, dan dient men voor al deze aspecten aandacht te hebben.
- Het valt af te raden bij de afhandeling van bezwaarschriften te streven naar een hoger aantal intrekkingen. Het doel van de informele methode is in contact te komen met de bezwaarmaker om het geschil op de beste wijze op te lossen. In de praktijk leidt dit vaker tot een intrekking. Wanneer een intrekking echter het doel is, kan dit leiden tot beïnvloeding van de bezwaarmaker.
- Het valt aan te bevelen om de gesprekken die in het kader van de informele methode worden gevoerd vast te leggen. Dit is niet alleen nuttig voor de interne organisatie (het is duidelijk wat de status is van een zaak), maar ook voor een eventuele verdere rechtsgang (paragraaf 3.2). Op dit moment gebeurt dit bij de afdeling JZ nog onvoldoende.

Los van de aandachtspunten merken wij op dat de informatievoorziening over de bezwaarafhandeling aan de gemeenteraad ontbreekt. Actieve informatieverstrekking draagt bij aan het begrip voor en inzicht in de wijze waarop het college geschillen oplossingsgericht en met een zekere souplesse afhandelt, terwijl tegelijkertijd inzichtelijk wordt welke stappen hierin nog gezet kunnen worden.

### 5.3 Rechtmatigheid

Het tweede deel van de probleemstelling betreft de rechtmatigheid. In het algemeen handelde het de afdeling Juridische Zaken namens het college van B en W rechtmatig bij de afhandeling van bezwaren. In een aantal gevallen ging het mis:

- in een substantieel deel (36 %) van de onderzochte intrekkingen, wordt verondersteld dat de bezwaarmaker zijn bezwaar heeft ingetrokken, zonder dat dit door de bezwaarmaker is bevestigd. Hierdoor zijn de rechten van de bezwaarmaker geschonden, wat mogelijk nadelig kan uitpakken voor de bezwaarmaker.
- bij 2 van de 4 onderzochte telefonische hoorzittingen ontbraken noodzakelijke stukken, waardoor onder meer onbekend is of de bezwaarmaker heeft ingestemd met het telefonisch horen.
- Voor 30% van de afgehandelde bezwaren nam het college te laat een beslissing op bezwaar.

De rekenkamer merkt over dit laatste punt op dat de termijn al door het college was verlengd met 6 weken naar 12 weken. Hoewel dit naar de letter van de wet rechtmatig is gaat deze standaard verlenging wel in tegen de geest van de wet. De verlenging hoort niet een regel te zijn, maar een uitzondering. In 2013 wordt de termijn niet meer standaard verlengd, maar blijft verlenging wel voorkomen.



## Bijlage 1 - Begrippenlijst

Appellant	De <i>belanghebbende</i> die in <i>beroep</i> gaat bij de bestuursrechter tegen een <i>besluit</i> van een <i>bestuursorgaan</i> . Bijvoorbeeld de situatie dat een burger naar de rechter stapt, nadat het college van B en W zijn aanvraag voor een traplift heeft geweigerd en bij dit besluit blijft nadat de bezwaarprocedure is afgerond.
Belanghebbende	Dit is een persoon die een rechtstreeks belang heeft om tegen een besluit <i>bezwaar</i> te maken. Dit rechtstreekse belang is er alleen als de persoon zelf door een bezwaar geraakt wordt en dit objectief is vast te stellen. Zo is buurman een belanghebbende wanneer er een bouwvergunning wordt afgegeven voor een aangrenzend pand. Bij een inwoner uit een andere wijk ontbreekt dit rechtstreekse belang, waardoor hij geen belanghebbende is. Het begrip <i>belanghebbende</i> is gedefinieerd in artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht.
Beroep	Nadat de <i>bezwaar</i> procedure is afgerond kan de <i>belanghebbende</i> beroep instellen bij een bestuursrechter. Het begrip <i>beroep</i> is gedefinieerd in art 1:5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Soms kan de belanghebbende rechtsreeks naar de rechter, dus zonder eerst de bezwaarprocedure te doorlopen. Dit is geregeld in art 7:1 en 7:1a van de Awb.
Beslissing op bezwaar	Nadat een <i>belanghebbende</i> een <i>bezwaarschrift</i> heeft ingediend bij het <i>bestuursorgaan</i> tegen het oorspronkelijke <i>besluit</i> , heroverweegt het bestuursorgaan dit oorspronkelijke besluit. Wanneer hier aanleiding toe is, herroept het bestuursorgaan het besluit en neemt het voor zover nodig een nieuw besluit. Deze beslissing – het herroepen of het in stand laten van het bezwaar – heet de beslissing op bezwaar. Zo kan het college van B en W het besluit dat een traplift is geweigerd, herroepen nadat bezwaar is gemaakt, met als gevolg dat de gemeente alsnog een traplift vergoed.
Besluit	Dit is een beslissing op schrift van onder meer het college van B en W – of een ambtenaar namens het college – dat rechtsgevolgen heeft voor personen. Voorbeelden zijn een beslissing om een uitkering toe te kennen of stop te zetten, het verlenen van een subsidie, of het wel of niet toestaan van het bouwen van een dakkapel. Het begrip <i>besluit</i> is gedefinieerd in artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht.
Bestreden besluit	Een bestreden besluit is een <i>besluit</i> waartegen een <i>belanghebbende bezwaar</i> heeft ingediend bij het <i>bestuursorgaan</i> .
Bestuursorgaan	Dit is een orgaan – meestal een onderdeel van de overheid - dat op grond van een wet een <i>besluit</i> mag nemen dat rechtsgevolgen heeft voor personen. Binnen de gemeente zijn dit onder meer het college van B en W, de burgemeester, de gemeenteraad en de belastinginspecteur. Het begrip <i>bestuursorgaan</i> is gedefinieerd in artikel 1:1 van de Algemene wet bestuursrecht.

Bezwaar(schrift)	<p>Het eerste rechtsmiddel dat een <i>belanghebbende</i> ter beschikking staat om bezwaar te maken tegen een <i>besluit</i>. Om bezwaar te maken moet de belanghebbende een bezwaarschrift – een schriftelijk stuk dat aan allerlei formele vereisten voldoet- indienen bij het <i>bestuursorgaan</i> dat het oorspronkelijke besluit heeft genomen. Heeft bijvoorbeeld het college van B en W een uitkering geweigerd dan moet het bezwaar ook worden ingediend bij het college van B en W.</p> <p>Als het <i>bezwaar</i>(schrift) niet aan alle vereisten voldoet, mag het <i>bestuursorgaan</i> geen <i>beslissing op bezwaar</i> nemen. Het bezwaar is in dat geval niet ontvankelijk. Het begrip <i>bezwaar</i> is gedefinieerd in artikel 1:5 van de Algemene wet bestuursrecht. Het begrip <i>bezwaarschrift</i> is gedefinieerd in art 6:4 van deze wet.</p>
College van B en W	<p>Het college van Burgemeester en Wethouders is een <i>bestuursorgaan</i> binnen de gemeente dat <i>besluiten</i> neemt met rechtsgevolg. De bevoegdheden van het college van B en W zijn onder meer geregeld in de Gemeentewet.</p>
Informele methode	<p>De <i>informele methode</i> voor het afhandelen van bezwaren houdt in dat de behandelend ambtenaar korte tijd na het ontvangen van het bezwaar de bezwaarmaker belt, bevestigt dat hij het bewaar heeft ontvangen, vraagt wat er speelt en samen met de bezwaarmaker bepaalt wat de beste methode is om het bezwaar op te lossen.</p>
Personen	<p>Dit zijn zowel natuurlijke personen, bijvoorbeeld burgers en ambtenaren, en rechtspersonen, bijvoorbeeld bedrijven en overheden.</p>

## Bijlage 2 – Verantwoording steekproef en dossieronderzoek

### Steekproef

De niet-fiscale bezwaren worden geregistreerd in Verseon. Verseon is een elektronisch archief, waarmee gegevens kunnen worden beheerd en processen worden ondersteund. Verseon biedt de mogelijkheid om enkele standaardoverzichten uit te draaien waaronder informatie op het niveau per ingediend bezwaar en managementinformatie over de uitkomsten van de bezwaar- en beroepsprocedure. Wenst de afdeling Juridische Zaken specifieke informatie uit Verseon dan moet dit worden vervaardigd door een extern bureau.

### *Rubricering bezwaren*

Van de afdeling JZ heeft de rekenkamer een overzicht ontvangen van de 1.038 afgehandelde bezwaren in 2012.<sup>132</sup> Van de 1.038 afgehandelde bezwaren bleken 106 bezwaren niet-ontvankelijk te zijn. Deze bezwaren hebben wij buiten de steekproef gelaten omdat de afdeling JZ voor deze bezwaren geen informele methode hanteert en geen (informele) oplossing zoekt.<sup>133</sup> De resterende 932 bezwaren zijn door drie teams van de afdeling JZ afgehandeld.

*Tabel B2.1 - Verdeling ontoevankelijke bezwaren over de drie teams afdeling JZ*

Team	Ontvankelijke bezwaren	
Team JZ Personeel	31	3%
Team Omgevingsrecht	361	39%
Team Sociale Zaken	540	58%
	932	100%

Elk bezwaar heeft betrekking op één beleidsterrein. In totaal worden in Verseon 66 beleidsterreinen onderscheiden, van het omgevingsrecht tot aan de ligplaatsvergunning en het huisnummerbesluit. Sommige onderwerpen (zoals het omgevingsgerecht) komen tientallen keren per jaar voor. Andere kwamen in 2012 maar eenmaal voor (zoals de ligplaatsvergunning).

De informatie over het beleidsterrein maakte echter geen onderdeel uit van het door de rekenkamer ontvangen overzicht met 1.038 bezwaren. Op basis van de managementinformatie uit Verseon kon informatie over de top 20 van ontoevankelijke bezwaren worden afgeleid.

---

<sup>132</sup> Een deel van de bezwaren is al in 2011, en in sommige gevallen 2010, ingediend. Van sommige bezwaren loopt op moment van publicatie van dit rapport nog een beroepszaak. Op het moment dat het besluit op bezwaar is genomen is formeel een bezwaar afgehandeld. Zaanstad registreert een bezwaar echter pas als 'afgehandeld' wanneer het gearchiveerd is. Uit onze steekproef blijkt dat de gemiddelde termijn tussen het nemen van het besluit op bezwaar en de datum van archivering 11 dagen bedraagt.

<sup>133</sup> Mededeling van het hoofd JZ. Uit Marseille en Winter, *Professioneel behandelen van bezwaarschriften* (2013), p. 10. blijkt dat het college wel de mogelijkheid heeft om - bij niet-ontoevankelijke bezwaren - te bezien hoe het probleem dat in het bezwaarschrift aan de orde wordt gesteld, kan worden aangepakt.

Tabel B2.2 - Verdeling ontvankelijke bezwaren over de drie teams afdeling JZ

Beleidsterrein	Aantal ontvankelijke bezwaren
WWB cs – algemeen	206
Omgevingsvergunning regulier	106
WWB reïntegratie	61
WWB rechtmatigheid	44
WWB bijzondere bijstand	42
Urgentie huisvesting	37
Burgerzaken overig	34
Personeel	27
Burgerzaken inschrijven GBA	26
Handhaving wegsleepverordening	24
WMO huishoudelijke hulp	23
Burgerzaken uitschrijven GBA	20
WMO – vervoer	20
BBZ, IOAZ en IOAW	16
Handhaving overig	16
Subsidiebesluiten Wijken	16
WWB bezwaren Wormerland	15
WMO – wonen	13
WVW/BABW verkeersbesluit	13
WIJ	11
Subtotaal	770
Overige bezwaren	162
Niet ontvankelijke bezwaren	106
Totaal	1.038

### Steekproef

De steekproef heeft als doel om representatieve informatie te verzamelen over de werkwijze en uitkomsten van de bezwaarprocedure door de teams van JZ. Daarbij hebben wij ons geconcentreerd op de zaken waarvan het beleidsterrein in de top 20 voorkwam.

De rekenkamer heeft de volgende parameters gebruikt voor het trekken van de steekproef:

- Foutenmarge: 7,56%
- Betrouwbaarheidsniveau: 90%
- Populatie: 932
- Verwachte spreiding: 50%

Dit resulteert in een steekproef van 105 dossiers.

Omdat het 'beleidsterrein' geen onderdeel uitmaakt van het steekproefbestand met 932 bezwaren, hebben wij aselect 200 bezwaren geselecteerd. Van deze bezwaren hebben wij vastgesteld of het 'beleidsterrein' overeenkwam met het beleidsterrein uit de top-20 (zie tabel B2.2). Dit hebben wij herhaald totdat wij 105 dossiers hadden geselecteerd.

De verdeling van de geselecteerde bezwaren over de drie teams komt grosso modo overeen met de verdeling over de ontvankelijke bezwaren 2012 (zie tabel B2.3).

Tabel B2.3 - Verdeling ontvankelijke bezwaren steekproefbestand versus steekproef

	ontvankelijke bezwaren		steekproef	
Team JZ Personeel	31	3%	2	2%
Team Omgevingsrecht	361	39%	32	30%
Team Sociale Zaken	540	58%	71	68%
	932		105	

Met de steekproef is 14% van de bezwaren uit de top-20 bestudeerd. In onderstaande tabel is het selectieproces samengevat.

Tabel B2.4 - Samenvatting selectieproces

De selectie voor de steekproef ten bate van het dossieronderzoek naar bezwaardossiers uit 2012		
Totaal aantal afgehandelde bezwaren in 2012	Waarvan ontvankelijk	Waarvan in de top 20
1.038	932	770

## B2. Dossieronderzoek

Verseon bevat een module waarin de afdeling Juridische Zaken bezwaren kan afhandelen. In dit systeem moeten alle documenten die betrekking hebben op het bezwaar geplaatst worden, zoals het bezwaar zelf en alle correspondentie met de bezwaarmaker. Hiernaast biedt dit systeem ook de mogelijkheid om de handelingen van de bezwaarmaker vast te leggen. Er zijn specifieke velden waar notities gemaakt kunnen worden van bijvoorbeeld een telefoongesprek met de bezwaarmaker, of een overleg met de vakafdeling. In het systeem kunnen behandelaars ook aangeven of en welk type (extern of ambtelijk) hoorzitting heeft plaatsgevonden en wat de uitkomst is geweest van het bezwaar. Het systeem is erop ontworpen om het papieren dossier te vervangen. Zo staat in het document 'Algemene afspraken inzake Verseon 09-05-2011' beschreven dat het streven is 'op korte termijn volledig digitaal te werken'.

In verschillende gesprekken en door een vooronderzoek op locatie is gebleken dat in de periode 2011 tot oktober 2013 medewerkers van JZ en de vakafdeling nog niet alle handelingen in Verseon vast leggen. Zeker in 2011 werd Verseon ervaren als onhandig en tijdrovend en bleef het papieren dossier nog in gebruik. Tot en met oktober 2013 gebruiken medewerkers van JZ het papieren dossier naast het digitale dossier.

In het dossieronderzoek, uitgevoerd in oktober 2013, is de manier waarop de behandelaars van bezwaarschriften contact onderhouden met de bezwaarmaker onderzocht. De teamleiders van het team Sociale Zaken en het team Omgevingsrecht (OR) gaven aan dat dit in beperkte mate gebeurt. Bij het team SZ zou van gesprekken met de bezwaarmaker altijd een notitie wordt gemaakt, meestal op de kaft van het papieren dossier. Bij het team Omgevingsrecht worden veel van de contacten tussen de bezwaarmaker en de behandelend jurist niet genoteerd in het papieren of elektronische dossier. Aangegeven werd dat het ontbreken van de specifieke gespreksaantekeningen ondervangen zou kunnen worden door bestudering van de brief waarin de bezwaarafhandeling wordt beëindigd, vaak de beslissing op bezwaar (bob). In deze correspondentie zou het proces beschreven moeten staan van afhandeling, inclusief de (relevante) contacten met de bezwaarmaker. Veel andere onderdelen van de bezwaarprocedure, zoals die in hoofdstuk 3 geschetst zijn, zoals de ontvangstbevestiging, het halen van de termijnen en de hoorzitting, zijn in de elektronische dossiers terug te vinden. Bij deze zaken betreft het vaak formele correspondentie met de bezwaarmaker (omschreven in de bepalingen van de Awb), die vrijwel altijd in zowel het digitale als het papieren dossier is terug te vinden.

Van elk van de 105 dossiers is het papieren<sup>134</sup> en digitale dossier doorgenomen inclusief de beslissing op bezwaar of een andere eindbrief. Deze dossiers zijn getoetst op de volgende onderdelen:

- Ontvangstbevestiging
- Benutten van mogelijkheden op informeel contact
- Samenwerking tussen vakafdeling en afdeling Juridische Zaken
- Het adviesrapport
- De gang van zaken rond de hoorzitting
- Intrekking van bezwaar
- Uitkomst beroepzaak
- Overige opvallende zaken

Tijdens het onderzoek zijn opvallende voorlopige bevindingen direct besproken met de behandelend ambtenaar van de afdeling Juridische Zaken. Eenmaal hebben we ook de vakafdeling – de afdeling waar het besluit oorspronkelijk is genomen en die een belangrijke rol speelt bij de heroverweging – om uitleg gevraagd. Na afloop van het dossieronderzoek zijn de belangrijkste voorlopige bevindingen voorgelegd en besproken met het afdelingshoofd Juridische Zaken en de teamleiders Omgevingsrecht en Sociale Zaken.

---

<sup>134</sup> Voor 26 bezwaren ontbrak tijdens het onderzoek het papieren dossier. Van deze bezwaren is alleen het elektronische dossier onderzocht.

## **Bijlage 3 – De kosten van de bezwaarprocedure in Zaanstad**

De kosten die het college maakt voor de afwikkeling zijn onder te verdelen in drie soorten. De personeelskosten voor het ambtelijk apparaat, de proceskosten en de kosten voor externen. In deze bijlage is uitgewerkt hoe we tot de berekening van de totale kosten (paragraaf 4.2) zijn gekomen.

### ***Personeelskosten***

De personele kosten bestaan uit de kosten van de medewerkers van de afdeling Juridische Zaken, de vakafdelingen en van de postkamer. Omdat de kosten van de vakafdelingen en de postkamer niet bijgehouden worden bleek het niet (op arbeids-extensieve wijze) mogelijk om deze kosten vast te stellen. Deze blijven hier dan ook buiten beschouwing. De personeelskosten die de afdeling JZ maakt vielen slechts bij benadering te bepalen. De afdeling JZ maakt geen gebruik van een tijdregistratiesysteem, waardoor het niet inzichtelijk is hoeveel tijd een jurist besteedt aan het afwikkelen van een bezwaar. Het hoofd JZ schat in dat in 2011 en 2012 ongeveer 8 fte belast zijn met de afhandeling van bezwaren, de geschatte kosten hiervan bedragen €550.000 per jaar.

### ***Proceskosten***

Tot de proceskosten behoren de kosten die de bezwaarmaker (of in de beroepsfase de appellant) met betrekking tot de procedure heeft gemaakt, zoals kosten voor een expert of kosten voor rechtsbijstand of griffierecht. De afdeling JZ heeft geen precies overzicht van de proceskosten. Proceskosten worden niet als afzonderlijke kosten-categorie geregistreerd en worden ook vaak bij de vakafdelingen verantwoord. Dit maakte het onmogelijk om alle proceskosten naar boven te krijgen. Door in de betalingssystemen op bepaalde zoektermen te zoeken, kwam wel een deel van de proceskosten naar voren.<sup>135</sup> Voor 2011 en 2012 samen kwam dit bedrag op € 18.726. De betrokken afdeling kon echter niet inschatten of dit bedrag compleet is.<sup>136</sup> Wij gaan daarom uit van minimaal €9.363 proceskosten per jaar. Voor de vergelijkbaarheid hebben wij deze kosten niet in de berekening van paragraaf 4.2 weergegeven omdat deze kosten ook geen onderdeel uitmaken van de landelijke benchmark. Wel hebben wij deze kosten wel vermeld in voetnoot 114.

### ***Kosten externen***

Het college maakt bij de afhandeling van bezwaren ook kosten voor de externe hoor- en adviescommissie en de stadsadvocaat.

#### ***Externe hoor- en adviescommissie***

De externe hoor- en adviescommissie hoort in Zaanstad maar in betrekkelijk weinig zaken (tot nu toe altijd minder dan 15 per jaar). De vergoeding hiervoor is geraamd op € 20.000 per jaar.

---

<sup>135</sup> Gemeente Zaanstad, 'Kopie van proceskosten 2011-2012'.

<sup>136</sup> Informatie, afkomstig van afdelingshoofd Juridische Zaken, per mail dd. 9-10-2013.

### *De stadsadvocaat*

De stadsadvocaat heeft in de periode 2011 tot en met oktober 2013 in een aantal gevallen een bijdrage geleverd aan de afwikkeling van een bezwaar, maar vrijwel altijd in de beroepsfase.<sup>137</sup> Tabel B3.1 geeft een overzicht van de kosten die hiermee samenhangen.

*Tabel B3.1 - Kosten voor de stadsadvocaat in 2011-2013 in bestuursrechterlijke zaken.*

2011	2012	2013	Totaal
€ 101.464	€ 87.206	€ 28.661	€ 217.331

In 2011 was de stadsadvocaat betrokken bij vijf zaken, in 2012 bij zes en in 2013 (tot oktober) bij vier. In de periode 2011-2013 had ongeveer de helft van deze kosten betrekking op de processen rond de vuilstortplaats Nauerna. Van de advocaatkosten 2012 had circa € 17.200 betrekking op de afwikkeling van een bezwaar.

---

<sup>137</sup> Het hoofd van de afdeling JZ gaf aan slechts één zaak te kennen waar de stadsadvocaat, Houthoff-Buruma, al in de bezwaarfase was ingezet.



## Bijlage 4 – Geraadpleegde bronnen

### Literatuur

- Berenschot, *Benchmark bezwaar en beroep. Rapport gemeente Rotterdam* (2012).
- BMC-onderzoek (in opdracht van ministerie van BZK), Monitor Wet Dwangsom. Eindrapport (2012).
- Brenninkmeijer, A. en A. Marseille, 'Meer succes met de informele aanpak van bezwaarschriften', NJB 30 (2011), 2014-2015.
- 'De meerwaarde van de informele aanpak', Public Mission, special informele aanpak (september 2013), p. 12-13.
- Eikelboom, J. en M. De Graaf, *Meesterlijk schrijven. Vaardig in de juridische praktijk* (2013).
- Euwema, M., L. Van der Velden en C. Koetsenruijter, *Prettig contact met de overheid* (Ministerie van BZK 2010).
- Euwema, M., L. Van der Velden en C. Koetsenruijter, *Prettig contact met de overheid 2* (Ministerie van BZK 2010).
- Gemeente Amsterdam, stadsdeel centrum, *Verslag bezwaar en beroep Amsterdam centrum 2011* (juli 2012).
- Gemeente Gouda, *Jaarverslag bezwaarschriftencommissie Gouda 2010-2011* (maart 2012).
- 'Gemeente Gouda weet nu van informeel aanpakken', Public Mission (september 2013), p. 21.
- Jacobs, M., 'Lex silencio positivo', *Tijdschrift voor Consumentenrecht en Handelspraktijken* 2 (2010), p. 80-86.
- Laemers, M. e.a., *Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burgers* (2007).
- Marseille, A. en H. Winter, *Professioneel behandelen van bezwaarschriften. Handleiding voor het oplossingsgericht behandelen van bezwaarschriften* (Ministerie van BZK 2013).
- Marseille, A., H. Tolsma en K. de Graaf, *Prettig contact met de overheid 3* (Ministerie van BZK 2011).
- *Onderzoek naar de kwaliteit van de overheidsdienstverlening, 1-meting, in opdracht van het Ministerie van BZK uitgevoerd door TNS NIPO* (2009).
- *Rapport Ombudsman, 'Aankondiging van standaardverlenging termijn bij afdoening bezwaarschriften. Gemeente Zaanstad Domein Bedrijfsvoering Afdeling Juridische Zaken'*, (14 november 2012).
- TNS NIPO, *Onderzoek naar de kwaliteit van de Overheidsdienstverlening* (september 2009).
- 'Waar het om gaat is maatwerk', Public Mission, Special informele aanpak (september 2013), p. 8-9.
- Winkelaar, P., *Methodisch werken* (2001).

### **Websites**

- <[www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl)>, onderdeel "Wat & waarom nieuwe zaaksbehandeling?"
- <[www.zaanstad.nl](http://www.zaanstad.nl)>, onderdeel 'Hoe kan ik bezwaar maken tegen een besluit?'
- <[www.prettigcontactmetdeoverheid.nl](http://www.prettigcontactmetdeoverheid.nl)>.
- <[www.btsg.nl](http://www.btsg.nl)>.

### **Kamerstukken**

- *Kamerstukken II 1988-1989, 21 221, nr, 3.*

### **Stukken van gemeente Zaanstad**

- 'Catalogus standaard bezwaar- en beroepsclausules 2013, concept 10-4-2013'.
- 'Overzicht bezwaarschriften Werk&Inkomen. Een overzicht van alle gegronde bezwaren van het WWB, WMO woon- vervoersvoorzieningen wat is afgedaan in het jaar 2011'.
- 'Jaarlijkse analyse bezwaar, beroep en advies team Omgevingsrecht en privaat, 2012'.
- 'Notitie 'afspraken werkproces afdeling JPO en JZ, 21-9-2012'.
- 'Algemene afspraken inzake Verseon, 09-05-2011'.
- 'Algemene opmerkingen team O&P n.a.v. voorlopige bevindingen rekenkamer', 29-11-2013.
- 'Protocol telefonisch horen bezwaarmaker, 2011'.

### **Expertgesprekken**

- Mr. E. van de Hoeven, juridisch adviseur en coördinator bezwaarschriften bij de gemeente Gouda.
- Mr. P. Van der Voorn, jurist bezwaar en beroep bij de gemeente Utrecht.
- Prof. dr. mr. A.T. Marseille, bijzonder hoogleraar empirische bestudering bestuursrecht aan de Universiteit van Tilburg.





## Rekenkamer Zaanstad

Frederiksplein 1  
1017 XK Amsterdam

telefoon 020 552 2897  
fax 020 552 2943  
[info@rekenkamer.zaanstad.nl](mailto:info@rekenkamer.zaanstad.nl)  
[www.rekenkamer.amsterdam.nl](http://www.rekenkamer.amsterdam.nl)  
[www.zaanstad.nl](http://www.zaanstad.nl)