



Provincie
Noord-Holland

De bezwaarprocedure versnellen bij de provincie Noord-Holland

Afstudeeronderzoek HBO-rechten aan de Hogeschool Leiden
SVA Code: RE441B

Reguliere kans

C.W.A. Eigenhuis (s1079046)

In opdracht van de provincie Noord-Holland onder begeleiding van mw.
mr. P.A.J.M. Kreuwel.

Onder begeleiding, vanuit de Hogeschool Leiden, door mw. mr. I.J.S. Van
Mierlo en mr. M. Verstuijf

Voorwoord

Voor u ligt mijn afstudeeronderzoek, dat ik ter afronding van mijn studie HBO-rechten heb uitgevoerd. Omdat ik deelneem aan het schakeltraject met de Universiteit Leiden, is de omvang van het afstudeeronderzoek kleiner dan gebruikelijk.

In dit voorwoord wil ik graag de gelegenheid nemen om een aantal mensen te bedanken. Ten eerste wil ik mijn vriendin Leone bedanken die mij heeft voorzien van goede raad, gezelligheid en de steun die zij mij heeft gegeven tijdens het schrijven van mijn afstudeeronderzoek. Daarnaast wil ik mijn begeleidster bij de provincie, Pauline Kreuwel, heel erg bedanken voor haar constructieve feedback en goede raad. Ook wil ik natuurlijk de andere collega's bij de provincie bedanken die mij hebben voorzien van advies en waarbij ik terecht kon met vragen. Verder wil ik Maarten Verstuijf bedanken voor de constructieve feedback en kritische vragen, waardoor ik een stuk beter over het onderwerp ging nadenken. Tot slot wil ik de overige deelnemers van het schakeltraject bedanken voor de goede adviezen.

Ik wens u veel leesplezier toe.

Coen Eigenhuis

Haarlem, 21 juni 2016

Samenvatting

De provincie Noord-Holland is belast met het nemen van besluiten in diverse categorieën. Tegen deze besluiten kan door belanghebbenden bezwaar worden gemaakt. De huidige bezwaarprocedure bij de provincie duurt lang, doordat er een onafhankelijke hoor- en adviescommissie is ingesteld, waardoor de beslistermijn twaalf weken is. Daarnaast worden er pro forma bezwaarschriften ingediend, waardoor de beslistermijn moet worden opgeschort. Tot slot maakt de provincie gebruik van de informele aanpak wat kan leiden tot een verkorting van de bezwaarprocedure, maar ook tot een verlenging. Door deze handelingen kan een besluit op bijvoorbeeld een simpel Wob-verzoek een lange bezwaarprocedure tegemoet zien.

Het doel van dit onderzoek is voor de provincie uiteen te zetten welke mogelijkheden er zijn om de bezwaarprocedure sneller te laten verlopen. Hierbij is hoofdzakelijk gekeken naar het verkorten van de hersteltermijn en het invoeren van ambtelijk horen. Om tot dit doel te komen is de volgende centrale vraag opgesteld: "Wat zijn, volgens jurisprudentieonderzoek en dossieronderzoek, de mogelijkheden voor de provincie Noord-Holland om de bezwaarprocedure sneller te laten verlopen?"

Om deze centrale vraag te beantwoorden is hoofdzakelijk gebruik gemaakt van een dossieronderzoek en een jurisprudentieonderzoek.

Uit het jurisprudentieonderzoek is gebleken dat het verlagen van de hersteltermijn geen manier is om de bezwaarprocedure sneller te laten verlopen. De provincie maakt al gebruik van korte hersteltermijn van enkele weken.

Uit het dossieronderzoek is gebleken dat ambtelijk horen wel een goede manier zou kunnen zijn om de bezwaarprocedure sneller te laten verlopen. Er kunnen bepaalde categorieën worden aangewezen waarvoor ambtelijk horen een oplossing kan zijn. Bij ambtelijk horen hoeft het verwerend bestuursorgaan geen verweerschrift in te dienen, en is de procedure veel informeler ingericht waardoor de bezwaarprocedure ook minder lang zou kunnen duren.

Er wordt aanbevolen om een pilot te starten waarin gebruik wordt gemaakt van ambtelijk horen. Het verstandigste is om dit eerst voor kleine zaken in te zetten, waarbij geen derde belanghebbenden zijn betrokken. Hierbij kan gedacht worden

aan Wob-verzoeken, als er tenminste geen derde belanghebbende bij betrokken zijn. Tot slot wordt aanbevolen om ervoor te zorgen dat er voldoende kennis in huis is bij de provincie indien zij gebruik gaat maken van ambtelijk horen. Dit komt het advies, dat volgt na het ambtelijk horen, alleen maar ten goede.

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Samenvatting	3
Lijst met afkortingen	7
Hoofdstuk 1: Inleiding	8
1.1 Aanleiding	8
1.2 Het probleem.....	8
1.3 Waarom een probleem?	9
1.4 Wat wil de provincie?	9
1.5 Doelstelling.....	9
1.6 Centrale vraag en deelvragen.....	10
1.7 Operationaliseren van begrippen.....	11
1.8 Onderzoeksmethoden	11
Hoofdstuk 2: Juridisch kader	15
Leeswijzer.....	15
2.1 De bezwaarprocedure in de algemene wet bestuursrecht.....	16
2.1.1 De bezwaarprocedure	16
2.1.2 Horen	17
2.1.3 De beslissing op bezwaar	18
2.2 De bezwaarprocedure bij de provincie Noord-Holland in theorie	18
2.2.1 De inrichting van de hoor- en adviescommissie.....	18
2.2.2 De secretaris.....	19
2.2.3 De procedure	20
2.3 Bezwaarprocedure bij de provincie in de praktijk.....	21
2.3.1 Het begin van de bezwaarprocedure.....	21
2.3.2 Pro forma bezwaarschrift en bezwaar met gronden	21
2.3.3 De informele aanpak	22
2.3.4 Vervolg van de bezwaarprocedure.....	23
2.3.5 Het advies.....	23
2.4 Voorwaarden van horen binnen de bezwaarprocedure.....	24
2.4.1 De voorwaarden voor bestuursorganen.....	24
2.4.2 Voorwaarden en de provincie.....	25
2.5 Voor- en nadelen van de vormen van horen	27

2.5.1 Voor- en nadelen van de hoor- en adviescommissie	27
2.5.2 Voor- en nadelen van ambtelijk horen	28
2.5.3 Voor- en nadelen van de informele aanpak	29
Hoofdstuk 3: Resultaten	30
Leeswijzer	30
3.1 Hoe is de bezwaarprocedure, volgens dossieronderzoek, geregeld bij andere overheidsorganen?	31
3.2 Wat is, volgens jurisprudentieonderzoek, een redelijk hersteltermijn en kan dit gebruikt worden om de bezwaarprocedure bij de provincie te versnellen? ..	32
3.3 Welke categorieën van besluiten lenen zich, volgens dossieronderzoek, voor ambtelijk horen?	33
3.4 Hoe zou de procedure ten aanzien van ambtelijk horen kunnen worden ingericht, volgens dossieronderzoek?	35
Hoofdstuk 4: Conclusie	37
Hoofdstuk 5: Aanbevelingen	40
Hoofdstuk 6: Literatuurlijst	42
Hoofdstuk 7: Bijlagen	49
Bijlage I: Dossieranalyse verordeningen provincies Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.	
Bijlage II: Dossieranalyse verordeningen gemeenten	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
Bijlage III: Jurisprudentieanalyse redelijk termijn ...	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
Bijlage IV: Dossieranalyse categorieën	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
Bijlage V: Dossieranalyse inrichting ambtelijk horen	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
Bijlage VI: Tijdspad bezwaarbehandeling	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
Bijlage VII: De informele aanpak bij de provincie	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

Lijst met afkortingen

ABRvS: Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State

Awb: Algemene wet bestuursrecht

BOB: Beslissing op bezwaar

CBB: College van Beroep voor het bedrijfsleven

CRvB: Centrale Raad van Beroep

Cvdk: Commissaris van de koning

Dia: Informele behandeling bij de provincie Noord-Holland

GS: gedeputeerde staten

Hac: Hoor- en adviescommissie

IOAW: Wet Inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte
Werknemers

IOAZ: Wet Inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte
Zelfstandigen

PS: provinciale staten

Rb.: Rechtbank

Ro.: Rechtsoverweging

Wet WOZ: Wet Waardering Onroerende Zaken

Wmo: Wet maatschappelijke ondersteuning

Wob: Wet openbaarheid van bestuur

WWB: Wet werk en bijstand

Hoofdstuk 1: Inleiding

De provincie Noord-Holland is belast met het nemen van diverse besluiten op verschillende gebieden. Zo houdt zij zich onder andere bezig met verkeer, water en milieu.¹ Bij het nemen van beslissingen stuit de provincie af en toe op weerstand van de burgers of diverse belangenorganisaties. Indien zij als belanghebbende worden aangemerkt, kunnen zij in bezwaar gaan tegen de plannen van de provincie. In 2014 is dit 151 keer gebeurd.²

1.1 Aanleiding

De provincie maakt tijdens de bezwaarprocedure gebruik van een onafhankelijke hoor- en adviescommissie. Deze commissie hoort de bezwaarden en vertegenwoordigers van gedeputeerde staten en brengt advies uit aan gedeputeerde staten. Op basis daarvan nemen gedeputeerde staten een beslissing op bezwaar.³ De provincie heeft in een verordening⁴ aangegeven dat de hoor- en adviescommissie over vrijwel alle bezwaarschriften haar advies geeft. Doordat de provincie hiervoor heeft gekozen, geldt een beslistermijn van twaalf weken (artikel 7:10 lid 1 Awb).

1.2 Het probleem

Het probleem dat bij de provincie ontstaat is terug te voeren op een drietal handelingen die door de provincie dienen te worden uitgevoerd. De eerste is de verplichte inschakeling van de hoor- en adviescommissie. Op dit moment wordt, indien er bezwaar wordt gemaakt, gebruik gemaakt van een onafhankelijke hoor- en adviescommissie. Hierdoor wordt de beslistermijn op het bezwaar van zes weken verhoogd naar twaalf weken. De bezwaarprocedure duurt hierdoor langer. De tweede handeling is de inrichting van de huidige procedure. Indien er een pro forma bezwaarschrift wordt ingediend, wat inhoudt dat er gebreken zijn in het bezwaarschrift, moet er een hersteltermijn worden gegeven om deze gebreken op te lossen. Hier staat een aantal weken voor. Als er meerdere belanghebbenden zijn die bezwaar indienen tegen dezelfde beslissing, moet er verdaagd worden om die ene belanghebbende een mogelijkheid te geven om zijn bezwaarschrift te herstellen. Dit zorgt ervoor dat de bezwaarprocedure meer tijd kost.

¹ www.noord-holland.nl

² Provincie Noord-Holland, *Hoor- en adviescommissie jaarverslag 2014, 2015*, p.4

³ Damen 2012, p. 194

⁴ Verordening op de behandeling van bezwaar- en klaagschriften Noord-Holland 2014

Tot slot maakt de provincie gebruik van het informeel behandelen van bezwaarschriften.⁵ Dit houdt in dat contact wordt opgenomen met de bezwaarde en dat er op die wijze wordt gezocht naar een oplossing voor zijn bezwaar.⁶ De informele procedure kan als gevolg hebben dat het bezwaar wordt ingetrokken, maar dit is erg afhankelijk van het soort zaak dat wordt behandeld. Voor bezwaren betreffende subsidies geldt bijvoorbeeld dat in 2014 58 procent van de zaken door de informele aanpak was opgelost, terwijl voor overige bezwaren de informele aanpak slechts voor zeventien procent een oplossing bood.⁷ Indien de informele procedure geen oplossing biedt, maar wel is gebruikt, leidt dit ertoe dat de bezwaarprocedure meer tijd kost.

Door de verplichte inschakeling van de hoor- en adviescommissie, de inrichting van de huidige procedure en de informele aanpak ontstaat het probleem dat de bezwaarprocedure erg lang duurt. Een besluit dat volgt op een simpel verzoek kan leiden tot een lange bezwaarprocedure. Er is een aantal opties waaruit gekozen zou kunnen worden om de bezwaarprocedure sneller te maken, zoals het invoeren van ambtelijk horen en het verlagen van de hersteltermijn, maar deze dienen voor de provincie uiteengezet te worden.

1.3 Waarom een probleem?

Door de huidige gang van zaken kunnen bezwaren lang doorslepen en kan de frustratie bij de burger enorm toenemen. De informele aanpak leidt weliswaar in veel gevallen tot een goede uitkomst die voor alle partijen acceptabel is, maar is niet in alle gevallen de geschikte aanpak. De andere mogelijkheden die er zijn, zoals ambtelijk horen en de hersteltermijn verlagen dienen goed uiteengezet te worden voor de provincie, zodat de bezwaarprocedure sneller kan verlopen en er geen fouten worden gemaakt die de provincie aan te rekenen zijn.

1.4 Wat wil de provincie?

De provincie is op zoek naar een uiteenzetting en beschrijving van mogelijkheden die de bezwaarprocedure sneller zouden kunnen laten verlopen.

1.5 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is een inventarisatie en advies te geven betreffende de juridische mogelijkheden die er zijn om de bezwaarprocedure bij de provincie

⁵ www.noord-holland.nl

⁶ www.prettigcontactmetdeoverheid.nl

⁷ Provincie Noord-Holland, *Hoor- en adviescommissie jaarverslag 2014, 2015*, p. 14

Noord-Holland sneller te laten verlopen. Dit, door de mogelijkheden en beperkingen die in de wet en regelgeving en jurisprudentie staan te analyseren en op bruikbaarheid te beoordelen.

1.6 Centrale vraag en deelvragen

Centrale vraag

Wat zijn, volgens jurisprudentieonderzoek en dossieronderzoek, de mogelijkheden voor de provincie Noord-Holland om de bezwaarprocedure sneller te laten verlopen?

Theoretisch juridische deelvragen

1. Hoe is de bezwaarprocedure ingericht volgens de Awb en literatuuronderzoek?
2. Hoe is de bezwaarprocedure in theorie ingericht bij de provincie Noord-Holland volgens de Verordening op de behandeling van bezwaar- en klaagschriften Noord-Holland 2014?
3. Hoe is de bezwaarprocedure in de praktijk ingericht bij de provincie Noord-Holland volgens de tijdspad bezwaarbehandeling?
4. Welke voorwaarden gelden voor een bestuursorgaan tijdens het horen en voldoet de provincie daaraan volgens de Awb en de Verordening op de behandeling van bezwaar- en klaagschriften Noord-Holland 2014?
5. Wat zijn de voor- en nadelen van de verschillende vormen van horen volgens de literatuur?

Praktijkgerichte juridische deelvragen

1. Hoe is de bezwaarprocedure, volgens dossieronderzoek, ingericht bij andere overheidsorganen?
2. Wat is, volgens jurisprudentieonderzoek, een redelijk hersteltermijn en kan dit gebruikt worden om de bezwaarprocedure bij de provincie te versnellen?
3. Welke categorieën van besluiten lenen zich, volgens dossieronderzoek, voor ambtelijk horen?
4. Hoe zou de procedure ten aanzien van ambtelijk horen kunnen worden ingericht, volgens dossieronderzoek?

1.7 Operationaliseren van begrippen

Sneller: De bezwaarprocedure verloopt sneller indien de beslistermijn korter is dan de huidige termijn van twaalf weken plus nog een eventuele verdaging en hersteltermijn.

Categorieën: Dit zijn het type besluiten die de provincie Noord-Holland neemt en die dus onderwerp kunnen zijn van een bezwaarprocedure.

1.8 Onderzoeksmethoden

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van een literatuuronderzoek, een dossieronderzoek en een jurisprudentieonderzoek.

Theoretisch juridische deelvragen

Bij het theoretisch juridisch onderzoek is hoofdzakelijk gebruik gemaakt van de Algemene wet bestuursrecht. Daarnaast zijn de volgende handboeken geraadpleegd: "Bestuursrecht, Rechtsbescherming tegen de overheid" en "Hoofdstukken van bestuursrecht". Deze handboeken zijn geraadpleegd om duidelijk te krijgen hoe de bezwaarprocedure in het algemeen verloopt. Verder is gebruik gemaakt van de website van de provincie Noord-Holland. Hier is namelijk informatie te vinden over hoe de bezwaarprocedure bij de provincie verloopt. Ook is gebruik gemaakt van de website van prettig contact met de overheid, waarin informatie is gevonden betreffende de informele aanpak. Op deze website stonden diverse verslagen betreffende de informele aanpak. Verder is gebruik gemaakt van het jaarverslag van de Hoor- en adviescommissie van de provincie Noord-Holland. Hierin is informatie gevonden over hoeveel bezwaren er worden ingediend en over wat de gemiddelde afhandelingstermijn is. Daarnaast is hierin opgenomen hoe vaak de informele aanpak nut heeft gehad en wanneer deze dus voor een verlaging van de bezwaartermijn heeft gezorgd. Verder is gebruik gemaakt van diverse interne documenten van de provincie. Deze zijn opgenomen in de bijlagen. Tot slot is veelvuldig de Verordening op de behandeling van bezwaar- en klaagschriften Noord-Holland 2014 geraadpleegd.

Praktijkgerichte juridische deelvragen

Onderzoeksmethoden deelvraag 1

Voor het beantwoorden van deze deelvraag zijn er in totaal 32 bezwaarverordeningen van andere bestuursorganen, namelijk de andere provincies van Nederland en de 20 grootste gemeenten van Noord-Holland, geanalyseerd. Deze verordeningen zijn betrouwbaar, doordat zij zijn opgesteld door de bestuursorganen zelf. Daarnaast is ook de validiteit gegarandeerd door niet slechts naar enkele verordeningen te kijken, maar naar een groot aantal. De topics, waar hoofdzakelijk naar is gekeken en die zijn opgenomen in tabel 1⁸ en 2⁹, zijn:

- Maakt het bestuursorgaan gebruik van een hoor- en adviescommissie als bedoeld in artikel 7:13 lid 1 Awb?
- Maakt het bestuursorgaan gebruik van ambtelijk horen?
- Hoe is de hoor- en adviescommissie ingedeeld?
- Zijn er andere mogelijkheden om het bezwaar te behandelen naast ambtelijk horen en een hoor- en adviescommissie?
- Zijn er categorieën van bezwaar die niet worden behandeld door de hoor- en adviescommissie?
- Zijn er bijzonderheden die van belang kunnen zijn voor de provincie Noord-Holland?

Deze topics heb ik gebruikt om te beoordelen hoe bij andere bestuursorganen de bezwaarprocedure is ingericht. Met behulp van deze beoordeling zijn mogelijkheden naar voren gekomen die van belang zijn voor de provincie Noord-Holland.

Onderzoeksmethoden deelvraag 2

Voor het beantwoorden van deelvraag 2 zijn in totaal 24 zaken geanalyseerd. Bij het opzoeken van zaken waren er 31, maar in een aantal van deze zaken stond de hersteltermijn niet centraal of was er geen sprake van een hersteltermijn. De geanalyseerde zaken zijn betrouwbaar, doordat zij zijn opgesteld door de rechter. Daarnaast zijn de uitspraken valide, doordat er naar een redelijk groot

⁸ Zie bijlage I: Dossieranalyse verordeningen provincies

⁹ Zie bijlage II: Dossieranalyse verordeningen gemeenten

aantal is gekeken. De topics waar naar is gekeken en die zijn opgenomen in tabel 3¹⁰ zijn:

- Wat was het rechtsgebied?
- Wat was de hersteltermijn?
- Werd deze hersteltermijn redelijk gevonden door de rechter?
- Waren er bijzondere omstandigheden?
- Was de uitspraak bruikbaar?

Een uitspraak werd bruikbaar bevonden indien er een beoordeling over de hersteltermijn werd gegeven. In een aantal zaken was dit niet het geval, waardoor deze geen helder beeld gaven over of de hersteltermijn redelijk was of niet. De topics zijn gebruikt om een duidelijk beeld te krijgen over wanneer er sprake is van een redelijk hersteltermijn en dus of het terugbrengen van de hersteltermijn een optie zou kunnen zijn om de bezwaarprocedure bij de provincie te versnellen. Daarnaast geeft de topic "bijzondere omstandigheden" een houvast voor de provincie over wanneer een hersteltermijn wel redelijk is en wanneer niet.

Onderzoeksmethoden deelvraag 3

Voor het beantwoorden van deelvraag 3 is gebruik gemaakt van de verordeningen die ook in deelvraag 1 zijn gebruikt. De verordeningen van de bestuursorganen die gebruik maken van ambtelijk horen, zijn gebruikt voor de categorisering van deelvraag 3. De verordeningen zijn betrouwbaar, doordat zij zijn opgesteld door de bestuursorganen. De validiteit was minder goed, doordat er slechts 11 van de 32 bestuursorganen gebruik maken van ambtelijk horen. Om deze reden heb ik 5 extra bestuursorganen toegevoegd die gebruik maken van ambtelijk horen. De topics waar naar is gekeken en die zijn opgenomen in tabel 4¹¹ zijn:

- Welke categorieën worden wel door ambtelijk horen afgehandeld?
- Welke categorieën worden niet door ambtelijk horen afgehandeld?
- In welk document wordt dit aangegeven?

De reden voor de laatste topic is, dat bij sommige bestuursorganen gebruik wordt gemaakt van een aanwijzingsbesluit waarin het ambtelijk horen is geregeld. Hierin staan dan ook de categorieën waarvoor ambtelijk horen gebruikt

¹⁰ Zie bijlage III: Jurisprudentieanalyse redelijk termijn

¹¹ Zie bijlage IV: Dossieranalyse categorieën

wordt. Door een analyse van deze gegevens is naar voren gekomen bij welke categorieën de provincie Noord-Holland gebruik zou kunnen maken van ambtelijk horen.

Onderzoeksmethoden deelvraag 4

Voor het beantwoorden van deelvraag 4 is gebruik gemaakt van de verordeningen die ook in deelvraag 1 zijn gebruikt. Daarnaast zijn de verordeningen van de extra bestuursorganen van deelvraag 3 toegevoegd. Deze bronnen zijn betrouwbaar, doordat zij zijn opgesteld door de bestuursorganen. Daarnaast zijn de bronnen valide, doordat er een redelijk aantal verordeningen is geanalyseerd. De topics waar naar is gekeken en die zijn opgenomen in tabel 5¹² zijn:

- Wordt ambtelijk horen gedaan door één of meerdere ambtenaren?
- Hoe is de ambtelijke commissie opgebouwd? (hoeveel leden etc.)
- Moet het bestuursorgaan een verweerschrift indienen?
- Hoe is de verslaglegging van het horen geregeld?
- Zijn er nog bepaalde bijzonderheden?

Deze topics zijn gebruikt om duidelijk te krijgen welke opties er zijn om een ambtelijke commissie in te richten. Daarnaast maakt het duidelijk of het bestuursorgaan, als verwerende partij, een verweerschrift moet schrijven of dat voldaan kan worden met slechts een mondelinge toelichting. Daarnaast is het van belang om te weten hoe er een verslag dient te worden gemaakt van wat besproken is bij de ambtelijke commissie.

¹² Zie bijlage V: Dossieranalyse inrichting ambtelijk horen

Hoofdstuk 2: Juridisch kader

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 is het juridisch kader uitgewerkt. Hierin zijn de theoretische deelvragen beantwoord. In paragraaf 1 is deelvraag 1 beantwoord en is ingegaan op hoe de bezwaarprocedure in de Awb en in de literatuur is ingericht. Er is stilgestaan bij het begin van de bezwaarprocedure (2.1.1), het horen (2.1.2) en de beslissing op bezwaar (2.1.3).

In paragraaf 2 van dit hoofdstuk is deelvraag 2 beantwoord en is de bezwaarprocedure van de provincie Noord-Holland in theorie beschreven. Er is stilgestaan bij hoe de hoor- en adviescommissie is ingericht (2.2.1), wat de rol van de secretaris is binnen de bezwaarprocedure (2.2.2) en hoe de bezwaarprocedure verloopt (2.2.3).

In paragraaf 3 van dit hoofdstuk is deelvraag 3 beantwoord en is beschreven hoe de bezwaarprocedure van de provincie Noord-Holland in praktijk verloopt. Er wordt stilgestaan bij het begin van de bezwaarprocedure (2.3.1), hoe de bezwaarprocedure verloopt bij een regulier bezwaarschrift en een pro forma bezwaarschrift (2.3.2), hoe de informele aanpak wordt toegepast bij de provincie (2.3.3), het verdere verloop van de bezwaarprocedure (2.3.4) en hoe het advies wordt opgesteld en uitgebracht (2.3.5).

In paragraaf 4 is deelvraag 4 beantwoord en is beschreven aan welke voorwaarden een bestuursorgaan moet voldoen wanneer zij hoort. Hier wordt dieper ingegaan op 2.1.2. Eerst zijn de algemene voorwaarden beschreven (2.4.1) en daarna is geanalyseerd of de provincie aan deze voorwaarden voldoet (2.4.2).

In paragraaf 5 is deelvraag 5 beantwoord en zijn de voor- en nadelen van de verschillende vormen van horen beschreven. Er is gekeken naar de voor- en nadelen van het horen door middel van een hoor- en adviescommissie (2.5.1), de voor- en nadelen van ambtelijk horen (2.5.2) en de voor- en nadelen van de informele aanpak (2.5.3).

2.1 De bezwaarprocedure in de algemene wet bestuursrecht

De bezwaarprocedure heeft verschillende functies. Ten eerste is het een manier om een conflict, zonder tussenkomst van de rechterlijke macht, op te lossen. De bezwaarprocedure heeft als het ware een soort zeefwerking, waardoor er onnodige beroepen bij de bestuursrechter worden voorkomen.¹³ Daarnaast kan het bijdragen aan de kwaliteit van de besluitvorming van een bestuursorgaan. Er dient namelijk, als bezwaar wordt gemaakt, een heroverweging plaats te vinden (artikel 7:11 Awb).¹⁴ Deze heroverweging dient te gebeuren onder toepassing van het bestaande recht. Alle feiten en omstandigheden die op dat moment van belang zijn dienen te worden meegewogen. Dit is de toetsing ex nunc.¹⁵ De bezwaarprocedure is, met uitzondering van een aantal gevallen die te vinden zijn in artikel 7:1 lid 1 Awb, verplicht.¹⁶

2.1.1 De bezwaarprocedure

De bezwaarprocedure is geregeld in de Awb. In artikel 1:5 Awb staat dat onder het maken van bezwaar wordt verstaan: "Het gebruik maken van de ingevolge een wettelijk voorschrift bestaande bevoegdheid, voorziening tegen een besluit te vragen bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen."

Voor de bezwaarprocedure geldt een groot aantal regels. De hoofdregel is dat voorafgaand aan het instellen van beroep bij de bestuursrechter, eerst bezwaar moet worden gemaakt bij het bestuursorgaan dat het primaire besluit heeft genomen. Dit blijkt uit artikel 8:1 Awb jo. artikel 7:1 lid 1 Awb. Hierin staat dat een belanghebbende tegen een besluit beroep in kan stellen bij de bestuursrechter (artikel 8:1 Awb). Degene die beroep in kan stellen bij de bestuursrechter dient eerst bezwaar te maken (artikel 7:1 Awb lid 1 Awb). Het maken van bezwaar is geregeld in hoofdstuk 6 van de Algemene wet bestuursrecht. Zo blijkt uit artikel 6:4 lid 1 Awb dat het maken van bezwaar geschiedt door het indienen van een bezwaarschrift bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen. Dit bezwaarschrift moet voldoen aan de eisen van artikel 6:5 lid 1 Awb. Dit houdt in dat het bezwaarschrift de naam en het adres van de indiener, de dagtekening, een omschrijving van het besluit waar het

¹³ Van Wijk/ Konijnenbelt & Van Male 2014, p. 537

¹⁴ Van Wijk/ Konijnenbelt & Van Male 2014, p. 539

¹⁵ Van Wijk/ Konijnenbelt & Van Male 2014, p. 550

¹⁶ Van Wijk/ Konijnenbelt & Van Male 2014, p. 539

bezwaar tegen is gericht en de gronden van het bezwaar dient te bevatten. Indien een bezwaarde niet aan deze eisen voldoet kan zijn bezwaarschrift niet ontvankelijk worden verklaard. Dit blijkt uit artikel 6:6 Awb. In dit artikel staat ook dat dit pas kan als de bezwaarde een redelijk termijn van herstel heeft gekregen.

De termijn voor het indienen van het bezwaarschrift bedraagt zes weken nadat het besluit bekend is gemaakt (artikel 6:8 lid 1 jo. artikel 6:7 Awb). Uit artikel 7:10 lid 1 Awb blijkt dat het bestuursorgaan binnen zes weken, gerekend vanaf de dag na die waarop de bezwaartermijn is verstreken, dient te beslissen over het bezwaarschrift.

2.1.2 Horen

Voordat een bestuursorgaan echter op het bezwaar beslist, moet het de bezwaarde de gelegenheid geven om te worden gehoord (artikel 7:2 Awb). Hier kan onder bepaalde omstandigheden van worden afgeweken (artikel 7:3 Awb). Er zijn twee manieren van horen. Zo bestaat het ambtelijk horen, wat inhoudt dat het horen geschiedt door een ambtenaar die niet betrokken is geweest bij de voorbereiding van het bestreden besluit of meerdere ambtenaren van wie de meerderheid niet bij de voorbereiding van het besluit betrokken is geweest (artikel 7:5 lid 1 sub a en sub b Awb).¹⁷

Daarnaast kent de Awb het horen door middel van een onafhankelijke hoor- en adviescommissie. In artikel 7:13 lid 1 Awb is geregeld dat de hoor- en adviescommissie bestaat uit een voorzitter en ten minste twee leden. Hierbij is vereist dat de voorzitter geen deel uitmaakt van en niet werkzaam is onder het bestuursorgaan. Indien gebruik wordt gemaakt van de hoor- en adviescommissie, dan wordt de beslistermijn op het bezwaar twaalf weken in plaats van zes weken (artikel 7:10 lid 1 Awb).

Het bestuursorgaan kan zelf kiezen of zij in het openbaar hoort, of dat dit achter gesloten deuren wordt gedaan (artikel 7:5 lid 2 Awb). De belanghebbenden moeten in elkaars aanwezigheid worden gehoord, maar zij kunnen op verzoek afzonderlijk worden gehoord (artikel 7:6 lid 1 en lid 2 Awb). Van het horen dient een schriftelijk verslag te worden gemaakt (artikel 7:7 Awb). Wanneer gebruik is gemaakt van een onafhankelijke hoor- en adviescommissie, dan moet het advies

¹⁷ L.J.A. Damen 2012, p. 198

schriftelijk worden uitgebracht (artikel 7:13 lid 6 Awb). Het advies van de commissie is echter niet bindend¹⁸ en de beslissing op het bezwaar mag afwijken van het advies dat door de commissie is gegeven. Als dit het geval is, moet in de beslissing een deugdelijke motivering worden opgenomen waarom van het advies is afgeweken. Ook moet het advies dan worden meegezonden met de beslissing op bezwaar (artikel 7:13 lid 7 Awb).

2.1.3 De beslissing op bezwaar

De beslissing op bezwaar moet gebaseerd zijn op een deugdelijke motivering. Deze deugdelijke motivering moet worden vermeld bij de bekendmaking van de beslissing op bezwaar. Daarnaast moet in de beslissing worden opgenomen waarom, indien dit het geval is geweest, niet gehoord is (artikel 7:12 lid 1 Awb). Verder dient, indien er sprake is van een mandaatregeling, de beslissing op bezwaar genomen te worden op een hoger niveau binnen het bestuursorgaan (artikel 10:3 lid 3 Awb). De beslissing op bezwaar wordt bekendgemaakt door toezending of uitreiking aan degenen tot wie zij is gericht (artikel 7:12 lid 2 Awb). Als beroep openstaat tegen de beslissing op bezwaar, moet dit bij de bekendmaking worden aangegeven. Er moet staan wie, binnen welke termijn en bij welk orgaan beroep kan instellen (artikel 6:23 lid 1 en lid 2 Awb). Indien het bestuursorgaan dat wenst, kan zij de beslistermijn met zes weken verdagen (artikel 7:10 lid 3 Awb).

2.2 De bezwaarprocedure bij de provincie Noord-Holland in theorie

In dit hoofdstuk is ingegaan op hoe de bezwaarprocedure bij de provincie Noord-Holland feitelijk is geregeld. Er is beschreven hoe de bezwaarprocedure in de verordening van de provincie is geregeld.

2.2.1 De inrichting van de hoor- en adviescommissie

De bezwaarprocedure van de provincie Noord-Holland is geregeld in de Verordening op de behandeling van bezwaar- en klaagschriften. Wanneer bij de provincie een bezwaarschrift binnenkomt, wordt deze behandeld door de hoor- en adviescommissie. Dit is een commissie die hoort en adviseert met betrekking tot bezwaarschriften tegen besluiten van gedeputeerde staten of provinciale staten.¹⁹ In principe behandelt de hoor- en adviescommissie alle

¹⁸ Van Wijk/ Konijnenbelt & Van Male 2014, p. 548

¹⁹ Artikel 2 lid 1 Verordening op de behandeling van bezwaar- en klaagschriften Noord-Holland 2014

bezwaarschriften, behalve bezwaarschriften die gericht zijn tegen besluiten die betrekking hebben op de rechtspositie van leden van gedeputeerde staten en provinciale staten en bezwaarschriften die gericht zijn op besluiten die betrekking hebben op de rechtspositie van ambtenaren die door gedeputeerde staten en provinciale staten zijn aangesteld.²⁰ Daarnaast worden ook geen bezwaarschriften behandeld die zijn gericht tegen besluiten die behoren tot een categorie waarvan is besloten, door gedeputeerde staten, dat deze niet aan de hoor- en adviescommissie worden voorgelegd.²¹

De hoor- en adviescommissie bestaat uit ten minste drie leden, waaronder een coördinerend voorzitter.²² De commissie kan worden onderverdeeld in kamers die belast zijn met de behandeling van bezwaarschriften.²³ Elke kamer heeft een eigen aangewezen voorzitter en nog twee andere leden.²⁴ De commissie kan zelf bepalen hoeveel kamers er zijn en hoe de verdeling van de leden is over de verschillende kamers.²⁵

De leden van de commissie worden benoemd door gedeputeerde staten.²⁶ Dit is voor een termijn van vier jaar.²⁷ Van belang is, dat de leden van de commissie niet werkzaam zijn of niet deel uitmaken van het bestuursorgaan van de provincie Noord-Holland. Zij dienen dus onafhankelijk te zijn.²⁸

2.2.2 De secretaris

Uit de verordening blijkt dat de hoor- en adviescommissie wordt bijgestaan door een secretaris.²⁹ De secretaris speelt een grote rol bij het horen. Zo bepaalt de secretaris het uur en de dag dat de hoorzitting bij de hoor- en adviescommissie plaatsvindt.³⁰ Het bezwaarschrift en stukken die voor de behandeling van belang zijn, kunnen ook worden ingezien bij de secretaris. Dit is gedurende een week

²⁰ Artikel 2 lid 2 sub a en b Verordening op de behandeling van bezwaar- en klaagschriften Noord-Holland 2014

²¹ Artikel 2 lid 2 sub c Verordening op de behandeling van bezwaar- en klaagschriften Noord-Holland 2014

²² Artikel 4 lid 1 Verordening op de behandeling van bezwaar- en klaagschriften Noord-Holland 2014

²³ Artikel 4 lid 2 Verordening op de behandeling van bezwaar- en klaagschriften Noord-Holland 2014

²⁴ Artikel 4 lid 3 en 4 Verordening op de behandeling van bezwaar- en klaagschriften Noord-Holland 2014

²⁵ Artikel 4 lid 5 Verordening op de behandeling van bezwaar- en klaagschriften Noord-Holland 2014

²⁶ Artikel 5 lid 2 Verordening op de behandeling van bezwaar- en klaagschriften Noord-Holland 2014

²⁷ Artikel 5 lid 4 Verordening op de behandeling van bezwaar- en klaagschriften Noord-Holland 2014

²⁸ Artikel 5 lid 1 Verordening op de behandeling van bezwaar- en klaagschriften Noord-Holland 2014

²⁹ Artikel 9 lid 1 Verordening op de behandeling van bezwaar- en klaagschriften Noord-Holland 2014

³⁰ Artikel 15 lid 1 Verordening op de behandeling van bezwaar- en klaagschriften Noord-Holland 2014

voordat de hoorzitting plaatsvindt.³¹ Daarnaast dient de secretaris de leden van de commissie op te roepen voor de hoorzitting.³² De secretaris verdeelt de ingediende bezwaarschriften over de kamers.³³ Ook roept de secretaris de indiener van het bezwaarschrift, een vertegenwoordiger van het bestuursorgaan en eventueel andere belanghebbenden op voor de hoorzitting.³⁴ Tot slot dient de secretaris het advies te ondertekenen.³⁵

2.2.3 De procedure

Wanneer een bezwaarschrift binnenkomt wordt door gedeputeerde staten onderzocht of het geschil door middel van bemiddeling kan worden opgelost. Als dit echter niet tot de mogelijkheden behoort, of als er langs informele weg geen oplossing wordt gevonden, dan wordt het bezwaarschrift doorgezet naar de hoor- en adviescommissie.³⁶ Het bezwaarschrift zal daar dan verder worden behandeld.

Zoals al eerder aangegeven, wordt door de secretaris een dag en uur gekozen waarop het bezwaarschrift behandeld zal worden. De hoor- en adviescommissie wordt daarna bij elkaar geroepen door de secretaris en krijgt dan het bezwaarschrift in handen. De secretaris roept voor de hoorzitting ook de indiener van het bezwaarschrift, de vertegenwoordiger van het bestuursorgaan en eventuele andere belanghebbenden op. De commissie hoort dan de belanghebbenden, getuigen en deskundigen.³⁷ Dit horen wordt in beginsel gedaan door alle leden van de kamer van de commissie.³⁸ De voorzitter houdt tijdens de hoorzitting de orde. De hoorzitting wordt in het openbaar gehouden.³⁹ Dit houdt in dat iedereen die belangstelling heeft bij de hoorzitting plaats kan nemen. Het kan ook voorkomen dat de voorzitter besluit de hoorzitting achter gesloten deuren te laten plaatsvinden. Van een hoorzitting met gesloten deuren wordt dan geen openbaar verslag gemaakt.⁴⁰

³¹ Artikel 19 lid 1 Verordening op de behandeling van bezwaar- en klaagschriften Noord-Holland 2014

³² Artikel 15 lid 2 Verordening op de behandeling van bezwaar- en klaagschriften Noord-Holland 2014

³³ Artikel 17 Verordening op de behandeling van bezwaar- en klaagschriften Noord-Holland 2014

³⁴ Artikel 18 lid 1 Verordening op de behandeling van bezwaar- en klaagschriften Noord-Holland 2014

³⁵ Artikel 23 lid 2 Verordening op de behandeling van bezwaar- en klaagschriften Noord-Holland 2014

³⁶ Artikel 13 Verordening op de behandeling van bezwaar- en klaagschriften Noord-Holland 2014

³⁷ Artikel 14 Verordening op de behandeling van bezwaar- en klaagschriften Noord-Holland 2014

³⁸ Artikel 16 lid 1 Verordening op de behandeling van bezwaar- en klaagschriften Noord-Holland 2014

³⁹ Artikel 20 lid 2 Verordening op de behandeling van bezwaar- en klaagschriften Noord-Holland 2014

⁴⁰ Artikel 20 lid 3 en 4 Verordening op de behandeling van bezwaar- en klaagschriften Noord-Holland 2014

Na de hoorzitting wordt door alle leden van de kamer van de commissie een gezamenlijk advies uitgebracht.⁴¹ Als er echter tijdens of na de hoorzitting nieuwe omstandigheden naar boven komen, dan kan de commissie besluiten een nader onderzoek in te stellen.⁴² Aan het einde van de procedure brengt de commissie een schriftelijk advies uit aan het bestuursorgaan. Dit advies wordt dan ondertekend door de Kamervoorzitter en secretaris.⁴³

2.3 Bezwaarprocedure bij de provincie in de praktijk

In de praktijk blijkt dat de bezwaarprocedure meer omvat dan slechts de Awb en de Verordening op de behandeling van bezwaar- en klaagschriften Noord-Holland 2014. In dit hoofdstuk is uiteengezet hoe de bezwaarprocedure in de praktijk wordt doorlopen bij de provincie Noord-Holland. Dit, aan de hand van bijlage VI.⁴⁴

2.3.1 Het begin van de bezwaarprocedure

Als een bezwaarschrift binnenkomt, wordt een ontvangstbevestiging verstuurd aan degene die het bezwaar heeft ingediend. Er wordt bekeken of het bezwaarschrift is ingediend voor de bezwaartermijn is afgelopen en er wordt bekeken of het bezwaarschrift voldoet aan de vereisten van artikel 6:5 lid 1 Awb. Indien het bezwaarschrift is ingediend nadat de bezwaartermijn is afgelopen, wordt overleg gepleegd met de voorzitter van de hoor- en adviescommissie over of het bezwaar niet-ontvankelijk zal worden verklaard.

Bij een tijdig ingediend bezwaarschrift wordt aan gedeputeerde staten gevraagd of zij een verweer wil indienen. Hier krijgt zij twee weken de tijd voor. Ook wordt bepaald of er gebruik zal worden gemaakt van de informele behandeling van het bezwaar, waarover later meer.

2.3.2 Pro forma bezwaarschrift en bezwaar met gronden

Indien het bezwaarschrift niet voldoet aan de vereisten van artikel 6:5 lid 1 Awb, dan is er sprake van een gebrek in het bezwaarschrift. Indien de gronden ontbreken, is er sprake van een pro forma bezwaarschrift. De procedure van het pro forma bezwaarschrift verschilt van de procedure van een bezwaarschrift waarbij wel de gronden zijn ingediend. Het pro forma bezwaarschrift zou

⁴¹ Artikel 16 lid 2 Verordening op de behandeling van bezwaar- en klaagschriften Noord-Holland 2014

⁴² Artikel 22 Verordening op de behandeling van bezwaar- en klaagschriften Noord-Holland 2014

⁴³ Artikel 23 Verordening op de behandeling van bezwaar- en klaagschriften Noord-Holland 2014

⁴⁴ Zie bijlage VI: Tijdsplan bezwaarprocedure

namelijk niet-ontvankelijk kunnen worden verklaard als er een hersteltermijn is gegeven en de bezwaarde binnen deze termijn zijn gronden niet heeft aangevuld (artikel 6:6 Awb). De provincie geeft een hersteltermijn om het bezwaarschrift te herstellen. De duur van de hersteltermijn kan enorm variëren en wordt vaak in overleg met de indiener van het bezwaar vastgesteld. Over het algemeen wordt bij de provincie een hersteltermijn van twee tot drie weken gehanteerd. In een enkel geval wordt echter voorzichtiger omgegaan met de hersteltermijn. Dit is wanneer er een bezwaarschrift wordt ingediend waar wel een grond in is opgenomen, maar waarin ook om een termijn wordt gevraagd om meer gronden in te dienen. In een tweetal recente zaken^{45 46} is namelijk duidelijk geworden dat er dan geen opschorting kan plaatsvinden om de gronden aan te vullen als bedoeld in artikel 7:10 lid 2 Awb, doordat er wel een grond is.

Als gebruik wordt gemaakt van een hersteltermijn, wordt de beslistermijn voor de beslissing op bezwaar opgeschort met hetzelfde aantal weken. Dit betekent, wanneer er meerdere belanghebbenden zijn, dat voor hen de beslistermijn ook later zal zijn. Zodra de gronden zijn aangevuld en dus het gebrek is hersteld, wordt de beslistermijn vervolgd.

2.3.3 De informele aanpak⁴⁷

Er wordt een bedenktijd van één week genomen om te bekijken of de informele aanpak zal worden ingezet. De informele aanpak houdt in dat contact wordt opgenomen met de bezwaarde en dat er op die wijze wordt gezocht naar een oplossing voor zijn bezwaar. De informele aanpak wordt bij vrijwel alle bezwaren toegepast, maar soms is dit niet mogelijk. Het gaat dan om zogenaamde contra-indicaties⁴⁸, zoals zeer complexe zaken en zaken die bestuurlijk gevoelig liggen. Deze worden direct doorverwezen naar de hoor- en adviescommissie. Wanneer wordt gekozen om de informele aanpak toe te passen, neemt het secretariaat van de hoor- en adviescommissie contact op met de bezwaarde en een medewerker van de provincie. Als zij beiden het idee hebben dat een gesprek nut zal hebben, dan wordt een gesprek ingepland waarbij de bezwaarde aanwezig is. Daarnaast zullen er diverse medewerkers van de provincie aanwezig zijn bij het

⁴⁵ CRvB 13 oktober 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:3506

⁴⁶ ABRvS 14 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:27

⁴⁷ Bijlage VII: Informele aanpak bij de provincie

⁴⁸ Provincie Noord-Holland, *Hoor- en adviescommissie jaarverslag 2014, 2015*, p.14

gesprek. Dit gesprek vindt meestal plaats binnen een maand nadat het bezwaarschrift is binnengekomen. De personen die het gesprek zullen leiden zijn hiervoor speciaal opgeleid en zijn niet betrokken geweest bij het opstellen van het besluit waartegen bezwaar wordt gemaakt. Na het gesprek wordt een brief opgesteld door de gespreksleider waaruit blijkt wat de vervolgpprocedure is. Soms kan het ook zijn dat er nog een tweede gesprek wordt ingepland. De informele aanpak kan tot gevolg hebben dat het bezwaarschrift wordt ingetrokken, dat er een nieuw besluit wordt genomen of dat de informele aanpak niet het gewenste resultaat heeft gehad en de formele procedure wordt vervolgd.

2.3.4 Vervolg van de bezwaarprocedure

Indien de informele behandeling niet voor het gewenste resultaat zorgt, zoals intrekking van het bezwaarschrift of een nieuw besluit, dan zal de formele procedure worden vervolgd. Wanneer het verweer ontvangen is, zullen de stukken die betrekking hebben op de zaak worden opgestuurd naar de verweerder en de bezwaarde of de stukken zullen ter inzage worden gelegd. Hierna wordt de hoorzitting gepland.

2.3.5 Het advies

Na de hoorzitting wordt er, door de secretaris, een advies en verslag opgesteld. Deze wordt naar de hoor- en adviescommissie gezonden, zodat het getekend kan worden. Ondertussen wordt het verslag en advies ook naar de afdeling Juridische Zaken en de afdeling die het bestreden besluit heeft genomen opgestuurd. Het advies en verslag komen terug naar de secretaris wanneer deze getekend zijn. Hierna wordt het dossier overgedragen aan de afdeling Juridische Zaken. Een medewerker van deze afdeling zal dan de beslissing op bezwaar opstellen.

Bij het opstellen van de beslissing op bezwaar kan besloten worden om het advies op te volgen, of om juist een beslissing op te stellen die contrair is aan het advies. De beslissing op bezwaar dient goed gemotiveerd te worden. Doordat bij de provincie Noord-Holland het primaire besluit meestal is genomen in mandaat, moet de beslissing op bezwaar op een hoger niveau worden genomen (artikel 10:3 lid 3 Awb). Indien besloten wordt het advies van de hoor- en adviescommissie op te volgen, wordt de beslissing op bezwaar meestal genomen op portefeuillehouders niveau. Dit houdt in dat de verantwoordelijke gedeputeerde de beslissing neemt.

Indien wordt besloten om contrair aan het advies te beslissen, moet de beslissing op bezwaar worden genomen door het volledige college van gedeputeerde staten.⁴⁹ Dit wordt gedaan, omdat er veel waarde wordt gehecht aan het advies dat wordt gegeven door de hoor- en adviescommissie. Dit zorgt er echter wel voor dat de procedure veel meer tijd kost en het dus langer duurt voordat er een beslissing op het bezwaar is genomen.

2.4 Voorwaarden van horen binnen de bezwaarprocedure

Er is een groot aantal voorwaarden waar een bestuursorgaan aan moet voldoen om het horen tijdens de bezwaarprocedure op een correcte wijze te laten verlopen. In deze paragraaf is eerst aangegeven waar een bestuursorgaan aan moet voldoen volgens de wet en daarna is geanalyseerd of de provincie hier ook aan voldoet.

2.4.1 De voorwaarden voor bestuursorganen

Algemene voorwaarden

Zoals al eerder is beschreven is in hoofdstuk 7 van de Algemene wet bestuursrecht aangegeven hoe het horen dient te verlopen. Artikel 7:2 Awb geeft aan dat een bestuursorgaan, voordat zij op het bezwaar beslist, belanghebbenden de mogelijkheid moet geven om te worden gehoord. Van dit horen kan slechts onder bepaalde omstandigheden worden afgeweken (artikel 7:3 lid 1 Awb). Het bestuursorgaan moet belanghebbenden tot tien dagen voor de hoorzitting de kans geven om stukken in te dienen (artikel 7:4 lid 1 Awb). Daarnaast worden stukken, die van belang zijn, ten minste een week voor de hoorzitting ter inzage gelegd (artikel 7:4 lid 2 Awb).

De belanghebbenden dienen in elkaars aanwezigheid te worden gehoord tenzij er door belanghebbenden wordt verzocht om dit niet te doen (artikel 7:6 lid 1 en 2 Awb). Aan belanghebbenden moet ook de mogelijkheid worden gegeven om door hen meegebrachte getuigen en deskundigen te laten horen (artikel 7:8 Awb). Daarnaast moet aan belanghebbenden de mogelijkheid worden gegeven om, wanneer na het horen nieuwe feiten en omstandigheden bekend worden die op de beslissing op bezwaar invloed kunnen hebben, opnieuw te worden gehoord (artikel 7:9 Awb).

Tot slot moet van het horen een verslag worden gemaakt (artikel 7:7 Awb).

⁴⁹ Artikel 3 lid 1 sub d Besluit mandaat, volmacht en machtiging Gedeputeerde Staten van Noord-Holland 2012

Het horen kan, volgens de wet, op verschillende manieren plaatsvinden. Dit zijn het ambtelijk horen en het horen door middel van een onafhankelijke hoor- en adviescommissie.

Ambtelijk horen

Bij het ambtelijk horen zijn er niet veel voorwaarden waar aan voldaan moet worden. Uit artikel 7:5 lid 1 Awb blijkt dat indien het horen door één persoon wordt gedaan, deze persoon niet betrokken mag zijn geweest bij de voorbereiding van het besluit waar bezwaar tegen is ingediend. Indien het horen door meerdere personen wordt gedaan, dan moet de meerderheid niet zijn betrokken bij de voorbereiding van het besluit. Ook mag degene die het horen leidt niet bij de voorbereiding betrokken zijn geweest.

Onafhankelijke hoor- en adviescommissie

Bij het horen door middel van een commissie zijn er meer voorwaarden. Zo blijkt uit artikel 7:13 lid 1 sub a Awb dat een adviescommissie bestaat uit een voorzitter en ten minste twee leden. Uit sub b blijkt dat de voorzitter geen deel uitmaakt van en niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan. Daarnaast moet er worden voldaan aan andere wettelijke voorschriften.

Als een commissie over het bezwaar adviseert moet het bestuursorgaan de belanghebbende hierover inlichten (artikel 7:13 lid 2 Awb). Het horen geschiedt door de commissie. De commissie kan het horen dan opdragen aan een lid of de voorzitter (artikel 7:13 lid 3 Awb). Daarnaast dient een vertegenwoordiger van het bestuursorgaan te worden uitgenodigd voor het horen (artikel 7:13 lid 5 Awb). Het advies van de commissie dient schriftelijk te worden uitgebracht en moet een verslag van het horen bevatten (artikel 7:13 lid 6 Awb).

2.4.2 Voorwaarden en de provincie

Algemene voorwaarden

De provincie heeft een aantal van de voorwaarden uitgewerkt in de Verordening op de behandeling van bezwaar- en klaagschriften Noord-Holland 2014. Een verordening is voornamelijk procedureel, wat inhoudt dat er zaken worden geregeld die niet uitdrukkelijk in de wet staan. Uit de algemene voorwaarden voor het bestuursorgaan is duidelijk geworden dat een bestuursorgaan de

mogelijkheid moet geven aan belanghebbenden om te worden gehoord. De provincie Noord-Holland heeft deze gelegenheid gegeven in artikel 14 van de Verordening op de behandeling van bezwaar-en klaagschriften Noord-Holland 2014. Hierin staat dat belanghebbenden worden gehoord. Er staat in de verordening niet opgenomen tot wanneer belanghebbenden stukken kunnen inzenden. Wel staat er in de verordening dat de stukken gedurende een week voorafgaand aan de hoorzitting kunnen worden ingezien bij de secretaris.⁵⁰

De verordening geeft aan belanghebbenden de mogelijkheid om getuigen en deskundigen mee te nemen om deze te laten horen.⁵¹ De mogelijkheid is er dat de hoorzitting achter gesloten deuren wordt gedaan.⁵² De verordening geeft niet aan dat er de mogelijkheid is voor belanghebbenden om, indien er nieuwe omstandigheden plaats vinden, opnieuw te worden gehoord, maar geeft wel de mogelijkheid na het horen een nader onderzoek in te stellen.⁵³ Na het horen wordt een schriftelijk gemotiveerd advies opgesteld.⁵⁴

De provincie voldoet aan de algemene voorwaarden die worden gegeven in de wet.

Ambtelijk horen

De provincie Noord-Holland maakt geen gebruik van het ambtelijk horen. Wel heeft zij zichzelf de mogelijkheid gegeven om bepaalde categorieën van bezwaar aan te kunnen wijzen die niet aan de hoor- en adviescommissie worden voorgelegd.⁵⁵ Deze zouden eventueel dan door een ambtelijke commissie kunnen worden behandeld.

Onafhankelijke hoor- en adviescommissie

De belangrijkste voorwaarde voor de hoor- en adviescommissie is dat zij onafhankelijk is. De voorzitter mag geen deel uitmaken van en onder verantwoordelijkheid staan van het bestuursorgaan. De provincie voldoet aan

⁵⁰ Artikel 19 lid 1 Verordening op de behandeling van bezwaar-en klaagschriften Noord-Holland 2014

⁵¹ Artikel 14 Verordening op de behandeling van bezwaar-en klaagschriften Noord-Holland 2014

⁵² Artikel 20 lid 3 Verordening op de behandeling van bezwaar-en klaagschriften Noord-Holland 2014

⁵³ Artikel 22 Verordening op de behandeling van bezwaar-en klaagschriften Noord-Holland 2014

⁵⁴ Artikel 23 lid 1 Verordening op de behandeling van bezwaar-en klaagschriften Noord-Holland 2014

⁵⁵ Artikel 2 lid 2 sub c Verordening op de behandeling van bezwaar-en klaagschriften Noord-Holland 2014

deze voorwaarden. Een lid van de commissie mag namelijk geen deel uitmaken van de provincie Noord-Holland.⁵⁶ Uit artikel 4 van de verordening⁵⁷ blijkt dat de commissie bestaat uit ten minste drie leden.

Er staat in de verordening niet opgenomen dat de belanghebbenden worden ingelicht over dat het besluit wordt behandeld door een commissie. In het primaire besluit wordt echter aangegeven dat indien er bezwaar wordt gemaakt dit wordt behandeld door een hoor- en adviescommissie. Uit artikel 16⁵⁸ van de verordening blijkt dat het horen geschiedt door alle leden van een kamer van de commissie. Ook wordt een vertegenwoordiger van het bestuursorgaan uitgenodigd voor het horen.⁵⁹

Tot slot wordt het advies van de commissie schriftelijk uitgebracht.⁶⁰

De provincie voldoet in het geval van de onafhankelijke hoor- en adviescommissie aan alle voorwaarden die door de wet worden gesteld. Indien de provincie echter ambtelijk horen mogelijk zou willen maken, dient zij categorieën aan te wijzen die hiervoor geschikt zouden kunnen zijn.

2.5 Voor- en nadelen van de vormen van horen

De verschillende vormen van horen brengen zowel voor- als nadelen met zich mee. Door deze voor- en nadelen kunnen de verschillende vormen van horen geschikt zijn voor bepaalde categorieën van bezwaar.

2.5.1 Voor- en nadelen van de hoor- en adviescommissie

De hoor- en adviescommissie heeft als voordeel dat zij werkelijk kan worden gezien als onafhankelijk.⁶¹ Zo heeft de provincie Noord-Holland vastgesteld dat de leden en de voorzitter van de commissie niet werkzaam zijn onder de verantwoordelijkheid van de provincie.⁶²

Daarnaast heeft de hoor- en adviescommissie als voordeel dat het meer geschikt is voor grotere groepen belanghebbenden. Zij kunnen allen uitgenodigd worden

⁵⁶ Artikel 5 lid 1 Verordening op de behandeling van bezwaar-en klaagschriften Noord-Holland 2014

⁵⁷ Artikel 4 Verordening op de behandeling van bezwaar-en klaagschriften Noord-Holland 2014

⁵⁸ Artikel 16 lid 1 Verordening op de behandeling van bezwaar-en klaagschriften Noord-Holland 2014

⁵⁹ Artikel 18 lid 1 Verordening op de behandeling van bezwaar-en klaagschriften Noord-Holland 2014

⁶⁰ Artikel 23 lid 1 Verordening op de behandeling van bezwaar-en klaagschriften Noord-Holland 2014

⁶¹ Waasdorp, Gst. 2016/32, p.6

⁶² Artikel 5 lid 1 Verordening op de behandeling van bezwaar- en klaagschriften Noord-Holland 2014

voor de hoorzitting en de verschillende bezwaren tegen hetzelfde besluit kunnen tegelijk behandeld worden.⁶³

Een nadeel van de hoor- en adviescommissie is dat hierdoor de beslistermijn met zes weken wordt verhoogd naar twaalf weken. Het duurt hierdoor langer om tot een besluit te komen (artikel 7:10 lid 1 Awb). Als er ook nog verdaagd wordt kan de bezwaarprocedure inzake een niet-verleend simpel Wob-verzoek plotseling oplopen tot 18 weken of meer. Dit kan leiden tot ontevredenheid bij burgers.⁶⁴

2.5.2 Voor- en nadelen van ambtelijk horen

Een voordeel van het gebruik van ambtelijk horen, is dat hier slechts een beslistermijn van zes weken voor geldt. Deze wordt niet verhoogd naar twaalf weken zoals bij het horen door middel van de hoor- en adviescommissie geldt.⁶⁵

Een ander voordeel van ambtelijk horen, is dat dit wordt gedaan door ambtenaren van het bestuursorgaan zelf. Er hoeft niet apart een commissie te worden samengesteld. Het enige wat namelijk vereist is, is dat degene die hoort niet betrokken is geweest bij de voorbereiding van het bestreden besluit (artikel 7:5 lid 1 sub a en b Awb).⁶⁶

Een nadeel dat kan ontstaan is dat, wanneer het ambtelijk horen wordt gedaan door ambtenaren van het bestuursorgaan, het beeld kan ontstaan dat er een zekere partijdigheid is.⁶⁷ De hoor- en adviescommissie bestaat uit externe leden, die geen werkzaamheden verrichten bij de provincie, terwijl de ambtenaren, die het ambtelijk horen zouden moeten uitvoeren, wel werkzaam zijn bij het bestuursorgaan.

Een ander nadeel is het feit dat ambtelijk horen niet geschikt is voor alle categorieën van bezwaar.⁶⁸ Als het bijvoorbeeld om politiekgevoelige zaken gaat of om zaken waar het om een groot geldbedrag gaat, is ambtelijk horen wellicht minder geschikt.

⁶³ Regeling bezwaarschriften Alkmaar, bijlage 1

⁶⁴ M. Herwijer en J.R. Lunsing 2011, p.17

⁶⁵ Gemeente Bergen op Zoom, *Evaluatie ambtelijk horen bij bezwaarschriften*, maart 2014, p.2

⁶⁶ Gemeente Bergen op Zoom, *Evaluatie ambtelijk horen bij bezwaarschriften*, maart 2014, p.2

⁶⁷ Gemeente Bergen op Zoom, *Evaluatie ambtelijk horen bij bezwaarschriften*, maart 2014, p.3

⁶⁸ Aanwijzingsbesluit categorieën ambtelijk horen in bezwaar gemeente Heemskerk

2.5.3 Voor- en nadelen van de informele aanpak

De informele aanpak is ook een vorm van horen, maar is niet opgenomen in de Awb. Het grote voordeel van de informele aanpak is dat het een zeer positief effect kan hebben op de behandeling van een bezwaarschrift en dus ook de tijd die de bezwaarprocedure in beslag kan nemen. Het kan namelijk tot gevolg hebben dat een bezwaarde zijn bezwaar intrekt, doordat er een overeenstemming is bereikt of doordat het bestuursorgaan ervoor kiest om het besluit te wijzigen. Hierdoor hoeft niet het hele proces van horen te worden doorlopen en zal de bezwaarprocedure minder tijd in beslag nemen. Uit cijfers van de provincie⁶⁹ blijkt dat 58 procent van de subsidiebezwaren op informele wijze zijn opgelost.

Een nadeel van de informele aanpak is dat de bezwaarde na het mislukken ervan toch voor de formele aanpak zal willen gaan. Bij de provincie Noord-Holland wordt, wanneer voor de informele aanpak wordt gekozen, de beslistermijn opgeschort. Dit houdt in dat de beslissing op bezwaar een stuk langer op zich kan laten wachten en dus de bezwaarprocedure meer tijd inneemt.⁷⁰

Een ander nadeel van de informele aanpak is, dat het niet goed werkt bij meerdere bezwaarden. Het is mogelijk dat één van de bezwaarden namelijk instemt met de informele aanpak, maar de overige bezwaarden niet. Er dient dan voor slechts die ene bezwaarde die wel de informele aanpak wil gebruiken, verdaagd te worden. De zaak moet dan namelijk aangehouden worden, omdat toch de kans bestaat dat de bezwaarde en het bestuursorgaan niet tot een overeenstemming kunnen komen. De bezwaarde heeft dan nog steeds recht op een behandeling van zijn bezwaar en zal zich dan bij de formele procedure voegen. Hierdoor kan de bezwaarprocedure veel meer tijd in beslag nemen. De bezwaarde mag namelijk niet de mogelijkheid tot een formele procedure worden ontzegd.⁷¹

⁶⁹ Provincie Noord-Holland, *Hoor- en adviescommissie jaarverslag 2014, 2015*, p. 3

⁷⁰ Marseille 2011, p.28

⁷¹ Marseille 2011, p.28

Hoofdstuk 3: Resultaten

Leeswijzer

In hoofdstuk 3 zijn de praktijkgerichte deelvragen beantwoord. Voor het beantwoorden van deze deelvragen is gebruik gemaakt van een dossieronderzoek en een jurisprudentieonderzoek. Per paragraaf is één deelvraag behandeld.

In paragraaf 1 is beschreven hoe de bezwaarprocedure, volgens dossieronderzoek, is ingericht bij andere overheidsorganen. Hierbij is een analyse gemaakt van de verordeningen van overige provincies en diverse gemeentes.

In paragraaf 2 is een jurisprudentieonderzoek uitgevoerd naar wanneer er sprake is van een redelijk hersteltermijn om de gronden van bezwaar aan te vullen. Er zijn diverse zaken geanalyseerd die betrekking hadden op of een hersteltermijn redelijk was of niet.

In paragraaf 3 is een dossieronderzoek uitgevoerd om te analyseren welke categorieën van besluiten wel geschikt zijn voor ambtelijk horen en welke categorieën niet.

In paragraaf 4 is een dossieronderzoek uitgevoerd over hoe de bezwaarprocedure, bij de provincie Noord-Holland, zou kunnen worden ingericht, indien zij ervoor kiest om gebruik te maken van ambtelijk horen.

3.1 Hoe is de bezwaarprocedure, volgens dossieronderzoek, geregeld bij andere overheidsorganen?

In deze paragraaf zijn de resultaten van het dossieronderzoek betreffende de bezwaarverordeningen van provincies en gemeenten opgenomen. Hieruit blijkt het volgende:

Provincies⁷²

- Het eerste wat uit het onderzoek blijkt is dat alle provincies gebruik maken van een onafhankelijke hoor- en adviescommissie.
- Daarnaast maakt slechts één van de provincies gebruik van een vorm van ambtelijk horen.
- De indeling van de hoor- en adviescommissie verschilt sterk per provincie. Zij voldoen wel allen aan het wettelijk voorschrift van artikel 7:13 lid 1 sub a Awb, maar het laat zien dat hier veel keuzevrijheid in is.
- Verder blijkt dat niet elke provincie gebruik maakt van een alternatief voor het horen via de hoor- en adviescommissie. 60 procent van de provincies maakt gebruik van een informele aanpak zoals bemiddeling.
- Ook blijkt uit het dossieronderzoek dat er een aantal categorieën is waarop de hoor- en adviescommissie geen advies uitbrengt.

Conclusie

Uit het bovenstaande blijkt dat alle provincies gebruik maken van een hoor- en adviescommissie. Er is slechts één provincie die gebruik maakt van ambtelijk horen. Er zou dus naar de verordening van de provincie Overijssel kunnen worden gekeken voor een voorbeeld. Hier kan dan een mogelijke versnelling van de bezwaarprocedure bij de provincie Noord-Holland uit volgen. Hier wordt in paragraaf drie en vier nog op ingegaan.

Gemeenten⁷³

- Het grote verschil dat hier meteen opvalt, in vergelijking met de verordeningen van de provincies, is dat niet elke gemeente heeft gekozen voor een hoor- en adviescommissie. Een tweetal heeft slechts het ambtelijk horen als enige manier om een advies te geven omtrent een

⁷² Zie tabel 1.1 t/m 1.4 van bijlage I

⁷³ Zie tabel 2.1 t/m 2.7 van bijlage II

beslissing op bezwaar.

- Uit de tabel blijkt dat 50 procent van de onderzochte gemeenten heeft gekozen voor het ambtelijk horen. In een latere paragraaf zal blijken voor welke categorieën van bezwaar dit het geval is.
- De indeling van de hoor- en adviescommissie voldoet bij elke gemeente aan de wettelijke vereisten van artikel 7:13 lid 1 sub a Awb. In het aantal leden dat de commissie heeft zit ook weinig verschil, met uitzondering van één uitschieter die acht leden heeft. Het horen geschiedt dan nog steeds door een kamer van 3 leden.
- 45 procent van de gemeenten heeft een andere manier om bezwaren af te handelen. Deze gemeenten maken gebruik van bemiddeling, met een tweetal uitzonderingen die laten horen door een wethouder of de informele aanpak
- Er is een aantal categorieën van bezwaar dat niet behandeld wordt door de hoor- en adviescommissie. In de gemeenten waar ambtelijk horen wordt toegepast, worden deze categorieën vaak door een ambtelijke commissie behandeld.
- Eventuele bijzonderheden hebben vooral betrekking op gemeenten die gebruik maken van het ambtelijk horen. Dit komt in de latere resultaten terug.

Conclusie

Bij de gemeenten wordt vaker gebruik gemaakt van ambtelijk horen. De verordeningen waarin het ambtelijk horen is geregeld zouden als voorbeeld kunnen dienen voor de provincie Noord-Holland. Hier wordt in paragraaf drie en vier nog op ingegaan.

3.2 Wat is, volgens jurisprudentieonderzoek, een redelijk hersteltermijn en kan dit gebruikt worden om de bezwaarprocedure bij de provincie te versnellen?

In deze paragraaf zijn de resultaten van de jurisprudentieanalyse⁷⁴ opgenomen. Uit de onderzochte zaken blijkt:

- In dertien van de zaken hebben de bestuursorganen voor een

⁷⁴ Zie tabel 3.1 t/m 3.5 van bijlage III

hersteltermijn van vier weken gekozen. Deze termijn wordt in al deze zaken als redelijk bevonden, tenzij er bijzondere omstandigheden waren. Door deze bijzondere omstandigheden kan het voor bezwaarde lastig zijn om op tijd de gronden van bezwaar in te dienen. Er wordt echter wel streng getoetst aan of het werkelijk om bijzondere omstandigheden gaat. In het geval dat gemachtigde van bezwaarde bijvoorbeeld last heeft van stroomstoringen, is er geen sprake van bijzondere omstandigheden, maar bijvoorbeeld een feitenonderzoek betreffende een groot dossier valt wel onder bijzondere omstandigheden.

- Daarnaast blijkt uit de jurisprudentieanalyse dat de hersteltermijn nooit eerder mag aflopen dan de oorspronkelijke bezwaartermijn. Dit houdt in dat wanneer bijvoorbeeld de bezwaartermijn tot 23 januari loopt, de hersteltermijn niet maar tot 22 januari mag zijn.
- Een termijn van korter dan drie weken komt slechts twee keer voor in de geanalyseerde jurisprudentie. In één geval werd om uitstel gevraagd door bezwaarde. In de zaak waarbij geen uitstel is gevraagd, is de hersteltermijn wel als redelijk termijn aangegeven.
- Uit de jurisprudentieanalyse blijkt ook dat het niet uitmaakt om wat voor zaak het gaat. De hersteltermijn blijft, indien voldaan wordt aan de bijzondere omstandigheden, in ieder geval redelijk bij een termijn vanaf vier weken.

Conclusie: Uit het bovenstaande blijkt dat er streng wordt omgegaan met de hersteltermijn. Alleen als er geen bijzondere omstandigheden zijn, zoals een lastig dossier of ziekte, kan er voor een kortere hersteltermijn worden gekozen. Het verkorten van de hersteltermijn lijkt geen goede optie te zijn voor de provincie om de bezwaarprocedure te versnellen, doordat de provincie al een redelijk kort hersteltermijn hanteert.

3.3 Welke categorieën van besluiten lenen zich, volgens dossieronderzoek, voor ambtelijk horen?

In deze paragraaf zijn de resultaten opgenomen betreffende het dossieronderzoek⁷⁵ over welke categorieën van bezwaar in aanmerking komen voor een behandeling door een ambtelijke commissie. Uit het onderzoek blijkt:

⁷⁵ Zie tabel 4.1 t/m 4.6 van bijlage IV

Wel geschikte categorie ambtelijk horen

- Bij de provincie Overijssel wordt het ambtelijk horen slechts toegepast in eenvoudige zaken.
- Bij een tweetal gemeenten is ambtelijk horen de enige manier van horen. Het ambtelijk horen wordt in dat geval dan ook gebruikt voor vrijwel alle bezwaarschriften, behalve die betrekking hebben op belastingen.
- Ambtelijk horen wordt bij andere gemeenten voornamelijk gebruikt bij de afhandeling van sociale zaken, zoals de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Wet Werk en Bijstand. De reden hiervoor is dat hier geen derde belanghebbenden bij betrokken zijn en het dus slechts om het bezwaar gaat van bezwaarde.
- Ambtelijk horen kan worden toegepast in het geval van de Wet openbaarheid van bestuur, doordat hier in het algemeen geen derde belanghebbenden bij zijn betrokken.
- Bij een tweetal gemeenten wordt het ambtelijk horen slechts gedaan bij eenvoudige zaken.

Niet geschikt als categorie voor ambtelijk horen

- Bij de provincie Overijssel wordt niet ambtelijk gehoord, indien er enige schijn bestaat dat het geen eenvoudige zaak is.
- Ambtelijk horen wordt in ieder geval niet toegepast als het gaat om belastingzaken, zoals de Wet Waardering Onroerende Zaken.
- Ambtelijk horen wordt, afgezien van de gemeenten die enkel ambtelijk horen hebben, niet gebruikt indien het om bezwaren gaat die gericht zijn tegen besluiten die politiek gevoelig zijn of die een aanmerkelijk financieel belang hebben. Daarnaast wordt het ook niet gebruikt indien er meerdere bezwaarden zijn.

Conclusie: Uit het bovenstaande valt te concluderen dat ambtelijk horen niet voor elke categorie van bezwaar geschikt is. Ambtelijk horen is vooral geschikt in gevallen waarbij weinig belanghebbenden/bezwaarden bij de zaak betrokken zijn, zoals sociale zaken, subsidies of de Wet openbaarheid van bestuur.⁷⁶ Ambtelijk horen is dus niet geschikt bij zaken waarbij gevoelige (politieke) informatie betrokken is of waarbij een groot financieel belang aanwezig is. Mocht

⁷⁶ Slechts in het geval waar het niet om informatie gaat waar derde partijen bij betrokken zijn

de provincie de bezwaarprocedure willen versnellen door middel van ambtelijk horen, dan dient zij de besluiten waar ambtelijk horen wordt toegepast duidelijk op te nemen in haar verordening.

3.4 Hoe zou de procedure ten aanzien van ambtelijk horen kunnen worden ingericht, volgens dossieronderzoek?

In deze paragraaf zijn de resultaten betreffende het dossieronderzoek⁷⁷ over de inrichting van het ambtelijk horen opgenomen. De vraag hoe ambtelijk horen eventueel bij de provincie zou kunnen worden ingericht, wordt beantwoord. Uit de analyse blijkt:

- Bij de provincie Overijssel bestaat de ambtelijke commissie uit twee leden. Waarvan één een onafhankelijke voorzitter is en één een lid van gedeputeerde staten. Het horen wordt opgenomen en er wordt een schriftelijk verslag van gemaakt. Het verwerende bestuursorgaan hoeft geen verweerschrift in te dienen.
- Bij elf van de onderzochte gemeenten bestaat de ambtelijke commissie uit meerdere ambtelijke leden. Het meest voorkomend is twee of drie. De belangrijkste vereiste is in ieder geval dat zij niet betrokken zijn geweest bij het opstellen van het besluit waartegen bezwaar wordt gemaakt.
- In twee gemeenten is de secretaris, van de onafhankelijke hoor- en adviescommissie als bedoeld in artikel 7:13 lid 1 Awb, verantwoordelijk voor het ambtelijk horen. Dit gaat wel in overleg met de hoor- en adviescommissie.
- In vijf gemeenten bestaat de ambtelijke commissie uit een voorzitter en enkele leden of een voorzitter en een secretaris.
- In zeven gemeenten is niet aangegeven of het verwerende bestuursorgaan een verweerschrift moet indienen. In de gemeenten waarin dit wel is aangegeven is er slechts bij één gemeente een verweerschrift nodig. In de andere gevallen kan de verweerder mondeling het besluit toelichten.
- De verslaglegging verschilt per gemeente. In elf van de onderzochte gemeenten wordt een schriftelijk verslag opgesteld dat wordt opgestuurd. Hieraan vooraf kan een digitale opname worden gemaakt, waar dan een

⁷⁷ Zie tabel 5.1 t/m 5.5 van bijlage V

samenvatting van wordt geschreven.

- Bij twee gemeenten hebben de leden van de ambtelijke commissie de mogelijkheid om zelf, per zaak, te kiezen wie van hen de voorzitter is en wie de secretaris.
- Bij één gemeente wordt aan de bezwaarde de mogelijkheid gegeven om te kiezen tussen een behandeling door een ambtelijke commissie of door de hoor- en adviescommissie. Dit is zelfs het geval indien de categorie van het besluit is opgenomen in het aanwijzingsbesluit als een categorie dat door een ambtelijke commissie wordt behandeld.⁷⁸

Conclusie: Uit het bovenstaande blijkt dat er veel keuzevrijheid is betreffende de inrichting van het horen via een ambtelijke commissie. Het belangrijkste is dat een meerderheid van de leden van de ambtelijke commissie niet betrokken is geweest bij het opstellen van het bestreden besluit. Daarnaast blijkt ook dat er een rol voor de secretaris van de onafhankelijke hoor- en adviescommissie kan zijn bij het ambtelijk horen. Voor de provincie is het ook interessant dat er geen verplichting is om een verweerschrift in te dienen als verwerend bestuursorgaan. Dit zorgt er namelijk voor dat de bezwaarprocedure nog sneller zou kunnen verlopen. Bij de hoor- en adviescommissie wordt bij de provincie namelijk wel een verweerschrift ingediend. Het schrijven van dit verweerschrift kan enkele weken duren. Betreffende de verslaglegging kan de provincie ook zelf kiezen wat zij wenst te doen. In het geval er een ambtelijke commissie zou komen, is het verstandig om een geluidopname te maken als slechts één iemand hoort, maar bij meerdere leden is misschien een schriftelijke verslaglegging beter.

⁷⁸ Is pas sinds maart 2016, nog geen informatie over hoe dit bevalt/in de praktijk werkt.

Hoofdstuk 4: Conclusie

In dit hoofdstuk is de conclusie opgesteld die antwoord geeft op de centrale vraag. De centrale vraag is: *"Wat zijn, volgens jurisprudentieonderzoek en dossieronderzoek, de mogelijkheden voor de provincie Noord-Holland om de bezwaarprocedure sneller te laten verlopen?"*

Conclusie uit het jurisprudentieonderzoek

Uit het jurisprudentieonderzoek is gebleken dat een hersteltermijn van vier weken of meer als redelijk wordt beoordeeld om de gronden van bezwaar aan te vullen. Kortere hersteltermijnen kunnen mogelijk zijn, indien er geen sprake is van bijzondere omstandigheden. Het staat niet geheel vast wanneer er sprake is van een bijzondere omstandigheid, maar vast staat wel dat het moet gaan om omstandigheden die niet te voorkomen zijn, zoals ziekte of een zeer groot dossier. Een bijzondere omstandigheid is bijvoorbeeld niet wanneer de gemachtigde van bezwaarde bezig is met een verhuizing van zijn kantoor.

Doordat de provincie al gebruik maakt van een hersteltermijn van een aantal weken, is met het verlagen van de hersteltermijn vrijwel geen tijdswinst te behalen. Het verkorten van de hersteltermijn is dan ook geen aannemelijke optie om de bezwaarprocedure te versnellen.

Conclusie uit het dossieronderzoek

Uit het dossieronderzoek is gebleken dat, met uitzondering van twee gemeenten, alle bestuursorganen gebruik maken van een onafhankelijke hoor- en adviescommissie, waardoor de termijn, om een beslissing op bezwaar op te stellen, twaalf weken is. De hoor- en adviescommissies van de bestuursorganen lijken erg veel op elkaar, doordat de indelingen van de commissies overeenkomen⁷⁹. Daarnaast maakt ook niet elk bestuursorgaan gebruik van een andere manier van geschiloplossing, zoals bemiddeling. De provincie Noord-Holland doet dit wel, maar hier hoeft niet per se tijdswinst mee behaald te worden.

⁷⁹ Zie bijlage I en II

Slechts elf van de oorspronkelijk onderzochte bestuursorganen maken gebruik van ambtelijk horen. De meeste bestuursorganen die dit doen gebruiken het ambtelijk horen ook niet om alle bezwaren te behandelen. De meest voorkomende categorieën waarbij ambtelijk horen wel wordt toegepast zijn: Sociale zaken, zaken die niet gericht zijn tegen besluiten die politiek gevoelig zijn, zaken waarbij geen aanmerkelijk financieel belang betrokken is en zaken waar slechts één of enkele belanghebbenden bij betrokken zijn. Dit kunnen bijvoorbeeld Wob-verzoeken zijn, indien er geen derde belanghebbenden bij betrokken zijn.⁸⁰

Indien het ambtelijk horen als een oplossing wordt gezien om de bezwaarprocedure te versnellen, dan dient ook duidelijk te zijn hoe dit ingericht zou kunnen worden. Uit het dossieronderzoek⁸¹ blijkt dat een bestuursorgaan veel keuzevrijheid heeft bij het invoeren van het ambtelijk horen. In dertien van de onderzochte bestuursorganen wordt gekozen voor een ambtelijke commissie die meerdere leden telt, maar de commissie zou ook kunnen bestaan uit één lid. Daarnaast kan er ook een rol aanwezig zijn voor de secretaris van de hoor- en adviescommissie. Het ambtelijk horen zou namelijk door de secretaris gedaan kunnen worden in vooraf vastgestelde zaken. Dit zou in overleg kunnen met de hoor- en adviescommissie.

Ook blijkt uit het dossieronderzoek⁸² dat er een mogelijkheid is om de verweerder, die namens het bestuursorgaan verweer voert of die het besluit heeft genomen waartegen het bezwaar is ingesteld, geen verweerschrift te laten schrijven, maar slechts een mondelinge toelichting te laten geven tijdens het horen door de ambtelijke commissie. In dat geval hoeft er geen verweerschrift te worden geschreven en kan dus sneller ambtelijk gehoord worden. Verder kan door het bestuursorgaan worden gekozen hoe zij de verslaglegging van het horen inricht. Zo kan gekozen worden om een geluidsopname te maken van het horen en hier een samenvatting van te maken of gelijk bij het horen een schriftelijk verslag op te stellen.

⁸⁰ Zie bijlage IV

⁸¹ Zie bijlage V

⁸² Zie bijlage V

Tot slot blijkt uit de dossieranalyse dat aan bezwaarden de mogelijkheid zou kunnen worden gegeven om te kiezen voor een behandeling door enerzijds de ambtelijke commissie en anderzijds de hoor- en adviescommissie.⁸³ Door deze keuze zou de bezwaarde wellicht minder het gevoel hebben dat zijn bezwaar wordt behandeld door ambtenaren die erbij betrokken zijn geweest.

Beantwoording centrale vraag: "Wat zijn, volgens jurisprudentieonderzoek en dossieronderzoek, de mogelijkheden voor de provincie Noord-Holland om de bezwaarprocedure sneller te laten verlopen?"

Uit het onderzoek blijkt dat het versnellen van de bezwaarprocedure niet mogelijk is door middel van het verlagen van de hersteltermijn. De provincie maakt namelijk al gebruik van een redelijk korte hersteltermijn.

De bezwaarprocedure kan wel versneld worden door gebruik te gaan maken van het horen door middel van een ambtelijke commissie. Hierdoor wordt de beslistermijn op het bezwaar namelijk slechts zes weken in plaats van twaalf weken. Daarnaast kan de procedure zo worden ingericht dat er geen verweerschrift hoeft te worden geschreven door het bestuursorgaan. Dit zorgt ervoor dat het bezwaar sneller behandeld kan worden. De mogelijkheid voor de provincie om de bezwaarprocedure sneller te laten verlopen is dus het invoeren van ambtelijk horen.

⁸³ Zie bijlage V

Hoofdstuk 5: Aanbevelingen

Naar aanleiding van het onderzoek naar hoe de bezwaarprocedure versneld zou kunnen worden, is er voor de provincie Noord-Holland een aantal aanbevelingen naar voren gekomen.

- De eerste aanbeveling is dat, indien de provincie ervoor kiest om ambtelijk te gaan horen, eerst een soort pilot uit te zetten. Er kan dan onderzoek gedaan worden naar hoe het ambtelijk horen wordt ervaren door de bezwaarde en hoe het wordt ervaren door de ambtelijke commissie zelf.
- Een tweede aanbeveling is, om het ambtelijk horen niet voor alle soorten bezwaar in te voeren. Een optie zou kunnen zijn om het slechts bij kleinere zaken in te zetten, zoals bezwaren tegen Wob-verzoeken waar geen derde belanghebbenden bij betrokken zijn. Uit de resultaten van deelvraag 3 blijkt ook dat kleinere zaken het meest geschikt zijn voor ambtelijk horen.
- Een derde aanbeveling is dat, indien er voor ambtelijk horen wordt gekozen, er zorg voor moet worden gedragen dat er voldoende kennis in "huis" is om het ambtelijk horen op een correcte wijze uit te voeren. Dit zou gedaan kunnen worden door middel van een cursus ambtelijk horen, die ruimschoots aanwezig zijn. Indien dit niet het geval is, kan dit slechts leiden tot een slecht advies en dus ook tot een slechtere uitkomst van de bezwaarprocedure, namelijk dat bezwaarde mogelijk in beroep gaat.
- Tot slot wordt aanbevolen om aan bezwaarden een zekerheid te geven dat de ambtelijke commissie werkelijk onafhankelijk is en niet betrokken is geweest bij het bestreden besluit. Eén van de gemeenten heeft dit gedaan door een onafhankelijke voorzitter in te stellen bij de ambtelijke commissie. Een andere optie zou kunnen zijn om de bezwaarden de mogelijkheid te geven om te kiezen tussen een ambtelijke commissie of een hoor- en adviescommissie. Dit lijkt echter niet optimaal, doordat de

bezwaarden dan wellicht alleen voor de hoor- en adviescommissie kiezen. Hierdoor verliest het ambtelijk horen zijn snellere status en ontstaat weer hetzelfde probleem.

Hoofdstuk 6: Literatuurlijst

Bronnen probleemanalyse en theoretisch juridisch kader

Literatuur

- A.T. Marseille e.a., *Juridische handreiking informele aanpak*, Den Haag: Ministerie van binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties, 2011.
- A.T. Marseille e.a., *Juridische kwaliteit van de informele aanpak beoordeeld*, Den Haag: Ministerie van binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties, 2013.
- Besluit mandaat, volmacht en machtiging Gedeputeerde Staten van Noord-Holland 2012.
- Gemeente Bergen op Zoom, *Evaluatie ambtelijk horen bij bezwaarschriften*, maart 2014.
- J.R.K.A.M. Waasdorp, 'De gemeentelijke bezwaarschriftencommissie. Op weg naar een informeel en effectief gesprek met de partijen tijdens de hoorzitting in bezwaar', Gst. 2016/32.
- K. Van den Bos en L. Van der Velden, *Legitimiteit van de overheid, aanvaarding van overheidsbesluiten & ervaren procedurele rechtvaardigheid*, Den Haag: Ministerie van binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties, 2013.
- L.J.A. Damen e.a., *Bestuursrecht II. Rechtsbescherming tegen de overheid*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2012.
- L.J.A. Damen e.a., *Bestuursrecht I*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2012.
- L. Van der Velden e.a., *Eindrapportage pionierstraject mediationvaardigheden resultaten, analyses & aanbevelingen*, Den Haag: Ministerie van binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties, 2010.
- M. Herwijer en J.R. Lunsing, *Hoe beleven burgers de bezwaarprocedure?*, Den Haag: Ministerie van binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties, 2011.
- M. Euwema e.a., *Praktische handreiking voor het inzetten van mediationvaardigheden*, Den Haag: Ministerie van binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties, 2010.

- M. Scheltema e.a., *Professioneel behandelen van bezwaarschriften: Handleiding voor het oplossingsgericht behandelen van bezwaarschriften*, Den Haag: Ministerie van binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties, 2014.
- Provincie Noord-Holland, *Hoor- en adviescommissie jaarverslag 2014*, 2015.
- Van Wijk/ Konijnenbelt & Van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Deventer: Kluwer uitgevers, 2014.
- Verordening op de behandeling van bezwaar-en klaagschriften Noord-Holland 2014.

Websites

- www.noord-holland.nl Klik op thema's. Geraadpleegd op 11 maart 2016.
- www.noord-holland.nl Klik op digitaal loket, klik dan op informatie, klachten en bezwaar, klik tot slot op bezwaar maken bij de provincie. Geraadpleegd op 16 maart 2016.
- www.prettigcontactmetdeoverheid.nl Klik op Wat en waarom, klik vervolgens op Wat is de informele aanpak. Geraadpleegd op 17 maart 2016.
- www.prettigcontactmetdeoverheid.nl Klik op wat en waarom, klik vervolgens op Waarom de informele aanpak. Geraadpleegd op 25 maart 2016.

Jurisprudentie

- ABRvS 14 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:27
- CRvB 13 oktober 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:3506

Bronnen deelvraag 1

Verordeningen bestuursorganen

Provincies:

- Drenthe: Verordening rechtsbescherming.
- Flevoland: Reglement van orde Commissie bezwaar en beroep provincie Flevoland.
- Friesland: Procedureverordening bezwaar, beroep en klachten provincie Fryslân 2004.
- Gelderland: Verordening bezwaar- en klachtbehandeling Gelderland 2009.
- Groningen: Verordening op de bezwaarschriften SNN.
- Limburg: Reglement Bezwaren en Klachten Provincie Limburg
- Noord-Brabant: Verordening behandeling bezwaar- en beroepschriften Noord-Brabant.
- Noord-Holland: Verordening op de behandeling van bezwaar-en klaagschriften Noord-Holland 2014.
- Overijssel: Procedurebesluit bezwaar, beroep en klachten Overijssel 2007.
- Utrecht: Verordening bezwaarschriften en klachten provincie Utrecht.
- Zeeland: Vaststelling Procedurebesluit bezwaar, beroep en klachten provincie Zeeland 2015.
- Zuid-Holland: Reglement behandeling bezwaarschriften Zuid-Holland 2014.

Gemeenten:

- Aalsmeer: Regeling op de ambtelijke commissie voor de bezwaarschriften Aalsmeer.
- Alkmaar: Regeling bezwaarschriften Alkmaar.
- Amsterdam: Verordening inzake de behandeling van bezwaar- en beroepschriften.
- Amstelveen: Verordening op de ambtelijke commissie voor de bezwaarschriften.
- Bergen: Verordening commissie bezwaarschriften Bergen 2008.
- Beverwijk: Verordening op de commissie voor de behandeling van bezwaarschriften.
- Castricum: Verordening commissie bezwaarschriften Castricum 2012.

- Haarlem: Verordening op de behandeling van bezwaarschriften.
- Haarlemmermeer: Verordening adviescommissie bezwaarschriften gemeente Haarlemmermeer 2012.
- Heemskerk: Verordening afhandeling bezwaarschriften gemeente Heemskerk 2013.
- Heerhugowaard: Verordening commissie bezwaarschriften.
- Hilversum: Verordening commissie bezwaarschriften Hilversum 2010.
- Hollands Kroon: Verordening commissie bezwaarschriften Hollands Kroon 2013.
- Hoorn: Verordening Commissie bezwaarschriften 2014.
- Huizen: Verordening behandeling bezwaarschriften Huizen 2012.
- Medemblik: Verordening commissie bezwaarschriften Medemblik.
- Purmerend: Verordening behandeling bezwaarschriften Purmerend 2002
- Schagen: Verordening behandeling bezwaarschriften Schagen 2015.
- Velsen: Verordening commissie bezwaarschriften.
- Zaanstad: Verordening op de behandeling van bezwaarschriften Zaanstad 2003.

Bronnen deelvraag 2

Jurisprudentie

Afdeling Bestuursrecht Raad van State

- ABRvS 30 oktober 1997, ECLI:NL:RVS:1997:ZF3014
- ABRvS 19 maart 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE0921
- ABRvS 29 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX5949
- ABRvS 27 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1630

College van Beroep voor het Bedrijfsleven

- CBB 26 augustus 2011, ECLI:NL:CBB:2011:BR6947
- CBB 6 mei 2009, ECLI:NL:CBB:2009:BI4302

Centrale Raad van Beroep

- CRvB 31 maart 2004, ECLI:NL:CRVB:2004:AO8634
- CRvB 7 december 2006, ECLI:NL:CRVB:2006:AZ5218
- CRvB 23 mei 2007, ECLI:NL:CRVB:2007:BA7338
- CRvB 5 juni 2007, ECLI:NL:CRVB:2007:BA7328
- CRvB 29 juni 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BM9763
- CRvB 11 maart 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BP7449
- CRvB 19 juli 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BR2730
- CRvB 6 december 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BU7225
- CRvB 27 december 2012, ECLI:NL:CRVB:2011:BV0093

Rechtbanken

- Rb. Dordrecht 21 januari 2011, ECLI:NL:RBDOR:2011:BP2299
- Rb. Groningen 16 augustus 2000, ECLI:NL:RBGRO:2000:AA7316
- Rb. Maastricht 1 juli 2004, ECLI:NL:RBMAA:2004:AP8747
- Rb. Maastricht 27 juli 2004, ECLI:NL:RBMAA:2004:AQ7072
- Rb. Rotterdam 15 december 2003, ECLI:NL:RBROT:2003:AO3058
- Rb. Rotterdam 2 juli 2009, ECLI:NL:RBROT:2009:BJ2435
- Rb. Rotterdam 8 mei 2014, ECLI:NL:RBROT:2014:3487
- Rb. Rotterdam 12 februari 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:970
- Rb. 's-Hertogenbosch 16 december 2004, ECLI:NL:RBSHE:2004:AS3111

Bronnen deelvraag 3

Provincie:

- Overijssel: Procedurebesluit bezwaar, beroep en klachten Overijssel 2007

Gemeenten:

- Aalsmeer: Regeling op de ambtelijke commissie voor de bezwaarschriften Aalsmeer.
- Alkmaar: Regeling bezwaarschriften Alkmaar.
- Amsterdam: Verordening inzake de behandeling van bezwaar- en beroepschriften.
- Amstelveen: Verordening op de ambtelijke commissie voor de bezwaarschriften.
- Bergen op Zoom: Aanwijzingsbesluit vereenvoudigde afdoening bezwaarschriften 2013 **EN** Verordening commissie bezwaarschriften 2007.
- Haarlem: Verordening op de behandeling van bezwaarschriften.
- Bodegraven-Reeuwijk: Reglement ambtelijk horen Bodegraven-Reeuwijk **EN** Verordening behandeling bezwaarschriften Bodegraven-Reeuwijk 2016.
- Boxmeer: Verordening behandeling bezwaarschriften overeenkomstig artikel 7:5 van de Algemene wet bestuursrecht gemeente Boxmeer 2014.
- Haarlemmermeer: Verordening adviescommissie bezwaarschriften gemeente Haarlemmermeer 2012.
- Heemskerk: Aanwijzingsbesluit categorieën ambtelijk horen in bezwaar.
- Helmond: Reglement ambtelijk horen Helmond.
- Hilversum: Raadsvoorstel wijzigen verordening Commissie bezwaarschriften Hilversum 2010 **EN** Verordening commissie bezwaarschriften Hilversum 2010.
- Hoorn: Verordening Commissie bezwaarschriften 2014
- Middelburg: Aanwijzingsbesluit van categorieën waarbij ambtelijk wordt gehoord **EN** Verordening behandeling bezwaarschriften.
- Zaanstad: Verordening op de behandeling van bezwaarschriften Zaanstad 2003.

Bronnen deelvraag 4

Provincie:

- Overijssel: Procedurebesluit bezwaar, beroep en klachten Overijssel 2007

Gemeenten:

- Aalsmeer: Regeling op de ambtelijke commissie voor de bezwaarschriften Aalsmeer.
- Alkmaar: Regeling bezwaarschriften Alkmaar.
- Amsterdam: Verordening inzake de behandeling van bezwaar- en beroepschriften.
- Amstelveen: Verordening op de ambtelijke commissie voor de bezwaarschriften.
- Bergen op Zoom: Aanwijzingsbesluit vereenvoudigde afdoening bezwaarschriften 2013
- Bodegraven-Reeuwijk: Reglement ambtelijk horen Bodegraven-Reeuwijk.
- Boxmeer: Verordening behandeling bezwaarschriften overeenkomstig artikel 7:5 van de Algemene wet bestuursrecht gemeente Boxmeer 2014.
- Haarlem: Verordening op de behandeling van bezwaarschriften.
- Haarlemmermeer: Verordening adviescommissie bezwaarschriften gemeente Haarlemmermeer 2012.
- Heemskerk: Aanwijzingsbesluit categorieën ambtelijk horen in bezwaar.
- Helmond: Reglement ambtelijk horen Helmond.
- Hilversum: Verordening commissie bezwaarschriften Hilversum 2010.
- Hoorn: Verordening Commissie bezwaarschriften 2014
- Middelburg: Aanwijzingsbesluit van categorieën waarbij ambtelijk wordt gehoord.
- Zaanstad: Verordening op de behandeling van bezwaarschriften Zaanstad 2003.

Hoofdstuk 7: Bijlagen

Bijlage I: Dossieranalyse verordeningen provincies

Bijlage II: Dossieranalyse verordeningen gemeenten

Bijlage III: Jurisprudentieanalyse redelijk termijn

Bijlage IV: Dossieranalyse categorieën

Bijlage V: Dossieranalyse inrichting ambtelijk horen

Bijlage VI: Tijdspad bezwaarbehandeling

Bijlage VII: Informele aanpak bij de provincie