

De gemeentelijke bezwaarschriftprocedure

Naar een efficiënter beleid omtrent de
bezwaarschriftprocedure.

Eindhoven, mei 2010

Auteur: F.L.J. de Greef
Organisatie: Gemeente Eindhoven
Sector: Juridische zaken
Afdeling: Bezwaar en Beroep

De gemeentelijke bezwaarschriftprocedure

Naar een efficiënter beleid omtrent de
bezwaarschriftprocedure.

Eindhoven, mei 2010

Auteur: F.L.J. de Greef
Functie: Stagiare
Studentnummer: 2003399

Opleiding: HBO-rechten
Onderwijsinstelling: Juridische hogeschool Avans/Fontys
Locatie opleiding: 's-Hertogenbosch
Afstudeerperiode: februari 2010 – juni 2010
Afstudeerdocenten: Dhr. P. van Harten en dhr. W. Struijlaart

Organisatie: gemeente Eindhoven
Sector: Juridische Zaken
Afdeling: Bezwaar en Beroep
Opdrachtgever: Dhr. P.J.A. van Creij

Voorwoord

Deze scriptie is het sluitstuk van mijn HBO-rechten opleiding aan de Juridische hogeschool Avans-Fontys. Met deze scriptie zal ik aan moeten tonen dat ik geschikt ben als beginner beroepsbeoefenaar. Het is de afsluiting van vier leuke en vooral leerzame studie jaren.

De afstudeerperiode is ingericht als afstudeerstage. Het leuke aan een stage is dat je de kennis die je tijdens je studie hebt vervaardigd kunt toepassen in de praktijk. Aangezien het bestuursrecht een goed vertegenwoordigd onderdeel is in opleiding, leek het mij interessant om te ervaren hoe men in de praktijk omgaat met bestuursrechtelijke aspecten. Ik wil dhr. P.J.A. van Creij dan ook bedanken voor het bieden van de mogelijkheid om stage te lopen bij de afdeling Bezwaar & Beroep van de gemeente Eindhoven.

In opdracht van de gemeente Eindhoven heb ik onderzoek gedaan naar de wijze waarop efficiënt kan worden vormgegeven aan de bezwaarschriftprocedure, met inachtneming van de wettelijke regels. Tijdens de afstudeerperiode heb ik met veel motivatie en plezier aan mijn onderzoek gewerkt. Ik kijk dan ook positief terug op deze stage als afronding van mijn studie.

Graag wil ik gebruik maken van de gelegenheid om mijn dank uit te spreken voor diegenen die hebben bijgedragen aan de totstandkoming van deze scriptie. In het algemeen wil ik de medewerkers van de afdeling Bezwaar en Beroep bedanken voor de prettige werksfeer en de medewerking aan mijn onderzoek. In het bijzonder wil ik dhr. P.J.A. van Creij bedanken voor de begeleiding tijdens het schrijven van deze scriptie. Eveneens wil ik mijn eerste afstudeerdocent, de heer P. van Harten, bedanken voor zijn deskundige begeleiding, ondersteuning en feedback gedurende de gehele afstudeerperiode. Tot slot wil ik mijn tweede afstudeerdocent, dhr. W. Struijlaart, bedanken voor de begeleiding vanuit de Juridische Hogeschool.

Ik hoop dat mijn scriptie van toegevoegde waarde zal zijn voor de afdeling Bezwaar en Beroep van de gemeente Eindhoven.

Eindhoven, 17 mei 2010
Frederieke de Greef

Inhoudsopgave

SAMENVATTING

AFKORTINGEN

1. INLEIDING.....	11
1.1 ONDERWERP	11
1.2 DOELGROEP	11
1.3 PROBLEEM	11
1.4 AANLEIDING VAN HET ONDERZOEK	11
1.5 DOELSTELLING EN VRAAGSTELLING	12
1.6 METHODE VAN ONDERZOEK	12
1.6.1 Type en methode van onderzoek	12
1.6.2 Validiteit	12
1.6.3 Betrouwbaarheid	13
1.6.4 Onderzoekseenheid	13
1.7 OPBOUW VAN DE SCRIPTIE	13
2. BEZWAARSCHRIFTPROCEDURE.....	14
2.1 JURIDISCH KADER.....	14
2.1.1 Functie van de bezwaarschriftprocedure	14
2.1.2 Wanneer kan een bezwaarschrift worden ingediend?	14
2.1.3 Bezwaarschriftprocedure als voorportaal	14
2.1.4 Hoorplicht	15
2.1.5 Beslissing op bezwaar	17
2.2 BEZWAARSCHRIFTPROCEDURE GEMEENTE EINDHOVEN.....	17
2.2.1 Commissie.....	18
2.2.2 Werkproces kamer één tot en met drie	18
2.2.3 Werkproces kamer vier	20
2.3 WET AANPASSING BESTUURSPROCESRECHT	21
2.3.1 Inhoud wetsvoorstel	22
2.3.2 Redenen voor het toestaan van de antwoordkaartmethode	22
2.3.3 Wijziging artikel 7:3 Awb	22
3. ANALYSE VAN HET PROBLEEM	23
3.1 OMVANG	23
3.1.1 Aantal hoorzittingen waarbij geen belanghebbende verschijnt.....	23
3.1.2 Kosten en doorlooptijd bezwaarschriftprocedure	25
3.2 VERKLARING	26
3.2.1 Redenen om niet te komen	26
3.2.2 Knelpunten in de procedure	27
4. MOGELIJKE OPLOSSINGEN	29
4.1 HET HOREN OVERDRAGEN.....	29
4.1.1 Externe commissie	29
4.1.2 Ambtelijk horen.....	31
4.1.3 Gemengd model.....	32
4.1.4 Horen door burgemeester of wethouder	33

4.2	POSITIEVE VARIANT ANTWOORDKAART	33
4.2.1	Wettelijk kader	33
4.2.2	Invoering antwoordkaartmethode binnen de gemeente Eindhoven	34
4.3	NEGATIEVE VARIANT ANTWOORDKAART	36
4.3.1	Wettelijk kader	36
4.3.2	Invoering antwoordkaartmethode binnen de gemeente Eindhoven	36
4.4	TELEFONISCH HOREN	38
4.4.1	Wettelijk kader	38
4.4.2	Invoering telefonisch horen binnen de gemeente Eindhoven	39
4.5	DE ANDERE AANPAK	40
4.5.1	De andere aanpak in de gemeente Eindhoven	40
4.5.2	Meer bezwaarschriften behandelen middels De andere aanpak	40
4.6	OVERIGE OPLOSSINGEN	42
4.6.1	Meerdere hoorzittingen op een zittingsdag plannen	42
4.6.2	Vergoedingssysteem commissie aanpassen	42
4.6.3	Notulist of geluidsopname	42
4.6.4	Schriftelijk vragen stellen	43
4.6.5	Advies opstellen na hoorzitting	43
4.6.6	Nabellen	44
4.6.7	Flexibel omgaan met het verzetten van een hoorzitting	44
4.6.8	Mandatering beslissing op bezwaar	44
5.	BELEID VAN ANDERE INSTANTIES	45
5.1	ANDERE GEMEENTEN	45
5.1.1	Gemeente Tilburg	45
5.1.2	Gemeente Rotterdam	47
5.1.3	Gemeente Helmond	48
5.1.4	Gemeente Enschede	49
5.2	UITVOERINGSINSTANTIES SOCIALE ZEKERHEIDSWETTEN	49
5.2.1	Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen	50
5.2.2	Sociale verzekeringsbank	51
6.	CONCLUSIE	53
7.	AANBEVELINGEN	58
	LITERATUURLIJST	61
	BIJLAGEN¹	
Bijlage I	Verordening commissie bezwaarschriften Eindhoven 2006	
Bijlage II	Procesflow bezwaarschriftprocedure Eindhoven	
Bijlage III	Wetgevingsproces	
Bijlage IV	Wet aanpassing bestuursprocesrecht	
Bijlage V	Hoorzittingen waarbij bezwaarmaker niet is verschenen	
Bijlage VI	Steekproef redenen dat bezwaarmakers niet verschijnen	
Bijlage VII	Indicaties en contra-indicaties De andere aanpak	
Bijlage VIII	Steekproef aantal onnodige hoorzittingen per zittingsdag	
Bijlage IX	Interview gemeenten	
Bijlage X	Aanwijzingsbesluit Rotterdam	
Bijlage XI	Interview Uitvoeringsinstanties sociale zekerheidswetten	

¹ Bijlagen zijn apart gebundeld.

Samenvatting

Het doel van dit onderzoek is het doen van aanbevelingen aan de afdeling Bezwaar en Beroep van de gemeente Eindhoven, om de bezwaarschriftprocedure efficiënter vorm te geven, waardoor tijdsverlies en financiële lasten teruggedrongen kunnen worden. De centrale vraag luidt als volgt: *Op welke wijze kan efficiënt worden vormgegeven aan de bezwaarschriftprocedure van de gemeente Eindhoven, rekening houdend met de eisen van de Algemene wet bestuursrecht?*

Het feit dat er regelmatig hoorzittingen worden georganiseerd waarbij de bezwaarmaker niet verschijnt en waarbij geen vragen voor de verweerder zijn, staat een efficiëntere bedrijfsvoering in de weg. Om de hoge kosten en het tijdsverlies ten gevolge van een inefficiënt beleid omtrent de bezwaarschriftprocedure terug te dringen zijn de volgende opties mogelijk:

- *Het horen overdragen.* In de gemeente Eindhoven wordt gehoord door een externe commissie. Overwogen kan worden om te gaan horen volgens het ambtelijk model, het gemend model of het bestuurlijk model. Afweging van de voor- en nadelen van alle varianten leidt tot de conclusie dat het huidige model niet het meest efficiënt is. Aanbevolen wordt om te gaan horen volgens het gemengd model.

- *Positieve variant antwoordkaart.* In het wetsvoorstel Wab is de positieve antwoordkaart toegestaan. Geconcludeerd kan worden dat de positieve antwoordkaart leidt tot meer efficiency in de bezwaarschriftprocedure. Aanbevolen wordt om na invoering van de Wab de positieve antwoordkaart in te voeren, maar deze slechts te gebruiken indien wordt getwijfeld aan het verschijnen van belanghebbenden bij de hoorzitting, en indien wordt overgegaan tot het gemengd model, slechts in zaken die door de commissie worden gehoord.

- *Negatieve variant antwoordkaart.* De negatieve variant van de antwoordkaart is op grond van de Awb toegestaan, maar wordt slechts in kamer vier van de commissie gebruikt. Uit praktijkervaringen kan geconcludeerd worden dat de negatieve antwoordkaart efficiënt is omdat door middel hiervan het aantal afmeldingen vooraf vergroot kan worden. Aanbevolen wordt om ook in de kamers één t/m drie gebruik te maken van de antwoordkaart.

- *Telefonisch horen.* Telefonisch horen is toegestaan, mits het gebeurt met instemming van de bezwaarmaker. Bij het huidige commissiemodel is telefonisch horen niet efficiënt. Indien wordt overgegaan tot het gemengd model wordt aanbevolen om telefonisch te horen in zaken die ambtelijk worden gehoord.

- *De andere aanpak.* De resultaten die kunnen worden bereikt met De andere aanpak worden momenteel niet optimaal benut. Daarom wordt aanbevolen De andere aanpak als vast onderdeel in de bezwaarschriftprocedure in te voeren en tevens gebruik te maken van een dergelijke aanpak bij de vakafdelingen voordat een primair besluit wordt genomen.

- Tot slot zijn er nog een aantal overige verbeterpunten voor de bezwaarschriftprocedure. Om de financiële lasten terug te dringen met behulp van bovengenoemde maatregelen, dient het vergoedingssysteem van de commissie aangepast te worden. Tevens dient men in plaats van een hoorzitting, schriftelijke vragen te stellen aan de verweerder indien belanghebbenden zich hebben afgemeld voor de hoorzitting. Om te achterhalen of, dan wel te stimuleren dat, men naar een hoorzitting komt, is het efficiënt om na te bellen.

Om de doorlooptijden van bezwaarschriftprocedures in te korten, wordt aanbevolen om het conceptadvies vóór de hoorzitting af te schaffen, de beslissing op bezwaar in 'eenvoudige' zaken te mandateren aan het sectorhoofd van Juridische Zaken en gebruik te maken van digitale verslaglegging, of een notulist aan te nemen, voor de verslaglegging ter zitting.

In verband met de kwaliteit van het advies dient de commissie flexibeler om te gaan met het eenmalig verzetten van een hoorzitting. Tot slot dient gestreefd te worden naar één centraal en volledig registratiesysteem en één werkproces voor de kamers één t/m vier.

Afkortingen

AB	AB Rechtspraak Bestuursrecht
AKW	Algemene Kinderbijslagwet
ANW	Algemene Nabestaandenwet
AOW	Algemene ouderdomswet
ABRvS	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Awb	Algemene wet bestuursrecht
B&W	Burgemeester en wethouders
CRvB	Centrale Raad van Beroep
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie
LJN	Landelijk Jurisprudentie Nummer
MvT	Memorie van Toelichting
N.O.	Nationale Ombudsman
NVvR	Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak
OSP	Ondersteuning stadspaleis
RAP	Rechtspositie ambtelijk personeel
RvS	Raad van State
SER	Sociaal Economische Raad
SVB	Sociale verzekeringsbank
UWV	Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Wab	Wet aanpassing bestuursprocesrecht
Wajong	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
WAZ	Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen
WIA	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
WW	Werkloosheidswet
ZW	Ziektewet

1. Inleiding

In de gemeente Eindhoven wordt jaarlijks een groot aantal bezwaarschriften ingediend tegen gemeentelijke beslissingen, zoals tegen beslissingen op vergunningaanvragen, subsidieverzoeken, verzoeken om uitkeringen en handhavingsbesluiten². De Algemene wet bestuursrecht (Awb) bepaalt dat naar aanleiding van deze bezwaarschriften een besluit door het bestuursorgaan moet worden heroverwogen³. De wet stelt een aantal formele vereisten aan het behandelen van een bezwaarschrift, waaronder het horen van partijen. Deze hoorplicht houdt in dat een bestuursorgaan belanghebbenden in de gelegenheid moet stellen om te worden gehoord alvorens op het bezwaar wordt beslist⁴.

1.1 Onderwerp

In deze scriptie worden de resultaten beschreven van een onderzoek naar de wijze waarop de bezwaarschriftprocedure efficiënter kan worden ingericht met inachtneming van de wettelijke regels. Daarbij wordt tevens ingegaan op het wetsvoorstel voor een Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Wab). Er worden zowel voor de huidige situatie als voor de situatie na inwerkingtreding van de Wab aanbevelingen gedaan om de bezwaarschriftprocedure efficiënter in te richten. Onder het begrip efficiënt wordt in deze scriptie verstaan: zo laag mogelijke kosten en zo min mogelijk tijdsverlies, zonder dat daarbij kwaliteit verloren gaat. Eventuele aspecten van kwaliteitsverbetering worden niet buiten beschouwing gelaten.

1.2 Doelgroep

Het onderzoek waarvan in deze scriptie de resultaten zijn beschreven, is uitgevoerd in opdracht van de sector Juridische Zaken afdeling Bezwaar en Beroep van de gemeente Eindhoven. De gemeentelijke organisatie bestaat uit 24 sectoren die worden aangestuurd door de directieraad. De sector Juridische Zaken bestaat uit de afdelingen Juridisch Advies en Bezwaar en Beroep. De juristen van de afdeling Bezwaar en Beroep houden zich bezig met de behandeling van bezwaar- en beroepschriften.

1.3 Probleem

In de Awb is een hoorplicht gecodificeerd. Om uitvoering te geven aan deze hoorplicht, wordt binnen de gemeente Eindhoven voor ieder ingediend bezwaarschrift een hoorzitting georganiseerd, tenzij is voldaan aan één van de gronden genoemd in artikel 7:3 Awb. Regelmatig worden er hoorzittingen georganiseerd waarbij de belanghebbende⁵ niet verschijnt en waarbij er ook geen vragen voor de verweerder zijn. Dit staat een efficiëntere bedrijfsvoering in de weg. Hoge financiële lasten en tijdsverlies zijn hiervan het gevolg.

1.4 Aanleiding van het onderzoek

De gemeente Eindhoven wil, met het oog op het wetsvoorstel Wab, de bedrijfsvoering omtrent de bezwaarschriftprocedure efficiënter vorm geven met als doel financiële lasten en tijdsverlies terug te dringen. Er gaat een uitgebreid proces vooraf aan de totstandkoming van een wetswijziging, en de ervaring leert dat dit proces jarenlang kan duren. Bovendien is niet zeker dat het wetsvoorstel wordt aangenomen. Wellicht kunnen er onder werking van de huidige wet ook maatregelen genomen worden waardoor de bedrijfsvoering omtrent de bezwaarschriftprocedure efficiënter kan verlopen. Daarom is onderzocht op welke wijze

² Gemeente Eindhoven Commissie voor bezwaarschriften 2010, p. 3.

³ Artikel 7:11 lid 1 Awb.

⁴ Artikel 7:2 lid 1 Awb.

⁵ De begrippen 'belanghebbende' en 'belanghebbenden', dienen gelezen te worden als belanghebbende(n). Waar wordt gesproken van het niet verschijnen van belanghebbende(n) bij de hoorzitting, wordt bedoeld het niet verschijnen van belanghebbende(n) en, indien van toepassing, de vertegenwoordiger.

efficiënt invulling kan worden gegeven aan de bezwaarschriftprocedure zowel in de huidige situatie als na inwerking van de Wab.

1.5 Doelstelling en vraagstelling

De doelstelling van het onderzoek is om op 31 mei 2010 een onderzoeksrapport af te leveren aan de afdeling Bezwaar en Beroep van de gemeente Eindhoven, waarin juridische aanbevelingen worden gedaan om de bezwaarschriftprocedure efficiënt vorm te geven, waardoor tijdsverlies en financiële lasten teruggedrongen kunnen worden.

De centrale vraag van het onderzoek luidt als volgt: Op welke wijze kan efficiënt worden vormgegeven aan de bezwaarschriftprocedure van de gemeente Eindhoven, rekening houdend met de eisen van de Algemene wet bestuursrecht?

De centrale vraag wordt beantwoord door de volgende deelvragen:

- Welke eisen stelt de Awb aan de bezwaarschriftprocedure en welk beleid voert de gemeente Eindhoven met betrekking tot deze procedure?
- Wat is de omvang en wat zijn de oorzaken van het probleem?
- Wat zijn mogelijke oplossingen voor het probleem en in hoeverre zijn deze oplossingen houdbaar?
- Wat is de praktijkervaring van andere instanties met deze oplossingen en tot welke resultaten leidt hun beleid?

1.6 Methode van onderzoek

In deze paragraaf wordt de methode van het onderzoek beschreven. Allereerst wordt ingegaan op het type en de methode van het onderzoek. Vervolgens wordt beschreven op welke wijze de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek zijn gewaarborgd. Tot slot wordt kort aangegeven welke onderzoekseenheid centraal staat tijdens het onderzoek.

1.6.1 Type en methode van onderzoek

Bij een kwalitatief onderzoek zijn drie verschillende typen van onderzoek te onderscheiden: beschrijvend, exploratief en toetsingsonderzoek. Dit onderzoek is zowel een beschrijvend als een exploratief onderzoek. De eerste hoofdstukken van het onderzoek zijn voornamelijk beschrijvend van aard. Hierbij worden de kenmerken van het onderzoeksobject geïnterviewd. De latere hoofdstukken zijn te kenmerken als exploratief onderzoek. Ze zijn gericht op de ontwikkeling van een theorie over de wijze waarop efficiënt kan worden vormgegeven aan de bezwaarschriftprocedure.

De methoden van onderzoek zijn deskresearch en fieldresearch. Deskresearch is een vorm van literatuurstudie die wordt uitgevoerd om te kijken wat er al aan bruikbare gegevens beschikbaar is over de onderzoeksvraag. Op basis van de bestaande gegevens wordt beslist wat er nog onderzocht moet worden en op welke wijze dit het beste kan gebeuren. Het deskresearch zal voornamelijk bestaan uit literatuurstudie, documentonderzoek en het raadplegen van wet- en regelgeving en jurisprudentie. Fieldresearch bestaat uit het verzamelen van nieuwe gegevens. Het fieldresearch van dit onderzoek bestaat uit het voeren van gesprekken en het houden van interviews met de respondenten.

1.6.2 Validiteit

Validiteit geeft de mate aan waarin het meetinstrument aan zijn doel beantwoordt. Betrouwbaarheid garandeert niet per definitie validiteit. Maar als een meting niet betrouwbaar is, kan deze ook niet valide zijn. Om te zorgen dat het onderzoek valide is, wordt dus allereerst de betrouwbaarheid gewaarborgd. De wijze waarop de betrouwbaarheid van het onderzoek wordt bewaakt, wordt beschreven in paragraaf 1.6.3. De validiteit in dit onderzoek wordt daarnaast bewaakt door verschillende onderzoeksvormen te hanteren.

1.6.3 Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van een onderzoek wordt bepaald door de bronnen die worden gebruikt. Voor het beoordelen van bronnen op betrouwbaarheid wordt onderscheid gemaakt tussen primaire en secundaire bronnen. Primaire bronnen zijn bronnen die een nieuw stuk opleveren. Secundaire bronnen zijn bronnen die zijn gebaseerd op, of iets beweren over, een oorspronkelijk stuk. De betrouwbaarheid van een onderzoek wordt vergroot door slechts primaire bronnen te gebruiken. In dit onderzoek wordt voornamelijk gebruik gemaakt van primaire bronnen. Voorbeelden van primaire bronnen zijn wet- en regelgeving en jurisprudentie. Een secundaire bron wordt slechts gebruikt na raadpleging van de primaire bron waar de tekst op gebaseerd is, en deze met elkaar in overeenstemming zijn. De betrouwbaarheid tijdens gesprekken/interviews met respondenten wordt bewaakt door telkens na te gaan of het gaat om een objectieve of een subjectieve benadering van het onderwerp. Tevens worden de respondenten nauwkeurig geselecteerd op basis van bijvoorbeeld werkervaring en functie. Bij voorkeur worden meerdere respondenten benaderd voor hetzelfde onderwerp. Tot slot wordt geprobeerd steeds een grondslag te zoeken voor hetgeen wordt beweerd, bijvoorbeeld door naslagwerk te raadplegen.

1.6.4 Onderzoekseenheid

De eerste onderzoekseenheid waar het onderzoek betrekking op heeft zijn individuele personen. Dit zijn de respondenten. De respondenten zijn de bezwaarmakers die ondervraagd zullen worden en de juridisch medewerkers van de gemeente Eindhoven en andere instanties waarmee gesprekken zullen worden gevoerd. Tevens zijn de wet- en regelgeving, jurisprudentie en literatuur omtrent de bezwaarschriftprocedure belangrijke onderzoekseenheden. De locatie waar het onderzoek op is gericht is de afdeling Bezwaar en Beroep van de gemeente Eindhoven.

1.7 Opbouw van de scriptie

In hoofdstuk twee wordt de bezwaarschriftprocedure beschreven. Daarbij wordt allereerst het wettelijk kader beschreven, waarbij in wordt gegaan op de regels uit de Awb. Vervolgens wordt door middel van een werkproces beschreven welk beleid de gemeente Eindhoven voert ter uitvoering van deze wettelijke regels. Tot slot wordt in dit hoofdstuk ingegaan op het wetsvoorstel Wab.

In het volgende hoofdstuk wordt het probleem geanalyseerd. Allereerst wordt de omvang van het probleem beschreven en worden de cijfers die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen geanalyseerd. Vervolgens wordt het probleem verklaard door te beschrijven waarom belanghebbenden niet op een hoorzitting verschijnen en wat de knelpunten in de huidige procedure zijn die het probleem zouden kunnen veroorzaken.

In hoofdstuk vier worden, aan de hand van de knelpunten die zijn beschreven in het voorgaande hoofdstuk, opties beschreven om de bezwaarschriftprocedure efficiënter vorm te geven. Om te bepalen in hoeverre de verschillende opties juridisch houdbaar zijn, wordt aansluiting gezocht bij wet en jurisprudentie. Eveneens worden de voor- en nadelen van de verschillende opties beschreven.

Vervolgens wordt in hoofdstuk vijf door middel van een vergelijkend onderzoek bij andere instanties beschreven in hoeverre de verschillende opties in de praktijk houdbaar zijn. Bij iedere optie genoemd in het voorgaande hoofdstuk is een instantie benaderd die praktijkervaring heeft met dit beleid.

De beantwoording van de deelvragen in de voorgaande hoofdstukken leidt tot een conclusie. Aan de hand van hetgeen uit het onderzoek naar voren is gekomen worden aanbevelingen gedaan aan de gemeente Eindhoven om de bezwaarschriftprocedure efficiënter vorm te geven.

2. Bezwaarschriftprocedure

De bezwaarschriftprocedure van de Awb vormt een belangrijk moment in de gedachtewisseling tussen burgers en bestuursorganen over een besluit dat is genomen door het bestuur. De procedure biedt de burger de gelegenheid om de juistheid van een besluit aan de orde te stellen. Het bestuursorgaan krijgt de mogelijkheid om fouten te herstellen, zonder dat er een rechter aan te pas hoeft te komen⁶. In dit hoofdstuk wordt het wettelijk kader van de bezwaarschriftprocedure beschreven. Daarbij wordt ingegaan op de regels uit de Awb. Vervolgens wordt beschreven welk beleid de afdeling Bezwaar en Beroep van de gemeente Eindhoven voert omtrent de bezwaarschriftprocedure. Tot slot wordt ingegaan op het wetsvoorstel Wab.

2.1 Juridisch kader

De bezwaarschriftprocedure is samen met het administratief beroep geregeld in de hoofdstukken zes en zeven van de Awb. In hoofdstuk zes zijn algemene bepalingen opgenomen over de bezwaarschriftprocedure en het administratief beroep. Hoofdstuk zeven bevat bijzondere bepalingen voor beide procedures. In het bijzonder bevat hoofdstuk zeven, in de artikelen 7:1 tot en met 7:15, regelgeving die voor het werkproces met betrekking tot de bezwaarschriftprocedure van belang zijn.

2.1.1 Functie van de bezwaarschriftprocedure

Artikel 7:11 lid 1 Awb bepaalt dat indien een bezwaar ontvankelijk is, volledige heroverweging van het bestreden besluit plaatsvindt. Een andere belangrijke functie van de bezwaarschriftprocedure is de zeefwerking. Door de bezwaarschriftprocedure als verplichte voorprocedure voor te schrijven, kan het aantal zaken dat aan de rechter wordt voorgelegd worden beperkt⁷.

2.1.2 Wanneer kan een bezwaarschrift worden ingediend?

Een bezwaarschrift kan worden ingediend tegen een besluit. Een besluit is een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling⁸. Voor de toepassing van wettelijke voorschriften over bezwaar en beroep worden de schriftelijke weigering om een besluit te nemen en het niet tijdig nemen van een besluit gelijk gesteld met een besluit⁹. De bezwaarschriftprocedure wordt dan overgeslagen¹⁰. Het recht om tegen een besluit van een bestuursorgaan op te komen is beperkt tot belanghebbenden. Een belanghebbende is degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken¹¹. In vaste jurisprudentie is dit begrip nader uitgewerkt. Om te kunnen worden aangemerkt als belanghebbende dient sprake te zijn van een eigen, persoonlijk, objectief bepaalbaar, rechtstreeks en actueel belang. Het vereiste van een persoonlijk belang is aldus ingevuld, dat het belang zich op enige wijze onderscheidt van belangen van andere betrokkenen¹².

2.1.3 Bezwaarschriftprocedure als voorportaal

Artikel 7:1 vormt het centrale artikel in de Awb met betrekking tot de bezwaarschriftprocedure. Daarin wordt bepaald dat een belanghebbende eerst een bezwaarschrift moet indienen bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen, alvorens de rechtsgang bij de administratieve kamer van de rechtbank openstaat¹³. Hierop gelden enkele uitzonderingen, zoals wanneer het besluit in bezwaar of beroep is genomen, het

⁶ Ministerie van Justitie & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2004, p. 5.

⁷ Winter 2003, p. 8.

⁸ Artikel 1:3 lid 1 Awb.

⁹ Artikel 6:2 Awb.

¹⁰ Artikel 6:12 Awb.

¹¹ Artikel 1:2 lid 1 Awb.

¹² Buuren en Borman 2009, (T&C Awb), Opmerking bij artikel 1:2 lid 1 Awb.

¹³ Goorden 2003, p. 183.

besluit aan goedkeuring is onderworpen, het besluit een goedkeuring of een weigering daarvan inhoudt, het besluit is voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 of het beroep zich richt tegen het niet tijdig nemen van een besluit. Daarnaast zijn onder andere in de artikelen 8:2 en 8:4 Awb bepalingen opgenomen die het bereik van de bezwaarschriftprocedure inperken. De Awb bevat ook bepalingen die de mogelijkheden voor de bezwaarschriftprocedure verruimen. Voor de belangrijkste bepalingen hieromtrent wordt verwezen naar artikel 6:1, 6:2 en 8:1 Awb.

Artikel 7:1a Awb bevat een mogelijkheid om de bezwaarschriftprocedure over te slaan. Op verzoek van de indiener van het bezwaarschrift kan het bestuursorgaan instemmen met het instellen van rechtstreeks beroep. Hiervoor dient wel aan bepaalde voorwaarden te zijn voldaan en de zaak dient geschikt te zijn om de bezwaarschriftprocedure over te slaan¹⁴. Door invoering van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen is er een mogelijkheid tot rechtstreeks beroep in het leven geroepen bij niet tijdig beslissen van het bestuursorgaan. Deze regeling wordt nader beschreven in paragraaf 2.1.5.

2.1.4 Hoorplicht

De hoorplicht houdt in dat een bestuursorgaan een belanghebbende in de gelegenheid moet stellen om te worden gehoord, voordat op het bezwaarschrift wordt beslist¹⁵. Het horen is een essentieel onderdeel in de bezwaarschriftprocedure¹⁶. Het vervult een functie bij het verzamelen van feiten en omstandigheden, het verkrijgen van inzicht in de betrokken belangen, het toelichten van de wijze van totstandkoming van een besluit en het zoeken naar een oplossing voor het probleem. Tevens is in de hoorplicht een belangrijke rol weggelegd voor het herstellen van het vertrouwen van de burger en het wegnemen van emotionele spanningen¹⁷.

Uitzonderingen op de hoorplicht

Op de hoorplicht zijn in artikel 7:3 Awb een beperkt aantal uitzonderingen geformuleerd. In de jurisprudentie is besloten dat deze gronden restrictief moeten worden uitgelegd¹⁸. Van het horen van belanghebbenden kan worden afgezien indien:

- a. Het bezwaar kennelijk niet ontvankelijk is.
Als direct kan worden vastgesteld, dat er formele belemmeringen zijn om (inhoudelijk) op het bezwaarschrift in te gaan, is het bezwaarschrift kennelijk niet-ontvankelijk. Belanghebbenden hoeven niet te worden gehoord. Bestaat er enige vorm van twijfel over de ontvankelijkheid, dan moet wel worden gehoord¹⁹.
- b. Het bezwaar kennelijk ongegrond is.
Als op grond van de wet en vaste jurisprudentie kan worden verondersteld dat het bezwaar van de belanghebbende geen enkele kans van slagen zal hebben, kan van een hoorzitting worden afgezien. Het bezwaarschrift is dan kennelijk ongegrond. Men kan pas spreken van kennelijke ongegrondheid, indien uit het bezwaarschrift zelf al direct blijkt dat de aangevoerde bezwaren ongegrond zijn en er redelijkerwijs over die conclusie geen twijfel mogelijk is²⁰.
- c. De belanghebbenden hebben verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord.
Het horen kan alleen achterwege blijven als betrokkene aantoonbaar te kennen heeft

¹⁴ Gemeente Eindhoven Advisering & Ondersteuning, Afd. Juridische zaken & Int. Veiligheid 2008, p. 35.

¹⁵ Art. 7:2 Awb.

¹⁶ CRvB 23 december 1996, AB 1997, 239.

¹⁷ Ministerie van Justitie & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2004, p. 45.

¹⁸ CRvB 29 juni 1995, JB 1995, 180.

¹⁹ Ministerie van Justitie & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2004, p. 33.

²⁰ Pres. CRvB 11 april 1995, KG 1995, 245 en N.O. 26 september 1997, AB 1998, 7.

gegeven dat hij niet wil worden gehoord. Dit mag niet te snel worden aangenomen²¹. De verklaring zal bij voorkeur schriftelijk moeten worden vastgelegd.

- d. Aan het bezwaar volledig tegemoet wordt gekomen en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen kunnen worden geschaad.
Als men direct kan vaststellen dat de indiener gelijk heeft en dat het bestuursorgaan volledig aan zijn bezwaar tegemoet kan komen, is een hoorzitting uiteraard niet nodig, het bezwaar is 'kennelijk gegrond'²².

Indien ten onrechte wordt nagelaten de indiener van het bezwaarschrift, of eventueel een derde belanghebbende, in de gelegenheid te stellen om te worden gehoord, is dat in beginsel voldoende reden voor vernietiging van een besluit²³.

Beslissingsbevoegdheid ten aanzien van horen

De gronden genoemd in artikel 7:3 Awb zijn belangrijk omdat een hoorzitting in de hier genoemde gevallen zou leiden tot onnodige werkbelasting en tijdverlies voor het bestuursorgaan. De wetgever gaat ervan uit dat het bestuursorgaan zelf beslist of van het horen kan worden afgezien. Als een adviescommissie als bedoeld in artikel 7:13 Awb is ingeschakeld (hierna: commissie), beslist de commissie hierover, voor zover bij wettelijk voorschrift niet anders is bepaald²⁴.

Wie hoort?

Het horen geschiedt door een persoon die niet bij de voorbereiding van het bestreden besluit betrokken is geweest, of door meerdere personen van wie de meerderheid, onder wie degene die het horen leidt, niet bij de voorbereiding van het besluit betrokken is geweest. Tevens kan het horen geschieden door het bestuursorgaan zelf of een lid ervan²⁵. Op grond van artikel 7:13 Awb kan het horen worden overgedragen aan een externe commissie.

Op basis van de Awb zijn dus vier basismodellen te onderscheiden voor afhandeling van bezwaarschriften:

- het commissiemodel: een onafhankelijke adviescommissie;
- het ambtelijk horen model: ambtelijk horen en adviseren;
- het gemengde model: deels een onafhankelijke commissie en deels ambtelijk horen en adviseren;
- het bestuurlijk horen model: horen en adviseren door burgemeester of wethouder²⁶.

De hoorzitting

Het bestuursorgaan beslist of het horen in het openbaar plaatsvindt²⁷. In beginsel worden belanghebbenden in elkaars aanwezigheid worden gehoord. Indien aannemelijk is dat gezamenlijk horen een zorgvuldige behandeling zal belemmeren of dat tijdens het horen feiten of omstandigheden bekend zullen worden waarvan geheimhouding om gewichtige redenen is geboden, kunnen belanghebbenden afzonderlijk worden gehoord²⁸. Op verzoek van de belanghebbende kunnen door hem meegebrachte deskundigen en getuigen worden gehoord²⁹. Na afloop van het horen wordt hiervan een verslag gemaakt.³⁰ Als na het horen feiten of omstandigheden bekend worden aan het bestuursorgaan die van aanmerkelijk belang kunnen zijn voor de op het bezwaar te nemen beslissing, wordt dit aan de

²¹ CRvB 25 januari 1996, AB 1996,126.

²² Ministerie van Justitie & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2004, p. 36.

²³ Buuren en Borman 2009, (T&C Awb), Opmerking bij artikel 7:2 Awb.

²⁴ Ministerie van Justitie & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2004, p. 36.

²⁵ Artikel 7:5 lid 1 Awb.

²⁶ <www.raad.delft.nl> commissies, bestuur middelen en economie, 2005, Nota, 25 maart 2010.

²⁷ Artikel 7:5 lid 2 Awb.

²⁸ Artikel 7:6 lid 1 en lid 2 Awb.

²⁹ Artikel 7:8 Awb.

³⁰ Artikel 7:7 Awb.

belanghebbenden medegedeeld en worden zij in de gelegenheid gesteld daarover te worden gehoord³¹. Tijdens het horen kan het bezwaarschrift mondeling worden ingetrokken³².

2.1.5 Beslissing op bezwaar

Schorsende werking

Het bezwaarschrift schorst niet de werking van het besluit waartegen het is gericht, tenzij bij of krachtens wettelijk voorschrift anders is bepaald³³.

Beslistermijn

Het bestuursorgaan beslist binnen zes weken op het bezwaarschrift, gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken. Indien een commissie is ingesteld voor advies over de beslissing op het bezwaarschrift, bedraagt deze termijn twaalf weken. Het bestuursorgaan kan de beslissing voor ten hoogste zes weken verdagen. Verder uitstel is slechts mogelijk indien alle belanghebbenden daarmee instemmen, de indiener van het bezwaarschrift daarmee instemt en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen kunnen worden geschaad, of dit nodig is in verband met de naleving van wettelijke procedurevoorschriften. Als de indiener van het bezwaarschrift een verzuim moet herstellen, bijvoorbeeld omdat de motivering bij het bezwaarschrift ontbreekt, wordt de termijn opgeschort tot de dag waarop het verzuim is hersteld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken³⁴.

Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen

Door invoering van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen zijn een tweetal regelingen in het leven geroepen voor die gevallen waarin het bestuursorgaan niet binnen de daarvoor gestelde termijn beslist. Ten eerste de regeling waarbij het bestuursorgaan een dwangsom verschuldigd kan zijn voor iedere dag dat de beslissing uitblijft. Ten tweede de regeling van rechtstreeks beroep. Voor deze nieuwe regelingen moet tegen het niet tijdig nemen van een besluit een ingebrekestelling naar het bestuursorgaan gestuurd worden. Na de ingebrekestelling heeft het bestuursorgaan een termijn van twee weken om een besluit te nemen. Indien twee weken na het ontvangst van de ingebrekestelling nog geen besluit is genomen, verbeurt het bestuursorgaan per dag dat het besluit uitblijft een dwangsom. Deze dwangsom is verbonden aan een maximum van 42 dagen en bedraagt ten hoogste 1260 euro³⁵. Als twee weken nadat de aanvrager de ingebrekestelling heeft verzonden, nog geen besluit is genomen, kan daarnaast rechtstreeks beroep ingesteld worden.

Beslissing op het bezwaarschrift

De wet schrijft niet voor wat de beslissing op het bezwaarschrift moet of kan inhouden. Slechts in artikel 7:11 lid 2 Awb wordt gesproken van de mogelijke noodzaak tot herroepen van het bestreden besluit en het daarvoor in de plaats stellen van een ander besluit. In de praktijk zijn de volgende situaties mogelijk:

- het bezwaar is niet-ontvankelijk;
- het bezwaar is ongegrond;
- het bezwaar is gegrond;
- het bezwaar is deels gegrond³⁶.

2.2 Bezwaarschriftprocedure gemeente Eindhoven

In deze paragraaf wordt beschreven welk beleid de gemeente Eindhoven voert met betrekking tot de bezwaarschriftprocedure. Aangezien het werkproces van kamer één t/m

³¹ Artikel 7:9 Awb.

³² Artikel 6:21 lid 2 Awb.

³³ Artikel 6:16 Awb.

³⁴ Artikel 7:10 Awb.

³⁵ Artikel 4:17 Awb.

³⁶ Ministerie van Justitie & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2004, p. 61.

drie afwijkt van het werkproces van kamer vier, worden beiden processen stapsgewijs beschreven. De informatie uit deze paragraaf is grotendeels verzameld door gesprekken te voeren met zowel het secretariaat als de juristen op de werkvloer. In bijlage II is een procesflow opgenomen van het werkproces van kamer één t/m vier.

2.2.1 Commissie

Tot september 2006 werd slechts een klein deel van de ingekomen bezwaarschriften voorgelegd aan de externe adviescommissie. Het overgrote deel werd ambtelijk afgehandeld. Deze ambtelijke afhandeling was ondergebracht bij verschillende gemeentelijke diensten.

In het najaar van 2006 is de Verordening commissie bezwaarschriften Eindhoven 2006³⁷ ingevoerd. Hierin wordt het horen in bezwaarschriftprocedures opgedragen aan een onafhankelijke (externe) adviescommissie bezwaarschriften. Bij het instellen van de commissie speelden de volgende aspecten een rol:

- De gemeente streefde naar uniformiteit in de wijze van afhandelen van bezwaarschriften;
- er was de wens om een commissie samen te stellen uit externe leden;
- de commissie wilde meer onderwerpen behandelen;
- de gemeente wilde komen tot een optimale rechtsbescherming voor de burgers;
- er werd gestreefd naar een transparante besluitvorming, waarbij men open wilden staan voor een kritische beoordeling via een externe en onafhankelijke commissie³⁸.

Alle bezwaarschriften, met uitzondering van bezwaarschriften tegen WOZ-beschikkingen en gemeentelijke belastingen, worden voorgelegd aan de commissie. De commissie bekijkt de zaak opnieuw en adviseert de gemeente bij het nemen van een beslissing op het bezwaarschrift. De voorzitter en de leden van de commissie maken geen deel uit van, en zijn niet werkzaam onder verantwoordelijkheid van, een bestuursorgaan van de gemeente Eindhoven³⁹. De commissie is onderverdeeld in kamers die ieder andere categorieën bezwaarschriften behandelen.

Kamer	Categorie bezwaarschriften
1	Ruimtelijke ordening, bouwen en milieu
2	Openbare orde en veiligheid
3	Personeelsaangelegenheden, subsidies en overige zaken
4	Sociale zaken

Tabel 1: onderverdeling kamers commissie

De commissie wordt ondersteund door een ambtelijk secretariaat, dat onderdeel uitmaakt van de afdeling Bezwaar en Beroep van de Sector Juridische Zaken. De secretaris is een ambtenaar die wordt aangewezen door het college van B&W en heeft tot taak het ondersteunen van de commissie. De commissie van de gemeente Eindhoven wordt ondersteund door in totaal tien secretarissen.

2.2.2 Werkproces kamer één tot en met drie

In deze paragraaf wordt stapsgewijs het werkproces van kamer één t/m drie beschreven. Voor het voeren van verweer zijn de diverse vakafdelingen van de diensten betrokken (hierna: vakdienst).

1. Ontvangst

Het bezwaarschrift komt binnen bij de postkamer van de gemeente Eindhoven. Vanuit de postkamer wordt het bezwaarschrift doorgestuurd naar het secretariaat van de afdeling

³⁷ Bijlage I

³⁸ Gemeente Eindhoven Advisering & Ondersteuning, Afd. Juridische zaken & Int. Veiligheid 2008, p. 7.

³⁹ Artikel 3 Verordening commissie bezwaarschriften gemeente Eindhoven 2006.

Bezwaar en Beroep en wordt daar geregistreerd in Octopus. De administratie toetst, eventueel in samenspraak met de secretaris, het bezwaarschrift op ontvankelijkheid.

Bij ontvankelijkheid van het bezwaarschrift wordt een ontvangstbevestiging naar de belanghebbende gestuurd. Bij voorlopige niet-ontvankelijkheid wordt een ontvangstbevestiging gestuurd met een aantekening dat het verzuim hersteld kan worden. Als het bezwaarschrift na de mogelijkheid tot herstel van het verzuim niet ontvankelijk is, wordt direct overgegaan tot het opstellen van het conceptadvies.

Als het bezwaarschrift ontvankelijk is wordt het medegedeeld aan de vakdienst en de betrokkenen. In deze fase wordt eveneens gekeken naar de mogelijkheden voor toepassing van 'De andere aanpak'. Deze aanpak houdt in dat met belanghebbenden, of de medewerker die het primaire besluit heeft genomen, contact wordt opgenomen om het bestreden besluit te bespreken, met als doel een verdere bezwaarschriftprocedure te voorkomen. In bezwaarschriftprocedures met betrekking tot bouw- en woningtoezicht, wordt het contact in het kader van De andere aanpak gelegd door de medewerkers van de vakafdelingen, die eveneens belast zijn met het voeren van verweer⁴⁰. In uitzonderlijke gevallen kan een externe mediator ingeschakeld worden. Is een zaak niet geschikt voor toepassing van De andere aanpak, of wordt de bezwaarschriftprocedure toch doorgezet na een mislukte poging, dan wordt de vakdienst verzocht het procesdossier toe te sturen en een verweerschrift op te stellen.

2. Voorbereiding zitting

Bij ontvangst van het procesdossier en het verweer wordt de zaak door het secretariaat gepland op hoorzitting. Vervolgens wordt de zaak toegewezen aan een secretaris. Het bezwaarschrift met de daarbij overlegde stukken wordt zo spoedig mogelijk in handen van de secretaris gesteld⁴¹. De secretaris gaat vervolgens over tot voorbereiding van de zaak.

Het secretariaat nodigt de belanghebbenden en de betreffende vakdienst tenminste twee weken vóór de zitting schriftelijk uit. In bijzondere gevallen kan van deze termijn afgeweken worden⁴². In de praktijk wordt de uitnodiging drie weken voor de zitting verstuurd. In deze uitnodiging staan de tijd en de plaats van de hoorzitting. De data van de hoorzittingen liggen vast in een jaarplanning. Aan de hand van een analyse van het aantal bezwaarschriften van het afgelopen jaar wordt in overleg met de commissie aan het begin van het jaar een planning gemaakt met vaste zittingsdata. Bij binnenkomst van een bezwaarschrift wordt de hoorzitting gepland op één van deze data. Als belanghebbenden niet kunnen verschijnen op de geplande datum, dienen zij dit uiterlijk een week voor de zitting aan te geven. In overleg met de voorzitter van de commissie wordt bekeken of de hoorzitting verzet kan worden naar een andere datum. Slechts in zeer uitzonderlijke gevallen wordt de hoorzitting verzet. Als de hoorzitting niet wordt verzet, gaat deze door op de geplande datum. Samen met de uitnodiging verstuurt de secretaris het procesdossier en het verweer naar de belanghebbenden en het verwerend orgaan. Vervolgens stelt de secretaris een conceptadvies op.

3. Hoorzitting

Voor eenvoudige zaken wordt een enkelvoudige hoorzitting georganiseerd. Dit betekent dat er enkel een voorzitter en een secretaris aanwezig zijn bij de hoorzitting. Bij een meervoudige behandeling van het bezwaarschrift is de volledige commissie aanwezig. Deze commissie bestaat uit twee leden en een voorzitter. Tevens is er één secretaris aanwezig tijdens de hoorzitting. De keuze voor een enkelvoudige dan wel meervoudige behandeling van het bezwaarschrift is aan de secretaris. De partijen, bezwaarmaker en verweerder,

⁴⁰ Gemeente Eindhoven commissie voor bezwaarschriften 2009, p. 9.

⁴¹ Artikel 8 Verordening commissie bezwaarschriften gemeente Eindhoven 2006.

⁴² Artikel 12 Verordening commissie bezwaarschriften gemeente Eindhoven 2006.

krijgen tijdens de zitting de gelegenheid om hun standpunt mondeling toe te lichten. Na afloop van de zitting stelt de secretaris een verslag op van de hoorzitting⁴³.

4. Advies

De secretaris stelt een advies op en zendt dit samen met het verslag van de hoorzitting naar de commissie. De commissie kan akkoord gaan met het advies van de secretaris, of hier wijzigingen in aanbrengen. De commissie geeft dus het definitieve advies. Zij beraadslaagt hierover achter gesloten deuren en beslist bij een meerderheid van stemmen⁴⁴. Het definitieve advies van de commissie wordt naar de vakdienst en de bezwaarmaker verzonden.

5. Besluitvorming

De vakdienst kan akkoord gaan met het advies van de commissie, maar is hiertoe niet verplicht. Als de vakdienst besluit af te wijken van het advies dan wordt dit een contrair advies genoemd. Een dergelijk advies dient gemotiveerd te worden. In veruit de meeste gevallen gaat de vakdienst akkoord met het advies van de commissie.

De beslissing op bezwaar en het dossier worden door de juridisch medewerker samengesteld. Dit is de secretaris, die op dat moment optreedt als juridisch medewerker. Er zijn verschillende soorten dossiers. Voor besluiten die door de burgemeester zijn genomen wordt een B-dossier opgemaakt, dit is bijvoorbeeld het geval in zaken betreffende de openbare orde en veiligheid. Het B-dossier wordt aan de burgemeester voorgelegd. De burgemeester neemt het definitieve besluit op het bezwaarschrift. Voor besluiten van het college van B&W wordt een P-dossier gemaakt. Het college van B&W neemt het uiteindelijke besluit op het bezwaarschrift. De beslissing van het college van B&W op bezwaar is gemandateerd aan de portefeuillehouders. Als de burgemeester, of de wethouder namens het college van B&W, akkoord gaat, wordt het besluit na ondertekening door de gemeentesecretaris definitief verzonden aan de betrokkene.

2.2.3 Werkproces kamer vier

In kamer vier worden bezwaarschriften behandeld op het gebied van sociale zaken. Voor het voeren van verweer zijn de juristen van de sector Ondersteuning stadspleinen (OSP) betrokken.

1. Ontvangst

De administratieve werkzaamheden voor kamer vier zijn niet in één hand⁴⁵. Het secretariaat van kamer vier bevindt zich op de afdeling Bezwaar en Beroep (het secretariaat van de commissie). De bezwaarschriften komen echter binnen bij de sector OSP. Het bezwaarschrift wordt gedigitaliseerd en opgeslagen in het digitale informatiesysteem en geregistreerd in GWS4all. Het secretariaat van de commissie op de afdeling Bezwaar en Beroep kan de stukken uit het systeem halen.

De administratief medewerker bij OSP stelt het juridisch procesdossier op. Vervolgens wordt het bezwaarschrift op ontvankelijkheid getoetst en wordt een ontvangstbevestiging gestuurd aan de bezwaarmaker. Eventueel wordt de mogelijkheid geboden om verzuim te herstellen⁴⁶.

De behandelend jurist van OSP haalt het procesdossier op uit GWS4all. Hij koppelt het bezwaarschrift terug met de medewerker die het primaire besluit heeft genomen. In deze fase kan worden overgegaan tot ambtelijke herziening als besloten wordt tot tegemoetkoming aan het bezwaar. Ook kan door toepassing van De andere aanpak getracht

⁴³ Art. 7:7 Awb.

⁴⁴ Artikel 16 Verordening commissie bezwaarschriften gemeente Eindhoven 2006.

⁴⁵ Gemeente Eindhoven Advisering & Ondersteuning, Afd. Juridische zaken & Int. Veiligheid 2008, p. 22.

⁴⁶ Gemeente Eindhoven Advisering & Ondersteuning, Afd. Juridische zaken & Int. Veiligheid 2008, p. 12.

worden dat de bezwaarmaker het bezwaarschrift intrekt. Is dit niet mogelijk, of leidt het niet tot de gewenste resultaten, dan gaat de behandelend jurist over tot het opstellen van een verweerschrift. Het verweerschrift wordt samen met een kopie van het procesdossier aan het secretariaat van de commissie gestuurd⁴⁷.

2. Voorbereiding zitting

Na ontvangst van de stukken door het secretariaat van de commissie, wordt de zaak geregistreerd in een Excel-bestand en ingepland voor een hoorzitting. Daarbij wordt evenals in kamer één t/m drie gebruik gemaakt van een jaarplanning. Vervolgens worden de belanghebbenden en de verwerende jurist van OSP uitgenodigd voor de hoorzitting. De secretaris van de commissie bereidt de hoorzitting voor en stelt een conceptadvies op. Dit advies wordt een week voor de zitting toegezonden aan de commissie⁴⁸. Bij het uitnodigen van de belanghebbenden voor de zitting wordt een zogenaamde negatieve variant van de antwoordkaart gehanteerd. Dit houdt in dat samen met de uitnodiging voor de hoorzitting een reactieformulier wordt gestuurd, welke de belanghebbende kan retourneren als hij niet wil worden gehoord. Op het reactieformulier kan de belanghebbende aangeven dat hij niet op de hoorzitting zal verschijnen, niet zal verschijnen maar uiterlijk één week voor de zitting schriftelijk zal reageren, of op geen enkele wijze zal reageren. Als het reactieformulier niet wordt teruggestuurd, gaat de hoorzitting gewoon door. Als de belanghebbende op het reactieformulier aangeeft dat hij niet op de hoorzitting verschijnt, wordt aan de commissie gevraagd of zij vragen hebben aan de verweerder. Als de commissie vragen heeft kan worden besloten om de zitting toch door te laten gaan.

3. Hoorzitting

Met betrekking tot de hoorzitting wordt verwezen naar hetgeen hierover is vermeld voor de kamers één t/m drie.

4. Advies

De secretaris maakt het advies en zendt dit samen met het verslag van de hoorzitting naar de commissie. Het advies wordt ter goedkeuring voorgelegd aan de commissie. De commissie kan akkoord gaan met het advies van de secretaris, of hier wijzigingen in aanbrengen. De commissie geeft dus het definitieve advies.

5. Besluitvorming

Het advies van de commissie wordt doorgestuurd aan de behandelend jurist van de afdeling verweer bij OSP. Na ontvangst van dit advies bereidt de behandelend jurist de beslissing op bezwaar voor. Indien de commissie het bezwaarschrift gegrond acht, kan de behandelend jurist besluiten contrair te gaan. Dit dient gemotiveerd te worden. De behandelend jurist stelt het dossier op. Als het college van B&W akkoord gaat wordt het besluit door de administratie verzonden aan de betrokkene⁴⁹. Het bestuursorgaan neemt dus het uiteindelijke besluit. De beslissing van het college van B&W op bezwaar is gemandateerd aan de portefeuillehouders. Als de wethouder namens het college van B&W akkoord gaat, wordt het besluit na ondertekening door de gemeentesecretaris definitief verzonden aan de betrokkene.

2.3 Wet aanpassing bestuursprocesrecht

De Wab beoogt het bestuursprocesrecht op een aantal onderdelen te verbeteren en te vereenvoudigen. Deze wetwijziging heeft ook gevolgen voor de bezwaarschriftprocedure. In deze paragraaf worden de aspecten uit het wetsvoorstel beschreven die in het kader van dit onderzoek van belang zijn. Bijlage III geeft de stand van zaken van het wetsvoorstel weer.

⁴⁷ Gemeente Eindhoven Advisering & Ondersteuning, Afd. Juridische zaken & Int. Veiligheid 2008, p. 12.

⁴⁸ Gemeente Eindhoven Advisering & Ondersteuning, Afd. Juridische zaken & Int. Veiligheid 2008, p. 12.

⁴⁹ Gemeente Eindhoven Advisering & Ondersteuning, Afd. Juridische zaken & Int. Veiligheid 2008, p. 13.

2.3.1 Inhoud wetsvoorstel

Het wetsvoorstel bouwt in belangrijke mate voort op de resultaten van verschillende evaluaties van de Awb⁵⁰. Het meest substantiële onderdeel in het wetsvoorstel is de concentratie van het bestuursprocesrecht in de Awb. In verband daarmee wordt onder andere het hoger beroep ondergebracht in de Awb. Naast dit substantiële onderdeel, bevat het conceptwetsvoorstel een aantal andere wijzigingen dan wel aanvullingen van de Awb. Voor dit onderzoek is van belang de wijziging die de antwoordkaartmethode bij het horen in bezwaar en beroep toestaat. In bijlage IV is een lijst opgenomen met de overige wijzigingen uit het wetsvoorstel.

2.3.2 Redenen voor het toestaan van de antwoordkaartmethode

Volgens de Memorie van Toelichting (MvT) op het wetsvoorstel is de rechtspraak te restrictief op het gebied van het hanteren van een antwoordkaartmethode bij het uitnodigen voor een hoorzitting. In de praktijk leidt dit tot het probleem dat bestuursorganen ook voor mensen die niet reageren een hoorzitting moeten organiseren. Het kan daarbij voorkomen dat de belanghebbenden niet op de hoorzitting verschijnen, hetgeen betekent dat er onnodig kosten zijn gemaakt. Vooral voor gemeenten die een groot aantal bezwaarschriften behandelen is dit een probleem. Naast onnodige kosten leidt het tot veel tijdsverlies.

De minister is van oordeel dat in redelijkheid van burgers verwacht kan worden dat zij kunnen aangeven of zij gebruik wensen te maken van het recht om te worden gehoord. Daarom wordt voorgesteld om in de wet uitdrukkelijk te bepalen dat van het horen mag worden afgezien indien de indiener van het bezwaarschrift niet binnen een daartoe gestelde termijn heeft aangegeven dat hij van de uitnodiging gebruik wenst te maken⁵¹. Dit onderdeel uit het wetsvoorstel wordt in de MvT zeer summier gemotiveerd.

2.3.3 Wijziging artikel 7:3 Awb

De wijziging met betrekking tot de hoorplicht wordt wettelijk vormgegeven door een extra lid toe te voegen aan artikel 7:3 Awb. Na invoering van het wetsvoorstel komt het artikel als volgt te luiden:

Artikel 7:3

Van het horen van een belanghebbende kan worden afgezien indien:

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

⁵⁰ <www.justitie.nl> onderwerpen, wetgeving, awb, voorontwerpen, Wet aanpassing bestuursprocesrecht, MvT wet aanpassing bestuursprocesrecht, 5 maart 2010.

⁵¹ <www.justitie.nl> onderwerpen, wetgeving, awb, voorontwerpen, Wet aanpassing bestuursprocesrecht, MvT wet aanpassing bestuursprocesrecht, 5 maart 2010.

3. Analyse van het probleem

Het feit dat er regelmatig hoorzittingen worden georganiseerd waarbij de bezwaarmaker niet verschijnt en waarbij ook geen vragen voor de verweerder zijn, staat een efficiëntere bedrijfsvoering in de weg. In dit hoofdstuk wordt dit probleem geanalyseerd. Allereerst wordt de omvang van het probleem in kaart gebracht. Vervolgens wordt beschreven waarom belanghebbenden niet op een hoorzitting verschijnen en wat de knelpunten in de huidige procedure zijn. Hiermee wordt het probleem verklaard.

3.1 Omvang

In deze paragraaf worden eerst de resultaten van het onderzoek, naar het aantal zaken waarin geen belanghebbenden zijn verschenen, geanalyseerd. Vervolgens worden globaal de kosten en de doorlooptijd van een bezwaarschriftprocedure beschreven.

3.1.1 Aantal hoorzittingen waarbij geen belanghebbende verschijnt

Binnen de afdeling Bezwaar en Beroep van de gemeente Eindhoven wordt niet bijgehouden hoe vaak het voorkomt dat er geen belanghebbende verschijnt op een hoorzitting. Tevens wordt niet geregistreerd hoeveel afmeldingen er jaarlijks binnenkomen. Om toch een beeld te krijgen van de omvang van het probleem is hier gedurende de periode november 2009 t/m februari 2010 onderzoek naar gedaan. In bijlage V zijn de resultaten van dit onderzoek van de kamers afzonderlijk opgenomen. In tabel twee zijn de gegevens van alle kamers verwerkt. Voor de toelichting op deze tabel wordt verwezen naar bijlage V.

	Geplande hoorzittingen	Afmeldingen	Niet verschenen
Kamer 1	52	5 (62,5%*)	8 (15,38%**)
Kamer 2	26	5 (71,43*)	7 (26,92%**)
Kamer 3	53	9 (50%*)	18 (33,96%**)
Kamer 4	176	53 (73,61*)	72 (40,91%**)
Totaal	307	72 (68,57%*)	105 (34,20%**)

Tabel 2: aantal hoorzittingen van kamer 1 t/m 4 waarbij geen belanghebbende is verschenen

*Percentage afmeldingen van het totaal aantal hoorzittingen waarbij geen belanghebbende is verschenen.

**Percentage hoorzittingen waarbij geen belanghebbende is verschenen van het totaal aantal geplande hoorzittingen.

Algemeen

Tijdens het onderzoek is de secretarissen van de verschillende kamers gevraagd een schatting te maken van het percentage zaken waarin geen belanghebbende op de hoorzitting verschijnt. Naar schatting van de secretarissen in de kamers één t/m drie verschijnt 80 à 90% van de bezwaarmakers op de hoorzitting. In kamer vier is de schatting van de secretarissen dat 60 à 70% verschijnt. Opmerkelijk is dat de secretarissen dit percentage boven het werkelijke percentage inschatten.

In totaal zijn in 34,20% van de hoorzittingen geen belanghebbenden verschenen. Zoals blijkt uit het schema meldt het merendeel van de bezwaarmakers die niet verschijnen zich vooraf af. Als namelijk wordt gekeken naar het percentage zaken waarin onverwachts geen belanghebbende op de hoorzitting verschijnt, dan is dit een stuk lager (10,75%⁵²) als het totaal aantal zaken waarin geen belanghebbende op de hoorzitting verschijnt (34,20%). Dit percentage zou wellicht nog verder terug gebracht kunnen worden door één van de oplossingen als beschreven in hoofdstuk vier in te voeren. In de meeste gevallen dat een afmelding tijdig binnenkomt, wordt besloten de hoorzitting toch door te laten gaan in verband

⁵² Percentage zaken waarin onverwachts geen belanghebbende op de hoorzitting verschijnt, van het totaal aantal geplande hoorzittingen.

met vragen aan de verwerende vakdienst. In circa 50% van de hoorzittingen waarin geen belanghebbende verschijnt, is de hoorzitting in de ogen van de secretarissen toch nuttig, aangezien er vragen zijn voor de verweerder van de vakdienst. In de overige 50% van de gevallen gaat de hoorzitting niet door, of gaat deze wel door, maar heeft het weinig toegevoegde waarde omdat er geen nuttige vragen zijn voor de verweerder.

In zijn algemeenheid dient opgemerkt te worden dat er geen duidelijk verband lijkt te bestaan tussen de vertegenwoordiging door een advocaat en het wel of niet verschijnen van de bezwaarmaker dan wel diens vertegenwoordiger op de hoorzitting.

Kamer 1

Het blijkt dat het opkomstpercentage in kamer één hoog is in vergelijking met de andere kamers. Ook blijkt dat in zaken betreffende bestuursdwang in verband met een hennepsteelt het regelmatig voorkomt dat er geen belanghebbende op de hoorzitting verschijnt. Dit werd eveneens aangegeven door de secretarissen van kamer één. In vergunningzaken blijken belanghebbenden over het algemeen wel te verschijnen. Als de secretarissen deze wetenschap vooraf hebben, kan hierop ingespeeld worden. De mogelijkheden hiervoor worden beschreven in hoofdstuk vier.

Kamer 2

In kamer twee zijn in de onderzochte periode op 26,92% van het totaal aantal georganiseerde hoorzittingen geen belanghebbenden verschenen. Het percentage hiervan dat zich vooraf heeft afgemeld is relatief hoog in vergelijking met de kamers één en drie. Hiervoor is geen duidelijke verklaring. In zaken betreffende drank- en horecasluiting, exploitatievergunningen en bestuursdwang in verband met hennepsteelt blijkt het regelmatig voor te komen dat belanghebbenden niet naar de hoorzitting komen. In APV-zaken en zaken betreffende winkelsluitingstijden blijken belanghebbenden over het algemeen wel te verschijnen op de hoorzitting. Over zaken die slechts incidenteel zijn voorgekomen in de onderzochte periode, kunnen geen conclusies worden getrokken. Voor de exacte gegevens hieromtrent wordt verwezen naar tabel zes van bijlage V.

Wat verder opvalt is dat in de onderzochte periode een stuk minder hoorzittingen zijn gepland voor kamer twee in vergelijking met de andere kamers. Uit het jaarverslag van de commissie voor bezwaarschriften blijkt dat het aantal bezwaarschriften dat wordt ingediend op het gebied van openbare orde en veiligheid een stuk lager is dan het aantal bezwaarschriften dat wordt ingediend voor de overige gebieden. Slechts 82 van het totaal van 1765 ingediende bezwaarschriften in 2009 werd ingediend op het gebied van openbare orde en veiligheid⁵³. De verklaring hiervoor is dat het in deze kamer gaat om bijzondere zaken, die minder vaak voorkomen.

Kamer 3

Kamer drie komt wat betreft het percentage bezwaarmakers dat niet op de hoorzitting verschijnt op een tweede plek. Gewezen moet worden op het feit dat dit een min of meer vertekend beeld oplevert. Zoals te zien is in bijlage V vallen hieronder negen zaken betreffende de nummering van garageboxen. Het ging hier om een zogenaamd 'bulkbesluit'. In deze zaken zijn uitzonderlijk weinig bezwaarmakers (minder als 50%) op de hoorzitting verschenen. De verklaring hiervoor is dat belanghebbenden in deze zaken relatief weinig belang hadden en de inhoud van het besluit duidelijk was. Ook bij bezwaarschriften inzake GBA-gegevens en personeelszaken blijken belanghebbenden regelmatig niet aanwezig te zijn bij de hoorzitting. In de overige, tevens gangbare zaken van kamer drie, zoals subsidies en de gehandicaptenparkeerkaarten en -plaatsen, blijkt het merendeel van de bezwaarmakers op de hoorzitting te verschijnen.

⁵³ Gemeente Eindhoven Commissie voor bezwaarschriften 2010, p. 6.

Het percentage afmeldingen van het totaal zaken waarin geen belanghebbende op de hoorzitting verschijnt, is in verhouding met de andere kamers laag. Een duidelijke verklaring voor het verschil in het aantal afmeldingen met kamer één en twee is er niet.

Kamer 4

Op het gebied van sociale zaken worden veruit de meeste bezwaarschriften ingediend. In 2009 zijn in totaal 1765 bezwaarschriften ingediend, waarvan 1051 op het gebied van sociale zaken⁵⁴. In deze zaken komt het het meest voor dat een bezwaarmaker, dan wel diens vertegenwoordiger, niet op de hoorzitting verschijnt. Er is geen duidelijk onderscheid te maken in opkomstpercentage tussen de verschillende categorieën bezwaarschriften binnen deze kamer.

Het afmeldingpercentage is eveneens het hoogst in kamer vier. Kamer vier heeft dus het minst te maken met onverwachts niet verschijnende belanghebbenden. Hierbij kan de link worden gelegd met de negatieve antwoordkaart die uitsluitend in deze kamer wordt gebruikt. Hoewel de resultaten niet opzienbarend zijn, blijkt dat er door de antwoordkaart wel een extra filtering plaatsvindt. In hoofdstuk vier worden de voor- en nadelen beschreven van het invoeren van deze antwoordkaart in de overige kamers.

3.1.2 Kosten en doorlooptijd bezwaarschriftprocedure

Een bezwaarschriftprocedure brengt hoge kosten voor de gemeente met zich mee en is tevens een tijdrovende procedure. Voor de beeldvorming worden in deze paragraaf globaal de kosten en de doorlooptijd van een gemiddelde bezwaarschriftprocedure beschreven.

Kosten

De kosten voor de bezwaarschriftprocedure binnen de gemeente Eindhoven bestaan hoofdzakelijk uit de loonkosten van de secretarissen, de loonkosten van de verwerende vakdienst en de vergoeding voor de commissie. Eveneens dient rekening te worden gehouden met loonkosten voor de administratief medewerker.

- **Loonkosten van de secretarissen**

De totale manuren van een secretaris voor een bezwaarschriftprocedure bestaan uit het voorbereiden van de hoorzitting, het notuleren tijdens de hoorzitting, het maken van het verslag van de hoorzitting en het opstellen van het (concept)advies. Gelet op 2009 was de gemiddelde tijdsbesteding van de secretarissen voor kamer één t/m drie 11,75 uur per zaak. Voor kamer vier bedroeg de gemiddelde tijdsbesteding 6,25 uur per zaak. De secretarissen zijn ingeschaald in schaal elf met eventuele uitloop in schaal twaalf. Dit houdt in dat secretarissen in de gemeente Eindhoven minimaal €3001 en maximaal €4.980 verdienen⁵⁵. Er wordt uitgegaan van het gemiddelde van €3990.50 bruto per maand op basis van 36 uur per week. Omgerekend naar een uurloon komt dit neer op €25,58 bruto per uur⁵⁶. In kamer één t/m drie zijn de gemiddelde loonkosten voor de secretaris per bezwaarschriftprocedure circa €300,565 ($11,75 \times €25,58$) en voor kamer vier €159,88 ($6,25 \times €25,58$). Daarnaast dient rekening te worden gehouden met de personeelskosten voor de administratief medewerker.

- **Loonkosten verwerende vakdienst**

De manuren van de verwerende vakdienst worden niet geregistreerd. Het bedrag hiervoor is moeilijk te bepalen aangezien het salaris van de verschillende verweerders onderling verschilt, evenals de tijdsbesteding per zaak⁵⁷. De manuren bestaan uit het voorbereiden van de hoorzitting, de hoorzitting zelf en de administratie die ermee gemoeid gaat. De hoorzitting duurt circa een half uur. De voorbereidingstijd is zoals gezegd afhankelijk van de soort zaak. Om een schatting te geven van de kosten die gemoeid gaan met het verweer wordt

⁵⁴ Gemeente Eindhoven Commissie voor bezwaarschriften 2010, p. 6.

⁵⁵ RAP Arbeidsvoorwaarden bijlage actuele salaristabellen.

⁵⁶ Artikel 1:1 lid 1 sub o RAP Arbeidsvoorwaarden.

⁵⁷ Gemeente Eindhoven Advisering & Ondersteuning 2008, p. 38.

aansluiting gezocht bij een onderzoeksrapport uit 2008. De kosten die gepaard gaan met het verweer bedragen circa €400.000 op jaarbasis⁵⁸. In totaal zijn 1626 bezwaarschriften afgehandeld in 2008, waarvan 155 bezwaarschriften niet ontvankelijk waren. Grofweg zou gezegd kunnen worden dat in 1471 bezwaarschriftprocedures verweer is gevoerd. Dit komt neer op €271,92 (€400.000/1471) aan salaris van de verweerder per bezwaarschrift.

- Vergoeding voor de commissie

De commissie bestaat uit twee leden en een voorzitter. De leden ontvangen €255,00 per zittingsdag/avond, ongeacht het aantal hoorzittingen. De voorzitter krijgt een vaste vergoeding van €306,00. Een zittingsmiddag/avond kost de gemeente Eindhoven €816,00 aan vergoeding voor de commissie, uitgaande van een meervoudige behandeling van de zaak. Een enkelvoudige zittingsmiddag/avond kost de gemeente Eindhoven €306,00. Deze vergoeding is voor het voorbereiden van de hoorzitting, de hoorzitting zelf en het opstellen van het advies.

Doorlooptijd

Artikel 7:10 lid 1 Awb bepaalt dat het bestuursorgaan, indien er een commissie is ingesteld, beslist binnen twaalf weken gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken. Deze beslissing kan voor ten hoogste zes weken verdaagt worden. In de gemeente Eindhoven werd 75% van de bezwaarschriften in 2009 binnen de termijn afgehandeld⁵⁹.

3.2 Verklaring

In deze paragraaf wordt het probleem verklaard. Daarbij wordt ingegaan op de redenen dat belanghebbenden niet op een hoorzitting verschijnen. Vervolgens worden de mogelijke knelpunten in de procedure beschreven. In hoofdstuk vier worden oplossingen voor deze knelpunten beschreven, waardoor de bezwaarschriftprocedure efficiënter kan worden ingericht.

3.2.1 Redenen om niet te komen

Om het probleem aan te pakken is het goed om zicht te krijgen op de redenen dat belanghebbenden niet naar een hoorzitting komen. Als deze redenen in kaart worden gebracht, kan de gemeente hierop inspelen. Bijvoorbeeld door eerder te weten te komen dat belanghebbenden niet komen, of door te stimuleren dat belanghebbenden wel komen in verband met de kwaliteit van het advies.

In eerste instantie is overwogen om contact op te nemen met de bezwaarmakers die zonder bericht niet zijn verschenen, om te vragen naar de reden hiervoor. Uit een steekproef⁶⁰ blijkt echter dat de bereikbaarheid van de bezwaarmakers slecht is. In Octopus, het registratiesysteem van kamer één t/m drie van de commissie, worden geen telefoonnummers geregistreerd. De meeste telefoonnummers kunnen ook niet in het telefoonboek achterhaald worden. In kamer vier worden wel telefoonnummers geregistreerd, maar hiervan blijken verscheidene nummers niet te kloppen. Een aantal telefoonnummers is wel voorhanden, maar de bereikbaarheid van de bezwaarmakers blijkt slecht te zijn, bijvoorbeeld omdat de telefoon niet wordt opgenomen of omdat niet de juiste persoon aanwezig is. Eveneens wordt getwijfeld aan de betrouwbaarheid van de gegevens die uit het onderzoek naar voren zouden komen. Gelet op deze punten wordt verder afgezien van het opnemen van contact met bezwaarmakers.

⁵⁸ Gemeente Eindhoven Advisering & Ondersteuning 2008, p. 31.

⁵⁹ Gemeente Eindhoven Commissie voor bezwaarschriften 2010, p. 14.

⁶⁰ Bijlage VI

Als alternatief is aan de secretarissen van de afdeling Bezwaar en Beroep van de gemeente Eindhoven gevraagd wat de meest voorkomende redenen voor afmelding zijn. Hieruit komen de volgende redenen voor afmelding naar voren:

- Het bezwaarschrift is voldoende toegelicht;
- ziekte/ziekenhuisopname;
- emotionele spanningen;
- afstand te groot;
- verhinderd op de geplande datum, bijv. in verband met werk;
- bezwaarmaker heeft het idee dat het geen nut heeft om naar de hoorzitting te komen;
- er is gekozen voor een schriftelijke toelichting op de zaak (in kamer 4).

3.2.2 Knelpunten in de procedure

Om antwoord te kunnen geven op de vraag op welke wijze de bezwaarschriftprocedure van de gemeente Eindhoven efficiënter kan worden ingericht, is het belangrijk eerst in kaart te brengen waar mogelijke knelpunten in de huidige procedure zitten. Door middel van het bestuderen van de huidige procedure en het voeren van gesprekken met secretarissen op de werkvloer zijn de volgende knelpunten naar voren gekomen.

Externe commissie

Voorheen werd in de gemeente Eindhoven ambtelijk gehoord. Invoering van een externe commissie heeft tot positieve veranderingen geleidt. De onafhankelijkheid van de commissie leidt tot een optimale rechtsbescherming van de burger. Echter, met het oog op financiële lasten en tijdsverlies zou de externe commissie een knelpunt kunnen zijn in het huidig beleid van de gemeente Eindhoven. De voor- en nadelen van de commissie en eventuele alternatieven hiervoor worden beschreven in hoofdstuk vier.

Onnodige hoorzittingen

In de huidige situatie vinden regelmatig onnodige hoorzittingen plaats. Onnodige hoorzittingen zijn zittingen waarbij de bezwaarmaker niet verschijnt en waarbij ook geen vragen voor de verwerende vakdienst zijn. In hoofdstuk vier worden oplossingen beschreven om het aantal onnodige hoorzittingen terug te dringen.

Geen optimale benutting van De andere aanpak

Om de bezwaarschriftprocedure efficiënter te laten verlopen is in mei 2009 De andere aanpak geïntroduceerd binnen de afdeling Bezwaar en Beroep van de gemeente Eindhoven. Secretarissen geven aan op dit moment beperkt gebruik van te maken van deze aanpak. Het heeft niet altijd prioriteit. Om te toetsen in hoeverre het efficiënt is om deze aanpak vaker toe te passen, worden in hoofdstuk vier de voor- en nadelen hiervan beschreven.

Doorgang hoorzitting na afmelding belanghebbenden

In het huidige beleid vindt een hoorzitting doorgang als belanghebbenden niet verschijnen, maar er wel vragen zijn voor de verweerder. De vraag is of het nodig is om hiervoor een hoorzitting door te laten gaan, gelet op de hoge kosten die hiermee gepaard gaan. Alternatieven hiervoor worden besproken in hoofdstuk vier.

Vergoedingssysteem commissie

De commissieleden krijgen een vaste vergoeding per zittingsmiddag of avond, ongeacht het aantal hoorzittingen. Met dit vergoedingssysteem is het met het oog op het terugdringen van financiële lasten dus pas efficiënt als een hele zittingsmiddag/avond wegvalt. Dit gebeurt zelden. Alternatieven voor het huidige vergoedingssysteem worden beschreven in hoofdstuk vier.

Doorlooptijden

Het streven binnen de gemeente Eindhoven is om 80% van de bezwaarschriften binnen de wettelijke termijn af te handelen. In 2009 werd 75% van de bezwaarschriften binnen de

wettelijke termijn afgehandeld⁶¹. Gelet op de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen is het belangrijk dat termijnen worden gehaald. Het niet halen van de termijn kan leiden tot hoge financiële lasten gelet op de dwangsommen die hiermee gepaard kunnen gaan. In hoofdstuk vier worden een aantal maatregelen beschreven om te bewerkstelligen dat meer bezwaarschriften binnen de termijn worden afgehandeld.

Verschillende werkprocessen en registratiesystemen

Bij instelling van de commissie is gekozen om twee verschillende werkprocessen te hanteren voor de afhandeling van bezwaarschriften. Kamer vier voert een ander werkproces met betrekking tot de bezwaarschriftprocedure als kamer één t/m drie. Bij invoering van de commissie was de optiek dat de werkterreinen vaktechnisch te verschillend zouden zijn voor het kunnen oppakken in één werkproces⁶². Het knelpunt is dat door het verdelen van de taken van één secretariaat van de commissie, bij twee organisatiedoelinden, leidt tot een ondoorzichtige taakverdeling en een beperkte uitwisseling van informatie. Bovendien worden door de verschillende wijze van dossieropbouw de bezwaarschriften op verschillende manieren behandeld⁶³.

Tevens vindt geen centrale registratie van alle bezwaarschriften plaats binnen één registratiesysteem. De bezwaarschriften van kamer één t/m drie worden geregistreerd in Octopus en de bezwaarschriften van kamer vier in GWS4all. Door de verschillende registratiesystemen die gebruikt worden is het moeilijk om snel overzicht te krijgen op het totaal aantal bezwaarschriften en de doorlooptijden hiervan⁶⁴.

Tot slot is tijdens het onderzoek gebleken dat bepaalde relevante gegevens niet worden geregistreerd.

⁶¹ Gemeente Eindhoven Commissie voor bezwaarschriften 2010, p. 14.

⁶² Gemeente Eindhoven Advisering & Ondersteuning, Afd. Juridische zaken & Int. Veiligheid 2008, p. 19.

⁶³ Gemeente Eindhoven Commissie voor bezwaarschriften 2009, p. 6.

⁶⁴ Gemeente Eindhoven Advisering & Ondersteuning, Afd. Juridische zaken & Int. Veiligheid 2008, p. 20.

4. Mogelijke oplossingen

Het probleem binnen de gemeente Eindhoven is dat er in circa 34,20% van de hoorzittingen geen belanghebbende verschijnt⁶⁵. De commissie is wel aanwezig. Dit leidt in circa 50% van het aantal hoorzittingen waarin geen belanghebbende verschijnt tot onnodige hoorzittingen⁶⁶. Gezien het grote aantal bezwaarschriften dat jaarlijks wordt ingediend in Eindhoven⁶⁷, leidt dit tot tijdsverlies en hoge kosten. In dit hoofdstuk worden verschillende opties beschreven om de bezwaarschriftprocedure efficiënter vorm te geven. Om te bepalen in hoeverre deze opties juridisch gezien houdbaar zijn, is aansluiting gezocht bij vaste jurisprudentie. In hoofdstuk vijf wordt door middel van een vergelijkend onderzoek bij andere instanties beschreven in hoeverre de verschillende opties in de praktijk houdbaar zijn.

4.1 Het horen overdragen

Bij de beslissing door wie zal worden gehoord spelen verschillende factoren een rol: het type beslissing, het belang van een onafhankelijke voorbereiding, de aard van het geschil, het aantal bezwaarschriften en de beschikbare tijd, capaciteit en financiële middelen⁶⁸. In deze paragraaf worden de verschillende opties beschreven, en zal worden ingegaan op de voor- en nadelen voor de gemeente Eindhoven van elke optie.

4.1.1 Externe commissie

In de gemeente Eindhoven gehoord door een externe commissie. In deze paragraaf wordt beschreven in hoeverre dit efficiënt is.

Wettelijk kader

Op grond van artikel 7:13 lid 3 Awb kan worden gehoord door een externe commissie. De MvT stelt vast dat uit onderzoek is gebleken dat er onder omstandigheden sterke argumenten zijn aan te voeren voor een externe commissie. Ook de VNG heeft een voorkeur voor inschakeling van een externe commissie⁶⁹. De commissie bestaat uit een voorzitter en ten minste twee leden, waarvan de voorzitter geen deel uitmaakt van en niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan⁷⁰. Op een commissie in de zin van artikel 7:13 Awb zijn de eisen van artikel 7:5 Awb niet van toepassing⁷¹.

Hoewel het horen door een externe commissie voordelen heeft, kent het ook een keerzijde. Om te toetsen in hoeverre een externe commissie efficiënt is voor de gemeente Eindhoven, worden de voor- en nadelen beschreven.

Voordelen

- Onafhankelijkheid

Het voordeel van een externe commissie voor bezwaarschriften is dat er een grote mate van onafhankelijkheid bestaat, aangezien de voorzitter van de commissie niet werkzaam mag zijn voor het bestuursorgaan⁷². De beslissing kan onafhankelijk worden voorbereid en eventuele politieke belangen spelen geen rol⁷³.

⁶⁵ Zie paragraaf 3.1.1

⁶⁶ Zie paragraaf 3.1.1

⁶⁷ In 2009 werden 1765 bezwaarschriften ingediend.

⁶⁸ Ministerie van Justitie & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2004, p. 70.

⁶⁹ Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3.

⁷⁰ Artikel 7:13 lid 1 Awb.

⁷¹ ABRvS 31 mei 1999, *JB* 1999/155.

⁷² <www.juridischekwaliteitszorg.nl> Efficiënte afhandeling van bezwaarschriften, 25 maart 2010.

⁷³ Ministerie van Justitie & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2004, p. 69.

- Lange beslistermijn

Indien een commissie is ingesteld dient het bestuursorgaan in beginsel binnen twaalf weken te beslissen op het bezwaarschrift⁷⁴. Het bestuursorgaan kan deze beslissing met ten hoogste zes weken verdagen⁷⁵. In totaal geldt dus een beslistermijn van achttien weken.

- Hoor en wederhoor

In de tijd dat nog ambtelijk werd gehoord binnen de gemeente Eindhoven, was er geen sprake van hoor en wederhoor. Sinds de invoering van de commissie is de verweerder van de vakdienst ook aanwezig bij de hoorzitting. In de gemeente Eindhoven verloopt de hoorzitting als volgt. De bezwaarmaker krijgt eerst het woord om het bezwaarschrift mondeling toe te lichten. De verweerder van de vakdienst krijgt de gelegenheid om hierop te reageren. De commissie kan tussentijds vragen stellen om zaken helder te krijgen. Vervolgens krijgt de bezwaarmaker de gelegenheid om te reageren op het verweer van de vakdienst. De vakdienst heeft het laatste woord. Aan het beginsel van hoor en wederhoor komt dus een belangrijke rol toe bij het horen door de commissie.

- Transparante besluitvorming

Transparante besluitvorming houdt in dat duidelijk wordt op welke wijze een bepaald besluit tot stand is gekomen en welke overwegingen hieraan ten grondslag liggen. Bij een externe commissie is sprake van transparante besluitvorming vanwege het proces van hoor en wederhoor. Door middel van het verweerschrift van de vakdienst en de vragen van de commissie aan de verweerder, wordt duidelijk welk proces ten grondslag ligt aan de totstandkoming van een besluit. Dit geeft belanghebbenden beter inzicht in het besluitvormingsproces, waardoor vaak meer begrip voor het bestreden besluit ontstaat.

Nadelen

- Hoge kosten

De commissie krijgt een vaste vergoeding per zittingsdag/zittingavond. Ter illustratie worden in tabel 3 de kosten voor de commissie per vier weken in kaart gebracht. Voor een toelichting op deze kosten wordt verwezen naar paragraaf 3.1.2.

Kamer	Aantal zittingsdagen per 4 weken	Enkelvoudig/meervoudig	Kosten commissie per vier weken
Kamer 1	4	Meervoudig	€3264
Kamer 2	1	Meervoudig	€816
Kamer 3	4	Twee meervoudig, twee enkelvoudig	€2244
Kamer 4	12	Vier meervoudig, acht enkelvoudig	€5712
Totaal per 4 weken	21	11 meervoudig, 10 enkelvoudig	€12.036

Tabel 3: kosten commissie per vier weken

- Lange doorlooptijden

De beslissing op bezwaar kan pas genomen worden nadat de commissie haar advies heeft uitgebracht. Gemiddeld wordt dit advies drie à vier weken na de hoorzitting uitgebracht. De extra stap in de procedure leidt tot lange doorlooptijden. Bovendien is het werken met een commissie tijdrovend omdat er wat betreft het plannen van de hoorzittingen afstemming moet plaatsvinden met de commissie. In 2009 is 75% van de bezwaarschriften binnen de wettelijke termijn afgehandeld⁷⁶.

⁷⁴ Artikel 7:10 lid 1 Awb.

⁷⁵ Artikel 7:10 lid 3 Awb.

⁷⁶ Gemeente Eindhoven Commissie voor bezwaarschriften 2010, p. 14.

- Veel ambtelijke ondersteuning en administratieve lasten

Voor het ondersteunen van de commissie is relatief veel ambtelijke en administratieve ondersteuning nodig. In Eindhoven zijn momenteel tien secretarissen in dienst ter ondersteuning van de commissie. Daarnaast is er administratief personeel in dienst.

- Toetsing op de rechtmatigheid van het besluit

De literatuur gaat ervan uit dat de commissie voor bezwaarschriften de neiging blijkt te hebben het beleid als gegeven te ervaren en het primaire besluit zodoende voornamelijk op juridische aspecten te heroverwegen⁷⁷. De secretarissen van de commissie vinden dat deze uitspraak deels opgaat voor de commissie in de gemeente Eindhoven. Indien het beleid juist is, wordt het als gegeven ervaren. Maar als er geen beleid is, het beleid gebrekkig is, of dit beleid niet consequent wordt toegepast, wordt door de commissie ook aandacht besteedt aan beleidsaspecten voor zover de wet daar ruimte voor biedt. De commissie beperkt zich niet tot de rechtmatigheid van het bestreden beleid, maar heeft ook oog voor de belangen van de bezwaarmaker. De commissie probeert in bepaalde gevallen uit coulance de bezwaarmaker tegemoet te komen, voor zover de wet daar ruimte voor biedt.

4.1.2 Ambtelijk horen

Vóór invoering van de commissie, werd in de gemeente Eindhoven ambtelijk gehoord. In deze paragraaf wordt het wettelijk kader van het ambtelijk model beschreven. Om te toetsen of het voor de gemeente Eindhoven efficiënt is om terug te gaan naar het ambtelijk model, worden vervolgens de voor- en nadelen hiervan beschreven.

Wettelijk kader

In de Awb is bepaald dat het horen kan geschieden door een persoon die niet bij de voorbereiding van het besluit betrokken is geweest of door meer dan één persoon van wie de meerderheid, onder wie degene die het horen leidt, niet bij de voorbereiding van het besluit betrokken is geweest⁷⁸. Hieruit volgt dat ambtelijk kan worden gehoord. Dit houdt in dat één of meer ambtenaren met het horen worden belast.

De regels met betrekking tot de onafhankelijkheid brengen bijvoorbeeld met zich mee dat de ambtenaar die op grond van een mandaatverhouding oorspronkelijk heeft beslist, de hoorzitting niet mag leiden⁷⁹. Het gaat erom dat degene die hoort zoveel mogelijk met een onbevooroordeelde houding naar de bezwaren luistert en de bezwaarmaker niet het gevoel heeft tegen iemand te spreken die zich al op een beslissing heeft vastgelegd⁸⁰. Volgens de MvT is een ambtenaar die zijn paraaf heeft gezet onder een (concept)besluit ook betrokken bij de voorbereiding. Een collega van de ambtenaar die het besluit heeft voorbereidt, mag wel horen. Er kan ook door een extern gemachtigde van het bestuursorgaan worden gehoord, mits wordt voldaan aan de overige vereisten die aan het horen worden gesteld⁸¹.

Voordelen

- Kortere doorlooptijden

Na de hoorzitting kan worden overgegaan tot de beslissing op het bezwaarschrift. Het advies van de commissie hoeft niet meer afgewacht te worden. In de regel brengt de commissie circa binnen een week na toezending van het conceptadvies van de secretaris het definitieve advies uit. Deze tijd kan bespaard worden door ambtelijk te horen. Bovendien kan tijdens kantooruren gehoord worden en hoeft geen rekening te worden gehouden met de beschikbaarheidsdata van de commissie⁸². Hierdoor ontstaat flexibiliteit in het plannen van de hoorzittingen. Vooral het horen door één persoon werkt tijdsbesparend. Door de

⁷⁷ Ministerie van Justitie & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2004, p. 69.

⁷⁸ Artikel 7:5 lid 1 Awb.

⁷⁹ Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3.

⁸⁰ Buuren en Borman 2009, (T&C Awb), Opmerking bij artikel 7:5 lid 1 Awb.

⁸¹ CRvB 10 oktober 2002, JB 2002, 269.

⁸² Raadsvoorstel opheffen commissie voor bezwaarschriften, nummer BI08.01238.

voorbereiding en de beslissing op het bezwaarschrift aan één persoon over te laten, zullen de hoeveelheid te verrichten werkzaamheden, de bestuurslasten en de administratieve lasten het laagst blijven⁸³. Dit geldt overigens slechts als er voldoende capaciteit beschikbaar is.

- **Lage financiële lasten**

Naar schatting van het afdelingshoofd van de afdeling Bezwaar en Beroep is circa 7 fte meer capaciteit nodig om ambtelijk te horen. Deze schatting is gebaseerd op de ervaringen die de gemeente Eindhoven heeft met het ambtelijk horen. Indien de verweerder niet betrokken wordt bij de hoorzittingen waarin ambtelijk wordt gehoord, valt bij de verwerende afdelingen circa 15 fte aan capaciteit weg. Dus ondanks de extra capaciteit bij de afdeling Bezwaar en Beroep, worden de totale personeelskosten lager. Daarnaast valt maandelijks circa €12.036 aan vergoeding voor de commissie weg.

Nadelen

- **Risico toename beroepsprocedures**

Bij belanghebbenden kan het beeld ontstaan dat het ambtelijk horen niet onafhankelijk is. Dit kan leiden tot een toename van het aantal beroepsprocedures⁸⁴. In de gemeente Eindhoven werd tot september 2006 het overgrote deel van de bezwaarschriften ambtelijk afgedaan. Zoals uit onderstaand schema blijkt is na invoering van de commissie sprake van een tendens van het percentage gerechtelijke procedures. Door terug te gaan naar het oude stelsel van ambtelijk horen zal het aantal gerechtelijke procedures naar verwachting weer toenemen.

	Kamer 1 t/m 3	Kamer 4
2006	43,8%	22,6%
2007	31%	15,2%
2008	21,2%	11,2%

Tabel 4: vergelijking aantal gerechtelijke procedures afgezet tegen het aantal bezwaarschriften in dat jaar⁸⁵

- **Niet geschikt voor alle zaken**

Niet alle zaken lenen zich voor ambtelijk horen. Complexe zaken, ingewikkelde juridische vraagstukken en zaken waarbij een groot maatschappelijk belang is betrokken, lenen zich bijvoorbeeld slecht voor ambtelijk horen⁸⁶.

- **Kortere beslistermijn**

Het bestuursorgaan beslist binnen zes weken, gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken. Het bestuursorgaan kan deze beslissing met ten hoogste zes weken verdagen⁸⁷. Deze kortere beslistermijn kan leiden tot meer termijnoverschrijding.

4.1.3 Gemengd model

Zoals reeds beschreven zitten er zowel aan het ambtelijk horen als aan het horen door een externe commissie voor- en nadelen. Een tussenvariant is het gemengd model. Dit model houdt in dat de bezwaarschriften deels ambtelijk worden gehoord en deels door een externe commissie. Bij deze gemengde vorm dient nagedacht te worden hoe besloten kan worden welke soort zaken zich lenen voor behandeling in een externe commissie en in welke zaken het ambtelijk horen meer toepasselijk is. Dit kan bijvoorbeeld door of namens het bestuursorgaan per geval worden besloten. Hierdoor ontstaat flexibiliteit, maar heeft als nadeel dat er een extra beslismoment moet worden ingelast. Een andere optie is dat vooraf

⁸³ Ministerie van Justitie & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2004, p. 69.

⁸⁴ <www.juridischekwaliteitszorg.nl> Efficiënte afhandeling van bezwaarschriften, 25 maart 2010.

⁸⁵ Gemeente Eindhoven Commissie voor bezwaarschriften 2009, p. 13.

⁸⁶ <www.raad.delft.nl> commissies, bestuur middelen en economie, 2005, Nota, 25 maart 2010.

⁸⁷ Artikel 7:10 lid 1 en lid 3 Awb.

in de Verordening commissie bezwaarschriften wordt vastgelegd welke zaken ambtelijk en welke zaken door de commissie worden gehoord. Het voordeel hiervan is de rechtszekerheid. Zaken van eenvoudige aard lenen zich voor ambtelijk horen. Compliceerde zaken, zaken met een groot juridisch risicocomponent, politiek gevoelige zaken, zaken die een grote precedentwerking kunnen hebben of zaken met een opmerkelijk financieel risico zijn geschikt voor het horen door de commissie⁸⁸. Het voordeel van het gemengd model is dat per zaak de meest geschikte vorm kan worden toegepast⁸⁹. Het nadeel van een gemengd model is dat wordt gewerkt met twee verschillende procedures. Daarnaast zijn de voor- en nadelen van het ambtelijk horen en van de commissie, die reeds zijn beschreven, van toepassing.

4.1.4 Horen door burgemeester of wethouder

Artikel 7:5 lid 1 Awb bepaalt dat het horen kan geschieden door of mede door het bestuursorgaan zelf dan wel de voorzitter of een lid ervan. Het bestuurlijk horen zal in dit rapport niet verder uit worden gewerkt, omdat alleen al de tijdsbelasting om te horen door het betreffende bestuursorgaan onwenselijk is⁹⁰. Gezien het grote aantal bezwaarschriften kan op voorhand gezegd worden dat deze manier van horen niet zal leiden tot een efficiëntere bezwaarschriftprocedure binnen de gemeente Eindhoven.

4.2 Positieve variant antwoordkaart

De positieve antwoordkaartmethode houdt in dat de indiener van het bezwaarschrift een brief wordt toegestuurd waarin hem wordt verzocht om, door middel van het retourneren van de antwoordkaart of telefonisch, binnen een bepaalde termijn, aan te geven of hij van zijn recht om te worden gehoord gebruik wenst te maken. Als de betrokkene niet binnen een redelijke termijn reageert, wordt aangenomen dat de betrokkene geen gebruik wenst te maken van het recht om te worden gehoord⁹¹. In deze paragraaf wordt het wettelijk kader van de antwoordkaart uiteengezet. Vervolgens worden de voor- en nadelen van het gebruik van de positieve antwoordkaart beschreven.

4.2.1 Wettelijk kader

Artikel 7:2 Awb bepaalt dat een belanghebbende in de gelegenheid moet worden gesteld om te worden gehoord, alvorens het bestuursorgaan op het bezwaar beslist. In artikel 7:3 Awb zijn een viertal restrictief uit te leggen uitzonderingen genoemd. Volgens vaste jurisprudentie is het niet toegestaan om het recht om te worden gehoord afhankelijk te stellen van enige niet in de wet voorziene formaliteit, zelfs niet van het sturen van een antwoordkaart⁹². Dit is in strijd met artikel 7:2 Awb⁹³.

In een aantal wetten op het gebied van sociale zekerheid is in afwijking van artikel 7:3 Awb bepaald dat van het horen kan worden afgezien indien de belanghebbende niet binnen de gestelde redelijke termijn verklaart dat hij gebruik wil maken van het recht om te worden gehoord⁹⁴. De uitvoeringsinstanties van deze wetten mogen de antwoordkaart gebruiken bij het uitnodigen voor de hoorzitting. Door de eventuele wetswijziging zoals beschreven in paragraaf 2.3, wordt de Awb op dit punt dus in overeenstemming gebracht met de sociale zekerheidswetten. Kamer vier van de afdeling Bezwaar en Beroep behandelt bezwaarschriften op het gebied van sociale zekerheidswetten die door de gemeente worden

⁸⁸ <www.via-adviseurs.nl> publicaties, Bezwaar en Beroep: zorgvuldigheid of efficiency?, Bezwaar en Beroep, 11 mei 2010.

⁸⁹ <www.raad.delft.nl> commissies, bestuur middelen en economie, 2005, Nota, 25 maart 2010.

⁹⁰ <www.raad.delft.nl> commissies, bestuur middelen en economie, 2005, Nota, 25 maart 2010.

⁹¹ <www.justitie.nl> onderwerpen, wetgeving, awb, voorontwerpen, Wet aanpassing bestuursprocesrecht, MvT wet aanpassing bestuursprocesrecht, 16 maart 2010.

⁹² ABRvS 3 maart 2004, AB 2004, 252 en CRvB 4 juli 2003, JB 2003, 268.

⁹³ <www.justitie.nl> onderwerpen, wetgeving, awb, voorontwerpen, Wet aanpassing bestuursprocesrecht, MvT wet aanpassing bestuursprocesrecht, 16 maart 2010.

⁹⁴ Zie bijv. art. 113 WIA, artikel 128 WW, art. 72d ZW en art. 51a AOW

uitgevoerd. Dit zijn de Wet maatschappelijke ondersteuning, de Wet Werk en Bijstand en de daaruit voortvloeiende verordeningen. In deze sociale zekerheidswetten is een dergelijke bepaling niet opgenomen, en dus is met betrekking tot de hoorplicht artikel 7:3 Awb van toepassing. Kamer vier kan, evenals de overige kamers, het recht om te worden gehoord dus niet afhankelijk stellen van het terugsturen van een antwoordkaart.

Na invoering van de Wab mag het horen op grond van artikel 7:3 sub d Awb wel afhankelijk worden gesteld van het terugsturen van een antwoordkaart.

4.2.2 Invoering antwoordkaartmethode binnen de gemeente Eindhoven

Aangezien de positieve variant van de antwoordkaart op dit moment niet is toegestaan zal eventuele invoering hiervan, in strijd met de wet, leiden tot beroepsprocedures. Echter, na invoering van de Wab zou de antwoordkaart kunnen leiden tot een efficiëntere bezwaarschriftprocedure in de gemeente Eindhoven. Ter afweging zijn de voor- en nadelen van deze methode beschreven.

Voordelen

- Aantal hoorzittingen wordt teruggebracht

Naar waarschijnlijkheid zal het aantal hoorzittingen door invoer van de antwoordkaart teruggebracht kunnen worden⁹⁵. Er hoeft slechts een hoorzitting georganiseerd te worden als de belanghebbende heeft aangegeven dat hij gebruik wenst te maken van het recht om te worden gehoord. Als niet wordt gereageerd binnen de termijn, kan de gemeente afzien van een hoorzitting. Ervan uitgaande dat degene die niet gehoord willen worden de antwoordkaart niet terugsturen of aangeven dat ze afzien van het recht om te worden gehoord, had in de onderzochte periode het aantal hoorzittingen met 34,20% teruggedrongen kunnen worden door gebruik van de antwoordkaart⁹⁶. Vooral voor de gemeente Eindhoven, waar jaarlijks een groot aantal bezwaarschriftprocedures wordt gevoerd, kan een dergelijke methode tot goede resultaten leiden. Het terugdringen van het aantal hoorzittingen kan in combinatie met andere maatregelen leiden tot kosten- en tijdsbesparing. Deze andere maatregelen worden beschreven in paragraaf 4.6.

- Snellere afhandeling bezwaarschriften

Een belangrijk doel voor de gemeente Eindhoven is dat 80% van de ingediende bezwaarschriften binnen de wettelijke termijn wordt afgehandeld. In 2009 werd 75% van de bezwaarschriften binnen de termijn afgehandeld⁹⁷. De antwoordkaartmethode kan leiden tot een snellere afhandeling van bezwaarschriften⁹⁸. Als er geen reactie komt binnen de termijn, of de belanghebbende heeft aangegeven geen gebruik te willen maken van het recht om te worden gehoord, kan het bezwaarschrift afgehandeld worden. In de huidige situatie moet meestal gewacht worden op de hoorzitting voordat de gemeente verder kan gaan met de afhandeling van het bezwaarschrift. Daarnaast zal het aantal hoorzittingen naar waarschijnlijkheid afnemen, waardoor de werkdruk kleiner wordt⁹⁹. Hierdoor kunnen de hoorzittingen sneller op het bezwaarschrift gepland worden. Ook dit kan leiden tot een kortere doorlooptijd van bezwaarschriftprocedures. Er dient wel gewezen te worden op de tijdsvertraging die optreedt, ten opzichte van de huidige situatie, als de bezwaarmaker wel een hoorzitting wenst. Dit wordt nader toegelicht onder *nadelen antwoordkaartmethode*.

Nadelen

- Verzend- en ontvangstproblemen

De situatie kan zich voordoen dat de uitnodiging met de antwoordkaart de geadresseerde niet of te laat bereikt. Ook kan het zijn dat de indiener van het bezwaarschrift stelt de

⁹⁵ Zie hoofdstuk vijf

⁹⁶ Zie paragraaf 3.1.1

⁹⁷ Gemeente Eindhoven Commissie voor bezwaarschriften 2010, p. 14.

⁹⁸ Zie hoofdstuk vijf

⁹⁹ Zie paragraaf 3.1.1

antwoordkaart nooit te hebben ontvangen, terwijl dit wel het geval is. Dit kan leiden tot een nieuwe bron van conflicten¹⁰⁰. In de jurisprudentie wordt een vaste lijn omtrent het verzenden en ontvangen van besluiten gevolgd. Deze jurisprudentie komt erop neer dat bij een besluit waarvan voldoende vaststaat dat het door het bestuursorgaan is verzonden, ervan uitgegaan moet worden dat het besluit de geadresseerde ook heeft bereikt. Dit is anders indien er problemen met de postbezorging bekend zijn of indien de geadresseerde 'op niet ongeloofwaardige' wijze ontkent de antwoordkaart te hebben ontvangen¹⁰¹. Deze lijn kan ook gehanteerd worden bij het toezenden van de antwoordkaart¹⁰². Aan de andere kant, kan het bestuursorgaan ook stellen de ingevulde kaart niet retour te hebben gekregen. De burger draagt in beginsel het risico dat zijn geschrift het bestuursorgaan niet bereikt, wanneer dit niet aangetekend is verzonden en anderszins de ontvangst niet aannemelijk kan worden gemaakt¹⁰³.

- Termijn die gesteld wordt

In de voorgestelde wijziging van art. 7:3 Awb wordt geen termijn genoemd waarbinnen de belanghebbende aangegeven moet hebben dat hij gebruik wenst te maken van het recht om te worden gehoord. Er wordt slechts gesproken van een door het bestuursorgaan gestelde redelijke termijn. Hier ligt dus beleidsvrijheid voor het bestuursorgaan. Mogelijk zou hierbij aansluiting kunnen worden gezocht bij de twee weken termijn die in de gemeente Eindhoven wordt gehanteerd voor het herstel van verzuim. Deze termijn werkt goed in de praktijk. De mogelijke verzend- en ontvangstproblemen zoals hierboven beschreven, kunnen leiden tot termijnoverschrijding. Als de uitnodiging voor de hoorzitting met de antwoordkaart per verlate post de geadresseerde bereikt, is de termijn wellicht niet meer redelijk. Ook dit kan leiden tot een nieuwe bron van conflicten.

- Extra stap in de procedure

De termijn die gesteld wordt voor het terugsturen van de antwoordkaart is voor de gemeente een wachttijd. Het meest efficiënt is om deze zo kort mogelijk te houden. Uiteraard moet het wel een redelijke termijn zijn voor belanghebbenden. Als de belanghebbende een hoorzitting wenst, loopt men door de antwoordkaart vertraging op ten opzichte van de huidige procedure. Pas na binnenkomst van de antwoordkaart kan de zitting gepland worden, in tegenstelling tot de huidige situatie, waarin dit direct gebeurt. In het geval belanghebbenden geen gebruik wensen te maken van het recht om te worden gehoord is het wel efficiënt, aangezien dan in de meeste gevallen meteen over kan worden gegaan tot het besluit op bezwaar. Er hoeft niet zoals in de huidige situatie gewacht te worden tot de hoorzitting.

Uit de analyse van het probleem in hoofdstuk drie blijkt dat het opkomstpercentage van de verschillende soorten zaken onderling verschilt. In zaken waarin belanghebbenden over het algemeen verschijnen, is het minder efficiënt om de antwoordkaart te gebruiken. Vanwege de extra stap in de procedure leidt het tot tijdsverlies. In deze gevallen is het efficiënter om een uitnodiging te sturen en de zaak direct op de zitting plannen. In de zaken waarbij wordt getwijfeld of de bezwaarmaker gebruik wil maken van het recht om te worden gehoord, is het wel efficiënt om een antwoordkaart te sturen. Het nadeel van een dergelijke splitsing is dat wordt gewerkt met twee verschillende procedures.

- Belanghebbende komt zonder bericht van verhindering niet opdagen

De situatie zou zich kunnen voordoen dat een belanghebbende middels de antwoordkaart heeft aangegeven prijs te stellen op een hoorzitting, maar vervolgens niet verschijnt. De gedachtegang hierachter is dat men de mogelijkheid om te worden gehoord wil houden. Als niet binnen de termijn wordt gereageerd, is het recht verspeeld. Het bestuursorgaan mag niet

¹⁰⁰ <www.rechtspraak.nl> gerechten, RvdR, wetgevingsadvisering, wetgevingsadvies 2006, (2006/29)

Wetsvoorstel aanpassing bestuursprocesrecht en voorstel Wet op de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven (19 oktober 2006), 17 maart 2010.

¹⁰¹ ABRvS 26 juni 2000, AB 2000, 337.

¹⁰² Ministerie van Justitie & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2004, p. 40.

¹⁰³ ABRvS 2 september 1996, AB 1997, 51.

zomaar aannemen dat de belanghebbende zich heeft bedacht en toch niet gehoord wil worden, als dit niet schriftelijk is medegedeeld. Dit kan leiden tot problemen in een beroepsprocedure. Doet zich een dergelijke situatie voor, dan zal achterhaald moeten worden of de belanghebbende alsnog gehoord wil worden en of hieraan tegemoet wordt gekomen¹⁰⁴. De aangevoerde reden van niet verschijnen zal van invloed zijn op de beslissing of de belanghebbende alsnog gehoord wordt¹⁰⁵. Door invoer van de antwoordkaartmethode is dus niet gegarandeerd dat het probleem van onnodige hoorzittingen volledig wordt opgelost. Naar waarschijnlijkheid zal het probleem wel ver teruggedrongen kunnen worden.

- Klantonvriendelijk

Het meesturen van een antwoordkaart kan door belanghebbenden als klantonvriendelijk worden ervaren. Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat een belanghebbende gebruik wil maken van het recht om te worden gehoord, maar de antwoordkaart te laat terugstuurt. Dit kan tevens een negatieve invloed hebben op de kwaliteit van het advies. Het horen is immers niet alleen een waarborg voor de belangen van belanghebbenden, maar ook voor het bestuursorgaan dat op het bezwaarschrift moet beslissen. Het bestuursorgaan kan zich er met behulp van de hoorzitting van verzekeren dat het over alle relevante informatie beschikt alvorens hij een nieuw besluit neemt¹⁰⁶.

4.3 Negatieve variant antwoordkaart

De negatieve antwoordkaartmethode houdt in dat de indiener van het bezwaarschrift een brief wordt toegestuurd waarin hij, door middel van het retourneren van de antwoordkaart of telefonisch, kan aangeven dat hij geen gebruik wenst te maken van het recht om te worden gehoord. Eventueel kan de indiener van het bezwaarschrift middels deze kaart ook de mogelijkheid worden geboden om aan te geven dat hij zijn bezwaarschrift schriftelijk wil toelichten of telefonisch wil worden gehoord. In deze paragraaf wordt het wettelijk kader van de negatieve antwoordkaart beschreven. Vervolgens wordt door middel van het beschrijven van de voor- en nadelen getoetst of een dergelijke methode efficiënt is voor de gemeente Eindhoven.

4.3.1 Wettelijk kader

Het hanteren van een negatieve variant van de antwoordkaart is onder de huidige Awb toegestaan, mits is voldaan aan een aantal voorwaarden. Op grond van artikel 7:3 sub c Awb mag van het horen worden afgezien als de belanghebbenden hebben verklaard geen gebruik te willen maken van het recht om te worden gehoord. Dit moet uitdrukkelijk en aantoonbaar medegedeeld worden, en mag niet te snel worden aangenomen. De uitzonderingsgronden van artikel 7:3 Awb moeten immers restrictief worden uitgelegd¹⁰⁷. Als de belanghebbenden geen reactie geven op de antwoordkaart, dient dus aangenomen te worden dat zij gebruik wensen te maken van het recht om te worden gehoord. Bij enige vorm van twijfel dient ook altijd een hoorzitting georganiseerd te worden. De bewijslast omtrent de toestemming om van het horen af te zien ligt bij het bestuursorgaan¹⁰⁸.

4.3.2 Invoering antwoordkaartmethode binnen de gemeente Eindhoven

In het huidige beleid wordt alleen in kamer vier gewerkt met een negatieve antwoordkaart. Dit is te verklaren vanuit het oogpunt dat het werkproces van kamer één t/m drie losstaat van het werkproces van kamer vier. Tevens is het zo dat het procentueel gezien in kamer vier het meest voorkomt dat belanghebbenden niet op de hoorzitting verschijnen¹⁰⁹. Om te toetsen of het voor de andere kamers efficiënt is om de negatieve antwoordkaart ook in te voeren worden de voor- en nadelen van deze methode beschreven.

¹⁰⁴ CRvB 29 juni 1995, *JB* 1995, 180 en CRvB 25 januari 1996, *AB* 1996, 126.

¹⁰⁵ Ministerie van Justitie & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2004, p. 35.

¹⁰⁶ Ministerie van Justitie & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2004, p. 39.

¹⁰⁷ CRvB 29 juni 1995, *JB* 1995, 180.

¹⁰⁸ Buuren en Borman 2009, (T&C Awb), Opmerking bij artikel 7:3 sub c Awb.

¹⁰⁹ Zie tabel 2

Voordelen

- Meer afmeldingen vooraf

Belanghebbenden zullen door de antwoordkaart gestimuleerd worden om zich af te melden als ze geen gebruik willen maken van het recht om te worden gehoord. Het percentage afmeldingen van het totaal aantal zaken waarin geen belanghebbenden verschijnen, blijkt het hoogst te zijn in kamer vier¹¹⁰. Hoewel de resultaten niet opzienbarend zijn, vindt er wel een bepaalde filtering plaats door de antwoordkaart. In de meeste gevallen vindt de hoorzitting echter toch doorgang ondanks het feit dat vooraf bekend is dat belanghebbenden niet verschijnen. Bovendien is de antwoordkaart op het gebied van kosten- en tijdbesparing pas efficiënt als het aantal zittingsdata wordt teruggebracht. Op deze aspecten wordt in paragraaf 4.6 verder ingegaan.

- Kortere doorlooptijden

Doordat de gemeente minder te maken heeft met onverwachts niet verschijnende belanghebbenden, kan de negatieve antwoordkaartmethode leiden tot een snellere afhandeling van bezwaarschriften¹¹¹. Als de belanghebbende heeft aangegeven geen gebruik te willen maken van het recht om te worden gehoord, kan het bezwaarschrift afgehandeld worden. Het percentage bezwaarschriften dat binnen de termijn wordt afgehandeld ligt in kamer vier opmerkelijk hoger (67% in 2008) als in de kamers één t/m drie (53% in 2008)¹¹². In hoeverre dit te danken is aan de antwoordkaart en in hoeverre aan andere omstandigheden, zoals het feit dat het in kamer vier vaak gaat om relatief eenvoudige zaken, zal nader onderzocht moeten worden.

Nadelen

- Belanghebbende komt zonder bericht van verhindering niet opdagen

De antwoordkaart zal niet door alle belanghebbenden die niet willen verschijnen teruggestuurd worden¹¹³. Bij kamer vier blijkt dat in 73,61%, van het totaal aantal zaken waarin geen belanghebbenden zijn verschenen, vooraf is afgemeld¹¹⁴. Het probleem kan met de invoer van de negatieve antwoordkaart dus niet volledig worden opgelost, maar in combinatie met het schriftelijk verweer en een aanpassing van het vergoedingssysteem van de commissie wel worden teruggedrongen. Deze twee maatregelen worden beschreven in paragraaf 4.6.

- Organisatorisch is het moeilijk om het aantal zittingsdagen terug te dringen

Er is geen fatale termijn verbonden aan het terugsturen van de antwoordkaart. In de praktijk kunnen dus tot het laatste moment afmeldingen binnenkomen. Het is moeilijk om de planning zo aan te passen dat het aantal zittingsdagen hierdoor wegvalt. Ter illustratie een voorbeeld. In een maand worden twintig hoorzittingen gepland verspreid over vier dagen. De uitnodigingen voor de hoorzitting worden verstuurd. Op het laatste moment komen nog afmeldingen binnen via de antwoordkaart. In totaal vallen vijf hoorzittingen weg, verspreid over de vier zittingsdagen. Feitelijk gezien zijn er dus maar drie zittingsdagen nodig. Aangezien de belanghebbenden al uitgenodigd zijn, is het moeilijk om de hoorzittingen te verzetten. Het verschil met de positieve variant is dat men bij positieve variant kan wachten met het plannen van de hoorzittingen tot de termijn van het terugsturen is verstreken. De negatieve antwoordkaart zou met het oog op kostenbesparing wel efficiënt zijn als het vergoedingssysteem van de commissie wordt aangepast. Eveneens kan het leiden tot tijdbesparing als de hoorzitting wordt afgelast. Deze maatregelen worden beschreven in paragraaf 4.6.

¹¹⁰ Zie paragraaf 3.1.1

¹¹¹ Zie hoofdstuk vijf

¹¹² Gemeente Eindhoven Commissie voor bezwaarschriften 2009, p. 12.

¹¹³ Zie hoofdstuk vijf

¹¹⁴ Zie tabel 2

4.4 Telefonisch horen

Telefonisch horen houdt in dat wordt afgezien van een hoorzitting en dat wordt volstaan met een telefonisch gesprek waarin de bezwaarmaker het bezwaarschrift mondeling kan toelichten. Telefonisch horen dient onderscheiden te worden van de telefonische benadering in het kader van De andere aanpak. In het huidige beleid van de gemeente Eindhoven wordt niet telefonisch gehoord. In deze paragraaf wordt eerst het wettelijk kader van het telefonisch horen uiteengezet. Hierbij wordt ingegaan op belangrijke jurisprudentie. Vervolgens worden de voor- en nadelen van het telefonisch horen beschreven.

4.4.1 Wettelijk kader

De hoofdregel uit de Awb is dat het horen in de bezwaarschriftprocedure plaatsvindt door middel van een hoorzitting. Blijkens de wetsgeschiedenis voldoet het telefonisch horen niet aan de minimumeisen die in de Awb aan het horen in de bezwaarschriftprocedure worden gesteld¹¹⁵. Artikel 7:3 sub c van de Awb bepaalt echter dat van het horen kan worden afgezien als belanghebbenden hebben verklaard geen gebruik te willen maken van het recht om te worden gehoord. Hieruit kan worden afgeleid dat eveneens kan worden gekozen voor een minder vergaande tussenvorm. Het kan zijn dat een bezwaarmaker geen prijs stelt op een hoorzitting, maar zijn bezwaren wel telefonisch wil toelichten. Het kan bijvoorbeeld zijn dat met de indiener van het bezwaarschrift contact wordt gezocht om een en ander verduidelijkt te krijgen, en de bezwaarmaker in dat gesprek aangeeft geen behoefte meer te hebben aan een hoorzitting¹¹⁶. De Awb verzet zich hier niet tegen, mits het telefonisch horen gebeurt met instemming van de bezwaarmaker¹¹⁷. Onder omstandigheden is het volgens de Nationale Ombudsman zelfs onbehoorlijk wanneer niet expliciet de mogelijkheid wordt geboden telefonisch te worden gehoord¹¹⁸.

Gelet op de restrictieve interpretatie van de uitzonderingen op de hoorplicht, brengt het bepaalde in artikel 7:3 sub c Awb met zich mee dat de beslissing van de betrokkene om geen gebruik te maken van het recht om te worden gehoord in elk geval dient te berusten op diens 'informed consent'¹¹⁹. De 'informed consent' is de vrijwillig verkregen toestemming van belanghebbenden om telefonisch te worden gehoord.

In de jurisprudentie is bepaald dat altijd een keuze geboden dient te worden tussen telefonisch horen en een hoorzitting. In het onderhavige geval voerde appellant aan dat hij door het telefoongesprek was overvallen, dat hem was gevraagd of hij bezwaar had tegen telefonisch horen, maar dat hem niet was medegedeeld dat hij ook voor een hoorzitting kon kiezen. Uit de gedingstukken bleek niet dat appellant was geïnformeerd over het recht om het bezwaarschrift tijdens een hoorzitting mondeling toe te lichten. Derhalve kon in dit geval niet gesproken worden van een 'informed consent'. Appellant was ten onrechte niet in de gelegenheid gesteld om te worden gehoord als bedoeld in artikel 7:2 lid 1 Awb¹²⁰.

Aangezien de bewijslast omtrent de toestemming om van het horen af te zien ligt bij het bestuursorgaan¹²¹, is het aan te raden dit altijd schriftelijk te laten bevestigen. Een andere optie is dat het telefonisch horen als optie wordt geboden op de antwoordkaart.

Artikel 7:7 Awb bepaalt dat van het horen een verslag wordt gemaakt. Als telefonisch gehoord wordt, dient hiervan dus ook een verslag te worden gemaakt. Het verslag wordt aan

¹¹⁵ Simon 1998, p. 306.

¹¹⁶ Simon 1998, p. 306.

¹¹⁷ Ministerie van Justitie & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2004, p. 71.

¹¹⁸ Winter 2003, p. 47.

¹¹⁹ CRvB 17 oktober 2000, JB 2000/354.

¹²⁰ CRvB 15 april 2003, LJN AF9479.

¹²¹ ABRS 3 maart 2004, AB 2004, 252 en ABRS 8 juni 2005, AB 2005, 310.

de bezwaarmaker toegestuurd. Als deze zich niet kan vinden in het verslag, dient aanvullend telefonisch of alsnog persoonlijk te worden gehoord¹²².

4.4.2 Invoering telefonisch horen binnen de gemeente Eindhoven

In de huidige situatie, waarin het horen in de bezwaarschriftprocedure is opgedragen aan een externe commissie, is telefonisch horen niet efficiënt. In combinatie met ambtelijk horen kan het telefonisch horen wel efficiënt zijn. In deze paragraaf worden de voor- en nadelen van telefonisch horen beschreven.

Voordelen

- Gunstig voor de bezwaarmaker

In bepaalde situaties is het voor de indiener van het bezwaarschrift prettig om telefonisch gehoord te kunnen worden. Uit paragraaf 3.2 blijkt dat ziekte en een te grote afstand belangrijke redenen zijn voor verhindering. Waarschijnlijk zouden deze belanghebbenden gebruik willen maken van het telefonisch horen. Bezwaarmakers die wel gehoord willen worden, maar niet kunnen verschijnen, krijgen met het telefonisch horen toch de mogelijkheid om het bezwaar mondeling toe te lichten. Naast het feit dat het klantvriendelijk is, kan het ook de kwaliteit van het advies ten goede komen.

- Geen hoorzitting

Als de belanghebbende heeft ingestemd met telefonisch horen, hoeft er geen hoorzitting meer georganiseerd te worden. Dit betekent dat er geen aparte ruimte gereserveerd hoeft te worden omdat het horen vanuit de eigen werkplek kan plaatsvinden. Eveneens heeft de gemeente niet meer te maken met het probleem van hoge kosten en tijdsverlies als gevolg van onverwachts niet verschijnende belanghebbenden.

Nadelen

- Extra stap in de procedure

Er dient eerst een afspraak gemaakt te worden voor het telefonisch horen. De bezwaarmaker dient immers de tijd krijgen om zich op het gesprek voor te bereiden. Deze extra stap in de procedure kan leiden tot tijdsverlies¹²³.

- Onpersoonlijk en kans op verwarring

Telefonisch horen is onpersoonlijk. Tevens is de kans op verwarring groter omdat visueel contact ontbreekt. Echter, het verslag van het telefonisch horen wordt ter goedkeuring naar de bezwaarmakers verzonden, waardoor eventuele misverstanden eruit kunnen worden gehaald¹²⁴.

- Belanghebbende en verweerder worden niet in elkaars aanwezigheid gehoord

Het telefonisch horen vindt over het algemeen plaats tussen degene die hoort en de bezwaarmaker. De verweerder van de vakdienst is hierbij niet aanwezig. De bezwaarmaker kan dus niet mondeling kennis nemen van het verweer. Bovendien is er geen mogelijkheid om mondeling op elkaar te reageren. Als er vragen zijn voor de verweerder verdient een hoorzitting aanbeveling.

- Niet geschikt voor alle zaken

Niet alle zaken lenen zich voor het horen per telefoon. Er dient nadrukkelijk bezien te worden of het voor het horen van belang is dat er een hoorzitting wordt georganiseerd of dat volstaan kan worden met telefonisch horen¹²⁵. Bij 'meerpartijengeschillen' verzet het voorschrift van artikel 7:6 Awb, dat partijen in elkaars aanwezigheid worden gehoord, zich in de meeste gevallen tegen telefonisch horen¹²⁶.

¹²² Ministerie van Justitie & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2004, p. 71.

¹²³ Ministerie van Justitie & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2004, p. 71.

¹²⁴ Ministerie van Justitie & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2004, p. 71.

¹²⁵ Ministerie van Justitie & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2004, p. 71.

¹²⁶ Bangma & Valkenburg 2005, p. 35.

4.5 De andere aanpak

De andere aanpak houdt in dat bij binnenkomst van een bezwaarschrift wordt getoetst of er een gesprek mogelijk is met de indiener van het bezwaarschrift. Door een medewerker van de afdeling Bezwaar en Beroep wordt contact opgenomen met de belanghebbende of de medewerker van de vakdienst die het primaire besluit heeft genomen, om het bestreden besluit te bespreken. Ook kan het zijn dat de verweerder van de vakafdeling contact opneemt in het kader van De andere aanpak. Middels een telefonisch gesprek wordt getracht een verdere bezwaarschriftprocedure te voorkomen. Onmiskenbaar onjuiste beslissingen worden herzien, in overleg met de bezwaarmaker wordt een besluit gewijzigd, of er wordt nadere uitleg gegeven omtrent een besluit, zodat het beter wordt begrepen¹²⁷. Als de medewerker van de afdeling Bezwaar en Beroep of de verweerder van de vakafdeling en de bezwaarmaker niet samen tot een oplossing kunnen komen in het kader van De andere aanpak, zal alsnog de formele bezwaarschriftprocedure doorlopen worden. In dit hoofdstuk wordt beschreven in hoeverre het voor de gemeente Eindhoven efficiënt is om meer bezwaarschriften te behandelen middels De andere aanpak.

4.5.1 De andere aanpak in de gemeente Eindhoven

In mei 2009 is De andere aanpak geïntroduceerd in de gemeente Eindhoven. De secretarissen zijn erin getraind om volgens richtlijnen mediationvaardigheden toe te passen. Vóór 2009 werd ook gebruik gemaakt van een andere aanpak, maar naar eigen inzicht en werkwijze van de secretarissen. De resultaten die worden bereikt met De andere aanpak nemen toe. In 2007 was het resultaat 20% en in 2008 steeg dit resultaat naar 33%. De stijgende lijn zet zich voort in 2009, waarin 39% van de bezwaarschriften buiten het formele traject is afgedaan¹²⁸. Uit gesprekken met de secretarissen blijkt echter dat het op dit moment nog beperkt wordt toegepast en niet altijd prioriteit heeft. Ook blijkt dat het selectief wordt toegepast, en geen vast onderdeel is in de bezwaarschriftprocedure. De andere aanpak zou mogelijk tot nog betere resultaten kunnen leiden. De geschiktheid van een bezwaarschrift voor behandeling via De andere aanpak, kan worden getoetst aan de hand van het schema indicaties en contra-indicaties, wat is opgenomen in bijlage VII.

In de gemeente Eindhoven wordt gebruik gemaakt van De andere aanpak nadat een bezwaarschrift is gestuurd, om zo een verdere bezwaarschriftprocedure te voorkomen. Echter kan ook gebruik worden gemaakt van een dergelijke aanpak bij de primaire vakafdelingen voordat het primaire besluit wordt genomen. Hierdoor kan een bezwaarschrift voorkomen worden. Door in een eerder stadium contact op te nemen met belanghebbenden kan het aantal bezwaarschriften afnemen.

4.5.2 Meer bezwaarschriften behandelen middels De andere aanpak

Om te bepalen in hoeverre het efficiënt is om De andere aanpak vaker en eventueel in een eerder stadium toe te passen, worden de voor- en nadelen van deze aanpak beschreven.

Voordelen

- **Tijdsbesparing**

Uit onderzoeksresultaten blijkt dat door toepassing van De andere aanpak de tijdsbesteding van burgers en bedrijven gereduceerd kan worden met circa 23%¹²⁹. Nader onderzoek moet aantonen in hoeverre deze reductie ten goede komt aan burgers en in hoeverre aan bedrijven¹³⁰. De reductie van de tijdsbesteding wordt met name gerealiseerd doordat het aantal hoorzittingen afneemt door toepassing van De andere aanpak¹³¹.

¹²⁷ Gemeente Eindhoven Commissie voor bezwaarschriften 2009, p. 9.

¹²⁸ Gemeente Eindhoven Commissie voor bezwaarschriften 2010, p. 13.

¹²⁹ SIRA consulting 2008, p. 18.

¹³⁰ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2008, p. 4.

¹³¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2008, p. 4.

- Kostenbesparing

Door in een vroeg stadium een oplossing te zoeken voor een geschil, kan een verdere bezwaarschriftprocedure vaak voorkomen worden¹³². Dit leidt tot kostenbesparing. Aansluiting wordt gezocht bij een onderzoek naar de kosteneffectiviteit van de inzet van mediationvaardigheden bij de overheid. In dit onderzoek staat de praktijkervaring van vijf overheidsinstellingen met het werken met mediationvaardigheden centraal. Uit het onderzoek blijkt dat door toepassing van De andere aanpak de kosten bij bezwaar- en klachtafhandeling gemiddeld met 27% gereduceerd zijn ten opzichte van de uitgangssituatie¹³³.

- Toename klanttevredenheid burgers

Uit het eerder aangehaalde onderzoek blijkt dat De andere aanpak in de onderzochte trajecten de klanttevredenheid van burgers en bedrijven heeft doen toenemen met gemiddeld 20% ten opzichte van de uitgangssituatie¹³⁴. Ook bij het UWV zijn de resultaten van De andere aanpak positief. De Nationale Ombudsman zag dat door deze aanpak de klachten bij het UWV met 43% zijn afgenomen ten opzichte van 2006¹³⁵. De toename van de klanttevredenheid bij burgers staat in verband met de persoonlijke aandacht en het luisterend oor, dat beiden als positief wordt ervaren. Ook de oplossingsgerichtheid en de manier waarop men wordt bejegend wordt als prettig ervaren¹³⁶.

- Toename arbeidstevredenheid

Inzet van De andere aanpak kan leiden tot een toename van de arbeidstevredenheid van overheidspersoneel van ongeveer 20% ten opzichte van de huidige situatie¹³⁷. Deze verbetering van de arbeidstevredenheid wordt vooral veroorzaakt doordat deze manier van werken leidt tot meer menselijke verhoudingen en contacten. Eveneens leidt het tot meer diversiteit in het takenpakket en uitbreiding van de vaardigheden¹³⁸.

- Kortere doorlooptijden

Toepassing van De andere aanpak heeft een positief effect op de doorlooptijden omdat belanghebbenden doorgaans vrijwillig instemmen met het stopzetten van de doorlooptijd zolang er formele of informele mediation plaatsvindt¹³⁹.

Nadelen

- Omschakeling van ambtenaren

Ambtenaren zijn gewend om vast te houden aan formele procedures en regels. Bij toepassing van De andere aanpak moet dit beleid plaatsmaken voor het creatief zoeken naar oplossingen. Er wordt dus een nieuwe houding verwacht¹⁴⁰. Voor het implementeren van deze aanpak dienen cursussen of opleidingen aangeboden te worden. Hier dient in geïnvesteed te worden. Aangezien in Eindhoven reeds is begonnen met de introductie van De andere aanpak, is al geïnvesteed in scholing van de juristen op het gebied van mediationvaardigheden. Wellicht zal hier nog verder in geïnvesteed moeten worden. Echter, deze investering kan terugverdiend worden door meer gebruik te maken van De andere aanpak, want zoals eerder beschreven leidt deze aanpak tot kostenbesparing.

- Mediation kan mislukken

Toepassing van De andere aanpak leidt niet altijd tot het gewenste resultaat. Een mislukte poging leidt tot tijdverlies en hogere kosten, aangezien er dan alsnog een formele

¹³² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2008, p. 19.

¹³³ SIRA consulting 2008, p. 11.

¹³⁴ SIRA consulting 2008, p. 19.

¹³⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2008, p. 19.

¹³⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2008, p. 3.

¹³⁷ SIRA consulting 2008, p. 20.

¹³⁸ SIRA consulting 2008, p. 24.

¹³⁹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2008, p. 24.

¹⁴⁰ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2008, p. 9.

bezwaarschriftprocedure gevolgd zal worden. Uit een pilot van de gemeente Tilburg blijkt dat het oplossingspercentage van De andere aanpak 79% is¹⁴¹.

4.6 Overige oplossingen

Naast bovengenoemde oplossingen worden in deze paragraaf nog een aantal overige aspecten beschreven die zouden kunnen leiden tot een efficiënter beleid omtrent de bezwaarschriftprocedure.

4.6.1 Meerdere hoorzittingen op een zittingsdag plannen

Bij de planning van de hoorzittingen kan rekening worden gehouden met de omstandigheid dat een bepaald percentage bezwaarmakers niet komt opdagen¹⁴². Uit het onderzoek blijkt dat 34% van de bezwaarmakers niet op de hoorzitting verschijnt¹⁴³. Hier zou rekening mee gehouden kunnen worden door op een zittingsdag waarop bijvoorbeeld zes hoorzittingen behandeld kunnen worden, er acht te plannen. Echter, uit een steekproef¹⁴⁴ blijkt dat het opkomstpercentage per zittingsdag heel uiteenlopend is. Op de ene dag verschijnen bijvoorbeeld alle belanghebbenden op de hoorzitting, terwijl op een andere dag de helft van de belanghebbenden niet verschijnt.

4.6.2 Vergoedingssysteem commissie aanpassen

Aangezien de commissieleden een vaste vergoeding krijgen per zittingsdag of -avond, is het efficiënt als het aantal zittingsdagen wordt teruggebracht, en niet slechts één of meerdere hoorzittingen per zittingsdag. Organisatorisch blijkt dit op het gebied van planning moeilijk te realiseren. Een negatief gevolg is dat de negatieve antwoordkaart die wordt gehanteerd in kamer vier niet optimaal kan worden benut met het oog op het terugdringen van financiële lasten. Hetzelfde geldt als wordt overgegaan tot invoer van de positieve antwoordkaart of als een hoorzitting wordt afgelast. Aangezien de planning niet meer aangepast kan worden dient namelijk de volledige vergoeding betaald te worden, ongeacht het feit dat één of meerdere hoorzittingen wegvallen. Alleen als de secretaris in een vroeg stadium weet dat de hoorzitting geen doorgang hoeft te vinden kan hier rekening mee worden gehouden in de planning, waardoor het aantal zittingsdagen kan worden teruggedrongen. Met het oog op het verminderen van financiële lasten zou dus overwogen kunnen worden om over te gaan tot een vergoedingssysteem waarin de commissie betaald wordt per hoorzitting, in plaats van per zittingsdag of -avond. Echter dient wel rekening te worden gehouden met eventuele voorbereidingstijd voor een hoorzitting evenals het maken van het advies, waarvoor de commissie ook een vergoeding dient te ontvangen. Mogelijk zouden de kosten voor de hoorzitting en de kosten voor de voorbereiding van de hoorzitting en het opstellen van het advies uitgesplitst kunnen worden.

4.6.3 Notulist of geluidsopname

Artikel 7:7 Awb bepaalt dat van het horen een verslag wordt gemaakt. Secretarissen van de afdeling Bezwaar en Beroep geven aan veel tijd te besteden aan het uitwerken van deze verslagen. Hoeveel tijd precies is afhankelijk van de soort zaak, maar gemiddeld wordt naar schatting van de secretarissen circa één à twee uur besteedt aan het uitwerken van het verslag van de hoorzitting. Gelet op het gemiddeld bruto uurloon¹⁴⁵ komt dit neer op €25,58 tot €51,16 per verslag. De capaciteit van de hoog opgeleide secretarissen zou wellicht efficiënter benut kunnen worden. Het notuleren en het opstellen van het verslag kan worden overgedragen aan een medewerker met een lager opleidingsniveau. Uitgaande van een lagere salarisinschaling leidt dit tot kostenbesparing. Tevens heeft het een positief effect op

¹⁴¹ Van den Hurk & van de Wiel 2009, p. 8.

¹⁴² Ministerie van Justitie & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2004, p. 40.

¹⁴³ Zie tabel 2

¹⁴⁴ Bijlage VIII

¹⁴⁵ Zie paragraaf 3.1.2

de afhandelingstermijn van bezwaarschriften omdat de secretarissen hun capaciteit efficiënter kunnen benutten.

Een andere optie is dat er geluidopnamen worden gemaakt tijdens de hoorzitting. In de huidige situatie wordt slechts in kamer vier gebruik gemaakt van geluidopname bij hoorzittingen. De kosten voor het uitwerken van het verslag blijven hierdoor bespaard en het heeft een positief effect op de doorlooptijd van bezwaarschriftprocedures omdat de secretarissen hun capaciteit efficiënter kunnen benutten. Het blijkt dan ook dat de secretarissen van kamer vier in 2009 gemiddeld 6,25 uur besteedden aan een zaak, tegenover 11,75 uur per zaak in de kamers één t/m drie. Uiteraard spelen hier ook andere factoren mee, zoals de complexiteit van de zaak, maar deels zal dit resultaat ook toekomen aan het gebruik van opnameapparatuur. Een nadeel is dat digitale geluidopnamen in zaken die meervoudig worden gehoord en waarbij bijvoorbeeld meerdere belanghebbenden betrokken zijn, kan leiden tot verwarring. Het kan voorkomen dat uit de geluidopnamen niet duidelijk blijkt door wie bepaalde uitspraken zijn gedaan. Het is dus niet geschikt voor iedere zaak. Een ander nadeel van de geluidopname is dat de rechter geen geluidopname accepteert in een eventuele beroepszaak. In 2009 zijn in de gemeente Eindhoven 274 beroepsprocedures ingesteld¹⁴⁶. Afgezet tegenover 1765 ingediende bezwaarschriften, komt dit neer op een percentage van 15,52%¹⁴⁷. Indien gebruik wordt gemaakt van digitale geluidopname moet in deze gevallen alsnog een schriftelijk verslag gemaakt worden. Er zijn verder geen juridische risico's gemoeid met digitale verslaglegging.

4.6.4 Schriftelijk vragen stellen

In de huidige situatie vindt een hoorzitting in de meeste gevallen toch doorgang, ondanks het feit dat belanghebbenden zich tijdig hebben afgemeld. De reden hiervoor is dat de commissie vragen heeft voor de verwerende vakdienst. Het lijkt echter niet nodig om slechts voor vragen aan de vakdienst een hoorzitting te organiseren. Volstaan zou kunnen worden met schriftelijke vragen. De ervaring binnen de gemeente Eindhoven is echter dat vaak geen, of geen duidelijke, reactie volgt op het verzoek om schriftelijke vragen. Hieromtrent zullen dus goede afspraken moeten worden gemaakt met de vakdiensten. Het invoeren van schriftelijke vragen in plaats van een hoorzitting kan leiden tot kostenbesparingen omdat het aantal hoorzittingen kan worden teruggebracht. Gelet op het aantal afmeldingen genoemd in tabel 2, hadden circa 23,45%¹⁴⁸ minder hoorzittingen plaats gevonden in de onderzochte periode indien gebruik was gemaakt van schriftelijke vragen bij afmelding van belanghebbenden. Voor het benodigde effect op het gebied van kostenbesparing dient wel een ander planningssysteem of een ander vergoedingssysteem voor de commissie gehanteerd te worden. Aanpassing van het planningssysteem, in het opzicht dat planningen op een later tijdstip worden gemaakt, is voor de gemeente Eindhoven, gelet op het aantal bezwaarschriften, organisatorisch niet realiseerbaar.

4.6.5 Advies opstellen na hoorzitting

In de huidige procedure stellen secretarissen van de afdeling Bezwaar en Beroep vóór de hoorzitting een conceptadvies op. De kans is aanwezig dat tijdens de hoorzitting feiten en omstandigheden naar voren komen waardoor het advies veranderd. Dit kost extra tijd voor de secretarissen. Secretarissen zijn circa één a twee uur bezig met het schrijven van een advies. Ook kan het zijn dat het bezwaarschrift tijdens de hoorzitting wordt ingetrokken¹⁴⁹. Het conceptadvies is dan voor niets gemaakt. Bovendien kan de neutrale houding van de commissie beïnvloed worden als vooraf een conceptadvies wordt opgesteld. Met het oog op het streven om meer bezwaarschriften binnen de termijn af te handelen zou overwogen kunnen worden om dit conceptadvies af te schaffen.

¹⁴⁶ Gemeente Eindhoven Commissie voor bezwaarschriften 2010, p. 16.

¹⁴⁷ Gemeente Eindhoven Commissie voor bezwaarschriften 2010, p. 12.

¹⁴⁸ Percentage afmeldingen van het totaal aantal geplande hoorzittingen.

¹⁴⁹ Artikel 6:21 lid 2 Awb.

4.6.6 Nabellen

Om eerder te achterhalen of een bezwaarmaker op de hoorzitting verschijnt, zou het nabellen ingevoerd kunnen worden. Dit houdt in dat na het sturen van een uitnodiging wordt nagebeld om te vragen of belanghebbenden voornemens zijn om op de hoorzitting te verschijnen. Het eerder filteren van zaken waarin de bezwaarmaker niet verschijnt, kan in combinatie met eerder genoemde maatregelen (aanpassing vergoedingssysteem commissie en schriftelijke vragen), leiden tot kostenbesparingen. Eveneens kan door middel van het nabellen gestimuleerd worden dat belanghebbenden naar een hoorzitting komen door te wijzen op het belang van de hoorzitting. In zaken waarin het voor de gemeente in verband met de kwaliteit van het advies belangrijk is dat de bezwaarmaker verschijnt, zou het nabellen dus tevens voor dit doel gebruikt kunnen worden. Wel dient gewezen te worden op het feit dat het nabellen tijd kost en daarom een negatief effect kan hebben op de doorlooptijden van bezwaarschriftprocedures.

4.6.7 Flexibel omgaan met het verzetten van een hoorzitting

Aan de hand van de jaarplanning wordt een datum vastgelegd voor de hoorzitting. Deze wordt slechts in zeer uitzonderlijke gevallen op verzoek van belanghebbenden verzet. Hierdoor lopen mensen die wel graag gehoord willen worden, maar verhinderd zijn op de betreffende datum, hun kans mis. Dit kan een negatief effect hebben op de kwaliteit van het advies en leidt bovendien, indien er ook geen vragen zijn voor de verweerder, tot onnodige hoorzittingen. Door flexibeler om te gaan met het éénmalig verzetten van de hoorzitting worden belanghebbenden gestimuleerd om naar de hoorzitting te komen. Hierdoor kan het aantal onnodige hoorzittingen worden teruggedrongen.

4.6.8 Mandatering beslissing op bezwaar

Op grond van artikel 10:3 Awb kan een bestuursorgaan mandaat verlenen, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald of de aard van de bevoegdheid zich tegen mandaatverlening verzet. Omdat het college van B&W en de burgemeester niet zelf alle besluiten kunnen nemen is een aantal bevoegdheden gemandateerd. De mandataris mag in naam van het bestuursorgaan besluiten nemen, maar het bestuursorgaan blijft verantwoordelijk voor het besluit¹⁵⁰. De beslissingsbevoegdheid van het college van B&W op het bezwaarschrift is in de gemeente Eindhoven gemandateerd aan de portefeuillehouders. Dit zijn de wethouders. Als iemand gemandateerd is om een besluit te nemen, betekent dit niet dat hij bevoegd is de stukken te ondertekenen (en andersom). Er is een apart ondertekeningsmandaat verleend aan de gemeentesecretaris van de gemeente Eindhoven¹⁵¹. Aan het hoofd van de sector Juridische Zaken is geen mandaat verleend voor het beslissen op bezwaarschriften en het instellen van (hoger) beroep¹⁵².

De routing van een dossier voor een beslissing op bezwaar neemt circa twee werkweken in beslag. Dit is ruim 10% van de wettelijke beschikbare termijn van 14 weken¹⁵³. Dit is een wachttijd voor de gemeente Eindhoven. De afhandelingstermijn loopt door totdat het besluit is verzonden. Gelet op het streven van de gemeente Eindhoven om meer bezwaarschriften binnen de wettelijke termijn af te handelen zou in overleg kunnen worden besloten om de beslissing op het bezwaar te mandateren aan het sectorhoofd van de sector Juridische Zaken. Dit is vooral een goede optie bij 'eenvoudige' zaken, bijvoorbeeld in zaken die niet ontvankelijk, kennelijk ongegrond of kennelijk gegrond zijn. De tijd die gemoeid gaat met de routing van de beslissing op bezwaar zou hierdoor weggewerkt kunnen worden. Zaken waarin het belang groot is kunnen in verband met de kwaliteit van het besluit wel het beste in eigen beheer blijven.

¹⁵⁰ Artikel 10:1 Awb.

¹⁵¹ Besluit inzake bevoegdheid tot tekenen stukken, vertegenwoordigingsbevoegdheid en aanwijzing ambtenaren 2009 (Gemeenteblad van Eindhoven 2009, nr. 6).

¹⁵² Artikel 1 Besluit bevoegdheidstoedeling sectoren Juridische zaken en Ondersteuning Stadspleinen (Gemeenteblad van Eindhoven 2009, nr. 28).

¹⁵³ Gemeente Eindhoven Commissie voor bezwaarschriften 2009, p. 16.

5. Beleid van andere instanties

In dit hoofdstuk worden de resultaten van een vergelijkend onderzoek beschreven. Voor het onderzoek zijn instanties benaderd die een overeenkomstig beleid voeren als genoemd in hoofdstuk vier. Op basis van de ervaringen van andere instanties is getoetst of de oplossing in de praktijk functioneert. Tevens is contact opgenomen met instanties die een vergelijkbaar beleid voeren als de gemeente Eindhoven om te toetsen waar de procedures onderling afwijken.

5.1 Andere gemeenten

In deze paragraaf worden de resultaten beschreven van een vergelijkend onderzoek bij andere gemeenten. De bezwaarschriftprocedure in de gemeente Tilburg en Rotterdam wijkt op belangrijke punten af van de bezwaarschriftprocedure in de gemeente Eindhoven. De bezwaarschriftprocedure van de gemeente Helmond en Enschede komt in grote lijnen overeen met de bezwaarschriftprocedure in Eindhoven. De notulen van de interviews zijn opgenomen in bijlage IX.

5.1.1 Gemeente Tilburg

De gemeente Tilburg heeft ervaring met ambtelijk horen, de negatieve variant van de antwoordkaart en toepassing van De andere aanpak. Het beleid en de ervaringen hiermee worden in deze paragraaf beschreven.

Antwoordkaart

Samen met de ontvangstbevestiging wordt een negatieve variant van de antwoordkaart gestuurd. Er wordt geen hoorzitting gepland als de bezwaarmaker uitdrukkelijk aangeeft dat hij geen gebruik wenst te maken van het recht om te worden gehoord. In alle andere gevallen wordt wel een hoorzitting gepland. Hierbij wordt eenzijdig een datum vastgesteld door de gemeente. De antwoordkaart is sinds kort ingevoerd en heeft geleid tot minder onnodige hoorzittingen. Hierdoor zijn de financiële lasten teruggedrongen en het werkt efficiënter¹⁵⁴. Hoewel er geen concrete cijfers bekend zijn, is wel duidelijk merkbaar dat de gemeente sinds de antwoordkaart minder te maken heeft met onnodige hoorzittingen. De ervaring is dat het grootste deel van de belanghebbenden die niet verschijnen, dit vooraf kenbaar maakt door middel van het terugsturen van de antwoordkaart¹⁵⁵. Er worden geen nadelen ondervonden met betrekking tot het gebruik van de antwoordkaart.

Na invoering van de Wab is het toegestaan om de positieve variant van de antwoordkaartmethode in te voeren. Gelet op financiële lasten en tijdgebrek zou het volgens de gemeente Tilburg zinvol zijn om de huidige variant van de antwoordkaart om te zetten in een positieve variant. Er wordt wel gewezen op de meer onvriendelijke benadering van de klant met een dergelijke antwoordkaart. Binnen de gemeente Tilburg zal na invoering van de Wab getoetst worden of de positieve variant van de antwoordkaart wenselijk is.

Interne commissie

Het horen is opgedragen aan een interne commissie voor bezwaarschriften. Dit is een commissie bestaande uit ambtenaren. Dit wordt ook wel 'ambtelijk horen' genoemd. De interne commissie bestaat uit een ambtenaar van juridische zaken, een ambtenaar van de verwerende vakdienst en een jurist in dienst van de gemeente die tevens optreedt als voorzitter tijdens de hoorzitting. In uitzonderlijke gevallen hoort de wethouder. Dit is alleen het geval bij politiek gevoelige zaken. De interne commissie adviseert het college van B&W inzake het besluit op bezwaar. Het college neemt vervolgens het definitieve besluit.

¹⁵⁴ Exacte gegevens zijn niet bekend.

¹⁵⁵ Exacte gegevens zijn niet bekend.

Tot twee jaar geleden werd in alle bezwaarschriftprocedures gehoord door de wethouder. De wethouder werd hierbij ondersteund door ambtenaren. Omdat sprake was van tijdgebrek bij het bestuur wilde de gemeente gaan horen volgens een ander model.

De keuze voor het ambtelijk horen wordt als volgt uitgelegd. De bezwaarschriftprocedure heeft een tweeledige functie. Enerzijds heeft het de functie van juridische toetsing. Als hier de nadruk op wordt gelegd, is de keuze voor een externe commissie voor de hand liggend. De andere functie van de bezwaarschriftprocedure is de heroverweging van een besluit door het bestuursorgaan. In de gemeente Tilburg ligt hier de nadruk op. Heroverweging kan binnen de gemeente zelf, daarvoor is volgens de gemeente geen externe commissie nodig. Bovendien kan er worden heroverwogen op een hoger niveau. Niet exact dezelfde persoon als die het besluit heeft genomen zal het besluit ook heroverwegen.

De ervaringen met ambtelijk horen zijn positief. Het is een efficiënte manier van horen. Het leidt tot minder kosten en werkt sneller dan horen door middel van een externe commissie of door het bestuur¹⁵⁶. Een ambtenaar van de gemeente is bij wijze van spreken ieder uur van de dag beschikbaar. Een externe commissie of het bestuursorgaan is minder flexibel, waardoor er veel gepland moet worden. Het nadeel van het ambtelijk horen is dat mensen geneigd zijn om te denken dat een interne commissie bevooroordeeld is.

Het komt wel eens voor dat een bezwaarmaker onverwachts niet op de hoorzitting verschijnt¹⁵⁷. Maar omdat ambtelijk wordt gehoord, wordt dit niet als een probleem ervaren. Bovendien wordt door middel van de antwoordkaart al veel gefilterd, waardoor het probleem maar op kleine schaal voorkomt.

De andere aanpak

In de periode van 1 juli 2008 tot en met 1 juli 2009 is in het team Juridische Zaken van de gemeente Tilburg ervaring opgedaan met het werken met mediationvaardigheden door middel van een pilot. In deze periode heeft de afdeling Juridische Zaken door middel van De andere aanpak een oplossingspercentage van 79% bereikt. Hiervan kon in 48% van de gevallen worden volstaan met een toelichting waarna het bezwaarschrift werd ingetrokken. In 52% van de gevallen was sprake van een creatieve oplossing¹⁵⁸.

De andere aanpak leidt tot kortere doorlooptijden. Juist het organiseren, plannen en afhandelen van bezwaarschriften via een hoorcommissie leidt tot lange doorlooptijden. In de periode van 1 juli 2008 t/m 1 juli 2009 was de gemiddelde doorlooptijd met De andere aanpak 8,4 weken. In de reguliere procedure bedraagt de gemiddelde doorlooptijd 21 weken. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat deze 21 weken een gemiddelde betreft inclusief uitschieters¹⁵⁹.

De andere aanpak leidt tevens tot een snellere afdoening van zaken. In de onderzochte periode was de gemiddelde afhandeltijd met De andere aanpak 14,6 uur. De gerealiseerde efficiencywinst met De andere aanpak is daarmee circa 33%. Er diende geïnvesteerd te worden in De andere aanpak, maar deze investeringen leverden in de loop van de pilot winst op door deze efficiencywinst vanwege het sneller afhandelen van zaken¹⁶⁰. Daarbij dient wel gewezen te worden op het feit dat gecompliceerde en tijdrovende zaken vaak buiten het kader van De andere aanpak vallen. Als uitgangspunt wordt uitgegaan van een gemiddelde tijdsbesteding van 20 uur per bezwaarschrift¹⁶¹.

¹⁵⁶ Exacte gegevens zijn niet bekend.

¹⁵⁷ Exacte gegevens zijn niet bekend.

¹⁵⁸ Van den Hurk & van de Wiel 2009, p. 8.

¹⁵⁹ Van den Hurk & van de Wiel 2009, p. 11.

¹⁶⁰ Van den Hurk & van de Wiel 2009, p. 14.

¹⁶¹ Van den Hurk & van de Wiel 2009, p. 12.

Dankzij de positieve evaluatie is De andere aanpak inmiddels een vast onderdeel in de bezwaarschriftprocedure. Bij binnenkomst van een bezwaarschrift wordt getoetst of de zaak zich leent voor deze aanpak. Als een zaak hiervoor geschikt is, wordt telefonisch contact opgenomen met de bezwaarmaker en/of de vakdienst. Het doel is om in de toekomst nog meer zaken af te handelen door middel van De andere aanpak.

5.1.2 Gemeente Rotterdam

De gemeente Rotterdam is interessant omdat daar wordt gehoord volgens het gemengd model. Tevens wordt de negatieve variant van de antwoordkaart gehanteerd en wordt gebruik gemaakt van telefonisch horen. Op dit moment wordt nog geëxperimenteerd met het toepassen van mediationvaardigheden. Het is nog geen vast onderdeel in de bezwaarschriftprocedure. Dit is uiteindelijk wel het doel.

Antwoordkaart

Tegelijk met de ontvangstbevestiging wordt een negatieve variant van de antwoordkaart meegestuurd. De ervaringen met de antwoordkaart zijn positief. Door de antwoordkaart zijn er minder onnodige hoorzittingen. Echter komt het nog wel voor dat belanghebbenden de antwoordkaart niet terugsturen, maar toch niet op de hoorzitting verschijnen¹⁶². Dit probleem zou volgens de geïnterviewde jurist deels opgelost kunnen worden door na te bellen als de antwoordkaart niet is geretourneerd.

De vraag is voorgelegd of het na invoering van de Wab voor de gemeente Rotterdam efficiënt is om de positieve antwoordkaart in te voeren. Voor zaken die door de commissie gehoord worden zal het volgens de geïnterviewde jurist waarschijnlijk resultaten opleveren. De commissie weet vooraf of de belanghebbende op de hoorzitting verschijnt. Hierdoor zullen minder onnodige hoorzittingen plaatsvinden. Dit leidt tot lagere kosten en tijdsbesparing. Voor zaken die ambtelijk worden gehoord zal het resultaat minder opzienbarend zijn. Dat bezwaarmakers onverwachts niet op de hoorzitting verschijnen wordt bij dergelijke zaken niet als een probleem ervaren. De hoorzittingen vinden plaats onder werktijd. Als een bezwaarmaker niet verschijnt, kan de ambtenaar deze tijd benutten door andere werkzaamheden te verrichten.

Telefonisch horen

Op het antwoordformulier kan de bezwaarmaker aangeven dat hij telefonisch gehoord wil worden. Er wordt voornamelijk gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot telefonisch horen in zaken die geschikt zijn voor ambtelijk horen¹⁶³. Het wordt alleen toegepast als de bezwaarmaker zelf uitdrukkelijk aangeeft telefonisch gehoord te willen worden. De ervaringen met het telefonisch horen zijn goed.

Gemengd model

In de gemeente Rotterdam wordt gehoord volgens het gemengd model. Afhankelijk van de soort zaak wordt gehoord door een externe commissie of ambtelijk. In het 'Aanwijzingsbesluit categorieën van bezwaarschriften waarbij ambtelijk kan worden gehoord'¹⁶⁴ is vastgelegd welke zaken zich lenen voor ambtelijk horen en welke zaken gehoord moeten worden door de commissie. Hier kan niet van af worden geweken.

- Externe commissie

De behandeling van bezwaarschriften is de taak van de Algemene Bezwaarschriftencommissie (ABC). De commissie bestaat uit drie leden. Bij een hoorzitting is daarnaast een secretaris van de gemeente aanwezig en de verweerder van de vakdienst.

¹⁶² Exacte gegevens zijn niet bekend.

¹⁶³ Exacte gegevens zijn niet bekend.

¹⁶⁴ Bijlage X

De commissie brengt advies uit aan het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen¹⁶⁵. Het bestuursorgaan neemt het besluit op het bezwaarschrift.

- **Ambtelijk horen**

De procedure van ambtelijk horen is een aantal jaar geleden ingevoerd. Minder complexe zaken worden tegenwoordig niet meer door de commissie gehoord, maar door een medewerker van de afdeling Juridische diensten. Bij het ambtelijk horen zijn twee medewerkers van de afdeling Juridische diensten aanwezig, waarvan één de vragen stelt en de ander notuleert. In de meeste gevallen is de verweerder van de vakdienst ook aanwezig bij het ambtelijk horen. Op dit moment wordt het merendeel van de bezwaarschriften op het gebied van sociale zaken afgehandeld middels ambtelijk horen¹⁶⁶. De ervaringen met het ambtelijk horen zijn positief. Het ambtelijk horen werkt sneller en er zijn minder hoorzittingen door de commissie, waardoor minder kosten gemaakt worden¹⁶⁷. Het probleem dat een bezwaarmaker onverwachts niet op de hoorzitting verschijnt komt vooral op de afdeling sociale zaken regelmatig voor¹⁶⁸. Aangezien het grootste gedeelte van de sociale zaken ambtelijk wordt gehoord, wordt dit niet als een probleem ervaren.

5.1.3 Gemeente Helmond

De bezwaarschriftprocedure van de gemeente Helmond komt in grote lijnen overeen met de bezwaarschriftprocedure in Eindhoven. Onderzocht is op welke punten de procedure afwijkt. Mogelijk kunnen hieruit verbeterpunten voor de gemeente Eindhoven voortvloeien.

Flexibel met verzetten hoorzitting

Aan de bezwaarmaker wordt een uitnodiging voor de hoorzitting toegestuurd waarin datum en tijdstip worden genoemd. Als de bezwaarmaker op de geplande datum niet kan verschijnen, wordt de hoorzitting verzet¹⁶⁹. In tegenstelling tot de gemeente Eindhoven, wordt in de gemeente Helmond flexibel omgegaan met het verzetten van een hoorzitting.

Geen conceptadvies

Vóór de hoorzitting wordt geen conceptadvies opgesteld door de secretaris. De gedachtegang achter deze bewuste keus is dat de commissie neutraal naar de hoorzitting dient te gaan.

Notulist

Bij de hoorzitting is een notulist aanwezig. De notulist maakt na afloop van de hoorzitting het verslag. Er is gekozen voor een notulist omdat de capaciteit van de secretarissen op deze manier efficiënter benut kan worden.

Antwoordkaart

De gemeente kent het probleem van onnodige hoorzittingen doordat een bezwaarmaker onverwachts niet op de hoorzitting verschijnt. In de afgelopen jaren zijn verschillende pogingen ondernomen om dit probleem op te lossen. Zo is bijvoorbeeld geëxperimenteerd met de negatieve variant van de antwoordkaart. Hierop kwam weinig tot geen reactie. Ook kwam het regelmatig voor dat men op de antwoordkaart aangaf dat ze gebruik wilden maken van het recht om te worden gehoord, maar vervolgens niet op de hoorzitting verscheen. De ervaring is dat door de negatieve variant van de antwoordkaart wel iets wordt gefilterd, maar dat het resultaat niet opzienbarend is¹⁷⁰. Op dit moment wordt geen gebruik gemaakt van de antwoordkaart.

¹⁶⁵ <www.rotterdam.nl> bezwaar indienen, 15 maart 2010.

¹⁶⁶ <www.rotterdam.nl> bezwaar indienen, 15 maart 2010.

¹⁶⁷ Exacte gegevens zijn niet bekend.

¹⁶⁸ Exacte gegevens zijn niet bekend.

¹⁶⁹ <www.helmond.nl> Bestuur & organisatie, Bezwaar en beroep, veelgestelde vragen, 18 maart 2010.

¹⁷⁰ Exacte gegevens zijn niet bekend.

Na invoering van de Wab zal waarschijnlijk gebruik worden gemaakt van een positieve antwoordkaart. Het is echter de vraag in hoeverre het probleem hiermee wordt opgelost. Als experiment om het probleem van onnodige hoorzittingen terug te dringen is het nabellen ingevoerd. Hieruit bleek dat bezwaarmakers aan de telefoon vaak aangeven dat ze gehoord wilden worden, maar uiteindelijk zonder afmelding toch niet op de hoorzitting verschenen¹⁷¹. Waarschijnlijk zal een antwoordkaart hetzelfde effect hebben. De bezwaarmaker, dan wel zijn advocaat, wil graag de mogelijkheid om te worden gehoord openhouden. Om het recht om te worden gehoord niet te verspelen, wordt aangegeven dat men gehoord wil worden. De verwachting binnen de gemeente Helmond is dat het probleem van onnodige hoorzittingen met de positieve antwoordkaart wel teruggedrongen kan worden, maar niet volledig opgelost.

5.1.4 Gemeente Enschede

De bezwaarschriftprocedure van de gemeente Enschede komt in grote lijnen overeen met de bezwaarschriftprocedure in Eindhoven. Slechts de punten waarop de procedure afwijkt van de procedure in de gemeente Eindhoven worden in deze paragraaf beschreven.

Verslaglegging via digitale geluidopnamen

De gemeente Enschede werkte als één van de eerste gemeenten met verslaglegging via geluidopname tijdens de hoorzitting. Aangezien dit tijdsbesparend werkt, heeft het geleid tot een efficiëntere bezwaarschriftprocedure¹⁷². Het nadeel van de geluidopname is dat de rechter geen geluidopname accepteert in een eventuele beroepszaak. In dat geval moet alsnog een schriftelijk verslag gemaakt worden.

Gehele bezwaarschriftprocedure afdeling juridische zaken en rechtsbescherming

Voorheen kwamen bezwaarschriften binnen bij de vakafdeling. Daar werd het verweer opgesteld. De vakafdeling stuurde het bezwaarschrift en het verweer vervolgens naar het secretariaat van de commissie. De secretaris van de commissie plande de zaak op zitting en stelde het advies op. Vervolgens werd het advies naar de vakdienst gestuurd voor het maken van een beslissing op bezwaar. Sinds 1 januari 2006 wordt de hele bezwaarschriftprocedure afgehandeld binnen de afdeling Juridische Zaken en Rechtsbescherming. Doordat er minder overdrachtsmomenten zijn in de procedure wordt tijd bespaard. Hoeveel tijd precies wordt bespaard door deze maatregel is niet bekend, maar naar schatting wordt hiermee circa twee weken tijdswinst geboekt.

Antwoordkaart

Op dit moment wordt geen gebruik gemaakt van de antwoordkaart. Het probleem van onnodige hoorzittingen doordat de bezwaarmaker zonder bericht van verhindering niet verschijnt, komt in Enschede vooral voor bij hoorzittingen op het gebied van sociale zekerheid¹⁷³. Invoering van de antwoordkaart na inwerkingtreding van de Wab lijkt een goede oplossing te zijn voor dit probleem. Als de gemeente vooraf weet dat de bezwaarmaker niet verschijnt kan hier rekening mee worden gehouden. Als er vragen voor de verweerder zijn kan het zijn dat besloten wordt om de hoorzitting toch door te laten gaan. Eventueel kan het verweer van de vakdienst ook schriftelijk afgehandeld worden.

5.2 Uitvoeringsinstanties sociale zekerheidswetten

In een aantal socialezekerheidswetten is in afwijking van artikel 7:3 Awb bepaald dat van het horen van een belanghebbende kan worden afgezien indien de belanghebbende niet binnen een redelijk gestelde termijn verklaart dat hij gebruik wil maken van het recht om te worden gehoord. Een soortgelijke bepaling is onderdeel van de Wab. Mogelijk hebben de bestuursorganen in het sociaal zekerheidsrecht inmiddels enige ervaring opgedaan met het afzien van het horen op deze grond en kan op basis daarvan beoordeeld worden of het in de

¹⁷¹ Exacte gegevens zijn niet bekend.

¹⁷² Exacte gegevens zijn niet bekend.

¹⁷³ Exacte gegevens zijn niet bekend.

praktijk probleemloos verloopt. Daarom is contact opgenomen met het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) en de Sociale verzekeringsbank (SVB). In bijlage XI zijn de notulen van de interviews opgenomen.

5.2.1 Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen

Het UWV is een zelfstandig bestuursorgaan en voert in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de werknemersverzekeringen uit, zoals de WW, WIA, Wajong, WAZ en ZW¹⁷⁴. In respectievelijk de artikelen 128 WW, 113 WIA, 6:2 Wajong, 95b WAZ en 72d ZW is geregeld dat van het horen kan worden afgezien als de belanghebbende niet binnen de termijn verklaart dat hij gebruik wil maken van het recht om te worden gehoord. In het reglement behandeling bezwaarschriften 2009 UWV is hieraan met de volgende bepaling vormgegeven:

Artikel 13 lid 1 Reglement bezwaarschriften 2009 UWV

Als een belanghebbende heeft aangegeven gehoord te willen worden, of als UWV belang heeft bij het horen van de belanghebbende, stelt UWV in overleg met de belanghebbende datum en tijd vast waarop de hoorzitting plaatsvindt.

Beleid

Na ontvangst van het bezwaarschrift stuurt het UWV binnen vijf werkdagen een schriftelijke ontvangstbevestiging naar de belanghebbende. Binnen vier weken na ontvangst van het bezwaarschrift wordt de belanghebbende telefonisch benaderd. Tijdens het telefoongesprek wordt het bezwaarschrift besproken en wordt getracht om telefonisch tot een oplossing te komen. Aan het eind van het gesprek wordt gevraagd of de bezwaarmaker nog gebruik wenst te maken van het recht om te worden gehoord tijdens een hoorzitting. Eventueel stelt de medewerker van het UWV in overleg met de belanghebbende tijd en datum van de hoorzitting vast.

Als de bezwaarmaker telefonisch niet bereikbaar is, wordt een positieve antwoordkaart verstuurd. De termijn voor het terugsturen van de antwoordkaart is tien dagen. Er is gekozen voor deze korte termijn, zodat medewerkers van de afdeling Bezwaar en Beroep snel verder kunnen met de afhandeling van het bezwaarschrift. Deze termijn is niet fataal. Zolang er nog geen beslissing op bezwaar is genomen, en de bezwaarmaker geeft na de termijn van tien dagen aan alsnog gebruik te willen maken van het recht om te worden gehoord, zal hieraan in de meeste gevallen tegemoet worden gekomen. Tot op heden heeft deze termijn geen problemen veroorzaakt. Als binnen tien dagen niet is gereageerd op de antwoordkaart, wordt ervan uitgegaan dat de bezwaarmaker niet gehoord wil worden. Er wordt overgegaan tot de voorbereiding van de beslissing op het bezwaarschrift. Het UWV maakt al jarenlang gebruik van de antwoordkaartmethode, maar heeft zelden te maken met verzend- en ontvangstopproblemen.

Ervaringen

Het beleid omtrent de bezwaarschriftprocedure is in de afgelopen jaren een aantal keer gewijzigd. Voorheen was er sprake van een schriftelijke benadering. Er werd een ontvangstbevestiging met een antwoordkaart gestuurd. De telefonische benadering bleef achterwege. De voornaamste reden voor de wijziging naar het huidige beleid is dat telefonisch benaderen efficiënter werkt. De zaak kan telefonisch toegelicht worden en in sommige gevallen kan een verdere bezwaarschriftprocedure voorkomen worden. Soms is het bijvoorbeeld zo dat de belanghebbende slechts behoefte heeft aan een verdere motivering of uitleg van het besluit. Dit kan telefonisch opgelost worden, waardoor het aantal bezwaarschriftprocedures beperkt kan worden en de doorlooptermijn van bezwaarschriftprocedures korter wordt¹⁷⁵.

¹⁷⁴ <www.uwv.nl> over UWV, Wie en wat is UWV, profiel UWV, 25-02-2010.

¹⁷⁵ Exacte gegevens zijn niet bekend.

Het UWV heeft ook een tijd gewerkt met nabellen. Als het UWV binnen tien dagen geen reactie kreeg op het antwoordformulier, werd telefonisch contact opgenomen met de belanghebbende en gevraagd of hij nog gebruik wenste te maken van zijn recht om te worden gehoord. Het nabellen bij geen reactie op de antwoordkaart is afgeschaft omdat dit te veel tijd kostte en het een negatief effect had op de doorlooptijden van bezwaarschriftprocedures¹⁷⁶.

Het huidige beleid wordt onder de medewerkers van het UWV als positief ervaren. Er komen weinig klachten binnen over de procedurele afhandeling van bezwaarschriften en het werkt efficiënt.

5.2.2 Sociale verzekeringsbank

De SVB is de uitvoerder van volksverzekeringen in Nederland. Ingevolge de artikelen 51a AOW, 64b Anw en 29d AKW kan de SVB van het horen afzien indien de belanghebbende niet binnen een door de SVB gestelde redelijke termijn verklaart dat hij gebruik wil maken van het recht te worden gehoord¹⁷⁷.

Beleid

De SVB maakt gebruik van de mogelijkheid om af te zien van een hoorzitting als de belanghebbende niet binnen de termijn verklaart dat hij gebruik wil maken van het recht om te worden gehoord, tenzij dit niet in het belang wordt geacht van de rechtmatigheid van de beschikking op bezwaar. Dit is bijvoorbeeld het geval als naar aanleiding van het bezwaarschrift twijfels zijn ontstaan over de juistheid van het primaire besluit¹⁷⁸.

Samen met de ontvangstbevestiging wordt binnen tien dagen na ontvangst van het bezwaarschrift een antwoordkaart gestuurd naar de belanghebbende. Op de antwoordkaart kan de belanghebbende aangeven dat hij het bezwaarschrift wil toelichten op een hoorzitting, dat hij het bezwaarschrift telefonisch wil toelichten of dat hij geen gebruik wenst te maken van het recht om te worden gehoord¹⁷⁹. Er wordt veel gebruik gemaakt van de mogelijkheid om telefonisch te worden gehoord¹⁸⁰. Op het antwoordformulier kan de belanghebbende een aantal verhinderdata aangeven. Indien de belanghebbende toch verhinderd is op de vastgestelde datum te verschijnen en dit op tijd aangeeft, wordt de hoorzitting op zijn verzoek eenmalig uitgesteld tot een in overleg te bepalen tijdstip.

De belanghebbende dient de antwoordkaart binnen drie weken terug te sturen naar de SVB. Dit is geen fatale termijn. Als de belanghebbende na de termijn van drie weken aangeeft alsnog gebruik te willen maken van het recht om te worden gehoord, dan wordt hij hierin meestal tegemoet gekomen. Als de antwoordkaart niet is teruggestuurd wordt het besluit op het bezwaarschrift genomen.

Ervaringen

Voorheen boden de sociale verzekeringswetten niet de mogelijkheid om het horen afhankelijk te stellen van het terugsturen van een antwoordkaart. Door de wetswijziging kwam de mogelijkheid tot invoer van de positieve antwoordkaart. Omdat binnen de SVB sprake was van onnodige hoorzittingen, wat leidde tot tijdsverlies en hoge kosten¹⁸¹, is de antwoordkaart ook daadwerkelijk ingevoerd.

¹⁷⁶ Exacte gegevens zijn niet bekend.

¹⁷⁷ <www.svb.eu> actueel en kennis, beleidsregels online, SVB beleidsregels, Awb, bezwaarschriftprocedure, hoorplicht, 11 maart 2010.

¹⁷⁸ <www.svb.eu> actueel en kennis, beleidsregels online, SVB beleidsregels, Awb, bezwaarschriftprocedure, hoorplicht, 11 maart 2010.

¹⁷⁹ Exacte gegevens zijn niet bekend.

¹⁸⁰ Exacte gegevens zijn niet bekend.

¹⁸¹ Exacte gegevens zijn niet bekend.

Het gebruik van de antwoordkaart wordt binnen de SVB als positief ervaren. De ervaring is dat veel mensen gebruik maken van de antwoordkaart. Naar schatting stuurt 70% van de belanghebbenden de antwoordkaart ingevuld terug. Er is een onderscheid te maken tussen het percentage mensen dat de antwoordkaart terugstuurt bij de verschillende uitkeringen¹⁸².

In een incidenteel geval komt het voor dat belanghebbenden op de antwoordkaart aangeven dat ze gehoord willen worden, maar vervolgens niet komen opdagen bij de hoorzitting¹⁸³. In dat geval wordt de beslissing op bezwaar genomen. In de praktijk heeft men bij de SVB zelden of nooit te maken gehad met verzend- en ontvangstproblemen bij het gebruik van de antwoordkaart.

Zodra de antwoordkaart binnen is kunnen verdere stappen ondernomen worden. Als de belanghebbende aangeeft gebruik te willen maken van het recht om te worden gehoord wordt een hoorzitting gepland. Geeft de belanghebbende aan prijs te stellen op een telefonische hoorzitting, dan wordt zo snel mogelijk telefonisch contact opgenomen. Ziet de belanghebbende af van het recht om te worden gehoord, dan kan het besluit op bezwaar voorbereid worden. Bij het uitblijven van een reactie binnen drie weken geldt hetzelfde. In de oude situatie moest in de meeste gevallen gewacht worden tot de hoorzitting voordat men over kon gaan tot het besluit op bezwaar.

De invoering van de antwoordkaart heeft geleid tot meer efficiency in de bezwaarschriftprocedure van de SVB. Er is minder tijdsverlies, de financiële lasten zijn teruggedrongen en de doorlooptijden zijn verbeterd¹⁸⁴.

¹⁸² Exacte gegevens zijn niet bekend.

¹⁸³ Exacte gegevens zijn niet bekend.

¹⁸⁴ Exacte gegevens zijn niet bekend.

6. Conclusie

Alvorens wordt overgegaan tot de conclusie, wordt nogmaals de hoofdvraag geformuleerd: *Op welke wijze kan efficiënt worden vormgegeven aan de bezwaarschriftprocedure van de gemeente Eindhoven, rekening houdend met de eisen van de Algemene wet bestuursrecht?*

Knelpunt 1: externe commissie

Het commissiemodel leidt tot hoge kosten en lange doorlooptijden van de bezwaarschriftprocedure. Aangezien de gemeente Eindhoven wil komen tot een efficiëntere invulling van de bezwaarschriftprocedure, kan na afweging van de voor- en nadelen van het commissiemodel worden geconcludeerd dat dit model voor de gemeente Eindhoven niet het meest efficiënt is.

Oplossing: het horen overdragen

- Invoer ambtelijk horen model:

Om het huidige probleem, van hoge financiële lasten en tijdverlies door onnodige hoorzittingen, op te lossen, zou de invoer van het ambtelijk horen een goede oplossing zijn. De ervaringen van de gemeente Tilburg met het ambtelijk horen zijn positief. Echter gelet op de nadelen, met name het feit dat het ambtelijk horen niet de meest geschikte vorm is voor elke zaak, is het voor de gemeente Eindhoven niet efficiënt om over te gaan tot het ambtelijk model.

- Invoer gemengd model:

Uit de ervaringen van de gemeente Rotterdam blijkt dat het gemengd model goed standhoudt in een grote gemeente. Afweging van de voor- en nadelen leidt tot de conclusie dat het ambtelijk model de meest efficiënte vorm is voor de gemeente Eindhoven. Per zaak kan door of namens het bestuursorgaan bepaald worden of deze ambtelijk of door de commissie wordt gehoord. Dit is niet efficiënt voor de gemeente Eindhoven. Een betere optie is dat vooraf in de Verordening commissie bezwaarschriften wordt vastgelegd welke zaken zich lenen voor ambtelijk horen en welke zaken door de commissie moeten worden gehoord. Gelet op het beginsel van hoor en wederhoor is het belangrijk dat de verweerder van de vakdienst ook aanwezig is bij het ambtelijk horen. Met het oog op het terugdringen van financiële lasten is het echter een voor de hand liggende keus om de verweerder niet te betrekken bij de hoorzitting.

- Horen door burgemeester of wethouder

De tijdsbelasting die gepaard gaat met het horen door het betreffende bestuursorgaan is onwenselijk. Gezien het grote aantal bezwaarschriften in de gemeente Eindhoven zal dit niet leiden tot meer efficiency in de bezwaarschriftprocedure.

Knelpunt 2: onnodige hoorzittingen

Binnen de gemeente Eindhoven verschijnen in circa 34,20% van de hoorzittingen geen belanghebbenden. Uit het onderzoek kan geconcludeerd worden dat dit percentage hoger is dan werd gedacht binnen de afdeling Bezwaar en Beroep. Het aantal onnodige hoorzittingen kan op twee manieren worden teruggedrongen. Ten eerste door te zorgen dat in die gevallen waarin geen belanghebbenden verschijnen, de hoorzitting niet doorgaat. Gelet op het primaire doel van het onderzoek, het terugdringen van financiële lasten en tijdsverlies, is voornamelijk dit aspect belangrijk. Ten tweede kan het aantal onnodige hoorzittingen teruggedrongen worden door te stimuleren dat belanghebbenden naar een hoorzitting komen. Bijvoorbeeld wanneer dit in verband met de kwaliteit van het advies wenselijk is.

Oplossing 1: positieve variant antwoordkaart

Uit de wet en jurisprudentie blijkt dat het recht om te worden gehoord niet afhankelijk mag worden gesteld van het terugsturen van een antwoordkaart. In de huidige situatie is de

antwoordkaart niet efficiënt omdat het kan leiden tot een toename van het aantal beroepsprocedures.

Na invoering van de Wab is de positieve antwoordkaart wel toegestaan. Uit de praktijkervaring van het UWV en de SVB kan geconcludeerd worden dat de antwoordkaart in de praktijk tot positieve resultaten leidt en dat de vooraf gestelde nadelen in de praktijk niet als zodanig worden ervaren. Gelet op de positieve praktijkervaring en na afweging van de voor- en nadelen kan geconcludeerd worden dat het voor de gemeente Eindhoven efficiënt is om na inwerktreding van de Wab de positieve antwoordkaart te hanteren.

Echter dient wel gewezen te worden op het feit dat de antwoordkaart leidt tot een extra stap in de procedure. Hierdoor ontstaan een wachttijd voor de gemeente. Bij categorieën bezwaarschriften waarvan de ervaring is dat belanghebbenden over het algemeen op de hoorzitting verschijnen is de positieve antwoordkaart dan ook niet efficiënt.

Bij zaken waar wordt getwijfeld aan het verschijnen van belanghebbenden op de hoorzitting, is de positieve antwoordkaart wel efficiënt, omdat hierdoor het aantal onnodige hoorzittingen kan worden teruggedrongen. Reden voor twijfel vloeit voort uit de ervaring dat in bepaalde categorieën bezwaarschriften het regelmatig voorkomt dat belanghebbenden niet verschijnen. Ook in zaken die zelden voorkomen is het moeilijk vooraf in te schatten of men wel of niet zal verschijnen. Tot slot kan ook in situaties waarbij redenen denkbaar zijn voor belanghebbenden om niet te komen, twijfel ontstaan over het verschijnen van belanghebbenden. In al deze situaties is het efficiënt om een antwoordkaart te sturen.

Oplossing 2: negatieve variant antwoordkaart

Het gebruik van de negatieve variant van de antwoordkaart bij het uitnodigen voor de hoorzitting is op grond van de Awb toegestaan.

Op basis van de ervaring van kamer vier van de gemeente Eindhoven en de ervaringen van andere gemeenten kan geconcludeerd worden dat het probleem van onnodige hoorzittingen door invoer van de negatieve antwoordkaart niet kan worden opgelost, maar wel worden teruggedrongen. De filtering die met de antwoordkaart kan worden bewerkstelligd leidt tot meer efficiency op het gebied van financiële lasten en tijd. Wel dient gewezen te worden op het feit dat de negatieve antwoordkaart slechts in combinatie met een ander vergoedingssysteem voor de commissie en het invoeren van schriftelijk verweer bij afmelding van belanghebbenden zal leiden tot meer efficiency.

Oplossing 3: telefonisch horen

Blijkens de wetsgeschiedenis voldoet het telefonisch horen niet aan de minimumeisen die in de Awb aan het horen in de bezwaarschriftprocedure worden gesteld. De Awb verzet zich echter niet tegen telefonisch horen als dit gebeurt met instemming van de bezwaarmaker.

Uit een afweging van de voor- en nadelen en met inachtneming van de praktijkervaring van de gemeente Rotterdam, kan geconcludeerd worden dat het telefonisch horen in bepaalde zaken efficiënt is. In de huidige situatie, waarin het horen in de bezwaarschriftprocedure is opgedragen aan een externe commissie, is het telefonisch horen niet efficiënt omdat gehoord moet worden door de commissie. Bij eventuele invoer van het ambtelijk model of het gemengd model is het telefonisch horen efficiënt in zaken die ambtelijk worden afgedaan.

Oplossing 4: meerdere hoorzittingen op een zittingsdag plannen

Uit een steekproef blijkt dat het opkomstpercentage bij hoorzittingen in de gemeente Eindhoven per dag uiteenlopend is. Daaruit kan geconcludeerd worden dat deze oplossing niet efficiënt is.

Oplossing 5: nabellen

Aangezien door het nabellen tijd verloren gaat, is het niet efficiënt om dit in iedere zaak te doen. Geconcludeerd kan worden dat nabellen efficiënt is, mits het slechts gebeurt in zaken waarin reden is voor twijfel aan het verschijnen van belanghebbenden, of in zaken waarin het voor de gemeente in verband met de kwaliteit van het advies belangrijk is dat belanghebbenden op de hoorzitting verschijnen.

Voor zaken waarin het efficiënt is om na te bellen omdat men twijfelt aan het verschijnen van belanghebbenden, kan aansluiting worden gezocht bij de zaken waarin na invoering van de Wab een positieve antwoordkaart wordt verstuurd. Na invoering van de Wab kan de antwoordkaart in plaats treden van het nabellen. Aangezien na invoering van de Wab bij het uitblijven van een reactie kan worden afgezien van een hoorzitting, is het niet efficiënt om dan nog na te bellen.

Vooraf kan niet worden vastgelegd in welke zaken het voor de gemeente Eindhoven, in verband met de kwaliteit van het advies, belangrijk is om na te bellen om te wijzen op het belang van een hoorzitting. Dit dient per zaak bepaald te worden. Het nabellen met dit doel kan wel blijven bestaan naast de positieve antwoordkaart.

Het nabellen is slechts efficiënt als het wordt ingevoerd in combinatie met een ander vergoedingssysteem voor de commissie en het stellen van schriftelijke vragen aan de verweerder bij afmelding van belanghebbenden. Uit het onderzoek is gebleken dat belanghebbenden moeilijk telefonisch bereikbaar zijn, onder andere doordat de telefoonnummers niet of niet juist worden geregistreerd. Dit zal mogelijk tot problemen leiden bij het nabellen.

Oplossing 6: flexibeler omgaan met het verzetten van de hoorzitting

Bij het uitnodigen voor een hoorzitting wordt eenzijdig een datum vastgesteld door de gemeente Eindhoven. Slechts in zeer uitzonderlijke gevallen wordt tegemoet gekomen aan een verzoek van een belanghebbende tot het verzetten van de hoorzitting. Hierdoor lopen belanghebbenden die wel gehoord willen worden, maar niet kunnen op de betreffende datum, hun kans mis. Het bieden van een keuzemogelijkheid aan de belanghebbenden is organisatorisch niet efficiënt gezien het grote aantal bezwaarschriften binnen de gemeente Eindhoven. Wel zou evenals zoals in de gemeente Helmond flexibeler omgegaan kunnen worden met het eenmalig verzetten van een hoorzitting. Dit is van belang voor de kwaliteit van het advies en het voorkomen van beroepsprocedures.

Knelpunt 3: geen optimale benutting van De andere aanpak

De andere aanpak heeft geleid tot meer intrekkingen en herzieningen. Maar op dit moment wordt De andere aanpak niet optimaal benut en heeft het niet alle prioriteit.

Oplossing 1: meer bezwaarschriften behandelen middels De andere aanpak

Na afweging van de voor- en nadelen kan geconcludeerd worden dat de bezwaarschriftprocedure efficiënter wordt door meer bezwaarschriften te behandelen middels De andere aanpak. Tevens blijkt dat emotionele spanningen een veelgenoemde reden van belanghebbenden is om niet naar een hoorzitting te komen. Met De andere aanpak kan dus ook het aantal onnodige hoorzittingen worden teruggedrongen. Ook bij het telefonisch contact in het kader van De andere aanpak kan het feit dat belanghebbenden moeilijk bereikbaar zijn tot problemen leiden.

Oplossing 2: de andere aanpak toepassen bij primair besluit

De andere aanpak kan ook toegepast worden door de primaire vakafdelingen voordat het primaire besluit wordt genomen. Door in een eerder stadium contact op te nemen met belanghebbenden kan een bezwaarschrift voorkomen worden.

Knelpunt 4: doorgang hoorzitting na afmelding belanghebbenden

In de huidige situatie vindt een hoorzitting doorgang, ondanks het feit dat vooraf bekend is dat geen belanghebbenden verschijnen. De reden hierachter is dat er vragen zijn aan de verweerder van de vakdienst.

Oplossing: schriftelijke vragen

In plaats van een hoorzitting kan, in het geval geen belanghebbenden verschijnen, worden volstaan met schriftelijke vragen aan de vakdienst. Hierdoor neemt het aantal hoorzittingen af. De genoemde oplossingen voor het terugdringen van onnodige hoorzittingen zijn pas efficiënt op het gebied van kosten- en tijdbesparing als hiertoe wordt overgegaan.

Knelpunt 5: vergoedingssysteem commissie

Een zittingsdag/avond kost de gemeente €816,00 aan vergoeding voor de commissie, uitgaande van een meervoudige behandeling. Dit is ongeacht het aantal hoorzittingen. In de huidige situatie wordt dus slechts meer efficiency bereikt als hele zittingsdagen/avonden wegvallen. Dit gebeurt echter zelden.

Oplossing: vergoedingssysteem commissie aanpassen

De genoemde oplossingen voor het terugdringen van het aantal onnodige hoorzittingen zijn pas efficiënt op het gebied van het terugdringen van financiële lasten als het vergoedingssysteem van de commissie wordt aangepast naar een systeem waarin de commissie een vergoeding per hoorzitting ontvangt in plaats van per zittingsdag/avond. De commissie dient echter wel een vergoeding te krijgen voor de voorbereiding van de hoorzitting en het opstellen van het advies als een hoorzitting wegvalt.

Knelpunt 6: doorlooptijden

Het streven binnen de gemeente Eindhoven is om 80% van de bezwaarschriften binnen de wettelijke termijn af te handelen. In 2009 werd 75% van de bezwaarschriften binnen de wettelijke termijn afgehandeld. Gelet op de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen is het belangrijk dat meer bezwaarschriften binnen de wettelijke termijn worden afgehandeld.

Oplossing 1: advies opstellen na de hoorzitting

Met het oog op een efficiënte benutting van de capaciteit van de secretarissen en de neutrale positie van de commissie, kan geconcludeerd worden dat het opstellen van een conceptadvies vóór de hoorzitting onnodig is. Door de capaciteit van de secretarissen efficiënter te benutten kunnen meer bezwaarschriften binnen de wettelijke termijn afgehandeld worden.

Oplossing 2: notulist of geluidsopname

Het notuleren kan overgedragen worden aan een medewerker met een lager opleidingsniveau. De capaciteit van de secretarissen kan dan efficiënter benut worden, wat een positief effect heeft op de doorlooptijden. Een andere optie is dat wordt gewerkt met digitale geluidopnamen, zoals in kamer vier reeds wordt gedaan. Het maken van digitale geluidopnamen is echter niet geschikt in elke zaak. Daarom is het efficiënt om zowel de geluidopnamen in te voeren als een notulist aan te nemen, zodat voor elke zaak de meest geschikte vorm kan worden gekozen.

Oplossing 3: mandatering beslissing op bezwaar

Om de doorlooptijden in te korten kan de beslissing op bezwaar gemandateerd worden aan het sectorhoofd van de sector Juridische Zaken. Dit is vooral efficiënt in 'eenvoudige' zaken. Besluiten met een maatschappelijk belang kunnen het beste in eigen beheer blijven.

Knelpunt 7: verschillende werkprocessen en registratiesystemen

Het werkproces en registratiesysteem van de kamers één t/m drie wijkt af van het werkproces en registratiesysteem van kamer vier. Het verdelen van de taken van één secretariaat van de commissie, bij twee organisatiedoelinden, leidt tot een ondoorzichtige taakverdeling en beperkte uitwisseling van informatie. Hierdoor worden bezwaarschriften op verschillende wijze behandeld. Door de verschillende registratiesystemen is het moeilijk om snel overzicht te krijgen op het totaal aantal bezwaarschriften en de doorlooptijden hiervan. Met betrekking tot het registratiesysteem kan daarnaast geconcludeerd worden dat bepaalde relevante gegevens niet worden geregistreerd. Er wordt niet centraal geregistreerd bij hoeveel hoorzittingen belanghebbenden met of zonder afmelding niet verschijnen. Ook blijkt dat in het registratiesysteem Octopus de telefoonnummers van belanghebbenden niet worden geregistreerd.

Oplossing: hanteren van één centraal werkproces en registratiesysteem

Uit het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat het voor de gemeente Eindhoven belangrijk is om één centraal werkproces en één centraal en volledig registratiesysteem te hanteren.

7. Aanbevelingen

Uit de geconstateerde knelpunten wordt duidelijk dat er een aantal verbeterpunten te realiseren zijn voor de inrichting van de bezwaarschriftprocedure. Op basis van de geconstateerde knelpunten, de mogelijke oplossingen hiervoor en de ervaringen van andere instanties worden aanbevelingen gedaan voor een efficiëntere inrichting van de bezwaarschriftprocedure van de gemeente Eindhoven.

Het horen overdragen:

- *Invoeren van het gemend model*
Aanbevolen wordt om vooraf in de verordening vast te leggen welke zaken ambtelijk en welke zaken door de commissie worden gehoord. Daarbij wordt aanbevolen het aanwijzingsbesluit van de gemeente Rotterdam dat is opgenomen in bijlage X te volgen. Als gelet wordt op het primaire doel van dit onderzoek, het terugdringen van financiële lasten en tijdsverlies, wordt aanbevolen de verweerder niet te betrekken bij de hoorzitting als ambtelijk wordt gehoord. Uiteraard dient de gemeente af te wegen hoeveel waarde zij hecht aan het beginsel van hoor en wederhoor.

Aantal onnodige hoorzittingen terugdringen:

- *Invoeren positieve antwoordkaart na inwerktreding Wab*
Er wordt aanbevolen na invoering van de Wab een antwoordkaart met een terugstuurtermijn van twee weken te sturen tegelijk met de ontvangstbevestiging. In bezwaarzaken waarbij bekend is dat belanghebbenden over het algemeen verschijnen wordt aanbevolen geen antwoordkaart te sturen.

Gelet op de resultaten uit het onderzoek opgenomen in bijlage V, wordt aanbevolen in kamer één een antwoordkaart te sturen in zaken betreffende bestuursdwang in verband met hennepeteelt. Voor bezwaarschriften op het gebied van vergunningen, last onder dwangsom en nadeelcompensatie wordt aanbevolen geen positieve antwoordkaart te sturen. Voor alle overige zaken van deze kamer wordt aanbevolen wel een antwoordkaart te sturen.

Voor kamer twee wordt aanbevolen in zaken betreffende drank- en horecasluiting, exploitatievergunningen en bestuursdwang in verband met hennepeteelt een antwoordkaart te sturen. Voor APV-zaken en voor zaken betreffende opening op zon- en feestdagen wordt aanbevolen geen positieve antwoordkaart te sturen. Voor de overige zaken van deze kamer, die zelden voorkomen, wordt aanbevolen een antwoordkaart te sturen.

Voor kamer drie wordt aanbevolen bij bezwaarschriften op het gebied van GBA-gegevens, personeelszaken en bulkbesluiten zoals de nummering van de garageboxen een antwoordkaart te sturen. Geen positieve antwoordkaart hoeft te worden gestuurd in subsidiezaken en zaken die betrekking hebben op de gehandicapten parkeerplaats of gehandicapten parkeerkaart. Voor de overige zaken van deze kamer, die zelden voorkomen, wordt aanbevolen een antwoordkaart te sturen.

Voor zaken die worden behandeld in kamer vier van de commissie, wordt aanbevolen om standaard bij elk bezwaarschrift een positieve antwoordkaart te sturen.

Ook in situaties, waarin redenen denkbaar zijn voor belanghebbenden om niet naar de hoorzitting te komen, wordt aanbevolen een antwoordkaart te sturen. Als iemand ver weg woont, is de kans dat hij niet op hoorzitting verschijnt groter, dus in dat geval wordt aanbevolen een antwoordkaart te sturen.

Indien wordt overgegaan tot het gemengd model dient slechts een antwoordkaart te worden gestuurd in zaken die door de commissie worden gehoord, met uitzondering van de zaken die hierboven worden uitgesloten.

- *Invoeren van de negatieve variant van de antwoordkaart in de kamers één t/m drie*
Dezelfde antwoordkaart als die reeds wordt gebruikt in kamer vier kan tot inwerktreding van de Wab in de overige kamers standaard bij de ontvangstbevestiging gestuurd worden. Na inwerktreding van de Wab treedt de positieve antwoordkaart in de plaats van de negatieve antwoordkaart. In de zaken waarin het niet efficiënt is om een positieve antwoordkaart te sturen, wordt aanbevolen wel een negatieve antwoordkaart te sturen.
- *Telefonisch horen in zaken die ambtelijk worden gehoord*
Bij invoer van het gemengd model wordt aanbevolen om telefonisch te horen in zaken die ambtelijk worden gehoord, indien daarvoor toestemming wordt verleend door belanghebbenden. Het telefonisch horen zou als optie op de antwoordkaart geboden kunnen worden, maar dient in ieder geval schriftelijk bevestigd te worden. Om misverstanden te voorkomen wordt aanbevolen het verslag ter goedkeuring aan de bezwaarmaker te zenden.
- *Nabellen bij twijfel of de belanghebbende verschijnt*
In zaken waarin de ervaring is dat mensen niet verschijnen wordt aanbevolen om na te bellen om te vragen of men gebruik wenst te maken van het recht om te worden gehoord. Aanbevolen wordt om het nabellen op te dragen aan de administratief medewerker van de afdeling Bezwaar en Beroep. Bij de beslissing om na te bellen kan aansluiting worden gezocht bij de zaken waarin na invoering van de Wab een positieve antwoordkaart wordt gestuurd, zoals hierboven reeds beschreven. Zodra de positieve antwoordkaart is ingevoerd treedt deze in plaats van het nabellen.
- *Nabellen om te wijzen op het belang van een hoorzitting*
In zaken waarin het voor de gemeente in verband met de kwaliteit van het advies van belang is dat belanghebbenden op de hoorzitting verschijnen wordt aanbevolen om na te bellen om te wijzen op het belang van de hoorzitting. Welke zaken dit zijn kan niet vooraf worden vastgelegd, maar dient te worden besloten door de secretaris van de afdeling Bezwaar en Beroep op het moment dat een zaak zich voordoet. Aanbevolen wordt om het nabellen op te dragen aan de administratief medewerker van de afdeling Bezwaar en Beroep.
- *Flexibeler omgaan met het eenmalig verzetten van een hoorzitting*
Indien belanghebbenden tijdig laten weten verhinderd te zijn op de betreffende datum, wordt aanbevolen eenmalig een nieuwe datum vast te stellen.

Optimale benutting van De andere aanpak

- *De andere aanpak als vast onderdeel in de bezwaarschriftprocedure*
Aanbevolen wordt om meer zaken middels De andere aanpak te benaderen door dit als vast onderdeel in de bezwaarschriftprocedure in te voeren. Voor elke zaak dient getoetst te worden of deze zich leent voor behandeling middels De andere aanpak. Deze toetsing vindt plaats aan de hand van de indicaties en contra-indicaties opgenomen in bijlage VII.
- *De andere aanpak bij primaire vakafdelingen*
Aanbevolen wordt om bij de primaire vakafdelingen gebruik te maken van De andere aanpak voordat het primaire besluit wordt genomen. Hiervoor zijn eveneens de indicaties en contra-indicaties opgenomen in bijlage VII van toepassing.

Geen doorgang hoorzitting na afmelding belanghebbenden

- *Schriftelijke vragen stellen aan verweerder*
Indien belanghebbenden niet verschijnen op de hoorzitting wordt aanbevolen om, in plaats van een hoorzitting, schriftelijk vragen te stellen aan de verweerder. Hierover dienen goede afspraken te worden gemaakt met de vakdiensten.

Vergoedingssysteem commissie aanpassen

- *Vergoeding voor de commissie per hoorzitting*
Er wordt aanbevolen om het huidige vergoedingssysteem om te zetten in een systeem waarbij de commissie een vergoeding ontvangt per hoorzitting. Daarbij dient de vergoeding uitgesplitst te worden in een vergoeding voor de hoorzitting zelf en een vergoeding voor de voorbereiding en het opstellen van het advies.

Kortere doorlooptijden

- *Afschaffen van het conceptadvies vóór de hoorzitting*
Aanbevolen wordt om het advies na de hoorzitting op te stellen.
- *Digitale geluidopnamen bij enkelvoudige hoorzittingen*
Bij enkelvoudige hoorzittingen wordt aanbevolen gebruik te maken van digitale geluidopnamen. Hetzelfde geldt voor zaken die ambtelijk worden gehoord indien het gemend model wordt ingevoerd.
- *Notulisten aannemen voor verslaglegging bij meervoudige hoorzittingen*
Bij de meervoudige hoorzittingen door de commissie wordt aanbevolen om notulisten aan te nemen voor de verslaglegging ter zitting en het uitwerken hiervan. Om de kosten te beperken kunnen hiervoor studenten met een juridische opleiding worden ingezet.
- *Voorstel college van B&W voor mandatering beslissing op bezwaar*
Bezien dient te worden of aan het college van B&W een voorstel kan worden gedaan om de besluiten op bezwaar in zaken waarbij het bezwaarschrift niet ontvankelijk, kennelijk ongegrond of kennelijk gegrond is te mandateren aan het sectorhoofd van de sector Juridische Zaken. Aanbevolen wordt om besluiten waarbij een maatschappelijk belang is betrokken in eigen beheer te houden.

Afschaffen verschillende processen en systemen

- *Eén centraal registratiesysteem voor de kamers één t/m vier*
Er dient gestreefd te worden naar één centraal registratiesysteem, waarbij onderzocht dient te worden of het mogelijk is een systeem te hanteren dat is gekoppeld aan de huidige systemen.
- *Eén werkproces voor de kamers één t/m vier*
Er moet naar gestreefd worden naar één werkproces voor de kamers één t/m vier. In overleg met de betrokken vakafdelingen zal een optimalisering van het werkproces plaats moeten vinden, zodat men kan komen tot een centrale en eenduidige aansturing.
- *Registratie van bepaalde gegevens die nu niet geregistreerd worden*
Het verdient aanbeveling om het registratiesysteem te optimaliseren door het aantal afmeldingen, het aantal zaken waarin geen belanghebbende verschijnt en de telefoonnummers van bezwaarmakers te registreren.

Vervolgonderzoek

- *Pilot uitvoeren volgens PDCA-cyclus*
Aan de hand van de genoemde aanbevelingen kan een pilot uitgevoerd worden volgens de PDCA-cyclus:
 - Plan: aan de hand van dit onderzoek en de aanbevelingen die hieruit voortvloeien dient een plan opgesteld te worden;
 - Do: het plan dient uitgevoerd te worden in de vorm van een pilot;
 - Check: de pilot moet geëvalueerd worden en de resultaten moeten vergeleken worden met de beoogde resultaten;
 - Act: eventueel dient het beleid aangepast of bijgesteld te worden.

Literatuurlijst

Boeken

- **Baarda, de Goede & Teunissen 2005**
D.B. Baarda, M.P.M. de Goede & J. Teunissen, *Basisboek Kwalitatief Onderzoek*, Groningen/Houten: Wolters-Noordhoff bv 2005.
- **Bangma & Valkenburg 2005**
C.H. Bangma & C.S. Valkenburg, *Bezwaar en administratief beroep*, Deventer: Kluwer 2005.
- **Bastiaans e.v. 2004**
M.H. Bastiaans e.a., *Leidraad voor juridische auteurs*, Deventer: Kluwer 2004.
- **Van Buuren & Borman 2009**
P.J.J. Buuren en T.C. Borman, *Algemene wet bestuursrecht, Tekst & commentaar*, Deventer: Kluwer 2009.
- **Goorden 2003**
C.P.J. Goorden, *Algemeen bestuursrecht compact*, Den Haag: Elsevier juridisch 2003.
- **Krol 2005**
W.J.R. Krol, *Checklists en leidraden juridische kwaliteitszorg*, Deventer: Kluwer 2005.
- **Ministerie van Justitie & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2004**
Ministerie van Justitie & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Handreiking bezwaarschriftprocedure Algemene wet bestuursrecht*, Den Haag: Boom juridische uitgevers 2004.
- **Simon 1998**
H.J. Simon, *Handleiding Awb-praktijk*, 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers 1998.
- **Simon 1997**
H.J. Simon, *Handboek bestuurs(proces)recht volgens de Awb*, 's-Gravenhage: Sdu uitgevers 1997.
- **Winter 2003**
H. B. winter, *De Awb-bezwaarschriftprocedure, een praktische handleiding*, Deventer: Kluwer 2003.

Rapporten, scripties en niet gepubliceerde teksten

- **Gemeente Eindhoven Advisering & Ondersteuning, Afd. Juridische zaken & Int. Veiligheid 2008**
Gemeente Eindhoven Advisering & Ondersteuning, Afd. Juridische zaken & Int. Veiligheid, *Evaluatie invoering Commissie Bezwaarschriften*, Eindhoven: Gemeente Eindhoven 2008.
- **Gemeente Eindhoven Commissie voor bezwaarschriften 2009**
Gemeente Eindhoven Commissie voor bezwaarschriften, *Jaarverslag Commissie bezwaarschriften 2008*, Eindhoven: Gemeente Eindhoven 2009.
- **Gemeente Eindhoven Commissie voor bezwaarschriften 2010**
Gemeente Eindhoven Commissie voor bezwaarschriften, *Jaarverslag Commissie bezwaarschriften 2009*, Eindhoven: Gemeente Eindhoven 2010.

- **Van den Hurk & van de Wiel 2009**
J. van den Hurk (SIRA consulting) & J. van de Wiel (gemeente Tilburg), *Eindrapport Pilot Mediationvaardigheden Tilburg*, Tilburg: SIRA consulting en gemeente Tilburg 2009.
- **Leeuwendaal 2004**
Leeuwendaal, *De bezwaarschriftprocedure in de gemeentelijke praktijk*, Rijswijk: Leeuwendaal 2004.
- **Provincie Noord-Brabant**
Provincie Noord-Brabant, *Handleiding behandeling bezwaar- en beroepschriften provincie Noord-Brabant*, Provincie Noord-Brabant 2004.
- **SIRA consulting 2008**
SIRA consulting, *Mediationvaardigheden bij de overheid. Onderzoek naar de kosteneffectiviteit van de inzet van mediationvaardigheden bij de Overheid*, Nieuwegein: SIRA consulting 2008.

Wet- en regelgeving

- Algemene wet bestuursrecht.
- Memorie van toelichting Algemene wet bestuursprocesrecht.
- Concept wetsvoorstel Wet aanpassing bestuursprocesrecht.
- Memorie van toelichting Wet aanpassing bestuursprocesrecht.
- Besluit inzake bevoegdheid tot tekenen stukken, vertegenwoordigingsbevoegdheid en aanwijzing ambtenaren 2009 (Gemeentebld van Eindhoven 2009, nr. 6).
- Besluit bevoegdheidstoedeling sectoren Juridische Zaken en Ondersteuning Stadspleinen (Gemeentebld van Eindhoven 2009, nr. 28).
- Verordening commissie bezwaarschriften gemeente Eindhoven 2006.

Parlementaire stukken

- Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3.
- Kamerstukken 2003/04, 29 279, nr. 16.

Jurisprudentie

Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State

- ABRvS 2 september 1996, *AB* 1997, 51.
- ABRvS 31 mei 1999, *JB* 1999/155.
- ABRvS 26 juni 2000, *AB* 2000, 337.
- ABRvS 3 maart 2004, *AB* 2004, 252.
- ABRvS 8 juni 2005, *AB* 2005, 310.

Centrale Raad van Beroep

- Pres. CRvB 11 april 1995, *KG* 1995, 245.
- CRvB 29 juni 1995, *JB* 1995/180.
- CRvB 25 januari 1996, *AB* 1996, 126.
- CRvB 23 december 1996, *AB* 1997, 239.
- CRvB 17 oktober 2000, *JB* 2000/354.
- CRvB 10 oktober 2002, *JB* 2002/269.

- CRvB 4 juli 2003, *JB* 2003/268.
- CRvB 15 april 2003, *LJN* AF9479.

Nationale ombudsman

- N.O. 26 september 1997, *AB* 1998, 7.

Elektronische bronnen

- <www.justitie.nl> onderwerpen, wetgeving, awb, voorontwerpen, Wet aanpassing bestuursprocesrecht, MvT wet aanpassing bestuursprocesrecht, 5 maart 2010.
- <www.rechtspraak.nl> uitspraken, 4 maart 2010.
- <www.overheid.nl> wet- en regelgeving, 17 februari 2010.
- <www.juridischekwaliteitszorg.nl> efficiënte afhandeling van bezwaarschriften, 25 maart 2010.
- <www.raad.delft.nl> commissies, bestuur middelen en economie, 2005, Nota, 25 maart 2010.
- <www.rotterdam.nl> bezwaar indienen, 15 maart 2010.
- <www.helmond.nl> Bestuur & organisatie, Bezwaar en beroep, veelgestelde vragen, 18 maart 2010.
- <www.uwv.nl> over UWV, Wie en wat is UWV, profiel UWV, 25 februari 2010.
- <www.svb.eu> actueel en kennis, beleidsregels online, SVB beleidsregels, Awb, bezwaarschriftprocedure, hoorplicht, 11 maart 2010.
- <www.rechtspraak.nl> gerechten, RvdR, wetgevingsadvisering, wetgevingsadvies 2006, (2006/29) Wetsvoorstel aanpassing bestuursprocesrecht en voorstel Wet op de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven (19 oktober 2006), 17 maart 2010.
- <www.via-adviseurs.nl> publicaties, Bezwaar en Beroep: zorgvuldigheid of efficiency?, Bezwaar en Beroep, 11 mei 2010.

Brochures

- **Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2008**
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Een luisterend oor*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2008.

Interne bronnen (alleen toegankelijk voor medewerkers)

- <Intranet Pino> personeel, arbeidsvoorwaarden, RAP arbeidsvoorwaarden
- Juridische bibliotheek

Overige bronnen

- Raadsvoorstel van het college van burgemeesters en wethouders van Den Helder, *opheffen commissie voor bezwaarschriften*, nummer BI08.01238.

Bijlagen

Bijlage I	Verordening commissie bezwaarschriften Eindhoven 2006
Bijlage II	Procesflow bezwaarschriftprocedure Eindhoven
Bijlage III	Wetgevingsproces
Bijlage IV	Wet aanpassing bestuursprocesrecht
Bijlage V	Hoorzittingen waarbij bezwaarmaker niet is verschenen
Bijlage VI	Steekproef redenen dat bezwaarmakers niet verschijnen
Bijlage VII	Indicaties en contra-indicaties De andere aanpak
Bijlage VIII	Steekproef aantal onnodige hoorzittingen per zittingsdag
Bijlage IX	Interview gemeenten
Bijlage X	Aanwijzingsbesluit Rotterdam
Bijlage XI	Interview Uitvoeringsinstanties sociale zekerheidswetten



Bijlagen

Titel scriptie: De gemeentelijke bezwaarschriftprocedure
Auteur: F.L.J. de Greef
Organisatie: Gemeente Eindhoven
Sector: Juridische zaken
Afdeling: Bezwaar en Beroep



Bijlage I: verordening

Verordening commissie bezwaarschriften gemeente Eindhoven 2006

Artikel 1. Begripsbepalingen.

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a. verwerend orgaan: gemeentelijk bestuursorgaan dat het bestreden besluit heeft genomen;
- b. commissie: commissie van advies voor de bezwaarschriften als bedoeld in artikel 2;
- c. kamer: een kamer van de commissie als bedoeld in artikel 4;
- d. college: college van burgemeester en wethouders van Eindhoven;
- e. raad: de raad van Eindhoven;
- f. secretaris: de persoon als bedoeld in artikel 6;
- g. mediator: de persoon welke is ingeschreven bij het Nederlands Mediation Instituut of bij een andere gerenommeerde beroepsvereniging en werkt volgens een vastgestelde beroepscode;
- h. bestuursorgaan: de raad, het college, de burgemeester of een
- i. commissie als bedoeld in hoofdstuk V, paragraaf 1 van de Gemeentewet, van de
- j. gemeente Eindhoven.
- k. wet: Algemene wet bestuursrecht;

Artikel 2. Commissie.

- 1. Er is een commissie ter voorbereiding van de beslissing op bezwaarschriften tegen besluiten van de raad, het college en de burgemeester, als bedoeld in artikel 1:3 van de wet.
- 2. De commissie is niet bevoegd ten aanzien van bezwaarschriften die zijn ingediend:
 - a. op grond van een wettelijk voorschrift inzake belastingen of de Wet waardering onroerende zaken;
 - b. tegen bepaalde door het college aan te wijzen (categorieën van) besluiten, welke zijn of worden opgenomen in een bijlage behorende bij deze verordening.

Artikel 3. Samenstelling commissie.

- 1. De commissie bestaat uit minimaal 7 en maximaal 13 leden en een voorzitter die tevens lid is van de commissie. De voorzitter en de leden worden benoemd, geschorst en ontslagen door het college.
- 2. De voorzitter en de leden van de commissie:
 - a. maken geen deel uit van en zijn niet werkzaam onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan van de gemeente Eindhoven;
 - b. mogen niet:
 - a: als advocaat, procureur of adviseur optreden in geschillen ten behoeve van de gemeente of het gemeentebestuur van Eindhoven dan wel ten behoeve van de wederpartij van de gemeente of het gemeentebestuur van Eindhoven; en
 - b: als gemachtigde in geschillen werkzaam zijn ten behoeve van de wederpartij van de gemeente of het gemeentebestuur van Eindhoven.
- 3. De commissie regelt de vervanging van de voorzitter en de leden.

Artikel 4. Instelling kamers en werkwijze.

- 1. Het college kan uit het midden van de commissie kamers instellen die belast worden met de voorbereiding van de beslissing op bezwaarschriften.
- 2. Het college bepaalt het aantal kamers en stelt voor elke kamer vast welke categorie of categorieën van bezwaarschriften door haar worden behandeld.
- 3. De kamers bestaan uit drie leden, door het college uit het midden van de commissie aan te wijzen.
- 4. Het college wijst uit de personen als bedoeld in het derde lid, een voorzitter aan.
- 5. Het college kan een tijdelijke kamer instellen voor de behandeling van bezwaarschriften over een bepaald besluit.

6. Alvorens het college een besluit neemt als bedoeld in het eerste t/m het vijfde lid wordt de commissie gehoord.
7. Een kamer kan beslissen dat de behandeling van een bezwaarschrift door de voltallige commissie zal geschieden.
8. De commissie regelt haar eigen werkwijze.
9. Ten aanzien van de kamers is het bepaalde in deze verordening zo veel mogelijk van overeenkomstige toepassing.

Artikel 5. Zittingsduur en ontslag.

1. De voorzitter en de leden van de commissie worden benoemd voor een periode van telkens 4 jaar, welke periode de eerste maal aanvangt bij de inwerkingtreding van deze verordening. De voorzitter en de leden kunnen worden herbenoemd.
2. De voorzitter en de leden van de commissie kunnen op elk moment ontslag nemen.
3. De voorzitter en de leden van de commissie nemen onmiddellijk ontslag zodra zij niet meer voldoen aan het bepaalde in artikel 3, tweede lid. Het ontslag wordt schriftelijk ingediend bij het college.
4. De voorzitter en de leden van de commissie die aftreden na de periode als bedoeld in het eerste lid dan wel ontslag nemen om andere redenen dan in het derde lid bedoeld, blijven hun functie vervullen tot dat zij zijn herbenoemd dan wel tot dat in hun opvolging is voorzien.
5. Hij, die ter vervulling van een tussentijdse vacature tot voorzitter of lid is benoemd, treedt af op het tijdstip waarop degene in wiens plaats hij is benoemd, zou hebben moeten aftreden.

Artikel 6. Secretaris.

1. Het college wijst een ambtenaar aan als secretaris van de commissie en haar kamers.
2. Het college wijst tevens één of meer plaatsvervangers van de secretaris aan.

Artikel 7. Mediation.

1. De commissie kan besluiten om zaken die de commissie daartoe geschikt acht, in handen van een mediator te stellen indien belanghebbenden hiertoe toestemming hebben gegeven.
2. Een mediator kan uit het midden van de commissie worden aangewezen.

Artikel 8. Ingediend bezwaarschrift.

1. Het bezwaarschrift met de daarbij overgelegde stukken wordt zo spoedig mogelijk in handen van de secretaris gesteld.
2. Het bestuursorgaan overlegt aan de secretaris alle stukken die betrekking hebben op de zaak die onderwerp is van het bezwaarschrift.

Artikel 9. Uitoefening bevoegdheden.

De bevoegdheden ingevolge de hierna genoemde artikelen van de wet worden voor de toepassing van deze verordening uitgeoefend door de secretaris van de commissie:

- a. artikel 2:1, tweede lid;
- b. artikel 6:6, voor wat betreft het de indiener stellen van een termijn;
- c. artikel 6:17, voorzover het de verzending van stukken betreft tijdens de behandeling door de commissie;
- d. artikel 7:4, tweede lid;
- e. artikel 7:6, vierde lid.

Artikel 10. Vooronderzoek.

1. De secretaris is in verband met de voorbereiding van de behandeling van het bezwaarschrift bevoegd rechtstreeks alle gewenste inlichtingen in te winnen of te doen inwinnen.
2. De secretaris kan uit eigen beweging of op verlangen van de commissie bij deskundigen advies of inlichtingen inwinnen en hen zo nodig uitnodigen daartoe op de hoorzitting te

verschijnen. Indien daaraan kosten zijn verbonden, is vooraf machtiging van het college vereist.

Artikel 11. Hoorzitting.

1. De secretaris bepaalt plaats en tijdstip van de zitting waarin de belanghebbenden en het verwerend orgaan in de gelegenheid worden gesteld zich door de commissie te laten horen.
2. De voorzitter beslist over de toepassing van artikel 7:3 van de wet.
3. Indien de voorzitter op grond van het tweede lid besluit af te zien van het horen, doet de secretaris daarvan mededeling aan de belanghebbenden en het verwerend orgaan.

Artikel 12. Uitnodiging hoorzitting.

1. De secretaris van de commissie nodigt de belanghebbenden en het verwerend orgaan tenminste twee weken vóór de zitting schriftelijk uit.
2. De secretaris kan in bijzondere omstandigheden afwijken van de termijn als opgenomen in het eerste lid.

Artikel 13. Quorum hoorzitting.

Voor het houden van een zitting als bedoeld in artikel 11 is vereist dat de meerderheid van het aantal leden van de commissie onder wie in elk geval de voorzitter, of zijn plaatsvervanger, aanwezig is, tenzij het horen door de commissie is opgedragen aan de voorzitter of aan één van de leden van de commissie.

Artikel 14. Niet-deelneming aan de behandeling.

De voorzitter en de leden van de commissie nemen niet deel aan de behandeling van een bezwaarschrift indien zij daarbij een direct of indirect persoonlijk belang hebben en/of daarbij hun onpartijdigheid in het geding kan zijn.

Artikel 15. Openbaarheid hoorzitting.

1. De zitting van de commissie is openbaar, behoudens het bepaalde in het tweede t/m derde lid.
2. De deuren kunnen worden gesloten indien de voorzitter van de commissie of een van de aanwezige leden het nodig oordeelt of indien een belanghebbende daartoe een verzoek doet. Indien de commissie vervolgens beslist dat gewichtige redenen aanwezig zijn die zich tegen openbaarheid van de zitting verzetten, vindt de zitting plaats met gesloten deuren.
3. De zitting van de commissie vindt in ieder geval achter gesloten deuren plaats ten aanzien van bezwaarschriften die zijn ingediend tegen besluiten op het terrein van:
 - a. sociale zekerheid;
 - b. personeelsaangelegenheden.

Artikel 16. Raadkamer en advies.

1. De commissie beraadslaagt en beslist achter gesloten deuren over het door haar aan het bestuursorgaan uit te brengen advies.
2. De commissie beslist bij meerderheid van stemmen over het uit te brengen advies. Indien bij een stemming de stemmen staken, beslist de stem van de voorzitter.
3. Het advies is gemotiveerd en omvat een voorstel voor de te nemen beslissing op het bezwaarschrift. Het advies wordt door de secretaris ondertekend.

Artikel 17. Jaarverslag

De commissie brengt binnen drie maanden na afloop van ieder kalenderjaar schriftelijk verslag uit aan de raad, het college en de burgemeester van haar werkzaamheden over het afgelopen jaar.

Artikel 18. Inwerkingtreding.

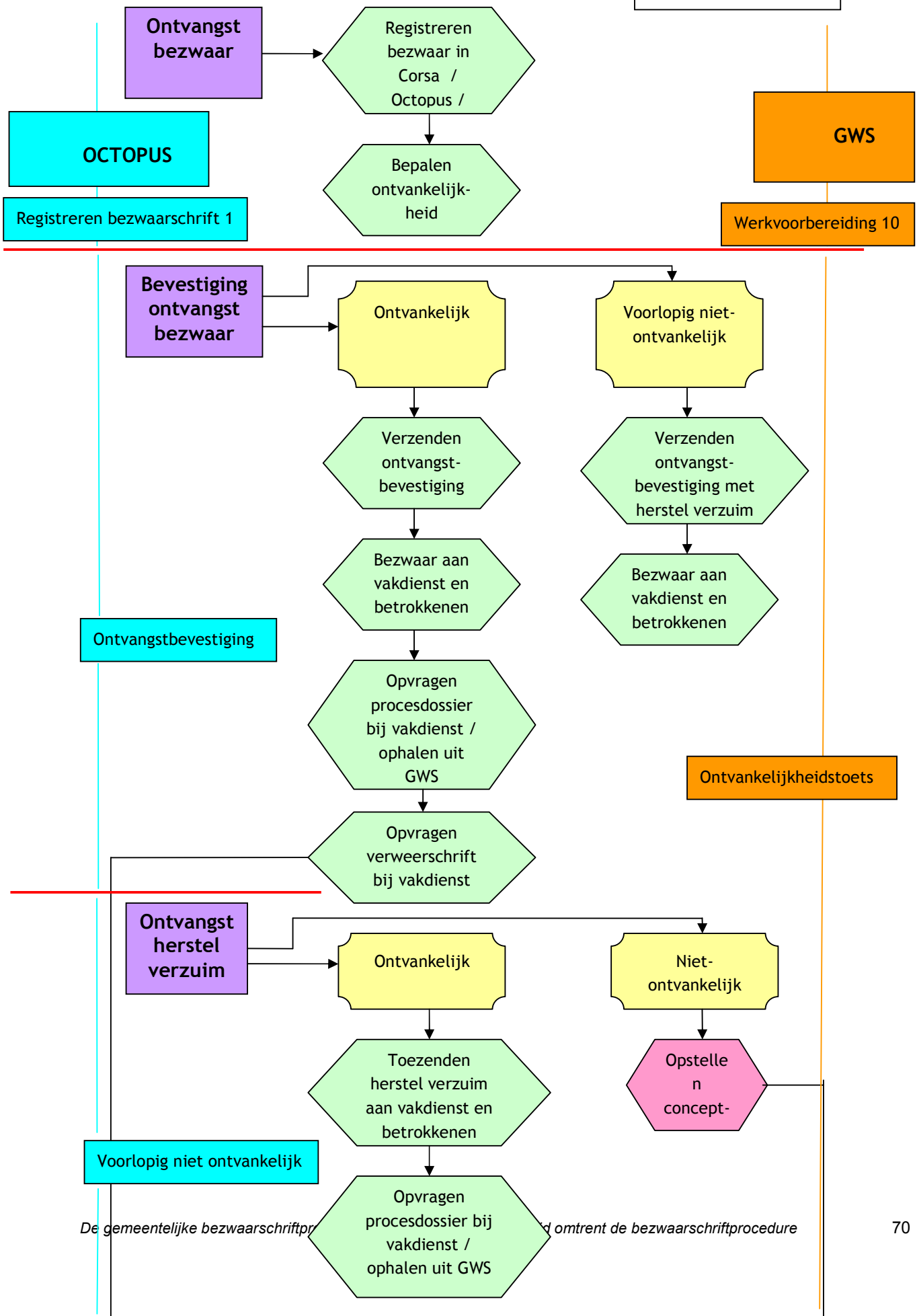
Deze verordening treedt op 1 juni 2006 in werking.

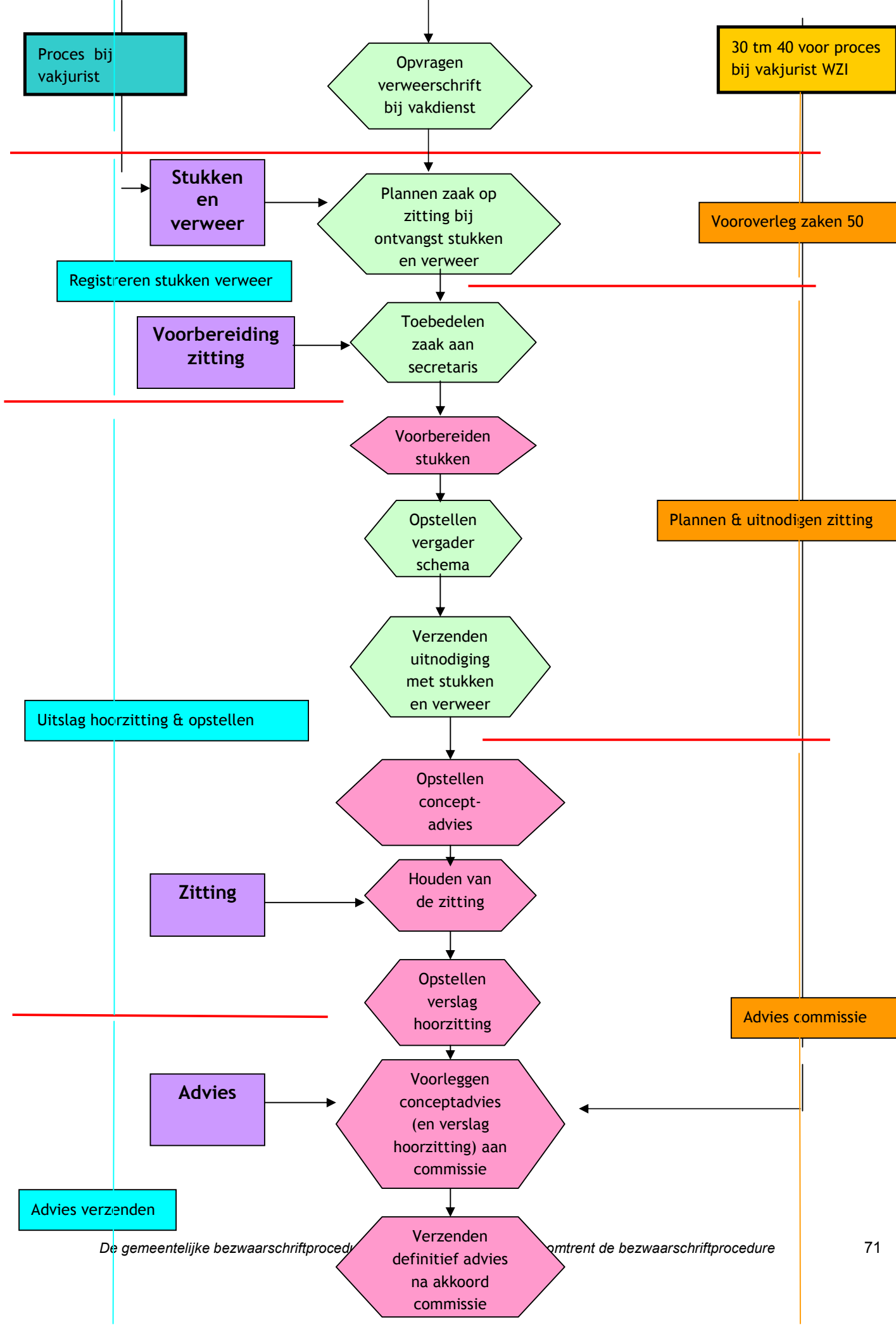
Artikel 19. Citeertitel.

Deze verordening kan worden aangehaald als "Verordening commissie bezwaarschriften gemeente Eindhoven 2006".

Bijlage II: Procesflow bezwaarschriftprocedure

Groen: administratie
Roze: secretaris





Bijlage III: wetgevingsproces

1. Ambtelijke voorbereiding

De minister of de staatssecretaris beslist op basis van een advies van zijn ambtenaren of een bepaald probleem met betrekking tot de wetgeving moet worden opgelost. Het kan zijn dat er een geheel nieuwe wet wordt gemaakt, of dat bestaande wetgeving wordt aangepast¹⁸⁵. In de nota 'Naar een slagvaardiger bestuursrecht' (Kamerstukken II 2004/05, 29 279, nr. 16H) heeft het kabinet Balkenende II diverse wijzigingen in het vooruitzicht gesteld om het bestuursprocesrecht te stroomlijnen en slagvaardiger te maken. Deze voorstellen zijn uitgewerkt in het in mei 2006 door de Minister van Justitie uitgebrachte wetsvoorstel Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Wab)¹⁸⁶.

2. Advisering

Doorgaans wordt een voorontwerp van het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel voorgelegd aan officiële adviesorganen, organisaties en/of belangengroepen die veel met de wettelijke regeling te maken zullen krijgen. Deze instanties kunnen commentaar geven op het voorontwerp¹⁸⁷. Het voorontwerp van de Wab is onder andere voor advies voorgelegd aan de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR). Het adviesrapport dat zij hebben uitgebracht is voorbereid met raadpleging van leden van de NVvR en vastgesteld door de Wetenschappelijke Commissie van de NVvR. Ook heeft de Minister van Justitie de Sociaal Economische Raad (SER) gevraagd om advies uit te brengen over het voorontwerp. De Bestuurskamer van de SER heeft op 28 mei 2006 zijn zienswijze over het wetsvoorstel Wab kenbaar gemaakt. Tevens is de Raad voor de Rechtspraak gevraagd advies uit te brengen. Dit advies is op 19 oktober 2006 voorgelegd aan de Minister van Justitie¹⁸⁸.

3. Ministerraad

De ministerraad beslist of het wetsvoorstel voor advies aan de Raad van State kan worden toegezonden¹⁸⁹. De ministerraad is akkoord gegaan met het wetsvoorstel Wab.

4. Raad van State (RvS)

Na aanvaarding van het wetsvoorstel door de ministerraad moet het voorstel met de Memorie van Toelichting (MvT) voor advies worden voorgelegd aan de Raad van State. Dat gebeurt door de Koningin¹⁹⁰. Het advies van de Raad van State inzake het wetsvoorstel Wab is uitgebracht op 31 oktober 2008¹⁹¹.

5. Tweede Kamer

Na advisering door de Raad van State wordt het wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer. Leden van de Tweede Kamer kunnen wijzigingen aanbrengen in het wetsvoorstel¹⁹². Vervolgens wordt gestemd over het voorstel. Het wetsvoorstel Wab wordt naar verwachting in het eerste kwartaal van 2010 ingediend bij de Tweede Kamer¹⁹³.

¹⁸⁵ <www.justitie.nl> onderwerpen, wetgevingsproces, ambtelijke voorbereiding, 22 februari 2010.

¹⁸⁶ Buuren en Borman 2009, (T&C Awb), Inleidende opmerking bij hoofdstuk 8.

¹⁸⁷ <www.justitie.nl> onderwerpen, wetgevingsproces, consultatie advisering, 22 februari 2010.

¹⁸⁸ <www.rechtspraak.nl> gerechten, RvdR, wetgevingsadvies, wetgevingsadvies 2006, (2006/29) Wetsvoorstel aanpassing bestuursprocesrecht en voorstel Wet op de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven (19 oktober 2006), 17 maart 2010.

¹⁸⁹ <www.justitie.nl> onderwerpen, wetgevingsproces, Ministerraad, 22 februari 2010.

¹⁹⁰ <www.justitie.nl> onderwerpen, wetgevingsproces, Raad van State, 22 februari 2010.

¹⁹¹ Overzicht van recente en komende wijzigingen en aanvullingen van de Algemene wet Bestuursrecht c.a.

¹⁹² <www.justitie.nl> onderwerpen, wetgevingsproces, Tweede Kamer, 22 februari 2010.

¹⁹³ Ten tijde van het schrijven van dit onderzoeksrapport was het wetsvoorstel Wab nog niet ingediend bij de Tweede Kamer.

6. Eerste kamer

Als het wetsvoorstel door de Tweede Kamer is aanvaard, wordt het doorgezonden naar de Eerste Kamer. De Eerste Kamer kan het wetsvoorstel in zijn geheel aannemen of verwerpen¹⁹⁴.

7. Bekrachtiging en inwerktreding

Als het wetsvoorstel is aangenomen door de Eerste kamer, wordt het toegezonden aan de Koningin. De Koningin tekent het wetsvoorstel. Vervolgens zetten de betrokken bewindpersonen hun handtekening onder het wetsvoorstel. De wet wordt bekendgemaakt door publicatie in het Staatsblad. De wet treedt officieel in werking op de datum die is bepaald voor inwerktreding¹⁹⁵.

¹⁹⁴ <www.justitie.nl> onderwerpen, wetgevingsproces, Eerste Kamer, 22 februari 2010.

¹⁹⁵ <www.justitie.nl> onderwerpen, wetgevingsproces, Bekrachtiging en Inwerktreding, 22 februari 2010.

Bijlage IV: Wet aanpassing bestuursprocesrecht

Het wetsvoorstel Wab bevat de volgende onderdelen:

- Verruiming van de mogelijkheden om gebreken in een besluit te passeren als niemand daardoor is benadeeld (wijziging art. 6:22 Awb);
- Vereenvoudiging en verduidelijking van de regels over intrekking- en wijzigingsbesluiten hangende bezwaar of beroep (wijziging art. 6:18 en 6:19 Awb);
- Invoering van de mogelijkheid om incidenteel hoger beroep in te stellen;
- Toestaan van de 'antwoordkaartmethode' bij het horen in bezwaar en administratief beroep en in het klachtrecht (aanvulling art. 7:3 Awb);
- Afschaffing van het toestemmingsvereiste van partijen bij kortsluiting in hoger beroep;
- Verruiming van de mogelijkheden voor het enkelvoudig afdoen van het hoger beroep;
- Uitdrukkelijke verplichting voor bestuursorgaan om na vernietiging door de rechter in beginsel een nieuw besluit te nemen en uitdrukkelijke mogelijkheid voor de rechter om na vernietiging van een besluit aanwijzingen te geven omtrent de inhoud van een nieuw besluit (aanvulling art. 8:72 lid 1);
- Mogelijkheid van terugbetaling van griffierecht door de griffier bij vernietiging in hoger beroep;
- Invoering van een uitdrukkelijke evaluatieplicht van het bestuursprocesrecht (schrapping art. 11:1 lid 2);
- Definitieve uitsluiting van de mogelijkheid van beroep tegen algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels;
- Automatische indexering van griffierechten, proceskostenvergoedingen en andere bedragen;
- Implementatie van de EG-verordening decentrale toepassing Europees mededingingsrecht;
- Invoering van een 'grote kamer' van vijf leden voor belangrijke richtinggevende uitspraken in hoogste instantie bij de ABRS, de CRvB en het CBb;
- Aanpassing van terminologie (vervanging van 'administratieve rechter' door 'bestuursrechter' en introductie van de term 'hogerberoepsrechter'¹⁹⁶).

¹⁹⁶ <www.justitie.nl> onderwerpen, wetgeving, Awb, voorontwerpen, 22 februari 2010.

Bijlage V: hoorzittingen waarbij bezwaarmaker niet is verschenen

Kamer 1: Ruimtelijke ordening, bouwen en milieu

Soort zaak	Aantal
Bouwvergunning	20
Omzettingsvergunning	9
Onttrekkingsvergunning	1
Sloopvergunning	1
Splitsingsvergunning	1
Bestuursdwang i.v.m. hennepeteelt	10
Last onder dwangsom	4
Nadeelcompensatie	2
Planschade	1
Vrijstelling bestemmingsplan	1
Overig ruimtelijke ordening	2
Totaal	52

Schema 1: totaal aantal hoorzittingen per soort zaak van kamer 1

	Gepl. Hoorzittingen	Afmeldingen	Niet verschenen	Soort zaak
Secr. 1	11	0	1	Bouwvergunning: 1
Secr. 2	15	3	3	Bestuursdwang hennepeteelt: 2 Sloopvergunning: 1
Secr. 3	17	2	4	Bestuursdwang hennepeteelt: 2 Planschade: 1 Bouwvergunning: 1
Secr. 4 *	9	0	0	/
Totaal	52	5	8	Bestuursdwang hennepeteelt: 4 Bouwvergunning: 2 Sloopvergunning: 1 Planschade: 1

Schema 2: Aantal hoorzittingen van kamer 1 waarbij geen belanghebbende is verschenen

*Secretaris 4 was een tijdelijke secretaris ter ondersteuning van de commissie in kamer

Soort zaak	Totaal	Hoorzittingen zonder belanghebbenden	Percentage zaken waarin geen belanghebbenden zijn verschenen
Bouwvergunning	20	2	10%
Omzettingsvergunning	9	0	0%
Onttrekkingsvergunning	1	0	0%
Sloopvergunning	1	1	100%
Splitsingsvergunning	1	0	0%
Bestuursdwang i.v.m. hennepeteelt	10	4	40%
Last onder dwangsom	4	0	0%
Nadeelcompensatie	2	0	0%
Planschade	1	1	100%
Vrijstelling bestemmingsplan	1	0	0%
Overig ruimtelijke ordening	2	0	0%
Totaal	52	8	15,38%

Schema 3: Percentage zaken van kamer 1 waarin geen belanghebbenden zijn verschenen per soort zaak

Conclusie: In **15,38%** van het totaal aantal hoorzittingen in november 2009 t/m februari 2010 in kamer 1 zijn geen belanghebbenden verschenen.

Kamer 2: Openbare Orde en Veiligheid

Soort zaak	Aantal
Drank- en horeca sluiting	2
Evenementenvergunning	1
Openingstijden zon- en feestdagen	8
Last onder dwangsom	1
Exploitatievergunning (en drank- en horecaverunning)	3
Aanleggen hondenlosloopterrein	4
Kapvergunning	1
Bestuursdwang i.v.m. hennepsteelt	3
Verkeersbesluit	1
Standplaatsvergunning	1
Parkeervergunning	1
Totaal	26

Schema 4: totaal aantal hoorzittingen per soort zaak van kamer 2

	Gepl. Hoorzittingen	Afmeldingen	Niet verschenen	Soort zaak
Socr. 1	7	1	1	Drank- en horeca sluiting: 1
Socr. 2	11	4	5	Last onder dwangsom: 1 Kapvergunning: 1 Exploitatievergunning: 2 Bestuursdwang hennepsteelt: 1
Socr. 3	8	0	1	Winkelsluitingstijden: 1
Totaal	26	5	7	Drank- en horeca sluiting: 1 Last onder dwangsom: 1 Kapvergunning: 1 Exploitatievergunning: 2 Bestuursdwang hennepsteelt: 1 Winkelsluitingstijden: 1

Schema 5: Aantal hoorzittingen van kamer 2 waarbij geen belanghebbende is verschenen

Soort zaak	Totaal	Hoorzittingen zonder belanghebbenden	Percentage zaken waarin geen belanghebbenden zijn verschenen
Drank- en horeca sluiting	2	1	50%
Evenementenvergunning	1	0	0%
Openingstijden zon- en feestdagen	8	1	12,5%
Last onder dwangsom	1	1	100%
Exploitatievergunning (en drank- en horecaverunning)	3	2	66,66%
APV (hondenlosloopterrein)	4	0	0%
Kapvergunning	1	1	100%
Bestuursdwang i.v.m. hennepsteelt	3	1	33,33%
Verkeersbesluit	1	0	0%
Standplaatsvergunning	1	0	0%
Parkeervergunning	1	0	0%
Totaal	26	7	26,92%

Schema 6: Percentage zaken van kamer 2 waarin geen belanghebbenden zijn verschenen per soort zaak

Conclusie: In **26,92%** van het totaal aantal hoorzittingen in november 2009 t/m februari 2010 in kamer 2 zijn geen belanghebbenden verschenen.

Kamer 3: Personeelszaken, Subsidie en Overige zaken

Soort zaak	Aantal
Subsidie	14
Gehandicaptenparkeerkaart/-plaats	6
Personeelszaken	6
Nummering garageboxen	16
Wegslepen voertuig	1
Wet openbaarheid van bestuur	1
Gemeentelijke Basisadministratie (hierna: GBA)	6
Overige zaken	3
Totaal	53

Schema 7: totaal aantal hoorzittingen per soort zaak van kamer 3

	Gepl. Hoorzittingen	Afmeldingen	Niet verschenen	Soort zaak
Secr. 1	18	3	5	GBA gegevens: 1 Personeelszaken: 3 Subsidie: 1
Secr. 2	35	6	13	GBA gegevens: 1 Nummering garagebox: 9 Subsidie: 1 Wegslepen voertuig: 1 Wet openbaarheid van bestuur (hierna: WOB): 1
Totaal	53	9	18	GBA gegevens: 2 Personeelszaken: 3 Subsidie: 2 Nummering garagebox: 9 Wegslepen voertuig: 1 WOB: 1

Schema 8: Aantal hoorzittingen van kamer 3 waarbij geen belanghebbende is verschenen

Soort zaak	Totaal	Hoorzittingen zonder belanghebbenden	Percentage zaken waarin geen belanghebbenden zijn verschenen
Subsidie	14	2	14,29%
Gehandicaptenparkeerkaart/-plaats	6	0	0%
Personeelszaken	6	3	50%
Nummering garageboxen	16	9	56,25%
Wegslepen voertuig	1	1	100%
Wet openbaarheid van bestuur	1	1	100%
GBA	6	2	33,33%
Overige zaken	3	0	0%
Totaal	53	18	33,96%

Schema 9: Percentage zaken van kamer 3 waarin geen belanghebbenden zijn verschenen per soort zaak

Conclusie: In **33,96%** van het totaal aantal hoorzittingen in november 2009 t/m februari 2010 in kamer 3 zijn geen belanghebbenden verschenen.

Kamer 4: Sociale zaken

Soort zaak	Aantal
Wet werk en bijstand minima regelingen (hierna: WWBm)	44
Wet maatschappelijke ondersteuning (hierna: WMO)	14
Wet werk en bijstand (hierna: WWB)	105
Reductie regeling (hierna: RR)	7
Wet inburgering (hierna: Wi)	1
Wet kinderopvang (hierna: Wk)	1
Besluit bijstandsverlening zelfstandigen (hierna: Bbz)	3
Duurzame gebruiksgoederen (hierna: DGG)	1
Totaal	176

Schema 10: totaal aantal hoorzittingen per soort zaak van kamer 4

	Gepl. Hoorzittingen	Afmeldingen	Niet verschenen	Soort zaak
Secr. 1*	23	3	9	WWB: 6 WWBm: 1 Wmo: 1 RR: 1
Secr. 2*	33	9	13	WWB: 7 WWBm: 5 RR: 1
Secr. 3*	32	11	12	WWB: 6 WWBm: 3 Wmo: 2 Bbz: 1
Secr. 4*	46	16	22	WWB: 10 WWBm: 7 Wmo: 3 RR: 1 Bbz: 1
Secr. 5*	42	14	16	WWB: 9 WWBm: 5 Wmo: 1 DGG: 1
Totaal	176	53	72	WWB: 38 WWBm: 21 Wmo: 7 RR: 3 Bbz: 2 DGG: 1

Schema 11: Aantal hoorzittingen van kamer 4 waarbij geen belanghebbende is verschenen

Soort zaak	Totaal	Hoorzittingen zonder belanghebbenden	Percentage zaken waarin geen belanghebbenden zijn verschenen
WWBm	44	21	47,73%
WMO	14	7	50%
WWB	105	38	36,19%
RR	7	3	42,86%
Wi	1	0	0%
Wk	1	0	0%
Bbz	3	2	66,66%
DGG	1	1	100%
Totaal	176	72	40,91%

Schema 12: Percentage zaken van kamer 4 waarin geen belanghebbenden zijn verschenen per soort zaak

Conclusie: In 40,91% van het totaal aantal hoorzittingen in november 2009 t/m februari 2010 in kamer 4 zijn geen belanghebbenden verschenen.

Kamer 1 t/m 4

	Gepl. Hoorzittingen	Afmeldingen	Niet verschenen
Kamer 1	52	5 (62,5%**)	8 (15,38%***)
Kamer 2	26	5 (71,43%**)	7 (26,92%***)
Kamer 3	53	9 (50%**)	18 (33,96%***)
Kamer 4	176	53 (73,61%**)	72 (40,91%***)
Totaal	307	72 (68,57%**)	105 (34,20%***)

Schema 13: Aantal hoorzittingen van kamer 1 t/m 4 waarbij geen belanghebbende is verschenen

**Percentage afmeldingen van het totaal aantal hoorzittingen waarbij geen belanghebbende is verschenen.

***Percentage hoorzittingen waarbij geen belanghebbende is verschenen van het totaal aantal geplande hoorzittingen.

Conclusie: In 34,20% van het totaal aantal hoorzittingen in november 2009 t/m februari 2010 is geen belanghebbenden verschenen.

Toelichting op de schema's 2, 5, 8 en 11:

- Bij geplande hoorzittingen zijn niet meegerekend de hoorzittingen die zijn afgelast omdat het bezwaar is ingetrokken of de hoorzittingen die zijn verzet naar een andere datum.
- In de kolom 'niet verschenen' worden zowel belanghebbenden aangegeven die zonder afmelding niet zijn verschenen als die met afmelding niet zijn verschenen.
- In de kolom 'soort zaak' is aangegeven waar de zaken waarin geen bezwaarmaker is verschenen, betrekking op hadden.

Bijlage VI: steekproef redenen dat bezwaarmakers niet verschijnen

Kamer	Zaaknummer/ cliëntnummer	Inzake	Telefoonnummer ¹⁹⁷	Reden
1	BZ-08-0231-003	Bouwvergunning dakkapel	Niet geregistreerd en staat niet in het telefoonboek	/
1	BZ-08-0231-003	Bouwvergunning dakkapel	Niet geregistreerd en staat niet in het telefoonboek	/
1	BZ-09-0563-001	Nemen van een nieuwe beslissing op bezwaar na gegrond verklaard beroep tegen verleende bouwvergunning	Niet geregistreerd en staat niet in het telefoonboek	/
2	BZ-09-0333-001	Kapvergunning	Niet geregistreerd en staat niet in het telefoonboek	/
3	BZ-09-0506-001	GBA-gegevens	Niet geregistreerd en staat niet in het telefoonboek	/
3	BZ-09-0400-001	Nummering Garageboxen	Niet geregistreerd en staat niet in het telefoonboek	/
3	BZ-09-0401-001	Nummering garageboxen	Niet geregistreerd en staat niet in het telefoonboek	/
3	BZ-09-0379-001	Nummering garageboxen	Niet geregistreerd en staat niet in het telefoonboek	/
3	BZ-09-0408-001	Nummering garageboxen	Niet geregistreerd en staat niet in het telefoonboek	/
3	BZ-09-0385-001	Nummering garageboxen	Niet geregistreerd, maar achterhaald uit het telefoonboek	Buurman had hetzelfde bezwaarschrift ingediend en had dit al toegelicht op de hoorzitting. Meneer vond het onnodig om zelf nogmaals hetzelfde verhaal te houden.
3	BZ-09-0592-001	Wegslepen voertuig	Niet geregistreerd en staat niet in het telefoonboek	/
4	58440	WWBm	Geregistreerd	Mevrouw kon geen vrij krijgen van haar werk.
4	123564	WWB	Geregistreerd, maar het geregistreerde nummer is onjuist	
4	173970	WWBm	Geregistreerd, maar telefoon wordt niet beantwoord	
4	150243	WWB	Geregistreerd, maar het geregistreerde nummer is onjuist	
4	145515	WWB	Geregistreerd	Meneer had het idee dat het geen nut zou hebben om naar de hoorzitting te komen.

¹⁹⁷ Vanwege privacyredenen worden de telefoonnummers hier niet genoemd.

Bijlage VII: indicaties en contra-indicaties De andere aanpak

Indicatie	Contra-indicatie
Partijen hebben een doorlopende relatie met elkaar	Principiële kwestie waarover een onafhankelijke derde moet beslissen
Emotionele en/of relationele componenten	Partij is zelf niet in staat te zoeken naar oplossingen
Procederen biedt geen oplossing	Precedentwerking
Communicatiestoornis en/of misverstand	Te groot aantal partijen en geen vertegenwoordiging
Bewegingsruimte en/of –bereidheid	Geen beweging- of onderhandelingsruimte
Partijen wensen een snelle oplossing	Sleutelfiguren willen niet meewerken
	Politiek bestuurlijk gevoelige zaak

Bijlage VIII: steekproef aantal onnodige hoorzittingen per zittingsdag

Kamer 1	30 nov. 2009	14 dec. 2009	6 jan. 2010	16 feb. 2010
Totaal aantal hoorzittingen	4	3	3	4
Aantal hoorzittingen waar geen belanghebbende is verschenen	1 (25%)	1 (33,33%)	1 (33,33%)	/

Kamer 2	3 nov. 2009	23 dec. 2009	5 jan. 2010	2 feb. 2010
Totaal aantal hoorzittingen	4	5	4	3
Aantal hoorzittingen waar geen belanghebbende is verschenen	2 (50%)	/	1 (25%)	3 (100%)

Kamer 3	24 nov. 2009	22 dec. 2009	12 jan. 2010	4 feb. 2010
Totaal aantal hoorzittingen	3	3	4	3
Aantal hoorzittingen waar geen belanghebbende is verschenen	2 (66,66%)	/	2 (50%)	/

Kamer 4	24 nov. 2009	15 dec. 2009	7 jan. 2010	18 feb. 2010
Totaal aantal hoorzittingen	6	5	6	6
Aantal hoorzittingen waar geen belanghebbende is verschenen	3 (50%)	2 (40%)	/	4 (66,66%)

Bijlage IX: interview gemeenten

Gemeente Enschede

Respondent: Anoniem

Functie: Jurist afdeling Juridische Zaken en Rechtsbescherming

Ervaring: Tien jaar werkzaam binnen de afdeling

1. Op welke wijze worden belanghebbenden uitgenodigd voor een hoorzitting en wordt hierbij gebruik gemaakt van een antwoordkaart?

Er wordt geen gebruik gemaakt van een antwoordkaart bij het uitnodigen voor de hoorzitting. In de uitnodiging wordt wel gevraagd of belanghebbenden aan willen geven als zij geen gebruik wensen te maken van het recht om te worden gehoord. Bij de uitnodiging voor de hoorzitting wordt eenzijdig een datum vastgesteld door de gemeente. Organisatorisch is het, gelet op het aantal bezwaarschriften, niet mogelijk om een keuzemogelijkheid te bieden. Er wordt gewerkt met jaarplanningen, die tussentijds bijgesteld kunnen worden.

2. Wordt telefonisch gehoord, en zo ja, hoe vaak wordt hier gebruik van gemaakt?

Nee, er wordt geen gebruik gemaakt van telefonisch horen.

3. Wordt gebruik gemaakt van mediation/mediationvaardigheden?

Bij binnenkomst van een bezwaarschrift wordt getoetst of de zaak zich leent voor mediation. In veruit de meeste gevallen wordt geprobeerd om middels toepassing van mediationvaardigheden een verdere bezwaarschriftprocedure te voorkomen. In het kader hiervan wordt telefonisch contact opgenomen met de bezwaarmaker. Alleen in zaken die zich hier echt niet voor lenen wordt hier vanaf gezien.

4. Wat zijn de resultaten met mediation/mediationvaardigheden?

De exacte resultaten van het toepassen van mediationvaardigheden zijn niet bekend. De gemeente Enschede heeft meegedaan aan een pilot van het ministerie van binnenlandse zaken. Het rapport hiervan wordt naar waarschijnlijk pas over enkele maanden openbaar gemaakt. De ervaring binnen de gemeente Enschede is wel dat het toepassen van mediationvaardigheden leidt tot veel intrekkingen.

5. Door wie wordt gehoord?

Het horen tijdens een hoorzitting is opgedragen aan een externe commissie. Binnen de gemeente Enschede worden weinig nadelen ondervonden aan het horen door een externe commissie. Wel blijkt dat de commissieleden op bepaalde gebieden niet goed thuis zijn. Maar dit wordt intern opgelost. Het grote voordeel van de externe commissie is dat het onafhankelijke leden zijn.

6. Is de gemeente Enschede bekend met het probleem van onnodige hoorzittingen doordat belanghebbenden zonder afmelding niet op de hoorzitting verschijnen?

Ja, binnen de gemeente Enschede is men bekend met het probleem dat belanghebbenden, al dan niet onverwachts, niet verschijnen. Vooral bij zaken betreffende de sociale zekerheid zaken komt dit probleem voor. Als een belanghebbende afbelt gaat de hoorzitting door op de geplande datum in verband met vragen aan de verweerder. In bepaalde gevallen kan de zaak ook worden verzet.

7. In hoeveel procent van de hoorzittingen verschijnt geen belanghebbende?

Het exacte percentage is niet bekend omdat dit niet centraal wordt geregistreerd.

8. Hoe denkt u dat de bezwaarschriftprocedure efficiënter kan worden ingericht?

Voorheen kwamen bezwaarschriften binnen bij de vakafdeling. Daar werd het verweer opgesteld. De vakafdeling stuurde het bezwaarschrift en het verweer vervolgens naar de

commissie. De commissie plande de zaak op zitting en stelde het advies op. Vervolgens werd het advies naar de vakdienst gestuurd voor het maken van een beslissing op bezwaar. Sinds 1 januari 2006 wordt de hele bezwaarschriftprocedure afgehandeld binnen de afdeling Juridische Zaken en Rechtsbescherming. Doordat er minder overdrachtmomenten zijn in de procedure wordt tijd bespaard. Met de betrekking tot een efficiënte invulling van de bezwaarschriftprocedure wordt dus aangeraden de procedure zo min mogelijk afhankelijk te stellen van overdrachtmomenten.

De gemeente Enschede werkte als één van de eerste met verslaglegging via digitale geluidopname. Dit scheelt veel tijd en heeft ervoor gezorgd dat de bezwaarschriftprocedure efficiënter is geworden. Aanwezigen kunnen een cd-rom krijgen van de geluidsoptname. Het enige nadeel van de digitale geluidsoptname is dat de rechter geen geluidsoptname accepteert in een eventuele beroepszaak. Er moet dan alsnog een schriftelijk verslag worden gemaakt. Gezien de goede ervaringen van de gemeente Enschede raden zij andere gemeenten aan gebruik te maken van verslaglegging via geluidopname.

9. Is er een evaluatie gehouden nadat de werkwijze is veranderd, zo ja, tot welke resultaten heeft het geleidt?

Hoeveel tijd precies wordt bespaard door de hele bezwaarschriftprocedure af te handelen binnen de afdeling Juridische Zaken en Rechtsbescherming is niet bekend, maar naar schatting wordt door deze maatregel circa twee weken tijdswinst geboekt. De exacte resultaten die worden geboekt door de digitale geluidopnamen zijn ook niet bekend. Maar de ervaring is dat ook dit veel tijd scheelt in de bezwaarschriftprocedure. Inmiddels wordt naar schatting circa 85% van de bezwaarschriften binnen de termijn afgehandeld.

10. Is het in uw ogen zinvol om na invoering van de 'Wet aanpassing bestuursprocesrecht' de positieve variant van de antwoordkaart in te voeren?

De positieve antwoordkaart lijkt een goede oplossing te zijn voor het probleem dat sprake is van onnodige hoorzittingen doordat belanghebbenden niet op de hoorzitting verschijnen. Als men vooraf weet dat geen belanghebbenden verschijnen, dan kan van een hoorzitting af worden gezien. In veel gevallen gaat de hoorzitting toch door, aangezien er vragen zijn voor de verwerende partij. Eventueel zou dit verweer ook schriftelijk afgehandeld kunnen worden.

Gemeente Rotterdam

Respondent: Anoniem

Functie: Jurist afdeling Juridische Dienst

Ervaring: Vier jaar werkzaam binnen de afdeling

1. Op welke wijze worden belanghebbenden uitgenodigd voor een hoorzitting en wordt hierbij gebruik gemaakt van een antwoordkaart?

Bij binnenkomst van het bezwaarschrift wordt een ontvangstbevestiging naar de bezwaarmaker gestuurd. Vervolgens wordt een uitnodiging toegestuurd waarin datum en tijdstip van de hoorzitting vermeld staan. Tevens wordt een antwoordkaart meegestuurd. Dit is de zogenaamde negatieve variant van de antwoordkaart. Als belanghebbenden het formulier niet terugsturen of ze geven niet duidelijk aan wat ze willen, gaat de hoorzitting gewoon door.

2. Wat zijn de resultaten met de negatieve antwoordkaart?

De ervaringen met de antwoordkaart zijn positief. Het leidt tot minder onnodige hoorzittingen. Echter, komt het nog wel voor dat belanghebbenden zich niet afmelden via de antwoordkaart en toch niet verschijnen op de hoorzitting. Er zijn geen gegevens bekend over hoe vaak dit precies voorkomt.

3. Wordt telefonisch gehoord, en zo ja, hoe vaak wordt hier gebruik van gemaakt?

Belanghebbenden kunnen op het antwoordformulier aangeven dat ze telefonisch gehoord willen worden. Het wordt alleen toegepast als belanghebbenden zelf uitdrukkelijk hebben aangegeven telefonisch gehoord te willen worden. Er wordt voornamelijk gebruik gemaakt van telefonisch horen bij zaken die ambtelijk worden gehoord. De secretaris neemt dan contact op met de bezwaarmaker. De verweerder is niet aanwezig bij dit gesprek. Dit is ook niet nodig, omdat het gaat om eenvoudige zaken. Zijn er vragen voor de verweerder dan wordt er een hoorzitting gepland. Bij zaken die voor de commissie worden behandeld komt het zelden voor dat telefonisch wordt gehoord. Als dit wel gebeurt, dan neemt de secretaris contact op met de bezwaarmaker. De secretaris maakt een verslag van het gesprek en speelt de informatie door aan de commissie. De ervaring met telefonisch horen is goed. Vooral door belanghebbenden wordt het als prettig ervaren dat de mogelijkheid van telefonisch horen geboden wordt. Er wordt niet geregistreerd hoe vaak precies gebruik wordt gemaakt van telefonisch horen.

4. Wordt gebruik gemaakt van mediation/mediationvaardigheden?

Op dit moment wordt geëxperimenteerd met het toepassen van mediationvaardigheden in de bezwaarschriftprocedure. Het is nog geen vast onderdeel in de procedure. Dit is uiteindelijk wel het doel.

5. Door wie wordt gehoord?

In de gemeente Rotterdam wordt het gemengd model gehanteerd. Dit houdt in dat er op twee verschillende manieren wordt gehoord:

- a. Door middel van een externe adviescommissie
De behandeling van alle bezwaarschriften in Rotterdam is de taak van de Algemene Bezwaarschriftencommissie (ABC), behalve bezwaarschriften tegen besluiten van de belastingdienst. De commissie bestaat uit drie leden. Bij een hoorzitting is daarnaast een secretaris van de gemeente aanwezig en de verwerende dienst. Het secretariaat van de commissie wordt uitgevoerd door de afdeling Juridische Diensten. De commissie brengt advies uit aan het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen¹⁹⁸.
- b. Ambtelijk horen
De procedure voor ambtelijk horen is een aantal jaar geleden ingevoerd. Voorheen werden alle zaken door de commissie gehoord. Minder complexe zaken worden tegenwoordig niet meer door de commissie gehoord, maar door een medewerker van Juridische Diensten. Of wordt gekozen voor horen door middel van de ABC of voor ambtelijk horen, is afhankelijk van de soort zaak. In de verordening ligt vast welke zaken zich lenen voor ambtelijk horen en welke zaken gehoord moeten worden door de commissie¹⁹⁹. Hier kan niet van worden afgeweken. Op dit moment wordt het merendeel van de bezwaarschriften op het gebied van sociale zaken afgehandeld middels ambtelijk horen. Reden voor invoering van het ambtelijk horen is dat het sneller werkt en dat er minder hoorzittingen door de commissie zijn, wat kostenbesparingen met zich meebrengt²⁰⁰.

6. Tot welke concrete resultaten heeft de invoer van het gemengd model geleid?

Hoeveel tijd en kosten precies bespaard worden door invoer van het gemengd model is niet bekend. Maar er is wel gebleken dat het ambtelijk horen sneller werkt en doordat er minder hoorzittingen door de commissie zijn worden kosten bespaard.

¹⁹⁸ <www.rotterdam.nl> bezwaar indienen, 15 maart 2010.

¹⁹⁹ Zie bijlage X

²⁰⁰ <www.rotterdam.nl> bezwaar indienen, 15 maart 2010.

7. Is de verweerder van de vakdienst aanwezig bij het ambtelijk horen?

Ja, in de meeste gevallen is er ook een verweerder van de vakdienst aanwezig bij de hoorzitting. Daarnaast zijn er twee juristen aanwezig, waarvan één hoort, en één notuleert.

8. Is de gemeente Rotterdam bekend met het probleem van onnodige hoorzittingen doordat belanghebbenden zonder afmelding niet op de hoorzitting verschijnen?

Ja, de gemeente Rotterdam is bekend met het probleem dat belanghebbenden niet op de hoorzitting verschijnen. Dit leidt tot onnodige hoorzittingen. Vooral binnen de afdeling sociale zaken komt het probleem regelmatig voor.

9. In hoeveel procent van de hoorzittingen verschijnt geen belanghebbende?

Deze gegevens worden niet geregistreerd en het is dus niet bekend. Eveneens is het moeilijk om een reële schatting te maken.

10. Hoe denkt u dat de bezwaarschriftprocedure efficiënter kan worden ingericht?

De bezwaarschriftprocedure zou efficiënter kunnen worden ingericht door het nabellen in te voeren. In de huidige situatie zouden belanghebbenden die niet hebben gereageerd op de antwoordkaart, gebeld kunnen worden om te vragen of zij gebruik willen maken van het recht om te worden gehoord. Hierdoor vindt een extra filtering plaats.

11. Is het in uw ogen zinvol om na invoering van de 'Wet aanpassing bestuursprocesrecht' de positieve variant van de antwoordkaart in te voeren?

Voor zaken die door de commissie gehoord worden zal de positieve antwoordkaart waarschijnlijk positieve resultaten opleveren. Men weet van te voren of belanghebbenden op de hoorzitting verschijnen, waardoor het aantal onnodige hoorzittingen zal afnemen. Dit leidt tot kosten- en tijdsbesparing. Voor zaken die ambtelijk worden gehoord zal de antwoordkaart waarschijnlijk tot minder resultaten leiden, aangezien het onverwachts niet verschijnen van belanghebbenden in dergelijke zaken niet tot problemen leidt.

Gemeente Tilburg

Respondent: Anoniem

Functie: Jurist Centrale Juridische Afdeling

Ervaring: 30 jaar werkzaam binnen de afdeling

1. Op welke wijze worden belanghebbenden uitgenodigd voor een hoorzitting en wordt hierbij gebruik gemaakt van een antwoordkaart?

Na ontvangst van het bezwaarschrift wordt een ontvangstbevestiging gestuurd. Met de ontvangstbevestiging wordt een antwoordkaart meegestuurd. Hierop kunnen belanghebbenden aangeven dat ze afzien van het recht om te worden gehoord. Als reactie uitblijft wordt ervan uitgegaan dat de belanghebbende gehoord wil worden. Er wordt niet meer nagebeld. De datum voor de hoorzitting wordt eenzijdig vastgesteld door de gemeente. Vervolgens wordt de uitnodiging voor de hoorzitting verstuurd.

2. Wat zijn de resultaten met de negatieve antwoordkaart?

De antwoordkaart is sinds kort ingevoerd en leidt tot minder onnodige hoorzittingen. Het heeft tot goede resultaten geleid. Er zijn geen exacte resultaten bekend omdat het niet wordt geregistreerd.

3. Wordt telefonisch gehoord en zo ja, hoe vaak wordt hier gebruik van gemaakt?

Nee, in beginsel vindt de hoorzitting niet telefonisch plaats. Er wordt wel gebruik gemaakt van een telefonische benadering in het kader van De andere aanpak.

4. Wordt gebruik gemaakt van mediation/mediationvaardigheden?

Ja. 'De andere aanpak' is een vast onderdeel in de bezwaarschriftprocedure van de gemeente Tilburg. Standaard wordt voor alle bezwaarschriften getoetst of zij zich lenen voor De andere aanpak. Als een zaak zich hiervoor leent wordt telefonisch contact met de bezwaarmaker en/of de vakdienst opgenomen. Hiermee wordt getracht tot een oplossing te komen waardoor een verdere bezwaarschriftprocedure voorkomen kan worden.

5. Wat zijn de resultaten met De andere aanpak?

In de periode van 1 juli 2008 tot en met 1 juli 2009 is in het team Juridische Zaken van de gemeente Tilburg ervaring opgedaan met het werken met mediationvaardigheden door middel van een pilot. De andere aanpak leidt tot veel intrekkingen en tot een snellere afdoening van zaken. De evaluatie is dan ook erg positief en het doel is om in de toekomst nog meer zaken af te handelen door middel van De andere aanpak. Het evaluatierapport van de pilot wordt toegestuurd.

6. Door wie wordt gehoord?

In de gemeente Tilburg wordt gehoord door een interne commissie. Dit is een commissie bestaande uit ambtenaren. Dit wordt ook wel 'ambtelijk horen genoemd'. In uitzonderlijke gevallen hoort de wethouder. Dit is alleen het geval bij politiek gevoelige zaken. De adviescommissie geeft een advies aan het college van B&W, die vervolgens het definitieve besluit neemt.

De reden voor deze keuze wordt als volgt uitgelegd. De bezwaarschriftprocedure heeft een tweeledige functie. Enerzijds heeft het de functie van juridische toetsing. Als men hier de nadruk op legt, is de keuze voor een externe bezwaarschriftencommissie voor de hand liggend. De andere functie van de procedure is dat het bestuursorgaan het besluit moet heroverwegen. In de gemeente Tilburg ligt hier de nadruk op. Heroverweging kan binnen de gemeente zelf, daarvoor is geen externe commissie nodig. Bovendien kan er worden heroverwogen op een hoger niveau. Niet exact dezelfde persoon als die het besluit heeft genomen zal het besluit ook heroverwegen.

7. Is de verweerder van de vakdienst aanwezig bij het ambtelijk horen?

Ja, de verweerder van de vakdienst is ook aanwezig. De interne commissie bestaat uit een ambtenaar van Juridische Zaken, een vertegenwoordiger van de vakdienst en een jurist in dienst van de gemeente die tevens optreedt als voorzitter tijdens de hoorzitting.

8. Is altijd ambtelijk gehoord?

Tot twee jaar geleden werd alles gehoord door de wethouder. De wethouder werd hierbij ondersteund door ambtenaren. De reden voor de overstap naar het ambtelijk horen is tijdgebrek bij het bestuur.

9. Wat zijn de ervaringen en resultaten met ambtelijk horen?

De ervaringen met ambtelijk horen zijn positief. Het is een efficiënte manier van horen. Het is goedkoper en sneller dan horen door middel van een externe commissie of door de wethouder. Een ambtenaar van de gemeente is bij wijze van spreken ieder uur van de dag beschikbaar. Bij een externe commissie of bij het horen door de wethouder moet er veel gepland worden en dient afstemming plaats te vinden. Het is weinig flexibel. Er zijn geen exacte gegevens bekend over de kosten en snelheid van de procedure bij ambtelijk horen ten opzichte van het horen door een externe commissie of door de wethouder. Het nadeel van het ambtelijk horen is dat mensen geneigd zijn om te denken dat een interne commissie bevooroordeeld is.

10. Is de gemeente Tilburg bekend met het probleem van onnodige hoorzittingen doordat belanghebbenden zonder afmelding niet op de hoorzitting verschijnen?

Het komt voor dat belanghebbenden onverwachts niet op de hoorzitting verschijnen. Echter, het is niet echt een probleem omdat ambtelijk wordt gehoord. Als een belanghebbende onverwachts niet verschijnt, kan de hoorzitting afgelast worden en kunnen in deze tijd andere werkzaamheden verricht worden. Bovendien wordt door de antwoordkaart al veel gefilterd, waardoor het sowieso in mindere mate voorkomt.

11. In hoeveel procent van de hoorzittingen verschijnt geen belanghebbende?

Dit wordt niet geregistreerd en er zijn dus geen exacte gegevens over bekend.

12. Hoe denkt u dat de bezwaarschriftprocedure efficiënter kan worden ingericht?

Er zijn geen concrete aanbevelingen voor een efficiëntere inrichting van de bezwaarschriftprocedure. Door middel van een goede planning en discipline moet getracht worden meer zaken af te handelen binnen de wettelijke termijn.

13. Is het in uw ogen zinvol om na invoering van de 'Wet aanpassing bestuursprocesrecht' de positieve variant van de antwoordkaart in te voeren?

Het omzetten van de negatieve variant van de antwoordkaart in een positieve variant, kan leiden tot een efficiëntere bezwaarschriftprocedure. Doordat er naar waarschijnlijkheid minder onnodige hoorzittingen georganiseerd worden leidt het tot kosten- en tijdsparing. De keerzijde van de positieve antwoordkaart is dat het een onvriendelijke benadering is van belanghebbenden. Na invoering van de Wab zal bekeken worden of het wenselijk is om de positieve antwoordkaart in te voeren in de gemeente Tilburg.

Overige opmerkingen

Bezwaarschriften op het gebied van sociale zaken en belastingen worden niet afgehandeld door de Centrale Juridische Afdeling. Zij worden apart behandeld door medewerkers van de betreffende afdelingen. De procedure bij sociale zaken is in grote lijnen hetzelfde als bij zaken die worden afgehandeld door de centrale juridische afdeling. Zij horen ook ambtelijk en hanteren ook De andere aanpak.

Gemeente Helmond

Respondent: Anoniem

Functie: Ondersteuning secretaris kamer twee en notuleren tijdens hoorzittingen.

Ervaring: Vier jaar werkzaam voor de gemeente Helmond en ervaring met het doorlichten van de bezwaarschriftprocedure.

1. Op welke wijze worden belanghebbenden uitgenodigd voor een hoorzitting en wordt hierbij gebruik gemaakt van een antwoordkaart?

Bij binnenkomst van het bezwaarschrift wordt een ontvangstbevestiging gestuurd. Daarbij wordt geen gebruik gemaakt van een antwoordkaart. Vervolgens wordt een uitnodiging voor de hoorzitting aan belanghebbenden verzonden waarin tijdstip en datum van de hoorzitting eenzijdig door de gemeente zijn vastgesteld. Bij het plannen van de hoorzittingen wordt gebruik gemaakt van een jaarplanning. De hoorzittingen worden 's avonds gehouden. Er worden ongeveer 10 hoorzittingen per zittingsavond gepland. Als een bezwaarmaker niet kan op de geplande datum, wordt de hoorzitting verzet. Hier wordt soepel mee omgegaan.

2. Wordt telefonisch gehoord en zo ja, hoe vaak wordt hier gebruik van gemaakt?

Nee, er wordt geen gebruik gemaakt van telefonisch horen. Aangezien wordt gehoord door een externe commissie is dit niet praktisch.

3. Wordt gebruik gemaakt van mediation/mediationvaardigheden?

Ja, bij binnenkomst van een bezwaarschrift wordt getoetst of de zaak zich leent voor toepassing van mediationvaardigheden. Leent een zaak zich hiervoor, dan neemt de secretaris contact op met de bezwaarmaker.

4. Door wie wordt gehoord?

Er wordt gehoord door middel van een externe bezwaarschriftencommissie. De commissie is onderverdeeld in drie kamers. Kamer één is de 'stenenkamer', hier worden bezwaarschriften op het gebied van gebouwen en objecten behandeld. Kamer twee is de sociale kamer en is verantwoordelijk voor de afhandeling van bezwaarschriften op het gebied van sociale zekerheid. Kamer drie is de personele kamer. Hier worden bezwaarschriften op het gebied van ambtenarenzaken behandeld. De WWB zaken zijn ondergebracht op de afdeling Juridische Zaken. Het voorbereidend werk wordt gedaan door een jurist van Juridische Zaken. De overige bezwaarschriften worden behandeld op de afdeling Bestuursjuridische Zaken en worden voorbereidt door de secretaris van de betreffende kamer.

Vóór de hoorzitting wordt geen conceptadvies gemaakt door de secretaris, zoals in de gemeente Eindhoven wel het geval is. Dit wordt bewust niet gedaan, omdat men binnen de gemeente Helmond van mening is dat de commissie neutraal de hoorzitting in moet gaan, en niet door een advies vooraf beïnvloed moet worden.

5. Is de gemeente Helmond bekend met het probleem van onnodige hoorzittingen doordat belanghebbenden zonder afmelding niet op de hoorzitting verschijnen?

Ja, het komt regelmatig voor dat belanghebbenden onverwachts niet op de hoorzitting verschijnen. Als belanghebbenden vooraf hebben aangegeven dat zij niet bij de hoorzitting aanwezig zullen zijn, gaat de hoorzitting in de meeste gevallen toch door in verband met vragen aan de verwerende vakdienst.

6. In hoeveel procent van de hoorzittingen verschijnt geen belanghebbende?

Het exacte percentage is niet bekend.

7. Hoe denkt u dat de bezwaarschriftprocedure efficiënter kan worden ingericht?

In de gemeente Helmond zijn de afgelopen jaren verschillende doorlichtingen geweest van de bezwaarschriftprocedure. Voor sommige doorlichtingen is een externe commissie ingeschakeld. De conclusie was steeds dat de bezwaarschriftprocedure op zichzelf efficiënt is ingericht. Er zijn daarom geen concrete aanbevelingen om de bezwaarschriftprocedure efficiënter in te richten.

Er zijn verschillende pogingen ondernomen om het probleem, van het onverwachts niet verschijnen van belanghebbenden bij de hoorzitting, op te lossen. Zo is bijvoorbeeld geëxperimenteerd met de negatieve variant van de antwoordkaart. Hierop kwam weinig tot geen reactie. Ook kwam het voor dat mensen aangaven dat ze gehoord wilden worden, maar uiteindelijk niet kwamen. De ervaring is dat met de negatieve antwoordkaart wel iets wordt gefilterd, maar dat het effect niet groot is.

Een andere poging om het probleem terug te dringen was de invoer van het nabellen. Hieruit bleek dat belanghebbenden aan de telefoon vaak aangaven dat ze gehoord wilden worden, maar vervolgens zonder afmelding toch niet op de hoorzitting verschenen. Ook hiervoor geldt dus dat er wel iets wordt gefilterd, maar dat het probleem hiermee niet is opgelost.

Een aanbeveling is om de tijd die men overhoudt doordat een zaak wegvalt, nuttig te besteden. In deze tijd kan de nabespreking van de zitting gehouden worden.

8. Wat waren de concrete resultaten van het experiment met de negatieve antwoordkaart?

De negatieve antwoordkaart bleek niet het gewenste resultaat op te leveren en daarom is besloten ermee te stoppen. Er zijn echter geen concrete cijfers bekend over het percentage antwoordkaarten dat werd teruggestuurd, of het aantal mensen dat aangaf dat ze gehoord wilden worden maar vervolgens niet op de hoorzitting verschenen.

9. Wat waren de concrete resultaten van het experiment met het nabellen?

Ook hierover zijn geen concrete cijfers bekend.

10. Is het in uw ogen zinvol om na invoering van de 'Wet aanpassing bestuursprocesrecht' de positieve variant van de antwoordkaart in te voeren?

Waarschijnlijk zal na invoering van de Wab gebruik worden gemaakt van de positieve antwoordkaart. Maar er wordt getwijfeld aan de vraag in hoeverre dit zal leiden tot een efficiëntere bezwaarschriftprocedure. Het probleem van onnodige hoorzittingen zal waarschijnlijk wel teruggedrongen kunnen worden, maar het zal niet worden opgelost. Deze uitspraak is gebaseerd op de eerdere proef met het nabellen. Waarschijnlijk zal een antwoordkaart hetzelfde effect hebben. Belanghebbenden willen de mogelijkheid om te worden gehoord openhouden. Als de belanghebbende aangeeft dat hij niet gehoord wil worden, of er wordt niet binnen de termijn gereageerd, dan is het recht om te worden gehoord verspeeld. Daarom geeft de belanghebbende aan dat hij gehoord wil worden. Aangezien het probleem door de antwoordkaart naar waarschijnlijkheid wel teruggedrongen zal kunnen worden, lijkt het toch nuttig deze in te voeren.

Bijlage X: aanwijzingsbesluit Rotterdam

Aanwijzingsbesluit categorieën van bezwaarschriften waarbij ambtelijk kan worden gehoord

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Rotterdam,

Gelezen het voorstel van het hoofd Juridische diensten van de Servicedienst Rotterdam van 9 december 2008; SDR BP8220.02;

gelet op artikel 2, derde lid, van de Verordening behandeling bezwaarschriften 2008;

Besluit vast te stellen:

het Aanwijzingsbesluit categorieën van bezwaarschriften waarbij ambtelijk kan worden gehoord

Artikel 1

De in bijlage1 opgenomen categorieën van bezwaarschriften worden aangewezen als categorieën waarbij het horen ambtelijk kan plaatsvinden.

Artikel 2

Het besluit Bezwaarschriftencategorieën ambtelijk horen wordt ingetrokken.

Artikel 3

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na publicatie in het gemeentebblad en werkt terug tot en met 1 augustus 2007.

Aldus vastgesteld in de vergadering van 9 december 2008.

De secretaris,

A.H.P. van Gils

De burgemeester,

I.W. Opstelten

Bijlage 1 bij artikel 1 van het Aanwijzingsbesluit categorieën van bezwaarschriften waarbij ambtelijk kan worden gehoord

Bij de hierna volgende categorieën bezwaarschriften kan ambtelijk worden gehoord.

Categorieën bezwaarschriften in het kader van de Wet werk en bijstand (WWB):

- Afwijzingen algemene bijstand op grond van “recht niet vast te stellen” vanwege niet leveren
- gevraagde gegevens;
- Opschorting;
- Ingangs- en beëindigingsdatum;
- Buitenbehandelingstelling;
- Hoogte uitkering, kortingen en toeslagen;
- Uitstroom- en reïntegratietrajecten, opgelegde (arbeids)voorwaarden;
- Maatregelen, niet zijnde 100%-maatregelen of maatregelen vanwege agressie;
- Terugvorderingen, niet zijnde terugvorderingen door de afdeling bijzondere onderzoeken;
- Aflosbedragen (inclusief verrekening vakantietoeslag) en andere inhoudingen;
- Bijzondere bijstand;
- Langdurigheidstoelagen en ID-banen;
- De definitieve vaststelling van de uitkering ingevolge de Wet werk en inkomen kunstenaars (WWIK).

Overige categorieën bezwaarschriften:

Bezwaarschriften inzake:

- de toepassing van spoedeisende bestuursdwang bij het op onjuiste wijze aanbieden van huishoudelijk afval;
- de toepassing van spoedeisende bestuursdwang bij overlastgevende (brom)fietsen;
- parkeervergunningen voor het parkeren op parkeerplaatsen bij parkeerapparatuur of parkeerplaatsen voor belanghebbenden (artikel 2 Verordening parkeerregulering en parkeerbelasting);
- besluiten genomen op grond van de Wegsleefverordening Rotterdam;
- opschorting van de bijhouding van de persoonslijst in de gemeentelijke basisadministratie (GBA opschorting);
- gebonden bouwvergunningen;
- sloopvergunningen op grond van de Bouwverordening;
- besluiten genomen op grond van de Regeling gehandicaptenparkeerkaart of de Beleidsregel Gehandicaptenparkeerplaats op kenteken 2007;
- huishoudelijke verzorging (artikel 2.1 Verordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning Rotterdam);
- besluiten genomen op grond van de Verordening leerlingenvervoer gemeente Rotterdam 2002;
- besluiten genomen op grond van de Verordening dwangsom bij niet tijdig beslissen Rotterdam;
- Kennelijk niet-ontvankelijke bezwaarschriften.

Bijlage XI: interview uitvoeringsinstanties sociale zekerheidswetten

UWV

Respondent: Anoniem
Functie: Jurist afdeling Bezwaar en Beroep
Ervaring: Vijf jaar werkzaam binnen de afdeling

1. Op welke wijze worden belanghebbenden uitgenodigd voor een hoorzitting en wordt hierbij gebruik gemaakt van een antwoordkaart?

Het UWV bevestigt de ontvangst van het bezwaarschrift schriftelijk binnen vijf werkdagen na ontvangst. Binnen vier weken nadat het bezwaarschrift is ontvangen, wordt de belanghebbende telefonisch benaderd. In het gesprek wordt het bezwaarschrift besproken en wordt getracht om telefonisch tot een oplossing te komen. Aan het eind van het telefoongesprek wordt gevraagd of de belanghebbende nog gebruik wenst te maken van het recht om te worden gehoord tijdens een hoorzitting. Eventueel stelt de medewerker van het UWV in overleg met de belanghebbende tijd en datum van de hoorzitting vast. Als de belanghebbende telefonisch niet kan worden bereikt, wordt een antwoordkaart verstuurd. Dit is een positieve variant van de antwoordkaart.

2. Welke termijn voor het terugsturen van de antwoordkaart wordt gehanteerd?

De termijn voor het terugsturen van de antwoordkaart is tien dagen. Er is gekozen voor deze korte termijn, zodat medewerkers van de afdeling Bezwaar en Beroep verder kunnen met de afhandeling van het bezwaarschrift. Deze termijn is niet fataal. Als de belanghebbende na de termijn van tien dagen alsnog aangeeft gebruik te willen maken van het recht om te worden gehoord, dan wordt geprobeerd de belanghebbende hierin tegemoet te komen. Tot op heden heeft deze termijn niet tot problemen geleid.

3. Hoeveel procent van de belanghebbenden stuurt de antwoordkaart terug?

Hierover zijn geen exacte gegevens bekend.

4. Wat doet het UWV als de antwoordkaart niet is teruggestuurd?

Als binnen tien dagen niet is gereageerd op de antwoordkaart, wordt ervan uitgegaan dat de belanghebbende niet gehoord wil worden. Men gaat over tot de voorbereiding van het besluit op bezwaar.

5. Heeft het UWV ervaring met verzend- en ontvangstproblemen bij het gebruik van de antwoordkaart?

Nee, het UWV maakt al jarenlang gebruik van de antwoordkaart, maar heeft zelden te maken gehad met verzend- en ontvangstproblemen. Mocht dit voorkomen, dan wordt de belanghebbende alsnog uitgenodigd voor een hoorzitting zolang er geen beslissing op het bezwaarschrift is genomen. Is de beslissing wel genomen, dan kan het in een latere beroepsprocedure aan worden gevoerd door de bezwaarmaker. Dit gebeurt zelden tot nooit.

6. Tot welke resultaten heeft de antwoordkaart geleid en zijn hierover concrete cijfers bekend?

De positieve antwoordkaart heeft geleid tot een efficiëntere bezwaarschriftprocedure, omdat men minder te maken heeft met belanghebbenden die onverwachts niet op de hoorzitting verschijnen. Exacte gegevens hierover zijn echter niet bekend.

7. Hoe ervaren medewerkers van het UWV het beleid dat wordt gevoerd omtrent de bezwaarschriftprocedure?

Het beleid wordt onder de medewerkers van het UWV als positief ervaren. Er komen weinig klachten binnen over de procedurele afhandeling van bezwaarschriften en het werkt efficiënt.

8. Is dit beleid in de loop der jaren ontwikkeld of is het altijd zo geweest?

Het beleid omtrent de bezwaarschriftprocedure is een aantal keer veranderd. Voorheen was sprake van een schriftelijke benadering. Er werd geen telefonisch contact opgenomen met de belanghebbende, maar slechts een ontvangstbevestiging en een antwoordkaart toegestuurd. Vervolgens werd het nabellen ingevoerd. Als het UWV binnen tien dagen geen reactie kreeg op het antwoordformulier, werd telefonisch contact opgenomen met de belanghebbende en gevraagd of hij nog gebruik wenste te maken van het recht om te worden gehoord. Dit nabellen is afgeschaft omdat het te veel tijd kostte en de doorlooptijden van bezwaarschriftprocedures hierdoor langer werden.

De voornaamste reden voor de wijziging naar het huidige beleid is dat telefonisch benaderen efficiënter werkt. Op deze manier kan de zaak toegelicht worden en kan getracht worden een verdere bezwaarschriftprocedure te voorkomen. Soms is het bijvoorbeeld zo dat de belanghebbende slechts behoefte heeft aan een verdere motivering of uitleg van het besluit. Dit kan telefonisch opgelost worden, waardoor het aantal bezwaarschriftprocedures beperkt wordt en de afhandelingstermijn korter.

9. Wat waren de doorlooptijden van bezwaarschriftprocedures toen werd nagebeld?

Hierover zijn geen exacte gegevens bekend.

10. Wat zijn de exacte resultaten die zijn bereikt met de telefonisch benadering?

Hierover zijn geen exacte gegevens bekend.

SVB

Respondent: Anoniem

Functie: Jurist afdeling Juridische Zaken

Ervaring: 9 jaar werkzaam binnen de afdeling

1. Op welke wijze worden belanghebbenden uitgenodigd voor een hoorzitting en wordt hierbij gebruik gemaakt van een antwoordkaart?

De SVB maakt gebruik van de bevoegdheid om af te zien van een hoorzitting als de belanghebbende niet binnen de termijn verklaart dat hij wil worden gehoord, tenzij dit niet in het belang wordt geacht van de rechtmatigheid van de beschikking op bezwaar, bijvoorbeeld als naar aanleiding van het bezwaarschrift twijfels zijn ontstaan over de juistheid van het primaire besluit²⁰¹. Samen met de ontvangstbevestiging wordt binnen tien dagen na ontvangst van het bezwaarschrift een antwoordkaart gestuurd aan de belanghebbende. Op de antwoordkaart kan de belanghebbende aangeven dat hij het bezwaarschrift wil toelichten op een hoorzitting, dat hij het bezwaarschrift telefonisch wil toelichten of dat hij geen gebruik wil maken van het recht om te worden gehoord. Om het terugsturen van de antwoordkaart te bevorderen zijn de antwoordkaarten bewust makkelijk gehouden. Op het antwoordformulier kan de belanghebbende een aantal verhinderdata aangeven.

2. Wordt veel gebruik gemaakt van de mogelijkheid om telefonisch te horen en zijn hierover exacte gegevens bekend?

Ja, er wordt veel gebruik gemaakt van de mogelijkheid om telefonisch te horen. Vooral belanghebbenden die ver weg wonen vinden het prettig om telefonisch te worden gehoord. Exacte gegevens over het aantal zaken waarin telefonisch wordt gehoord worden niet geregistreerd.

3. Welke termijn voor het terugsturen van de antwoordkaart wordt gehanteerd?

De belanghebbende dient de antwoordkaart binnen drie weken terug te sturen naar de

²⁰¹ <www.svb.eu> actueel en kennis, beleidsregels online, SVB beleidsregels, Awb, bezwaarschriftprocedure, hoorplicht, 11 maart 2010.

SVB. Dit is geen fatale termijn. Zolang er nog geen beslissing op bezwaar is geweest, en men geeft na de termijn van drie weken aan alsnog gebruik te willen maken van het recht om te worden gehoord, dan wordt geprobeerd de belanghebbende hierin tegemoet te komen.

4. Hoeveel procent van de belanghebbenden stuurt de antwoordkaart terug?

De ervaring is dat veel mensen gebruik maken van de antwoordkaart. Naar schatting stuurt circa 70% van de belanghebbenden de antwoordkaart ingevuld terug. Er is een onderscheid te maken tussen het percentage mensen dat de antwoordkaart terugstuurt bij de verschillende uitkeringen. Bijvoorbeeld door mensen die een tegemoetkoming aanvragen omdat ze thuis een gehandicapt kind willen verzorgen, wordt bijna 100% van de antwoordkaarten teruggestuurd. Tevens willen zij bijna allemaal gehoord worden, en vaak telefonisch. Exacte cijfers over het percentage belanghebbenden dat de antwoordkaart terug stuurt zijn niet bekend.

5. Wat doet de SVB als de antwoordkaart niet is teruggestuurd?

Als de antwoordkaart niet wordt teruggestuurd wordt het besluit op het bezwaarschrift genomen. Er wordt niet meer nagebeld.

6. Hoe vaak komt het voor dat belanghebbenden op de antwoordkaart aangeven dat ze gehoord willen worden, maar vervolgens toch niet verschijnen op de hoorzitting?

Dit komt in een incidenteel geval voor. Het wordt niet centraal geregistreerd, dus exacte gegevens hierover zijn niet bekend. Als men onverwachts niet verschijnt wordt de beschikking op het bezwaar genomen. Er wordt dan niet meer nagebeld om de reden van niet verschijnen te achterhalen. Volgens de wet moet de gelegenheid worden geboden om te worden gehoord. Deze gelegenheid is geboden, maar er is geen gebruik van gemaakt. Indien de belanghebbende verhinderd is op de genoemde datum te verschijnen en dit op tijd aangeeft, wordt de hoorzitting op zijn verzoek eenmalig uitgesteld tot een in overleg te bepalen tijdstip.

7. Heeft de SVB te maken met verzend- en ontvangstproblemen bij gebruik van de antwoordkaart?

In de praktijk heeft de SVB zelden of nooit te maken gehad met verzend- en ontvangstproblemen.

8. Tot welke resultaten heeft de antwoordkaart geleid en zijn hierover concrete cijfers bekend?

De antwoordkaart heeft geleid tot minder (onnodige) hoorzittingen. Hierdoor worden tijd en kosten bespaard. Daarnaast is er sprake van kortere doorlooptijden door invoer van de antwoordkaart. Zodra de antwoordkaart binnen is kunnen verdere stappen ondernomen worden. Als de belanghebbende aangeeft gebruik te willen maken van het recht om te worden gehoord wordt een hoorzitting gepland. Geeft de belanghebbende aan prijs te stellen op een telefonische hoorzitting, dan wordt zo snel mogelijk telefonisch contact opgenomen. Geeft de belanghebbende aan dat hij geen gebruik wenst te maken van het recht om te worden gehoord, dan kan het besluit op bezwaar voorbereidt worden. Is de antwoordkaart niet binnen na drie weken, dan kan men ook verder gaan met het besluit op bezwaar. Bij het vroegere beleid moest gewacht worden tot de hoorzitting voordat men verder kon werken. Er zijn geen concrete cijfers bekend over de kosten- en tijdbesparing en de verbeterde doorlooptijden als gevolg van de antwoordkaart.

9. Hoe ervaren medewerkers van de SVB het beleid dat wordt gevoerd omtrent de bezwaarschriftprocedure?

Vanwege de positieve resultaten wordt het gebruik van de antwoordkaart binnen de SVB als positief ervaren.

10. Is dit beleid in de loop der jaren ontwikkeld of is het altijd zo geweest?

Nee, voorheen boden de sociale verzekeringswetten niet de mogelijkheid om het horen afhankelijk te stellen van het terugsturen van een antwoordkaart. Toen werd een ontvangstbevestiging gestuurd en vervolgens een uitnodiging voor de hoorzitting. Door de wetswijziging kwam de mogelijkheid tot invoer van de antwoordkaartmethode. Omdat er sprake was van onnodige hoorzittingen wat leidde tot veel tijdsverlies en hoge kosten, is ook daadwerkelijk overgegaan tot invoering van de antwoordkaart.