



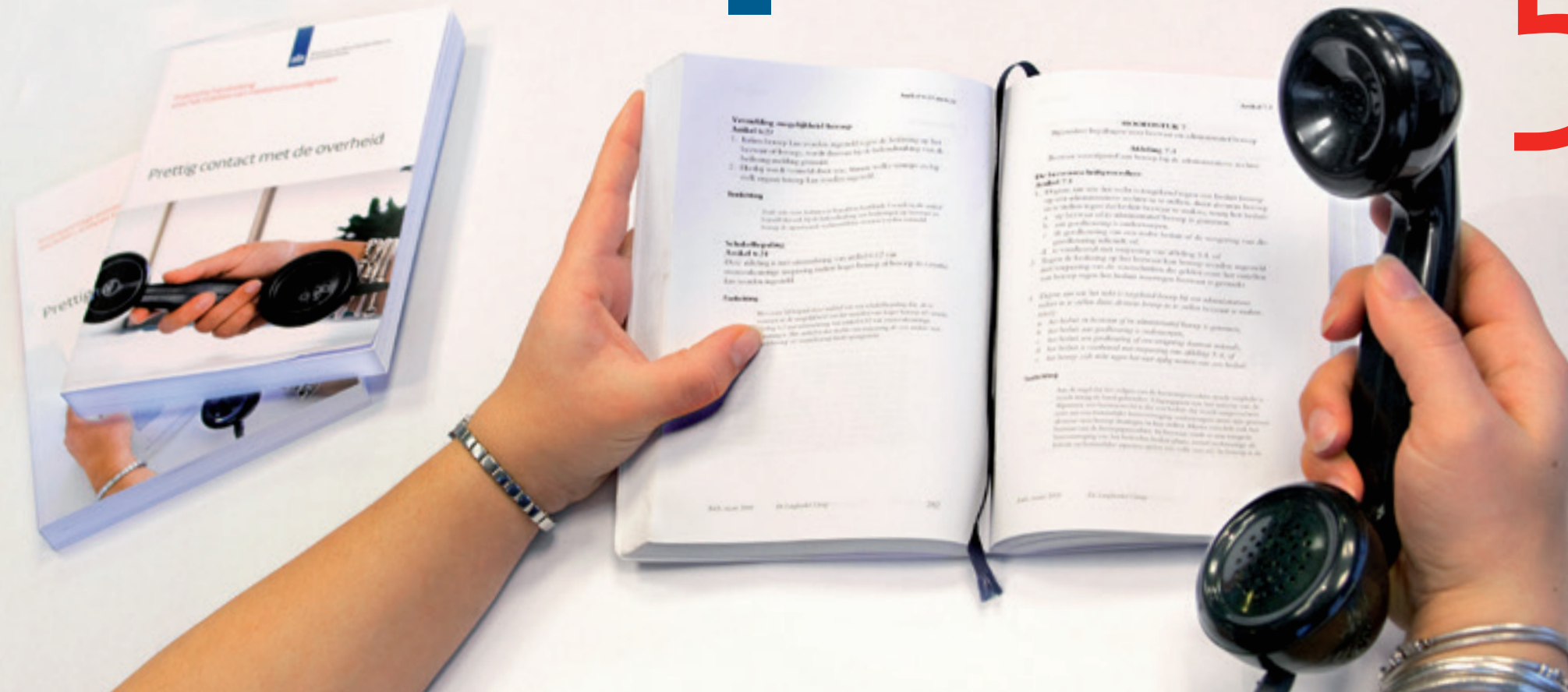
Juridische kwaliteit van de informele aanpak beoordeeld

Dit is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
DGBK/B&l/Interactie
Project Prettig Contact met de Overheid
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
E-mail: postbus.mediationvaardigheden@minbzk.nl

Prettig contact met de overheid

5



Colofon

Tekst:

prof. mr. dr. A.T. Marseille
mr. dr. H.D. Tolsma
mr. dr. K.J. de Graaf

Fotografie:

Arenda Oomen, Den Haag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

DGBK/B&I/Interactie

Project Prettig Contact met de Overheid

Postbus 20011

2500 EA Den Haag

E-mail: postbus.mediationvaardigheden@minbzk.nl

Uitgave

© 2013 - Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties - Den Haag

Juridische kwaliteit van de informele aanpak beoordeeld

Prettig contact met de overheid

5

Inhoudsopgave

Aanleiding	4	Categorie 3: Herziening	43
1. Inleiding	6	Subcategorie 3.1: Herziening vanwege onrechtmatigheid oorspronkelijke besluit	43
1.1 Drie doelstellingen van de bezwaarprocedure	7	Subcategorie 3.1.1: Procedurele tekortkomingen	43
1.2 De onderzoeksvraag	9	Subcategorie 3.1.2: Onjuiste feitenvaststelling	44
1.3 Onderzoeksopzet en aanpak	10	Subcategorie 3.1.3: Nadere bewijslevering bezwaarmaker	47
1.4 Leeswijzer	11	Subcategorie 3.2: Herziening vanwege nieuwe feiten	48
2. Werkwijze bestuursorganen	12	Subcategorie 3.3: Herziening vanwege alternatief gebruik discretie	50
2.1 Inleiding	12	Subcategorie 3.4: Herziening als gevolg van 'nieuwe kans'	53
2.2 Welke bezwaren komen voor de informele aanpak in aanmerking?	13	Categorie 4: Reguliere afhandeling	55
2.3 Wie worden er gebeld?	14	Subcategorie 4.1: Aanvankelijk informeel, uiteindelijk regulier	55
2.4 Wie belt?	14	Subcategorie 4.2: Bezwaarmaker wil niet	57
2.5 Hoeveel informatie heeft de beller over de bezwaarmaak?	15	Subcategorie 4.3: Vakafdeling wil niet	59
2.6 Met wie wordt gebeld als de bezwaarmaker wordt bijgestaan door een advocaat?	16	Subcategorie 4.4: Derde partij (vergunninghouder) wil niet	60
2.7 Met wie wordt gebeld als er een derde-partij is?	16	Subcategorie 4.5: Bezwaarsecretaris vindt de zaak ongeschikt	61
2.8 Wat is het doel van het telefoongesprek?	17	Subcategorie 4.6: Direct regulier om praktische redenen	62
2.9 Wat gebeurt als de bezwaarmaker laat weten dat hij het bezwaar wil intrekken?	17	4. Frequentie waarmee de verschillende uitkomsten zich voordoen	64
2.10 Hoe wordt de informele aanpak vervolgd na het telefoongesprek?	18	4.1 Inleiding	64
<i>Afstemming met de vakafdeling</i>	18	4.2 Deelgebied bestuursrecht waarop de zaken betrekking hebben	64
<i>Beslistermijnen</i>	19	4.3 Leidt de informele aanpak tot overeenstemming?	65
<i>Aard van het geschil</i>	19	4.4 Uitkomst van de informele aanpak bij succesvolle afronding	66
<i>Wie is betrokken bij het vervolg?</i>	20	4.5 Uitkomst van de informele aanpak bij succesvolle afronding en soort besluit	66
2.11 In hoeverre vindt verslaglegging van de informele aanpak plaats?	20	4.6 Uitkomst van de informele aanpak bij succesvolle afronding en soort uitkomst	67
2.12 Hoe wordt de informele aanpak afgerond?	21	4.7 Hoe vaak leidt de informele aanpak tot overeenstemming in relatie tot de aard van het besluit?	68
2.13 Wat zijn de consequenties voor de reguliere procedure na de informele aanpak?	21	4.8 Uitkomst van de informele aanpak bij succesvolle afronding naar aard van het besluit	69
2.14 Conclusie	22	5. Rechtmatigheidsrisico's	70
3. De uitkomsten van de informele aanpak gerubriceerd	24	5.1 Inleiding	70
3.1 Inleiding	24	5.2 Rechtmatigheidsrisico's in geval van herziening	71
3.2 Toelichting categorieën en subcategorieën	26	5.3 Rechtmatigheidsrisico's in geval van instandlating plus afspraak	72
Categorie 1: Instandlating	26	5.4 Rechtmatigheidsrisico's in geval van instandlating	73
Subcategorie 1.1: <i>Inmiddels geen belang meer bij een gewijzigd besluit</i>	26	5.5 Factoren die bijdragen aan een correcte beoordeling van de rechtmatigheid bij instandlating	75
Subcategorie 1.2: <i>Misverstand over inhoud besluit</i>	27	6. Conclusie	76
Subcategorie 1.3: <i>Nadere toelichting door het bestuursorgaan</i>	28	6.1 Inleiding	76
Subcategorie 1.4: <i>Aangevulde of gewijzigde motivering</i>	32	6.2 Risico's en aanbevelingen	77
Subcategorie 1.5: <i>Niet-succesvolle bewijslevering door bezwaarmaker</i>	32	De auteurs	79
Categorie 2: Instandlating + afspraak	33		
Subcategorie 2.1: <i>Instandlating plus procedurele afspraak</i>	33		
Subcategorie 2.2: <i>Instandlating plus financiële afspraak</i>	35		
Subcategorie 2.3: <i>Instandlating plus hulp/advies</i>	37		
Subcategorie 2.4: <i>Instandlating plus afspraak tussen burgers onderling</i>	40		

Aanleiding

Sinds 2007 wordt vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beleid ontwikkeld om met behulp van mediationvaardigheden de behandeling van bezwaren, aanvragen en zienswijzen te verbeteren. Dit beleid heeft er onder meer toe geleid dat een substantieel aantal bestuursorganen bezwaren is gaan behandelen met toepassing van de zogeheten *informele aanpak*. Een eerste evaluatie van deze werkwijze is neergelegd in een publicatie met als titel *Prettig Contact met de overheid 2*, die in 2010 is verschenen.¹ Het betreft een verslag van onderzoek naar het afhandelen van in totaal 930 bezwaren met toepassing van de informele aanpak, alsmede van onderzoek naar de toepassing van de informele aanpak op 165 zaken in de primaire fase van de bestuurlijke besluitvorming. Een van de aspecten van de informele aanpak die in kaart is gebracht, betreft de uitkomst daarvan. Voor zover succes is geboekt met de informele aanpak, zijn drie afdoeningsmodaliteiten onderscheiden: 'Luisterend oor, toelichting & uitleg', 'Herziening/aanpassing besluit' en 'Creatieve oplossing'.

Prettig contact met de overheid 2 brengt wel de uitkomst van de met toepassing van de informele aanpak behandelde bezwaren, aanvragen en zienswijzen in kaart, maar bevat geen uitvoerige juridische analyse daarvan. In hoeverre zijn de uitkomsten in overeenstemming met de aan bestuursorganen te stellen eis van een rechtmatige besluitvorming? Die vraag – toegespitst op de bezwaarprocedure – is in dit onderzoeksverslag aan de orde.

¹ L. van der Velden, C.C.J.M. Koetsenruijter en M.C. Euwema, *Prettig contact met de overheid 2; Eindrapport pionierstraject mediationvaardigheden*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2010.

1

Inleiding

1.1 Drie doelstellingen van de bezwaarprocedure

Sinds de invoering van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) geldt als hoofdregel dat wie bevoegd is beroep bij de bestuursrechter in te stellen, dat pas kan doen als hij voorafgaand daaraan bezwaar heeft gemaakt bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen waar hij het niet mee eens is (art. 7:1 Awb). De bezwaarprocedure is bedoeld als laagdrempelige procedure, waarin conflicten van burgers met de overheid kunnen worden opgelost.² Op verzoek van de burger kijkt het bestuur of het in bezwaar ter discussie gestelde besluit vanuit een oogpunt van doelmatigheid en rechtmatigheid kan blijven zoals het is, of dat het moet worden herzien. Daarnaast zou de bezwaarprocedure er aan moeten bijdragen dat het bestreden besluit, als dat niet worden gewijzigd, door betrokkenen wordt geaccepteerd.³

Zo bezien is de bezwaarprocedure succesvol, als op bezwaar geen beroep bij de rechter volgt, hetzij omdat in bezwaar blijkt dat het bestuur een doelmatig en rechtmatig besluit heeft genomen en betrokkenen dat besluit accepteren, hetzij omdat – vanwege aan het besluit klevende doelmatigheids- en/of rechtsmatigheidsgebreken – het bestuur het besluit herziet.

² Zie over de oorspronkelijke bedoeling van de bezwaarprocedure, het interview met Michiel Scheltema in A.T. Marseille, H.D. Tolsma & K.J. de Graaf, *Prettig contact met de overheid 3; Juridische handreiking informele aanpak*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2011, p. 12-18.

³ E.J. Daalder, G.R.J. de Groot & J.M.E. van Breugel, *Parlementaire geschiedenis van de Algemene wet bestuursrecht, Tweede tranche*, Alphen aan den Rijn: Samom H.D. Tjeenk Willink 1994, p. 279.

Hoe kan dat succes worden verzekerd?

1. Allereerst moet de bezwaarprocedure garanderen dat als een besluit onrechtmatig is, dat ook aan het licht komt.
2. In de tweede plaats moet de bezwaarprocedure een beoordeling van de doelmatigheid van het bestreden besluit mogelijk maken. Is het bestreden besluit niet doelmatig, omdat – gezien de speelruimte van het bestuur bij diens bevoegdheidsuitoefening – het onvolgende recht doet aan de bij het besluit betrokken belangen, dan moet ook dat aan het licht komen en tot wijziging van het besluit leiden.⁴
3. Ten slotte is van belang dat de uitkomst van de procedure door betrokkenen wordt aanvaard. De manier waarop de procedure is ingericht moet bijdragen aan het vertrouwen van betrokkenen dat de uitkomst in overeenstemming is met het recht, en recht doet aan hun belangen, zodat er voor hen geen reden is om na bezwaar in beroep te gaan.⁵

De bezwaarprocedure dient dus een driedubbel doel: rechtmatigheid, doelmatigheid en acceptatie. Bij de behandeling van bezwaren lag de nadruk in de procedure jarenlang op een beoordeling van de rechtmatigheid van het besluit van het bestuur. Dit had te maken met de centrale rol van externe adviescommissies, die veelal werden gedomineerd door juristen.⁶ De aspecten ‘doelmatigheid’ en ‘aanvaarding’ stonden minder op de voorgrond.⁷

⁴ Marseille, Tolsma & De Graaf 2011.

⁵ K. van den Bos & L. van der Velden, *Prettig Contact met de Overheid 4, Legitimiteit van de overheid, aanvaarding van overheidsbesluiten en ervaren procedurele rechtvaardigheid*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2013.

⁶ Bijna alle gemeenten in Nederland maken inmiddels gebruik van een externe adviescommissie: A. Schwarz, *De adviescommissie in bezwaar* (diss. Groningen), Den Haag: BJu 2010, p. 56.

⁷ B.W.N. de Waard, K.F. Bolt e.a., *Ervaringen met bezwaar; onderzoek naar de ervaringen van burgers met de bezwaarschriftprocedure uit de Algemene wet bestuursrecht*, Den Haag: BJu 2011. A.F.M. Breninkmeijer & A.T. Marseille, ‘Meer succes met de informele aanpak van bezwaarschriften’, *NJB* 2011, 1586, p. 2010-2016.

Inmiddels kiezen steeds meer bestuursorganen er voor de bezwaarprocedure op een minder geformaliseerde manier te organiseren. Bezwaarschriften worden niet automatisch ter advies aan een (externe) bezwaarcommissie voorgelegd. In plaats daarvan wordt zo snel mogelijk telefonisch contact gezocht met de bezwaarmaker, om met hem te overleggen op welke manier het bezwaar het beste kan worden aangepakt en om te bezien of het probleem of conflict dat reden was om bezwaar te maken, kan worden opgelost. Soms leidt het telefoongesprek tot de afspraak dat de bezwaarbehandelaar en iemand van de afdeling die het besluit heeft voorbereid (de vakafdeling) met de bezwaarmaker om tafel gaan, om te kijken of er een oplossing kan worden gevonden voor het probleem waar de bezwaarmaker mee zit. Het komt ook voor dat het telefoongesprek leidt tot intrekking van het bezwaar of dat alsnog wordt afgezien van de informele aanpak, hetzij omdat de bezwaarmaker liever de formele procedure volgt, hetzij omdat de vakafdeling weinig voelt voor een informele behandeling van het bezwaar. Heeft de informele aanpak succes, dan betekent dat per definitie dat het bezwaar wordt ingetrokken en in een aantal gevallen tevens dat het bestuur zijn besluit herziet.

Interessant aan de informele aanpak is dat – anders dan de traditionele bezwaarprocedure – niet de formele rechtmatigheidstoetsing door de bestuursrechter de inspiratiebron vormt, maar in plaats daarvan het ideaal van op de individuele omstandigheden van het geval toegesneden regeltoepassing.⁸ Het gaat bij de informele aanpak overigens niet om een protocol waarin een bepaalde volgorde van handelen door het bestuur is vastgelegd, maar om een gevarieerde werkwijze – met aanzienlijke verschillen tussen verschillende bestuursorganen – ten bate van een eenduidig doel: een rechtvaardige procedure met een voor alle partijen aanvaardbare uitkomst.

⁸ A.T. Marseille, *Voor- en nazorg door de bestuursrechter*, Tilburg: Tilburg University 2012.

1.2 De onderzoeksvraag

Uit onderzoek blijkt dat de informele aanpak niet alleen succesvol is bij het vinden van oplossingen voor het probleem of conflict dat aan het bezwaar ten grondslag ligt, maar ook bij het bewerkstellingen van acceptatie van het ongewijzigd blijven van het bestreden besluit. Kort gezegd scoort de informele aanpak goed op doelmatigheid en acceptatie.⁹

Maar hoe zit het met de rechtmatigheid? Kan de informele aanpak op dat punt concurreren met een bezwaarbehandeling waarin een adviescommissie met juristen een centrale rol vervult? Op dat punt is er aanleiding voor scepsis. Daar zijn ten minste twee redenen voor. De *eerste* reden heeft te maken met de gerichtheid van de informele aanpak op het vinden van een oplossing van het probleem dat aan het bezwaar ten grondslag ligt. De *tweede* reden heeft te maken met het feit dat in de informele aanpak de bezwaaradviescommissie, anders dan bij de reguliere behandeling van bezwaren veelal het geval is, in beginsel geen rol heeft bij de behandeling van het bezwaar.

De gerichtheid op het vinden van een oplossing kan er toe leiden, zo zou althans een door scepsis ingegeven veronderstelling kunnen luiden, dat de betrokken overheidsfunctionarissen de grenzen van de wet opzoeken en die onder omstandigheden overschrijden. Anders gezegd: door te focussen op doelmatigheid en aanvaardbaarheid dreigt de rechtmatigheid buiten beeld te raken.

Dat er in beginsel geen rol voor de adviescommissie is weggelegd bij de informele aanpak zou er, ook weer geredeneerd vanuit scepsis, toe kunnen leiden dat de in bezwaar ter discussie gestelde besluiten op het punt van hun juridische houdbaarheid minder goed worden heroverwogen dan in een bezwaarprocedure met een centrale rol voor een adviescommissie. Consequentie zou kunnen zijn dat, vaker dan bij reguliere bezwaarprocedures, de onrechtmatigheid van het bestreden besluit onopgemerkt blijft.

De beide veronderstellingen gecombineerd leiden tot de volgende onderzoeksvraag:

In hoeverre bergt de informele aanpak het gevaar in zich dat sommige bezwaarmakers meer krijgen dan waar ze recht op hebben (omdat bezwaarbehandelaars rechtmatigheidsgrenzen overschrijden om een voor betrokkenen aanvaardbare oplossing te bereiken), en andere juist minder dan waar ze recht op hebben (omdat bezwaarbehandelaars niet steeds onderkennen dat het bestreden besluit onrechtmatig is en de bezwaarmaker vervolgens accepteert dat het besluit zo blijft als het is)?

⁹ Van der Velden, Koetsenruijter & Euwema 2010; Van den Bos & L. van der Velden 2013.

Kort gezegd betreft het de vraag in hoeverre de juridische kwaliteit van de behandeling van bezwaren is gewaarborgd bij toepassing van de informele aanpak. Wat zijn de rechtmatigheidsrisico's? In het vervolg van dit rapport wordt een antwoord op deze vraag gezocht. We maken daarbij gebruik van materiaal dat is verzameld in het kader van onderzoek ten behoeve van de publicatie *Prettig Contact met de overheid 2*, en tevens van een aantal gesprekken met ambtenaren die werkzaam zijn bij overheidsinstanties waar de informele aanpak wordt toegepast. Grotendeels betreft het instanties die ook bij het onderzoek ten behoeve van *Prettig Contact met de overheid 2* waren betrokken.

1.3 Onderzoeksopzet en aanpak

Uit eerder onderzoek naar het functioneren van de informele aanpak is materiaal beschikbaar gekomen dat het mogelijk maakt meer te zeggen over de vraag of er reden is voor twijfel of de informele aanpak sommige bezwaarmakers vanuit een oogpunt van rechtmatigheid niet te veel en anderen juist te weinig geeft. Anders gezegd: hoe staat het met de juridische kwaliteit van de uitkomst van de met toepassing van de informele aanpak behandelde bezwaren?

In het kader van onderzoek dat in 2009 en 2010 ten behoeve van *Prettig Contact met de overheid 2* is verricht naar het verloop van een aantal pilots van informele bezwaarbehandeling, heeft een vijftiental bestuursorganen van gemeenten, een provincie en een waterschap voor alle bezwaarzaken die informeel zijn behandeld, op een standaardformulier vastgelegd wat de uitkomst van de informele aanpak was en hoe die is bereikt. Dat materiaal, dat ruim 900 informeel behandelde bezwaren betreft, vormde de basis voor een analyse van de juridische kwaliteit van de informele aanpak.

Het bleek dat er grote verschillen waren in de wijze waarop het verloop en de uitkomst van de informeel aangepakte bezwaren was vastgelegd. Bij sommige bezwaarzaken stond precies aangegeven wat de uitkomst was en hoe die was bereikt, voor andere bezwaarzaken gold dat was volstaan met een (zeer) globale aanduiding van de bezwaarbehandeling. Een ander verschil betrof het aantal en de aard van de met toepassing van de informele aanpak behandelde zaken. Bij sommige bestuursorganen waren gegevens beschikbaar over meer dan 100 zaken, bij andere over minder dan 20.¹⁰ Bij sommige bestuursorganen betroffen de besluiten waar het bezwaar tegen was gericht een groot aantal verschillende deelgebieden van het bestuursrecht, bij andere bestuursorganen was sprake van grote aantallen gelijksoortige zaken. Kort maar goed: we beschikken over veel gegevens, maar niet over gegevens die voor dit onderzoek als representatieve dwarsdoorsnede van de door gemeenten, provincies en waterschappen behandelde bezwaren kunnen worden gezien. Het voor analyse beschikbare materiaal leent zich derhalve, voor zover het de vraag betreft naar de rechtmatigheid van de met toepassing van de informele aanpak bereikte uitkomsten, met name voor een kwalitatieve analyse.

¹⁰ Van der Velden, Koetsenruijter & Euwema 2010, p. 37.

Daarnaast leent het materiaal zich beter voor een analyse van de rechtmatigheid van de uitkomst van het bezwaar als die uitkomst inhoudt dat het bestreden besluit wordt gewijzigd, dan als het besluit blijft zoals het is. Voor wat betreft de vastlegging door bestuursorganen van de uitkomst van de informele aanpak geldt dat die bijna zonder uitzondering uitvoeriger is als het bezwaar leidt tot wijziging van het bestreden besluit dan als het besluit ongewijzigd blijft. Wordt het besluit gewijzigd, dan is veelal informatie beschikbaar over de aard en de reden van de wijziging. Blijft het besluit ongewijzigd, dan is de vastlegging van het verloop en de uitkomst van de informele aanpak veelal (zeer) beknopt. Gevolg van dit verschil is dat over de juridische kwaliteit van de informele bezwaarbehandeling minder stellige conclusies zijn te trekken als de uitkomst is dat het besluit blijft zoals het is, dan als het wordt gewijzigd.

Ten behoeve van de analyse van het onderzoeksmateriaal hebben we ons beperkt tot zes overheidsinstanties, vijf gemeenten en een provincie. We hebben daar gesprekken gevoerd met ambtenaren die betrokken waren bij de behandeling van bezwaren met toepassing van de informele aanpak. Doel van de gesprekken was in de eerste plaats om een nadere toelichting te krijgen op een aantal van de ingevulde formulieren, omdat daaruit niet zonder meer kon worden afgeleid hoe de informele aanpak van het bezwaar was verlopen en hoe de uitkomst moest worden gekwalificeerd. Een tweede onderwerp van gesprek was de manier waarop de informele aanpak bij de verschillende bestuursorganen heeft plaatsgevonden. Voor de beschrijving in hoofdstuk 2 van de door bestuursorganen gehanteerde werkwijze bij de informele aanpak hebben we gebruik gemaakt van vijf van die zes gesprekken, alsmede van een gesprek dat we eerder, in het kader van de publicatie *Prettig Contact met de overheid 3* hebben gehouden met een ambtenaar van een andere gemeente waar bezwaren met toepassing van de informele aanpak werden afgehandeld.¹¹

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt nader ingegaan op de organisatie van de informele aanpak, in hoofdstuk 3 worden de verschillende uitkomsten van de informele aanpak gerubriceerd, in hoofdstuk 4 worden de uitkomsten gekwantificeerd, en in hoofdstuk 5 worden – op basis van de in de hoofdstuk 3 en 4 gerapporteerde bevindingen – de rechtmatigheidsrisico's van de verschillende uitkomsten van de informele aanpak beoordeeld. De rapportage sluit in hoofdstuk 6 af met een conclusie.

¹¹ Marseille, Tolsma & De Graaf 2011.

2

Werkwijze bestuursorganen

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we een beeld van de wijze waarop verschillende bestuursorganen de informele aanpak toepassen. Uit de gesprekken met ambtenaren blijkt dat er naast overeenkomsten ook aanzienlijke verschillen zijn. Omdat sommige gesprekken recent zijn gehouden en andere enige tijd geleden (met als consequentie dat de beschreven werkwijze mogelijk inmiddels is aangepast) wordt bij de beschrijving van de uiteenlopende manier waarop de informele aanpak wordt toegepast, niet direct naar de betreffende gemeente of provincie verwezen, maar duiden we die aan met fictieve namen: A-oord, B-plaats, C-zijde, D-gebied, E-streek en F-plek. De werkwijze van de verschillende bestuursorganen beschrijven we aan de hand van de verschillende vragen die beantwoord moeten worden en de verschillende stappen die moeten worden gezet tussen het moment dat bezwaar wordt ingediend en de bezwaarprocedure wordt afgerond.¹²

¹² Het betreft gesprekken die zijn gevoerd met ambtenaren van de provincie Noord-Brabant (op 2 november 2011), de gemeente Breda (op 27 januari 2011), de gemeente Gouda (op 18 april 2013), de gemeente Steenwijkerland (op 10 november 2011), de gemeente Wijchen (op 2 november 2011) en de gemeente Utrecht (op 24 april 2013).

2.2 Welke bezwaarzaken komen voor de informele aanpak in aanmerking?

Een eerste beslissing betreft de vraag of alle bezwaarzaken voor de informele aanpak in aanmerking komen, of slechts een selectie van zaken. Er zijn drie varianten te onderscheiden:

1. Sommige bestuursorganen hanteren als beleid dat elke bezwaarzaak voor de informele aanpak in aanmerking komt. Een selectie wordt niet gemaakt.
2. Andere bestuursorganen sluiten bepaalde categorieën bezwaren of besluiten uit (bijvoorbeeld: bezwaren die niet-ontvankelijk moeten worden verklaard omdat ze te laat zijn ingediend, besluiten ter uitvoering van de WOZ of handhavingsbesluiten).
3. Ten slotte zijn er bestuursorganen die een inhoudelijke selectie maken. Elk bezwaarschrift dat binnenkomt, wordt beoordeeld op een aantal indicaties en contra-indicaties voor en tegen toepassing van de informele aanpak. Aan de hand daarvan wordt gekeken of het bezwaar al dan niet informeel zou moeten worden behandeld.

In B-plaats, C-zijde en E-streek worden alle bezwaarzaken voor de informele aanpak in aanmerking gebracht. Een uitzondering op die regel wordt alleen gemaakt als het bestuursorgaan uitdrukkelijk aangeeft dat een bepaald bezwaar vanwege politiek-bestuurlijke redenen op reguliere wijze moet worden behandeld. Een voorbeeld biedt een handhavingszaak tegen een woonwagenkamp in B-plaats. De handhaving vormde daar het sluitstuk van een lang traject van overleg en besluitvorming. Het bestuursorgaan wilde vasthouden aan het uiteindelijk genomen besluit. Een informele aanpak van de eventuele bezwaren tegen de handhaving is dan niet aan de orde.

In B-plaats wordt de informele aanpak ook toegepast bij bezwaren die niet-ontvankelijk zijn omdat ze te laat zijn ingediend. Betreft het een twee-partijen geschil, dan kan een niet-ontvankelijk bezwaar soms reden zijn voor een ambtshalve herbeoordeling. Bij drie partijengeschillen is niet uitgesloten, zo blijkt in de praktijk, dat een gesprek met betrokken partijen er toe kan leiden dat het geschil dat aanleiding was voor het bezwaar, uit de wereld wordt geholpen.

2.3 Wie worden gebeld?

Een tweede beslissing: wel of niet bellen, lijkt logisch voort te vloeien uit het resultaat van de beoordeling van de geschiktheid van een bezwaarzaak voor de informele aanpak. Dat zou betekenen dat alleen in zaken waarover is beslist dat ze voor de informele aanpak in aanmerking komen, met de bezwaarmaker wordt gebeld. Maar in de praktijk ligt het genuanceerder. Er wordt vaker gebeld. Wordt gewerkt met indicaties en contra-indicaties, dan blijkt nogal eens dat veel bezwaarschriften te beknopt zijn om er uit te kunnen opmaken of ze wel of niet geschikt zijn voor een informele aanpak. Bovendien valt uit het bezwaarschrift meestal moeilijk af te leiden wat precies het probleem van de bewaarmaker is. Het blijkt daarom vaak moeilijk om louter op grond van het bezwaarschrift te beoordelen of het bezwaar in aanmerking komt voor een informele aanpak. De beslissing daarover wordt dan pas genomen nadat is gebeld met de bezwaarmaker.

2.4 Wie belt?

Vervolgens is de vraag wie met de bezwaarmaker belt. In theorie zijn er ten minste drie mogelijkheden:

- a. de ambtenaar, werkzaam bij de vakafdeling waar het besluit tot stand is gekomen en die daarbij het meest direct betrokken was (aangeduid als vakambtenaar);
- b. een ambtenaar, ook weer van de vakafdeling waar het besluit tot stand is gekomen, maar een die niet zelf bij de totstandkoming betrokken is geweest;
- c. een ambtenaar, werkzaam bij de afdeling Juridische Zaken, de afdeling die verantwoordelijk is voor de bezwaarbehandeling, die in het geheel niet betrokken is geweest bij de totstandkoming van het bestreden besluit. Dat laatste komt vaak voor. De betreffende ambtenaar duiden we aan als bezwaarsecretaris.

De afdeling Juridische Zaken van C-zijde overlegt wekelijks over alle lopende bezwaarzaken. In dat overleg wordt beslist welke bezwaarsecretaris met welke bezwaarmaker belt. Hetzelfde geldt voor B-plaats.

In D-gebied wordt zowel gebeld door de bezwaarsecretaris als door de vakafdeling. In beginsel belt de bezwaarsecretaris, tenzij overleg met de vakafdeling tot de conclusie leidt dat het beter is dat iemand van de vakafdeling belt. Als criterium wordt gehanteerd hoe belangrijk het is voor de behandeling van het bezwaar dat degene die belt, kennis heeft van de specifieke regelgeving en/of van de feitelijke situatie. Als iemand van de vakafdeling belt, betreft het steeds een medewerker die *niet* direct bij de totstandkoming van het primaire besluit betrokken is geweest.

2.5 Hoe veel informatie heeft de beller over de bezwaarzaak?

Voor wat betreft de mate waarin de beller op de hoogte is van de achtergrond van het besluit en het bezwaar, zijn er aanzienlijke verschillen. Soms lijkt het beleid te zijn: hoe geïnformeerder, des te beter, soms: hoe onbevangener, des te beter. Als in C-zijde wordt gebeld, is er nog geen contact geweest met de vakafdeling. Een uitzondering vormen de handhavingszaken: daar wordt wel eerst met de vakafdeling overlegd. In F-plek geldt dat als er wordt gebeld, de beller het bezwaarschrift heeft gelezen en ook heeft gesproken met de behandelend ambtenaar van de vakafdeling. Ook in A-oord wordt, voordat de bezwaarsecretaris de bezwaarmaker belt, contact opgenomen met de afdeling die het besluit heeft genomen, om te horen wat er speelt. Ziet men daar 'oplossingsrichtingen' voor het geschil? Welke 'bewegingsruimte' is er? Is sprake van escalatie? De vakafdeling wordt gevraagd: 'Zien jullie wat in een gesprek met de bezwaarmaker, zou dat wat kunnen opleveren?' Met de informatie van de vakafdeling wordt vervolgens de bezwaarmaker gebeld. In E-streek bepaalt de bezwaarsecretaris per zaak of hij het dienstig acht contact op te nemen met de vakafdeling voordat hij belt. In welke mate vooraf contact wordt gezocht met de vakafdeling, verschilt per bezwaarsecretaris. Sommigen vinden het prettig goed geïnformeerd te zijn als ze bellen, anderen hechten er juist aan zo onbevangen mogelijk het gesprek met de bezwaarmaker aan te gaan.

In B-plaats wordt in alle gevallen gebeld zonder dat er eerst met de vakafdeling is overlegd. Dat heeft verschillende redenen. In de eerste plaats wil men zo snel mogelijk bellen, liefst op de dag dat het bezwaar is binnengekomen. Overleg voorafgaand aan het telefoongesprek werkt vertragend. Bovendien kost het tijd, zowel voor de bezwaarsecretaris als voor de vakafdeling, en bestaat het gevaar dat door het voorafgaand overleg de afdeling Juridische Zaken de regie kwijtraakt. Voorts geldt dat het telefoongesprek in B-plaats vooral is bedoeld om na te gaan waar de bezwaarmaker de voorkeur aan geeft: een informele of een reguliere procedure. Ten slotte zijn twee van de drie bezwaarsecretarissen zeer ervaren, zodat zij aan het bezwaarschrift en het bijgevoegde besluit (dat, mocht het ontbreken, gemakkelijk in het elektronische informatiesysteem van de gemeente is te vinden) voldoende hebben voor het gesprek. Het feit dat de bezwaarbehandeling door een team van meerdere personen gebeurt, wordt in B-plaats als belangrijke voorwaarde voor een goed functionerende informele aanpak gezien. Het biedt de mogelijkheid elkaar onderling van advies te dienen over vragen en dilemma's die in verschillende bezwaarzaken spelen.

2.6 Met wie wordt gebeld als de bezwaarmaker wordt bijgestaan door een advocaat?

Als een bezwaarmaker een advocaat (of een andere gemachtigde) heeft, is de vraag wie wordt gebeld: de bezwaarmaker of diens advocaat. In A-oord wordt als strategie gehanteerd dat dan *niet* als eerste met de bezwaarmaker wordt gebeld, maar met de advocaat. De advocaat wordt gevraagd of de gemeente contact kan opnemen met de bezwaarmaker. Advocaten vinden dat eigenlijk nooit een probleem, zo is de ervaring in A-oord. De reden is dat het doel van het gesprek met de bezwaarmaker is, het inwinnen van informatie over wat er speelt. De advocaat begrijpt dat het meerwaarde heeft dat juist ook met de bezwaarmaker zelf wordt gesproken. In E-streek zijn de ervaringen wisselender. Sommige advocaten hebben er geen probleem mee dat met hun cliënt wordt gebeld, anderen staan er gereserveerder tegenover. Heeft de advocaat er bezwaar tegen dat met zijn cliënt wordt gebeld, dan gebeurt dat in E-streek niet. Ook in B-plaats wordt, als het bezwaarschrift is ingediend door een advocaat, eerst met de advocaat gebeld. Of het bellen met de bezwaarmaker meerwaarde heeft, wordt in overleg met de advocaat bepaald.

2.7 Met wie wordt gebeld als er een derde-partij is?

Bij sommige bezwaarzaken zijn meerdere partijen betrokken. Betreft het bezwaar een omgevingsvergunning voor bouwen en lijkt het er op dat er problemen zijn tussen de burens, dan wordt in A-oord meestal eerst met de vergunninghouder gebeld. Diens onderhandelingsbereidheid is een noodzakelijke voorwaarde voor een gesprek. Ook in B-plaats wordt steeds met zowel de bezwaarmaker als met de vergunninghouder gebeld. Men heeft geen voorkeur voor de volgorde waarin vergunninghouder en bezwaarmaker worden gebeld. In de praktijk is het van het toeval afhankelijk met wie als eerste wordt gesproken, het hangt af van wie als eerste wordt bereikt. Overigens is de ervaring dat houders van een omgevingsvergunning voor bouwen (de grootste categorie vergunninghouders) het altijd prettig vinden dat ze worden gebeld, omdat ze altijd met een vraag zitten: mag ik beginnen/doorgaan met bouwen?

Als een van de partijen in een geschil over een vergunning geen behoefte heeft aan een informele bijeenkomst, is dat meestal de vergunninghouder, zo is de ervaring in A-oord. Die kan denken: ik heb mijn vergunning, ik sta in mijn recht, waarom zou ik gaan praten? Een reden voor de vergunninghouder om wel te gaan praten, zou kunnen zijn dat hij hecht aan een goede relatie met zijn burens. De ervaring in A-oord is echter dat het nogal eens voorkomt dat er weinig of helemaal geen contact tussen burens is. Het belang van een goede relatie speelt dan nauwelijks of niet. Het komt ook voor dat wel sprake is van contact tussen burens, maar niet van frictie, ondanks dat bezwaar is gemaakt. Het bezwaar heeft meer te maken met een gebrek aan informatie bij de bezwaarmaker. Dan kan het zijn dat eerst met de bezwaarmaker contact wordt opgenomen en dat een gesprek met alleen de bezwaarmaker al tot een oplossing leidt.

2.8 Wat is het doel van het telefoongesprek?

Hoe onbevangen of geïnformeerd de beller ook is, doel van het telefoongesprek is in ieder geval steeds om met de bezwaarmaker te overleggen over de aanpak van zijn bezwaarzaak. Wil hij nadere uitleg over de inhoud van het bestreden besluit? Is het van meerwaarde als de bezwaarmaker en iemand van de vakafdeling met elkaar om tafel gaan? Of geeft de bezwaarmaker de voorkeur aan een reguliere behandeling, met een zitting van de bezwaaradviescommissie? Een telefoongesprek kan er in uitmonden dat de beller uitleg geeft over het bestreden besluit en dat de bezwaarmaker tot de conclusie komt dat hij er het beste aan doet het bezwaar in te trekken.

In B-plaats wordt uitdrukkelijk als beleid gevoerd dat het telefoongesprek beperkt blijft tot het verkrijgen van informatie over de reden van bezwaar en tot het verstrekken van informatie over de verschillende manieren waarop het bezwaar kan worden behandeld. Als de bezwaarmaker kiest voor de informele aanpak, wordt ingezet op een gesprek op het gemeentehuis, zo snel mogelijk na het telefoongesprek. In E-streek is de insteek: we kijken hoe ver we komen. In veel gevallen wordt in het telefoongesprek nadere uitleg over de inhoud van het besluit gegeven met als gevolg dat de bezwaarmaker zijn bezwaar intrekt.

2.9 Wat gebeurt als de bezwaarmaker laat weten dat hij het bezwaar wil intrekken?

Als de contactpersoon van het bestuursorgaan in het telefoongesprek nadere uitleg geeft over de inhoud van het bestreden besluit, kan het telefoongesprek als resultaat hebben dat de bezwaarmaker tot de conclusie komt dat hij zijn bezwaar wil intrekken. In E-streek krijgt de bezwaarmaker vervolgens een brief van de gemeente waarin de intrekking wordt bevestigd. Als de bezwaarmaker in reactie daarop laat weten dat hij zich heeft bedacht (wat overigens zelden voorkomt), wordt de bezwaarprocedure gewoon vervolgd. In A-oord wordt een terughoudender opstelling gekozen. Daar is het beleid om in reactie op de mededeling van de bezwaarmaker dat die van plan is zijn bezwaar in te trekken, te zeggen: 'Denkt u er nog eens over na.' Terwijl de bezwaarmaker de tijd wordt gegund na te denken over zijn voornemen, stuurt het bestuursorgaan hem een bevestigingsbrief toe, die hij kan ondertekenen en terugsturen. Bedenkt hij zich na het telefoongesprek, dan kan hij nog terug. Heeft de bezwaarmaker een advocaat, dan wordt het intrekkingformulier niet aan de bezwaarmaker gestuurd, maar aan zijn advocaat. De reden: de advocaat heeft het bezwaar voor zijn cliënt ingediend en is voor het bestuursorgaan – in zijn hoedanigheid van gemachtigde van de bezwaarmaker – aanspreekpunt voor de intrekking. Als het gesprek met een bezwaarmaker tot het voornemen leidt het bezwaar in te trekken en de bezwaarmaker heeft een advocaat, dan wordt ook altijd nog besproken wie contact opneemt met de advocaat, om te vertellen dat het bezwaar wordt ingetrokken. Soms doet de bezwaarmaker dat zelf, soms de bezwaarsecretaris.

2.10 Hoe wordt de informele aanpak vervolgd na het telefoongesprek?

Hoe gaat de procedure verder na het telefoongesprek? Er zijn drie mogelijkheden:

1. het bezwaar wordt ingetrokken;
2. de informele aanpak wordt vervolgd;
3. er wordt alsnog gekozen voor de reguliere procedure.

Bij de beslissing of de informele aanpak wordt voortgezet en *hoe* het vervolg wordt ingericht, spelen de hierna beschreven factoren een rol.

Afstemming met de vakafdeling

Wordt met de bezwaarmaker afgesproken dat de informele aanpak wordt voortgezet, dan is in de eerste plaats van belang dat de andere betrokkenen (steeds de vakafdeling waar het besluit tot stand is gekomen, soms daarnaast een derde-partij) bereid zijn tot medewerking. Als dat nog niet is gecheckt, moet dat alsnog gebeuren. Over de bereidheid tot medewerking door de eventuele derde-partij ging het hiervoor al. Hoe zit het wat dat betreft met de vakafdeling?

De ervaring in A-oord is dat het maar heel weinig voorkomt dat de vakafdeling niet wil. Degene die namens de vakafdeling aanwezig is bij het informele overleg, is niet de ambtenaar die het meest direct bij het nemen van het besluit betrokken is geweest, maar de verantwoordelijke jurist. Voordeel daarvan is dat de vakafdeling wordt vertegenwoordigd door iemand die wat meer afstand heeft, en ook sneller bereid zal zijn nog eens het gesprek over het besluit aan te gaan.

In B-plaats is de vakafdeling altijd aanwezig bij het gesprek in het vervolg op het telefoongesprek met de bezwaarmaker. Geeft de vakafdeling de voorkeur aan een reguliere behandeling van het bezwaar, dan kan ze dat daar aan de orde stellen. Wie van de vakafdeling bij het gesprek aanwezig is, bepaalt de vakafdeling zelf. Uitgangspunt is wel dat het iemand is die een cursus mediationvaardigheden heeft gevolgd. In E-streek volgt na een eerste telefoongesprek veelal een tweede telefoongesprek. De bezwaarsecretaris fungeert als een soort intermediair tussen bezwaarmaker en vakafdeling. Alleen als het efficiënter lijkt om gezamenlijk bij elkaar te komen, wordt een bijeenkomst met de bezwaarmaker, de bezwaarsecretaris en een medewerker van de vakafdeling belegd.

De beslistermijnen

In de tweede plaats is van belang dat de door de Awb voorgeschreven beslistermijnen geen struikelblok vormen voor het vervolg van de informele aanpak. In C-zijde wordt de bezwaarmaker dan ook gevraagd of die akkoord is met opschorting daarvan. In B-plaats vormen de beslistermijnen eigenlijk nooit een probleem. Omdat direct telefonisch contact wordt opgenomen met de bezwaarmaker en het gesprek met bezwaarmaker en vakafdeling veelal binnen twee weken daarna wordt gehouden, zorgt de informele aanpak meestal voor versnelling in plaats van voor vertraging ten opzichte van de reguliere procedure. In een substantieel aantal gevallen wordt – dankzij het feit dat bezwaarmakers hun bezwaar veelal binnen een week of twee na het bestreden besluit indienen – het bezwaar afgehandeld voordat de beslistermijn begint te lopen. Pas als het eind van de beslistermijn nadert, wordt partijen gevraagd of ze akkoord zijn met opschorting. Hun instemming wordt schriftelijk bevestigd.

Het standaardvervolg van de informele aanpak in C-zijde houdt in dat de bezwaarmaker een brief krijgt waarin vermeld staat dat is afgesproken de informele aanpak te vervolgen en dat hij heeft ingestemd met opschorting van de bezwaartermijn. Vervolgens wordt een gesprek gehouden waarbij de bezwaarmaker, een vakambtenaar en de bezwaarsecretaris aanwezig zijn. De vakafdeling wordt in het gesprek in de regel vertegenwoordigd door een jurist die wel van het besluit op de hoogte is, maar het niet zelf heeft genomen; het wordt aan de vakafdeling overgelaten te bepalen wie van die afdeling aanwezig is. De bezwaarsecretaris stelt zich als ‘procesbegeleider’ op en bereidt zich *niet* inhoudelijk voor op het gesprek.

Aard van het geschil

In A-oord wordt alleen afgezien van het organiseren van een gesprek als wordt ingeschat dat het conflict tussen partijen al te ver is geëscaleerd. Dan kan het twee kanten op: of er komt een mediation (maar alleen als partijen daar voor voelen), of er wordt gekozen voor de reguliere bezwaarprocedure.

Wie is betrokken bij het vervolg?

Als in D-gebied na het telefoongesprek de informele aanpak wordt voortgezet, is de hoedanigheid van de beller mede bepalend voor wie er bij het vervolgesprek aanwezig zijn. Soms is er, behalve de bezwaarmaker, zowel iemand van de vakafdeling als een bezwaarsecretaris aanwezig. Echter, als iemand van de vakafdeling het telefoongesprek heeft gevoerd, vindt het gesprek met de bezwaarmaker nogal eens plaats met enkel een vertegenwoordiger van de vakafdeling.

In B-plaats vormt het gesprek op het stadskantoor in vervolg op het telefoongesprek de kern van de informele aanpak. In meer dan 90% van de gevallen worden daar afspraken gemaakt die tot de afdoening van het bezwaar leiden. Men vindt het essentieel dat iemand van de vakafdeling aanwezig is, met name als het besluit uiteindelijk blijft zoals het is. In veel gevallen (zeker in bijstandszaken) geldt dat de burger met de vakafdeling verder moet. Het is dan ook van belang, zo vindt men in B-plaats, dat een ambtenaar van de vakafdeling aan de burger uitleg geeft als een wijziging van het besluit er niet in zit.

2.11 In hoeverre vindt verslaglegging van de informele aanpak plaats?

In A-oord worden alle belangrijke afspraken schriftelijk bevestigd. Als in het telefoongesprek wordt afgesproken dat er een informeel overleg komt, krijgt de bezwaarmaker daarvan een schriftelijke bevestiging, waarbij wordt vermeld wie bij het overleg aanwezig zullen zijn, wat er aan de orde zal komen en dat de beslistermijn wordt verdaagd.

Dossiers van bezwaarzaken waarin de informele aanpak plaatsvindt, bevatten vaak telefoonnotities, maar die zijn niet meer dan een geheugensteuntje voor degene die de brief over de in het telefoongesprek gemaakte afspraken opstelt en het informeel gesprek begeleidt. Wat men wil voorkomen, is dat het dossier van de zaak een grote hoeveelheid uitgebreide beschouwingen bevat naar aanleiding van het telefonische contact met de bezwaarmaker. Mocht de zaak alsnog in de formele procedure terecht komen, dan moet de bezwaarsecretaris die de zaak daar gaat behandelen, niet worden belast met alles wat er in de informele fase is gebeurd. Telefoonnotities worden dus bewust zo beknopt mogelijk gehouden.

In B-plaats wordt met de bezwaarmaker besproken welke schriftelijke stukken die tijdens de informele aanpak zijn geproduceerd, wat hem betreft mee mogen naar het dossier ten behoeve van de reguliere procedure.

2.12 Hoe wordt de informele aanpak afgerond?

Het gesprek tussen bezwaarmaker, bezwaarsecretaris en vertegenwoordiger van de vakafdeling kan drie uitkomsten hebben: de bezwaarmaker accepteert dat het besluit zo blijft als het is; de vakafdeling is bereid het besluit te wijzigen; partijen komen er niet uit. In het eerste geval trekt de bezwaarmaker zijn bezwaar in, in het laatste geval wordt de behandeling van het bezwaar vervolgd in de reguliere procedure. Als de uitkomst van het gesprek is dat het besluit wordt gewijzigd, is de vraag vervolgens hoe die wijziging in het vat wordt gegoten: in de vorm van een besluit op bezwaar of in de vorm van een nieuw primair besluit? In de praktijk wordt veelal voor het laatste gekozen. In D-gebied worden de overeengekomen afspraken per brief aan de bezwaarmaker bevestigd, met toevoeging van een intrekingsformulier. Vervolgens wordt het besluit gewijzigd, waarna het bezwaar kan worden ingetrokken.

Ook in C-zijde wordt de bezwaarmaker gevraagd de intrekking schriftelijk te bevestigen, waarna het bestuursorgaan vervolgens schriftelijk bevestigt dat het bezwaar is ingetrokken. Ook in A-oord wordt, als overeenstemming is bereikt en de bezwaarmaker zijn bezwaar zegt te zullen intrekken, aan de bezwaarmaker een bevestigingsbriefje toegezonden, met het verzoek de intrekking te bevestigen. In veruit de meeste gevallen krijgt het bestuur een brief terug met de bevestiging dat het bezwaar is ingetrokken. Heel soms wordt een brief teruggestuurd met de mededeling dat men zich heeft bedacht en de bezwaarprocedure wil voortzetten. Een heel enkele keer komt er geen reactie. In het uiterste geval zal dan alsnog de reguliere procedure moeten worden vervolgd. Dit gebeurt echter maar zelden. In E-streek worden de gemaakte afspraken, waaronder die dat het bezwaar wordt ingetrokken, per brief bevestigd. Er wordt geen afzonderlijk intrekingsformulier naar de bezwaarmaker gezonden waarmee die schriftelijk kan bevestigen dat hij zijn bezwaar heeft ingetrokken.

2.13 Wat zijn de consequenties voor de reguliere procedure na de informele aanpak?

Als na de informele aanpak alsnog de reguliere procedure wordt gevolgd, wordt de bezwaarsecretaris in D-gebied niet meer betrokken bij het reguliere vervolg van de procedure. A-oord voert eenzelfde beleid. Een collega van de afdeling Juridische Zaken neemt de behandeling over. In E-streek, waar ambtelijk wordt gehoord door een commissie van twee personen, blijft, als de zaak alsnog in de reguliere procedure terecht komt, de bezwaarsecretaris verantwoordelijk voor de behandeling ervan. De bezwaarsecretaris fungeert tevens als voorzitter van de hoorcommissie.

2.14 Conclusie

Uit de beschrijving van de wijze waarop verschillende bestuursorganen de informele aanpak van bezwaren hebben georganiseerd, blijkt dat zowel sprake is van overeenkomsten als verschillen. De verschillen zijn legio, maar betreffen in de meerderheid details van de invulling van de bezwaarbehandeling. Drie in het oog lopende meer substantiële verschillen betreffen de vraag of alle of een selectie van de bezwaarmakers wordt gebeld, de rol van de vakafdeling bij de informele aanpak en de wijze waarop - als de informele aanpak succes heeft - de bezwaarbehandeling wordt afgerond. De overeenkomsten zijn eveneens talrijk. De meest in het oog lopende overeenkomsten zijn dat telefonisch contact steeds het startpunt van de bezwaarbehandeling vormt en dat de bezwaaradviescommissie geen rol heeft in bij de informele aanpak van het bezwaar. Op dat laatste punt komen we in hoofdstuk 5 terug.

Uitkomsten informele aanpak gerubriceerd

3

3.1 Inleiding

De ten behoeve van het onderzoek beschikbare informatie laat een groot aantal uiteenlopende uitkomsten van de informele aanpak zien. Weliswaar houden die uitkomsten per definitie in dat overeenstemming is bereikt tussen bestuursorgaan en burger en dat het bezwaar wordt ingetrokken, maar voor het overige is sprake van een grote mate van variëteit. Is er een lijn in die variëteit te ontdekken? We hebben de lijn gezocht in de aard van de handeling die het bestuur verricht, als consequentie van de bereikte overeenstemming. Op grond daarvan onderscheiden we drie categorieën uitkomsten: 'instandlating', 'instandlating plus afspraak' en 'herziening'. Als vierde is er de categorie 'reguliere procedure'. Al die categorieën laten zich in een aantal subcategorieën onderverdelen.

Schematisch weergegeven gaat het om de volgende categorieën en subcategorieën

Nr	Categorie	Subcategorie
1	Instandlating	1. Inmiddels geen belang meer bij een gewijzigd besluit
		2. Misverstand over inhoud besluit
		3. Nadere toelichting door het bestuursorgaan
		4. Aangevulde of gewijzigde motivering
		5. Niet-succesvolle bewijslevering door bezwaarmaker
2	Instandlating + afspraak	1. Instandlating plus procedurele afspraak
		2. Instandlating plus financiële afspraak
		3. Instandlating plus hulp/advies
		4. Instandlating plus afspraak tussen burgers onderling
3	Herziening	1. Vanwege onrechtmatigheid oorspronkelijk besluit door - procedurele tekortkomingen - onjuiste feitenvaststelling - nadere bewijslevering door bezwaarmaker
		2. Vanwege nieuwe feiten
		3. Vanwege alternatief gebruik discretie
		4. Als gevolg van 'nieuwe kans'
4	Reguliere afhandeling	1. Aanvankelijk informeel, uiteindelijk regulier
		2. Bezwaarmaker wil niet
		3. Vakafdeling wil niet
		4. Derde partij (vergunninghouder) wil niet
		5. Bezwaarsecretaris vindt de zaak ongeschikt
		6. Direct regulier om praktische redenen

De volgende paragrafen bevatten een beschrijving van de verschillende (sub)categorieën. Daarbij geven we steeds eerst een omschrijving van de (sub)categorie, vervolgens beschrijven we kort een aantal casus,¹³ waarna we in een aantal gevallen nog een korte beschouwing geven. Hoewel niet van belang voor de onderzoeksvraag, geven we ook een beschrijving van een aantal casus waarin de informele aanpak (uiteindelijk) niet is gevolgd, maar in plaats daarvan de reguliere procedure.

¹³ In de keuze van de weergave van de casus hebben we ons laten leiden door de duidelijkheid van de vastlegging van het verloop en de uitkomst van de informele aanpak. Om die reden zijn sommige van de zes bestuursorganen aanzienlijk vaker in de casus vertegenwoordigd dan andere.

3.2 Toelichting categorieën & subcategorieën

Categorie 1: Instandlating

De eerste categorie van uitkomsten van de informele aanpak betreft de situatie dat het bezwaar wordt ingetrokken zonder dat het bestreden besluit wordt gewijzigd. De reden is steeds dat de bezwaarprocedure ertoe leidt dat de bezwaarmaker het besluit waar hij bezwaar tegen heeft gemaakt alsnog accepteert. We onderscheiden vier verschillende redenen waarom het in bezwaar bestreden besluit alsnog wordt geaccepteerd. Van elk daarvan geven we een of meer voorbeelden.

Subcategorie 1.1: Inmiddels geen belang meer bij een gewijzigd besluit

Een eerste reden is dat de bezwaarmaker op het moment dat hij bezwaar maakte belang had bij een ander besluit, maar inmiddels niet meer.

Voorbeelden:

- (1) *Besluit:* afwijzing aanvraag om bijzondere bijstand
Omschrijving casus: Het bezwaar betrof de gedeeltelijke afwijzing van een aanvraag om bijzondere bijstand ter vergoeding van de eigen bijdrage voor een procedure bij de rechtbank. Er was minder bijzondere bijstand toegekend ter vergoeding van de eigen bijdrage dan de bezwaarmaker had willen hebben. Uiteindelijk bleek dat de bezwaarmaker de procedure had gewonnen en dat het in het geheel niet nodig was bijzondere bijstand te verlenen. De bezwaarmaker begreep dat hij geen kosten had gemaakt en dus ook geen bijzondere bijstand kon krijgen. Hij heeft zijn bezwaar ingetrokken.¹⁴
- (2) *Besluit:* afwijzing bijzondere bijstand voor de kosten van een bril
Omschrijving casus: Het bezwaar was ingediend om na te kunnen gaan of beroep op een voorliggende voorziening mogelijk was. De zoon van de bezwaarmaker is eerst nog met de zorgverzekeraar in gesprek gegaan en heeft daar een declaratie ingediend. Pas als dat op niets zou uitlopen, zou het bezwaar tegen de afwijzing bijzondere bijstand behandeld hoeven te worden. De zorgverzekeraar heeft alsnog een vergoeding toegekend, het bezwaar is ingetrokken.¹⁵

¹⁴ G 2009/310; de aanduiding van de casus bevat steeds een letter (G; Gouda; NB: Noord-Brabant; U: Utrecht; S: Steenwijkerland; W: Wijchen) en een aantal cijfers (die verwijzen dossiernummer van de bezwaarzaak bij het betreffende bestuursorgaan).

¹⁵ G 2009/248

- (3) *Besluit:* ingangsdatum toegekende bijstandsuitkering
Omschrijving casus: Mevrouw had een uitkering aangevraagd vanwege de problemen met haar partner. Ze was bij hem vertrokken, maar is uiteindelijk weer met hem gaan samenwonen en heeft haar bezwaar ingetrokken.¹⁶
- (4) *Besluit:* weigering verhuiskostenvergoeding in het kader van de Wmo
Omschrijving casus: De reden van de weigering was 'leeftijdgerelateerd functioneren'. Mevrouw had eigenlijk geen bezwaar tegen de afwijzing, maar tegen de manier waarop de indicatiesteller met haar had gecommuniceerd. De kosten van verhuizing en vloerbedekking heeft ze van een zus gekregen. Het bezwaar is ingetrokken.¹⁷

In alle vier de casus is sprake van veranderde omstandigheden, met als consequentie dat de noodzaak voor de bezwaarmaker van een gewijzigd besluit, niet meer aanwezig is.

Subcategorie 1.2: Misverstand over inhoud besluit

Een volgende reden dat het besluit alsnog wordt geaccepteerd, betreft de situatie dat het bezwaar berust op een misverstand over de inhoud van het besluit. De bezwaarmaker denkt ten onrechte dat hij met het besluit minder of iets anders heeft gekregen dan wat hij heeft gevraagd. Een nadere toelichting resulteert in de intrekking van het bezwaar.

Voorbeelden:

- (1) *Besluit:* vergunning voor het plaatsen van een reclamebord
Omschrijving casus: Het betrof een tijdelijke vergunning, maar dat was door de gemeente niet goed duidelijk gemaakt. Toen het de bezwaarmaker duidelijk werd dat het om een tijdelijke vergunning ging, was de kou uit de lucht. Het bezwaar werd ingetrokken. De vergunninghouder was daarover zo enthousiast, dat hij de bezwaarmaker op een grote taart heeft getrakteerd.¹⁸
- (2) *Besluit:* afwijzing bijzondere bijstand omdat sprake is van een voorliggende voorziening
Omschrijving casus: Mevrouw vindt dat zij onvoldoende is voorgelicht en wil bijzondere bijstand. In bezwaar is zij alsnog naar de kredietbank gezonden. Zij dacht dat de gemeente bijstand om niet zou verstrekken. Toen haar werd uitgelegd dat bijstand ook een lening zou zijn, was de kou uit de lucht. De aanvraag bij de kredietbank is gehonoreerd, het bezwaar is ingetrokken.¹⁹

¹⁶ G 2009/315

¹⁷ G 2009/107

¹⁸ G 2009/203

¹⁹ G 2009/342

Subcategorie 1.3: Nadere toelichting door het bestuursorgaan

Het alsnog aanvaarden van het bestreden besluit is regelmatig het gevolg van het feit dat de bezwaarmaker wordt uitgelegd waarom het bestuur dit besluit heeft genomen. De uitleg leidt tot acceptatie van het besluit, omdat de bezwaarmaker inziet dat er voor hem niet meer inzit.

Voorbeelden:

- (1) *Besluit: bouwvergunning voor biomassacentrale*

Omschrijving casus: Het bezwaar is gericht tegen een bouwvergunning en een ontheffing op grond van de Wro voor een biomassacentrale. In eerste instantie was de vraag aan de orde of de bezwaarmakers (een groep omwonenden) als belanghebbenden konden worden aangemerkt. Diezelfde vraag speelde ook in de voorlopige voorzieningsprocedure. De uitspraak van de voorzieningenrechter hield in dat de bezwaarmakers niet-ontvanke-lijk waren in hun bezwaar en dat het verzoek om voorlopige voorziening daarom moest worden afgewezen. Naar aanleiding van de uitspraak is contact opgenomen met de bezwaarmakers die, na onderling overleg en na overleg met hun advocaat, hun bezwaar hebben ingetrokken.²⁰

- (2) *Besluit: evenementenvergunning*

Omschrijving casus: Op 11 juni is een aanvraag voor een vergunning voor een op 17 t/m 19 juli te houden evenement ingediend. De vergunning is op 9 juli 2009 verleend. Op 16 en 17 juli zijn bezwaarschriften ingediend. Er was al langer sprake van spanningen tussen de bezwaarmakers en de vergunninghouder. Noch de aanvraag, noch het besluit is gepubliceerd op de gemeentelijke infopagina of in het plaatselijke huis-aan-huisblad. De bezwaarden zijn door een artikel in de plaatselijke krant te weten gekomen dat de vergunning was verleend. Zij hebben geen verzoek om voorlopige voorziening gedaan. Het evenement heeft plaatsgevonden. Mede vanwege de ingediende bezwaren heeft actieve controle door toezichthouders plaatsgevonden op naleving van de vergunningvoor-schriften. De evenementenvergunning is in stand gelaten. Wel is nog een afzonderlijke vergunning voor kamperen ter plaatse van het evenement op 17 juli aangevraagd en op dezelfde dag verleend. Deze was nodig, maar ten onrechte niet al eerder aangevraagd. Het gemeentebestuur heeft jegens de bezwaarmakers erkend dat de procedure onvol-doende zorgvuldig is gevoerd. Met de vergunninghouder zijn duidelijke afspraken gemaakt om deze fouten in toekomst te voorkomen, waaronder publicatie van dit soort evenementen en een notitie over de verhouding APV-Wet milieubeheer. Beide bezwaar-schriften zijn ingetrokken.²¹

- (3) *Besluit: afwijzing aanvraag bijzondere bijstand voor kosten verhuizing*

Omschrijving casus: De bezwaarmaker was van mening dat er wel recht is op bijzondere bijstand, gezien de schulden die ze heeft. De aanvraag is afgewezen omdat geen sprake was van bijzondere noodzakelijke kosten, vanwege de draagkracht en omdat geen bij-stand voor schulden wordt verstrekt. De bezwaarmaker wordt begeleid voor onder meer schulden. Voor sommige kosten was wel bijzondere bijstand mogelijk geweest, maar de bezwaarmaker heeft draagkracht. Na uitleg was zij wel teleurgesteld, maar ze heeft afge-zien van verdere behandeling van haar bezwaar.²²

- (4) *Besluit: weigering langdurigheidstoelag*

Omschrijving casus: De bezwaarmaker zat net boven de grens qua inkomen om hiervoor in aanmerking te komen. Het bezwaarschrift is ingetrokken nadat een informeel gesprek was gehouden. Het was de bezwaarmaker duidelijk dat de gemeente in dit geval geen andere mogelijkheid had dan de gevraagde toeslag te weigeren.²³

- (5) *Besluit: verlaging bijstand wegens het op eigen initiatief beëindigen van een studie*

Omschrijving casus: De uitkering is gedurende twee maanden met 25% gekort. De bezwaar-maker en de hulpverlener van de vrouwenopvang die haar bijstond, zagen in dat wet noch beleid ruimte bieden voor het afzien van de verlaging.²⁴

- (6) *Besluit: afwijzing traplift in het kader van de Wmo*

Omschrijving casus: De aanvraag was afgewezen omdat in de laatste jaren sprake was van meerdere verhuizingen naar inadequate woningen, terwijl de bezwaarmaker al langer lijdt aan een spierziekte en aanvankelijk in een adequate woning woonde. De vakafde-ling hield vast aan het standpunt dat de bezwaarmaker zelf naar een inadequate woning is verhuisd.²⁵

- (7) *Besluit: bijstand, vaststellen aflossingsbedrag*

Omschrijving casus: Mevrouw is het niet eens met de hoogte van het vastgestelde aflos-singsbedrag. Zij heeft van de vakafdeling telefonisch uitleg gekregen over de bereke-ning. Op grond van die uitleg heeft ze haar bezwaar ingetrokken, omdat zij inziet dat van de juiste bedragen is uitgegaan.²⁶

²² G 2009/170

²³ G 2009/72

²⁴ G 2009/210

²⁵ G 2009/147

²⁶ G 2009/234

²⁰ S 42-09

²¹ U 44A-09/44B-09

- (8) *Besluit*: terugvordering bijstandsuitkering over periode van 3 maanden
Omschrijving casus: De bezwaarmaker had een schuur verhuurd aan een hennepkweker. Hij zag in dat het indienen van bezwaar eigenlijk weinig zin had. Aan hem is uitgelegd waarom de uitkering moet worden teruggevorderd. Verder is de bezwaarmaker advies gegeven hoe om te gaan met andere problemen die in verband met deze zaak speelden.²⁷
- (9) *Besluit*: betalen van eigen bijdrage planschade
Omschrijving casus: De vakafdeling heeft nadere informatie aan de bezwaarmaker verstrekt. Met deze informatie heeft bezwaarmaker genoeg genomen.²⁸
- (10) *Besluit*: bijstand
Omschrijving casus: Mevrouw is het niet eens met de vastgestelde ingangsdatum van de bijstandsuitkering. Na uitleg over de wettelijke mogelijkheden was er geen andere conclusie mogelijk dan dat de ingangsdatum juist was vastgesteld. Mevrouw was het hier mee eens en heeft haar bezwaar ingetrokken.²⁹
- (11) *Besluit*: afwijzing aanvraag Utrecht-pas
Omschrijving casus: Gebleken is dat de aanvraag terecht was afgewezen. Hierover is uitleg gegeven. Bezwaarmaker is ernstig ziek maar begreep waarom haar inkomen te hoog was. Ze dacht te moeten rekenen met netto inkomen, maar het bruto inkomen is bepalend.³⁰
- (12) *Besluit*: afwijzing aanvraag Utrecht-pas
Omschrijving casus: Na verrekening van de eenmalige uitkering bleek het inkomen alsnog boven de norm te liggen. Hierdoor was er geen recht op de pas. Bezwaarmaker had eenmalig uitkering ontvangen. Zij dacht dat indien dit niet werd meegerekend, zij in aanmerking zou komen voor de pas. Uiteindelijk heeft bezwaarmaker, vanwege de aftrek van de eenmalige uitkering, geen recht op de pas. Bezwaarmaker was teleurgesteld maar begreep het wel.³¹
- (13) *Besluit*: afwijzing aanvraag bijzondere bijstand
Omschrijving casus: Belanghebbende begrijpt na uitleg van de geldende regelgeving omtrent bijzondere bijstand de achterliggende gedachte achter de afwijzing en ziet geen heil in verdere voortzetting van de bezwaarprocedure.³²

²⁷ G 2009/169

²⁸ G 2009/063

²⁹ G 2009/321

³⁰ U B09.1407-1.12

³¹ U B09.2032-1.25

³² U B09.3802-2.56

- (14) *Besluit*: afwijzing vervoersvoorziening Wmo
Omschrijving casus: Belanghebbende kan gebruik maken van het openbaar vervoer. Dit wordt door zijn gemachtigde erkend en gemachtigde erkent ook dat er geen recht is op een vervoersvoorziening.³³ Het bezwaar werd ingetrokken.
- (15) *Besluit*: afwijzing aanvraag gehandicaptenparkeerkaart
Omschrijving casus: De bezwaarmaker bleek niet op de hoogte van de criteria die gelden voor toekenning van een gehandicaptenparkeerkaart. Na uitleg begrijpt/accepteert hij de afwijzing.³⁴

Is er een grootste gemene deler te ontdekken in de hiervoor kort beschreven casus?

In de *eerste* plaats valt op dat in een aantal ervan, zoals de casus 4, 5 en 11, zowel de regels als de feiten volstrekt duidelijk zijn. Het verbaast dan niet dat een nadere telefonische toelichting de bezwaarmaker tot de slotsom leidt dat het geen zin heeft de procedure te vervolgen.

In de *tweede* plaats is er een aantal casus die – zij het enigszins zwart-wit gesteld – vallen te scharen onder de noemer: je hebt het er zelf naar gemaakt dat je aanspraak niet is gehonoreerd. Het betreft casus 6, 8 en 14. Casus 6 laat zich kort als volgt omschrijven: wie lichamelijk ongemak ervaart, vervolgens verhuist van een adequate naar een inadequate woning en dan nog de gemeente vraagt de noodzakelijke aanpassingen aan die woning te vergoeden, kan nul op het rekest verwachten. Iets soortgelijks geldt voor casus 8: wie inkomsten genereert door het verhuren van een schuur ten behoeve van een wiet-plantage, verliest zijn aanspraak op bijstand. Volstrekt helder is ook casus 14, waarin de gemachtigde erkent dat de bezwaarmaker in het geheel niet tot de doelgroep van de regeling behoort. Voor al die casus geldt dat het niet verbaast dat het de beller lukt de bezwaarmaker duidelijk te maken dat er aan het besluit niets mankeert. Bovendien geldt voor al die zaken dat er voor de beller weinig reden is om ter zake van de rechtmatigheid van het bestreden besluit een slag om de arm te houden. Ook als de beller een bezwaarsecretaris is die niet direct bij de totstandkoming van het betreffende besluit was betrokken, is het voor hem niet moeilijk te constateren dat aan het besluit niets mankeert en dat het bezwaar kansloos is.

Voor een aantal andere casus geldt in de *derde* plaats dat het niet gezegd is dat het om zaken gaat waarvan evident is – of, als het wel evident mocht zijn, dat gemakkelijk is uit te leggen – dat met het besluit niets mis is en het bezwaar dus geen kans van slagen heeft. De uitkomst – intrekking – zal daar mede bepaald zijn door de overtuigingskracht van het verhaal van de beller, maar wellicht ook door het relatief geringe belang van de zaak.

³³ U B09.3019-2.87

³⁴ W WC-18

Subcategorie 1.4: Aangevulde of gewijzigde motivering

Het komt voor dat het besluit waar bezwaar tegen is gemaakt materieel juist is, maar dat het een overtuigende motivering ontbeert. De aanvulling of wijziging van de motivering leidt er toe dat het besluit alsnog wordt geaccepteerd.

Voorbeeld:

- (1) *Besluit:* toekenning gehandicaptenparkeerkaart
Omschrijving casus: Het besluit betrof de toekenning van een gehandicaptenparkeerkaart voor de duur van een jaar in plaats van voor de duur van vijf jaar. De reden dat maar voor een jaar was toegekend was dat sprake was van revalidatiekansen. De aanvrager had een motorongeluk gehad en daarbij een been verloren. In zijn ogen betrof het een situatie die na een jaar niet zal zijn verbeterd; daarom verwachtte hij een parkeerkaart voor vijf jaar, zoals gebruikelijk is. In dit geval was echter in beginsel helemaal geen sprake van een indicatie voor een gehandicaptenparkeerkaart, maar was deze verstrekt in verband met mogelijke complicaties tijdens het revalideren. Dit bleek uit het GGD-advies, dat niet aan de aanvrager was toegestuurd. Nadat hij het advies alsnog had gelezen, heeft hij zijn bezwaar ingetrokken.³⁵

Subcategorie 1.5: Niet-succesvolle bewijslevering door bezwaarmaker

Ten slotte komt het voor dat de bezwaarmaker het besluit waar hij bezwaar tegen heeft gemaakt pas accepteert, nadat hij – zonder succes – een poging heeft gedaan zijn standpunt dat het besluit op een onjuiste vaststelling van feiten is gebaseerd, van bewijs te voorzien.

Voorbeeld:

- (1) *Besluit:* beëindiging van een bijstandsuitkering
Omschrijving casus: De bijstandsuitkering was beëindigd vanwege een langer verblijf in het buitenland dan toegestaan. De bezwaarmaker stelt met de stempels in haar paspoort te kunnen aantonen dat dat zij de regels niet heeft overtreden. Mevrouw is van mening dat het besluit niet terecht is en zegt dit te kunnen aantonen aan de hand van stempels in haar paspoort. Nadat de sociale recherche nader onderzoek had gedaan naar de stempels in haar paspoort en daaruit bleek dat zij veel vaker naar het buitenland was geweest zonder dat door te geven, heeft zij haar bezwaar ingetrokken.³⁶

³⁵ G 2009/300

³⁶ G 2009/235

Categorie 2: Instandlating plus afspraak

Een tweede categorie uitkomsten van de informele aanpak betreft de situatie dat enerzijds het besluit zo blijft als het is en de bezwaarmaker zijn bezwaar intrekt, maar anderzijds het bestuursorgaan naar aanleiding van het bezwaar wel iets onderneemt ter oplossing van het probleem dat aanleiding vormde voor het maken van bezwaar.

Deze categorie duiden we aan als ‘instandlating plus afspraak’: het besluit blijft ongewijzigd, maar de bezwaarmaker wordt op een andere manier tegemoet gekomen. Binnen deze categorie uitkomsten zijn vier varianten te onderscheiden: de afspraak kan een procedureel karakter hebben, kan financieel van aard zijn, kan te karakteriseren zijn als ‘hulp/advies’ van het bestuur aan de bezwaarmaker en kan ten slotte de verhouding tussen verschillende bij de bezwaarprocedure betrokken burgers betreffen.

Subcategorie 2.1: Instandlating plus procedurele afspraak

De eerste subcategorie betreft de situatie dat het bestuur blijft bij het besluit zoals het dat heeft genomen, maar dat het de bezwaarmaker meer speelruimte of respijt gunt om te voldoen aan waartoe hij krachtens het besluit is verplicht.

Voorbeelden:

- (1) *Besluit:* buiten behandeling stellen aanvraag om bijstand
Omschrijving casus: De aanvrager had de gevraagde gegevens niet tijdig verstrekt. In bezwaar gaf hij aan dat hij het verzoek om gegevens niet had ontvangen, evenmin als de brief met de hersteltermijn. De bezwaarmaker had inmiddels opnieuw een aanvraag om bijstand gedaan. Afgesproken is dat de bezwaarmaker zijn bezwaar intrekt en dat de nieuwe aanvraag gewoon in behandeling wordt genomen. De bezwaarmaker heeft daarop zijn bezwaar ingetrokken.³⁷
- (2) *Besluit:* vergoeding leerlingenvervoer
Omschrijving casus: Mevrouw ging er vanuit dat de aanvraag was afgewezen. Zij maakte echter te vroeg bezwaar, want er was nog geen besluit over de vergoeding van de kosten van leerlingenvervoer. De zaak is toch opgepakt om alle argumenten van mevrouw mee te kunnen nemen met een te nemen primair besluit. Zij heeft gekozen voor een kilometervergoeding. Het primaire besluit is in die zin genomen en het bezwaar – dat dus nog geen echt bezwaarschrift kon zijn – is vervolgens ingetrokken.³⁸

³⁷ U B09.1860.

³⁸ G 2009/193

(3) *Besluit*: opleggen van arbeidsverplichtingen

Omschrijving casus: Mevrouw heeft een Wajong-uitkering aangevraagd. Haar aanvraag is afgewezen. Daartegen heeft zij bezwaar gemaakt; daar is nog niet op beslist. De dienst WIZ (werk, inkomen en zorg) doet niets met opgelegde arbeidsverplichtingen totdat duidelijk is of recht bestaat op een Wajong-uitkering. Mevrouw is er mee akkoord dat zij nu haar bezwaar tegen het opleggen van arbeidsverplichtingen intrekt en dat haar situatie opnieuw wordt beoordeeld nadat is beslist op haar bezwaar tegen de afwijzing van aanvraag om een Wajong-uitkering.³⁹

(4) *Besluit*: last onder dwangsom opgelegd vanwege bouw berging zonder vergunning

Omschrijving casus: De mogelijkheid van legalisatie door het indienen van een volledige bouwaanvraag is niet benut. Bezwaarmaker kan een nieuwe volledige bouwaanvraag indienen. Als dat tijdig en volledig gebeurt, kan nog voor het einde van de begunstigingstermijn alsnog ter legalisatie een bouwvergunning worden verleend, gelet op de beslistermijn van 6 weken op een lichte bouwaanvraag. Inmiddels is de aanvraag ingediend en vergunning verstrekt.⁴⁰

(5) *Besluit*: buiten behandeling laten aanvraag Utrecht-pas

Omschrijving casus: De aanvraag is buiten behandeling gelaten omdat niet alle gevraagde gegevens waren ontvangen. Belanghebbende heeft het bezwaarschrift ingetrokken toen de afdeling de aanvraag opnieuw in behandeling nam, nadat de belanghebbende de vereiste gegevens had overgelegd.⁴¹

Wat is de overeenkomst tussen deze gevallen? Om een aanspraak te kunnen verzilveren, moet je als burger niet alleen voldoen aan de materiële voorwaarden voor honorering ervan, maar moet je ook het bestuursorgaan de mogelijk bieden zonder al te veel gedoe vast te stellen dat je rechthebbende bent. Je kunt je in de meeste gevallen wel veroorloven enige procedurele steken te laten vallen, maar niet al te veel. Een aanvraag kan buiten behandeling worden gelaten, als de aanvrager de ter beoordeling ervan noodzakelijke gegevens niet aanlevert, ook niet nadat hij door het bestuur is gerappelleerd. Bij de beoordeling van het bezwaar tegen het besluit om de aanvraag buiten behandeling te laten, kan het bestuursorgaan zich onvermurwbaar opstellen. De heroverweging is dan beperkt tot de vraag of het volgens de regels heeft gehandeld toen het besloot de aanvraag buiten behandeling te laten. Het bestuur kan er echter ook voor kiezen om bij de beoordeling van het bezwaar tegen het buiten behandeling stellen van de aanvraag de vraag of materieel aanspraak bestaat, op de voorgrond te plaatsen. Het bestuur heeft op dat punt keuzevrijheid.⁴²

³⁹ G 2009/182

⁴⁰ U B09.3167-2.53

⁴¹ U B09.1705-1.17

⁴² M. Schreuder-Vlasblom, *Rechtsbescherming en bestuurlijke voorprocedure*, Deventer: Kluwer 2013, p. 519.

Alle vijf hiervoor omschreven casus betreffen de situatie dat de burger procedureel steken heeft laten vallen, met als gevolg dat hij van het bestuur niet heeft gekregen waar hij om vroeg. In alle gevallen stelt het bestuur zich bij de beoordeling van het bezwaar royaal op. Het toont zich bereid om de vraag of de burger procedureel te kort is geschoten en of dat een belemmering vormt voor het honoreren van zijn aanspraak, te laten rusten. In plaats daarvan wordt alsnog beoordeeld of de aanspraak van de burger, gezien de materiële inhoud daarvan, kan worden gehonoreerd. Het bezwaar eindigt vervolgens met de procedurele afspraak om die materiële beoordeling opnieuw uit te voeren.

Subcategorie 2.2: Instandlating plus financiële afspraak

Behalve dat het bestuur de bezwaarmaker tegemoet komt door met de bezwaarmaker af te spreken dat het zich in procedureel opzicht coulant zal opstellen, komt het ook voor dat het bestuur zich in financieel opzicht coulant opstelt.

Voorbeelden:

(1) *Besluit*: afwijzing aanvraag woonvoorziening

Omschrijving casus: De woonvoorziening was gevraagd ten behoeve van het verwijderen van een ligbad en het aanleggen van een douche. De zaak betrof een echtpaar dat al 35 jaar in dezelfde woning woont en niet wil verhuizen. Het echtpaar heeft een voorziening gevraagd voor het aanleggen van een douche en het verwijderen van een ligbad. Die is geweigerd, omdat de voorziening was te verwachten, gelet op de leeftijd van het echtpaar. De gemeente heeft vervolgens contact opgenomen met de huiseigenaar, die bereid is de verbouwing uit te voeren met als tegenprestatie dat de huur met €30 wordt verhoogd. De gemeente is bereid een aantal onderdelen, zoals beugels om het gemakkelijke te maken in en uit de douchecabine te gaan, te vergoeden.⁴³

(2) *Besluit*: weigering woonvoorzieningen in het kader van de Wmo wegens primaat verhuizing

Omschrijving casus: De uitkomst is dat het besluit blijft gehandhaafd met een kleine aanpassing. Voor een aantal aangebrachte voorzieningen wordt een vergoeding verstrekt omdat die ook zou zijn verstrekt als men verhuisd zou zijn.

⁴³ G 2009/333

- (3) **Besluit:** afwijzing aanvraag Geld-Terug-Regeling vanwege te hoog gezinsinkomen
Omschrijving casus: Het armoedebeleid van de gemeente houdt onder meer in dat je € 100 per gezinslid kunt krijgen als je zegt wat je er mee gaat doen; dit wordt steekproefsgewijs gecontroleerd. De aanvrager had een Wia-uitkering. In combinatie met toeslagen belastingdienst gaven die een te hoog inkomen, hoger dan het norminkomen. De aanvrager erkent dat zijn inkomen sinds 1 januari € 10 te hoog is, maar heeft niet kunnen anticiperen op dit hogere inkomen in relatie tot zijn uitgaven. Oplossing voor het huidige jaar: dat wordt beschouwd als overgangsjaar, met als restrictie dat in het komende jaar geen recht meer bestaat als het inkomen hoger is dan het norminkomen. De aanvrager kan maatregelen nemen om voor het komende jaar gespaard te kunnen hebben voor uitgaven van sport.⁴⁴
- (4) **Besluit:** buiten behandeling laten reguliere bouwaanvraag omdat gevraagde aanvullende gegevens te laat zijn ingediend.
Omschrijving casus: Reden van het buiten behandeling laten: de gevraagde aanvullende gegevens zijn te laat ingediend. Aanvraag is in behandeling genomen onder verrekening van het legesbedrag. Overigens leek het er op dat stukken wel tijdig zijn ingediend door meegezonden bewijzen van aangetekende verzending.⁴⁵
- (5) **Besluit:** niet in behandeling nemen bouwaanvraag vanwege ontbrekende gegevens
Omschrijving casus: Door ervaring met andere gemeenten heeft bezwaarmaker niet telefonisch contact opgenomen met behandelend ambtenaar. Er is sprake van communicatieproblemen die zijn ontstaan omdat ten tijde van de eerste toets volgens de GBA vijf personen op het adres woonden, terwijl het er in werkelijkheid vier waren. Dat bleek ook ten tijde van het informeel overleg uit een nieuwe GBA-uitdraai. Verder was het aanvraagformulier niet duidelijk. Ten slotte leek het volgens de bouwtekening te gaan om vijf slaapkamers, terwijl een van de vijf kamers een gemeenschappelijke woonkamer betreft. Uiteindelijk is afgesproken dat het bezwaarschrift wordt ingetrokken en dat een nieuwe aanvraagprocedure wordt doorlopen.⁴⁶

Het meest opvallend aan de vijf casus die hierboven kort zijn beschreven is dat het in alle gevallen gaat om relatief geringe bedragen. Twee casus betreffen de Wet maatschappelijke ondersteuning. In casus 1 beperkt de gemeente zich tot het vergoeden van enkele bij uitstek niet kostbare voorzieningen (zoals de beugels bij de douche). Bij casus 2 gaat het waarschijnlijk om grotere bedragen, maar daar is van belang dat de financiële bijdrage van de gemeente kan worden weggestreept tegen het niet hoeven verstrekken van een verhuiskostenvergoeding. In casus 4 en 5 betreft de financiële afspraak het niet voor een tweede keer in rekening brengen van leges, in casus 3 gaat het om een eenmalige vergoeding van € 100.

⁴⁴ G 2009/073

⁴⁵ U Bo9.1776-1.21

⁴⁶ U Bo9.1368-1.06

Subcategorie 2.3: Instandlating plus hulp/advies

In een aantal gevallen ziet het bestuur mogelijkheden om, ook al blijft het in bezwaar ter discussie gestelde besluit ongewijzigd, door hulp of advies een bijdrage te leveren aan het probleem dat aanleiding was voor het bezwaar. De als hulp/advies te kwalificeren oplossingen houden in dat het bestuursorgaan gebruik maakt van zijn expertise, contacten en/of voorzieningen om de bezwaarmaker te helpen bij het vinden van een oplossing voor het probleem dat aan zijn bezwaar ten grondslag ligt.

Voorbeelden:

- (1) **Besluit:** afwijzing aanvraag vervoersvoorziening
Omschrijving casus: De aanvraag betrof een vervoersvoorziening in de vorm van een fiets met hulpmotor. De aanvraag werd afgewezen omdat de voorziening die werd gevraagd algemeen gebruikelijk is. Echter, het was mogelijk de bezwaarmaker, die MS heeft, op een andere manier in zijn vervoersbehoefte tegemoet te komen, zoals door een kaart voor het collectief vervoer en door het verstrekken van een scootmobiel. Bovendien zijn naar aanleiding van het bezwaar woonvoorzieningen verstrekt.⁴⁷
- (2) **Besluit:** opleggen inburgeringplicht
Omschrijving casus: Een van de redenen dat bezwaar is gemaakt, was dat het lesgebouw erg ver bij de bezwaarmaker uit de buurt ligt. De uitkomst van de procedure was dat de bezwaarmaker alsnog de inburgeringcursus zou gaan volgen. De gemeente heeft toegezegd te zullen proberen om de bezwaarmaker samen met cursisten uit haar buurt naar de cursus te laten gaan.⁴⁸
- (3) **Besluit:** toekenning fietsvergoeding voor vervoer naar school
Omschrijving casus: Mevrouw bezweert in bezwaar dat haar zoon niet zelfstandig kan fietsen en vraagt gelet op al zijn problemen om aangepast vervoer. In bezwaar bleek dat daar geen mogelijkheid toe was. De fietsvergoeding is in stand gelaten. Wel zijn alternatieven aangereikt, in de vorm van een OV-begeleiderspas en het gebruik een collectief vervoer-voorziening, voor het invullen van de zelfstandige vervoersbehoefte van de zoon.⁴⁹
- (4) **Besluit:** zoekprofiel urgentie woningzoekende
Omschrijving casus: De uitkomst van de bezwaarprocedure is dat de woningbouwvereniging aanvrager gaat helpen in het zoeken naar een passende woning. Dit heeft geresulteerd in de aankoop van een woning van de woningbouwvereniging.⁵⁰

⁴⁷ G 2009/194

⁴⁸ G 2009/141

⁴⁹ G 2009/208

⁵⁰ G 2009/100

- (5) *Besluit: afwijzing vervoersvoorziening*
Omschrijving casus: Op grond van de Wmo was geen vergoeding mogelijk. Tijdens de bezwaarprocedure kwam via het netwerk van de gemeente de pendel⁵¹ Rijnwoude in beeld. Deze gemeente wilde deze wel verkopen. De bezwaarmaker heeft de pendel gekocht, waarmee de zaak was opgelost.⁵²
- (6) *Besluit: weigering verlenen bijstand ten behoeve van verhuiskosten*
Omschrijving casus: De zaak betrof een MIMP-gezin (Mensen In Meervoudige Problematiek). De aanvraag was afgewezen omdat de spullen in de opslag zaten en geen sprake was van een noodzakelijke verhuizing. Gezamenlijk is een oplossing gevonden om uit de cirkel van schulden te komen. Uiteindelijk had bezwaarde de verhuiskosten niet echt nodig en was hij blij dat de gemeente meedacht met het helpen zoeken naar een oplossing. Vergoeding was uiteindelijk niet nodig omdat de gemeente voor een verhuisbusje heeft gezorgd zonder de kosten door te berekenen. Uiteindelijk is het MIMP-gezin niet verhuisd en hebben ze geen gebruik gemaakt van het busje.⁵³
- (7) *Besluit: bijstandszaak, hoogte inhouding pensioen*
Omschrijving casus: De uitkomst is dat mevrouw begrijpt waarom de inkomsten uit pensioen gekort worden en dat dit correct is gebeurd. Mevrouw heeft nog andere problemen naar voren gebracht waarmee zij deels door de gemeente kan worden geholpen. Voor zover dat niet mogelijk is, is zij doorverwezen naar andere instanties.⁵⁴
- (8) *Besluit: weigering gedoogverklaring*
Omschrijving casus: Gedoogverklaring geweigerd omdat de kamerverhuursituatie niet zou vallen onder de gemeentelijke gedoogregeling. Aangezien tegen een geweigerde gedoogverklaring geen bezwaar en beroep mogelijk is, moet de brief worden afgehandeld als een verzoek om een gedoogverklaring. De bezwaarmaker was het daarmee eens en trok zijn bezwaar in.⁵⁵
- (9) *Besluit: weigering inschrijving GBA van in buitenland geadopteerde zoon*
Omschrijving casus: De inschrijving was geweigerd omdat de rechtmatigheid van de adoptie nog niet door de Nederlandse rechter is vastgesteld. De zoon is nog geen Nederlander en heeft geen rechtmatige verblijfstitel. De weigering van de inschrijving blijft gehandhaafd. Bezwaarmaker zal bij de IND een verblijfstatus aanvragen en indien die is verkregen, kan de inschrijving alsnog plaats vinden.⁵⁶

⁵¹ Rolstoel in scooter rijden, vastklikken, dan ben je gemotoriseerd.

⁵² G 2009/75

⁵³ G 2009/233

⁵⁴ G 2009/129

⁵⁵ U B09.3911-2.20

⁵⁶ U B09.2938-2.54

- (10) *Besluit: opleggen inburgeringsplicht*
Omschrijving casus: Inburgeringsplicht blijft vooralsnog gehandhaafd. Belanghebbende gaat wel in overleg met Bureau Inburgering een ontheffingsverzoek indienen.⁵⁷
- (11) *Besluit: betalingsregeling*
Omschrijving casus: Het is de vraag of er bezwaar gemaakt kan worden tegen een betalingsregeling. In ieder geval kon betrokkene een nieuwe regeling voorstellen omdat haar situatie gewijzigd was. De dienst SoZaWe is na overleg een nieuwe betalingsregeling met betrokkene overeengekomen.⁵⁸
- (12) *Besluit: vrijstelling voor het oprichten van een GSM zendmast*
Omschrijving casus: bezwaarmaker is een milieuactiviste. Ze heeft haar bezwaar ingetrokken vanwege tevredenheid over het feit dat de gemeente de bereidheid uitsprak om in de toekomst anders over een dergelijke kwestie te communiceren.⁵⁹

Bij de categorie ‘instandlating plus hulp/advies’ gaat het niet, net zo min als bij de vorige categorie (instandlating plus financiële afspraak), om grote inspanningen van het bestuur ten behoeve van de bezwaarmaker, of om verstrekkende toezeggingen. Kenmerkend is veeleer dat het bestuur bereid is te bezien of het met weinig moeite kan bijdragen aan een oplossing voor het probleem van de bezwaarmaker, veelal door als intermediair op te treden tussen de bezwaarmaker en de instantie die hem verder zou kunnen helpen.

Wordt nader naar de verschillende casusposities gekeken, dan wordt duidelijk waarom het bestuur in veel gevallen kan bijdragen aan de oplossing van het probleem van de bezwaarmaker, ook al kan het diens aanspraak niet honoreren. Bijna nooit is het door de bezwaarmaker gewenste besluit de enig mogelijke en/of de volledige oplossing van het probleem dat aanleiding was voor het bezwaar. Nogal eens is het gewenste besluit slechts een deel van de oplossing, en/of zijn er alternatieven waarmee aan de vraag van de bezwaarmaker tegemoet kan worden gekomen. Of het bestuur daar naar op zoek moet gaan, betreft primair een vraag van behoorlijkheid. Hoe ver strekt de verantwoordelijkheid van het bestuur om de bezwaarmaker verder te helpen bij het oplossen van zijn probleem, als het niet het besluit kan of wil nemen waar die om heeft gevraagd? Denkbaar is dat het achterwege blijven van ‘hulp/advies’ onder omstandigheden onbehoorlijk is.

⁵⁷ U B09.3902-2.24

⁵⁸ U B09.3735-2.04

⁵⁹ W WC-5

Subcategorie 2.4: Instandlating plus afspraak tussen burgers onderling

De rol van intermediair is ook aan de orde als het bestuur, in een bezwaarzaak met meerdere belanghebbenden, betrokken partijen met elkaar in contact brengt om te kijken of zij door onderling overleg een oplossing kunnen vinden voor het probleem dat voor een van hen reden was bezwaar te maken. Soms is het bestuur wel, maar veelal is het bestuur ook geen partij bij die afspraken.

Voorbeelden:

- (1) *Besluit:* bouw- en monumentenvergunning voor de bouw van twee woningen
Omschrijving casus: Het bezwaar betreft een onder vrijstelling verleende bouwvergunning voor de bouw van twee woningen. In het kader van de bezwaarprocedure zijn de vergunninghouder (een projectontwikkelaar) en de bezwaarmaker met elkaar in overleg getreden. Dat heeft geleid tot een overeenkomst tussen beide partijen. Daarin zijn afspraken vastgelegd over de maximale hoogte van de aan de bouwpercelen aan te leggen boten, over het al dan niet plaatsen van bijgebouwen op een bepaald deel van de percelen en over de hoogte en materiaal van de mogelijk op te richten erfafscheidingen. Verder is afgesproken dat de bezwaarmaker zijn bezwaarschrift intrekt en van andere procedures afziet. Op basis van deze overeenkomst hebben de twee andere bezwaarmakers hun bezwaarschrift eveneens ingetrokken. Aanpassing van de verleende bouwvergunning was niet noodzakelijk en het bestreden besluit is daarom ongewijzigd in stand gebleven. Het bezwaarschrift is ingetrokken.⁶⁰
- (2) *Besluit:* bouw- en monumentenvergunning
Omschrijving casus: In bezwaar werd gesteld dat geen rekening is gehouden met zienswijzen, andere bewonersinitiatieven en met een kolonie gierzwaluwen. De uitkomst van de procedure is dat de bouwer rekening houdt met de zwaluwen. Ook wordt zo veel als mogelijk rekening gehouden met de wensen van de andere bewoners.⁶¹
- (3) *Besluit:* vergunning voor plaatsen van lichtmasten
Omschrijving casus: Er is bezwaar gemaakt tegen de plaatsing van lichtmasten bij een paardenbak. Het bezwaar was tevens gericht tegen illegale lichtmasten die waren geplaatst bij een longeercirkel voor paarden. Het bezwaar richtte zich in de kern niet tegen de verleende vergunning, maar tegen de (vooralsnog) niet vergunde longeercirkel en de daarbij geplaatste lichtmasten. In overleg met de bezwaarmaker en de vergunninghouder is het bezwaar als een verzoek om handhaving in behandeling genomen. Naar aanleiding van het bezwaar en op basis van telefoongesprekken van de handelend ambtenaar met zowel de bezwaarmaker als de vergunninghouder zijn dezen – die burens van elkaar zijn – met elkaar in gesprek gegaan om het contact te verbeteren, de activiteiten toe te lichten en te bezien of afspraken gemaakt kunnen worden. Het bezwaarschrift is ingetrokken en de vergunninghouder heeft voor de niet vergunde activiteiten alsnog een aanvraag ingediend.⁶²

⁶⁰ S 30A-09

⁶¹ G 2009/098 en G 2009/104

⁶² S 30-09

- (4) *Besluit:* bouwvergunning en vrijstelling voor verbouwen van pand tot horecagelegenheid
Omschrijving casus: Het bezwaar is gericht tegen een reguliere bouwvergunning en een vrijstelling ex artikel 19 lid 2 WRO, voor de verbouw van een pand tot horecagelegenheid. Er is constructief overleg gevoerd met de bezwaarmaker en vergunninghouder over de bezwaren. Vergunninghouder bleek de voorziene invulling van het plan vanwege marktomstandigheden niet rond te kunnen krijgen. Afgesproken is dat vergunninghouder, voordat hij een gewijzigd bouwplan indient, hierover met de bezwaarmaker in overleg treedt. Hij heeft toegezegd dat zoveel mogelijk met bezwaren rekening zal worden gehouden. Afgesproken is dat tot die tijd de behandeling van het bezwaarschrift wordt aangehouden. Feitelijk betekent dit de beëindiging van de bezwaarprocedure tegen bestreden besluit, aangezien vergunninghouder heeft aangegeven zijn lopende aanvraag in te trekken als hij een nieuwe heeft ingediend.⁶³
- (5) *Besluit:* bouwvergunning werktuigenloods
Omschrijving casus: Uit contact met de bezwaarmaker bleek dat het bezwaar niet tegen de werktuigenloods als zodanig was gericht, maar tegen de voorziene locatie op het terrein, omdat hiermee een door bezwaarde gewenste alternatieve locatie voor rundveeschuur teniet zou worden gedaan. Tegen de bouwvergunning rundveeschuur was beroep aangekend en partijen hadden inmiddels ingestemd met (formele) mediation. In overleg met partijen is het bezwaarschrift betrokken bij de mediation. Voor de bezwaarmaker bleek uiteindelijk vooral het uitzicht op het agrarische bedrijf van de vergunninghouder van belang; in zijn ogen zouden de uitbreidingsplannen (rundveeschuur, werktuigenloods) het uitzicht aantasten. De in het mediationproces gecreëerde oplossing beoogt de oriëntatie van de bezwaarmaker op het bedrijf dat tegenover zijn woning ligt, te veranderen in een oriëntatie op een stuk grond dat naast zijn woning ligt. Daartoe is in de vaststellingsovereenkomst vastgelegd dat de vergunninghouder (voor een relatief lage prijs) het betreffende stuk grond aan de bezwaarmaker verkoopt, die dat stuk grond vervolgens als tuin inricht. De bezwaarmaker heeft zich verder verplicht om de lopende procedures in te trekken en gedurende een bepaalde periode geen andere procedures tegen het bedrijf van vergunninghouder te starten. Het gemeentebestuur heeft zich in de overeenkomst verplicht zich in te spannen de noodzakelijke bestemmingswijziging te realiseren. Het bestreden besluit is ongewijzigd in stand gebleven, het bezwaar is ingetrokken.⁶⁴

⁶³ S 39A-09 en S 39B-09

⁶⁴ S 41-09

- (6) *Besluit*: verlening monumentenvergunning voor dakterras op een rijksmonument
Omschrijving casus: Er is bezwaar gemaakt vanwege vrees dat de vergunninghouder het burendrecht niet zal respecteren. Bezwaarmaker heeft het bezwaarschrift ingetrokken nadat vergunninghouder heeft aangegeven het burendrecht te respecteren. Afsproken is dat bezwaarmaker de bouwtekening kan inzien zodat hij kan zien of daarin daadwerkelijk rekening is gehouden met het burendrecht, en indien nodig kan hij alsnog bezwaar maken tegen de bouwvergunning.⁶⁵
- (7) *Besluit*: bouwvergunning voor bouw berging
Omschrijving casus: Bezwaar omdat bezwaarmaker vreesde dat zijn bijzondere boom, die vlak bij de erfgrans staat, door graafwerkzaamheden en door de aan te brengen fundering dood zou gaan. Bezwaar is ingetrokken nadat bezwaarmaker advies heeft gewonnen over de gevoeligheid/sterkte van zijn boom en nadat vergunninghouder en diens aannemer hebben verzekerd dat het aanbrengen van de fundering geen gevolgen zal hebben voor die boom en dat de graafwerkzaamheden omzichtig zullen worden uitgevoerd, onder toezien oog van bezwaarmaker. Daarbij zal hem de gelegenheid worden geboden om zo nodig de wortels van de boom te beschermen.⁶⁶

De ratio van het faciliteren van onderhandelingen tussen burgers onderling is dat hun *onderlinge* onenigheid de aanleiding kan zijn geweest voor het maken van bezwaar. Voor zo ver het in bezwaar ter discussie gestelde besluit dat mede de oorzaak is van de onenigheid de uitoefening van een discretionaire bevoegdheid inhoudt, zal het bestuursorgaan geïnteresseerd zijn om van de betrokkenen te vernemen welke invulling daarvan het meest recht doet aan hun belangen. Betreft de onenigheid meer dan het besluit, dan kan het bestuursorgaan de betrokken partijen er op wijzen dat het, voor het vinden van een oplossing voor hun geschil, meer zin heeft met elkaar in gesprek te gaan dan zich tot het bestuur te wenden.

Wanneer we het geheel van de als ‘instandlating plus afspraak’ omschreven uitkomsten van de bezwaarprocedure overzien, kan worden geconcludeerd dat het enerzijds gaat om situaties waarin het voor het bestuur *niet mogelijk* is het in bezwaar aangevochten besluit te herzien, maar door een aanvullende afspraak toch (deels) een oplossing kan worden bereikt voor het aan het bezwaar ten grondslag liggende probleem, anderzijds om situaties waarin een wijziging van het besluit *niet noodzakelijk* is om een oplossing te bereiken, maar een aanvullende actie van het bestuur wel.⁶⁷ In beide gevallen betekent het louter ongewijzigd laten van het besluit een onbevredigende uitkomst van de bezwaarprocedure; het ongewijzigd laten in combinatie met een afspraak, meestal tussen bestuursorgaan en bezwaarmaker, soms – gefaciliteerd door het bestuur – tussen bezwaarmaker en een derde-partij, biedt een uitkomst die voor de bezwaarmaker bevredigend genoeg is om het bezwaar in te trekken.

⁶⁵ U B09/4006-2.38

⁶⁶ U B09.1538-2.43

⁶⁷ Het ‘verrichten’ van een ‘handeling’ dient breed te worden opgevat. Het kan inhouden dat het bestuur iets doet, maar ook dat het iets nalaat.

Categorie 3: Herziening

De uitkomsten van de informele aanpak die tot nu toe aan de orde zijn geweest, hadden met elkaar gemeen dat het in bezwaar ter discussie gestelde besluit ongewijzigd bleef. De bezwaarprocedure kan ook als uitkomst hebben dat het bestreden besluit wordt gewijzigd. Is dat het geval, dan zijn weer verschillende categorieën uitkomsten te onderscheiden. In de eerste plaats komt het voor dat het besluit wordt gewijzigd omdat het onrechtmatig blijkt te zijn: het bestuur moet zijn bevoegdheid op andere wijze uitoefenen. Gaat het bezwaar over een besluit dat de uitoefening van een discretionaire bevoegdheid inhoudt, dan kan het besluit in de tweede plaats worden gewijzigd omdat in bezwaar blijkt dat een andere aanwending van die bevoegdheid meer recht doet aan de bij het besluit betrokken belangen. Herziening kan in de derde plaats het gevolg zijn van het feit dat het bestuur de bezwaarmaker toestaat alsnog gegevens en bescheiden te overleggen die het al bij de voorbereiding van het oorspronkelijke besluit van hem had gevraagd, maar waar de betrokkene toen nog niet mee was gekomen. Ten slotte kan herziening ook het gevolg zijn van nieuwe feiten of van veranderde omstandigheden sinds het oorspronkelijke besluit.⁶⁸

Subcategorie 3.1: Herziening vanwege onrechtmatigheid oorspronkelijke besluit

Als het besluit wordt gewijzigd omdat het onrechtmatig blijkt te zijn, kan dat verschillende redenen hebben. Er worden hier drie onderscheiden: procedurele tekortkomingen door het bestuur, onjuiste feitenvaststelling door het bestuur en bewijslevering door de bezwaarmaker.

Procedurele tekortkomingen

Bij procedurele tekortkomingen kan het om uiteenlopende zaken gaan. De beide hieronder beschreven casus laten dat zien.

Voorbeelden:

- (1) *Besluit*: weigering opnemen briefadres in de GBA
Omschrijving casus: De bezwaarmaker heeft eerst geprobeerd via publiekszaken tot een oplossing te komen. Toen belafspraken niet werden nagekomen, heeft hij maar een bezwaarschrift ingediend. De gemeente had formulieren afgegeven voor een woonadres, terwijl hij een briefadres wilde hebben. In reactie op het bezwaar zijn formulieren voor het verkrijgen van een briefadres aan bezwaarmaker toegezonden. Op grond van de ingevulde formulieren kon in een nieuw besluit een briefadres worden verleend.⁶⁹

⁶⁸ Onder ‘nieuwe feiten’ worden ook gerekend: nieuw gebleken feiten, dat wil zeggen, feiten die er al waren ten tijde van het primaire besluit, maar op dat moment nog niet bekend of beschikbaar waren, zoals medische gegevens over de situatie ten tijde van het primaire besluit.

⁶⁹ G 2009/251

- (2) *Besluit*: boete omdat niet is meegewerkt aan inburgeringsonderzoek
Omschrijving casus: Belanghebbende geeft aan meerdere brieven niet te hebben ontvangen. Bureau Inburgering verstuurt brieven en besluiten niet aangetekend. Bureau Inburgering kan niet aantonen dat belanghebbende de brieven wel heeft ontvangen. De boete is ingetrokken en belanghebbende is opnieuw uitgenodigd voor een gesprek bij het Bureau Inburgering.⁷⁰

In het eerste geval houdt de tekortkoming in dat het verzoek van de burger aanvankelijk verkeerd is gekwalificeerd, in het tweede geval dat het bestuur door de organisatie van de besluitvormingsprocedure welbewust het risico genomen heeft dat onzekerheid over de feiten in het nadeel van het bestuur uitpakt.

Onjuiste feitenvaststelling

Als in bezwaar duidelijk wordt dat het oorspronkelijke besluit moet worden gewijzigd, is de reden veelal dat het bestuur de voor het besluit relevante feiten onjuist heeft vastgesteld.

Voorbeelden:

- (1) *Besluit*: afwijzing gehandicaptenparkeerplaats en -kaart
Omschrijving casus: de gemeente veronderstelde dat er een reguliere parkeerruimte beschikbaar was binnen een redelijke afstand van de woning van de bezwaarmaker. Bij een huisbezoek bleek echter dat deze voor de bezwaarmaker niet bruikbaar was (vanwege een drempel en los zand). De parkeerkaart en -plek zijn alsnog verleend.⁷¹
- (2) *Besluit*: afwijzing aanvraag bouwvergunning dakkapel
Omschrijving casus: Op basis van informatie uit gesprekken met de bezwaarmaker en de vakafdeling, alsmede uit eigen waarneming ter plaatse bleek dat de afwijzing op onjuiste gegevens berustte. Op grond van de juiste gegevens bleek het mogelijk de bouwvergunning te verlenen. De vergunning is daarom alsnog verleend.⁷²
- (3) *Besluit*: afwijzing vergoeding vervoer ten behoeve van negenjarige dochter
Omschrijving casus: Ouders van kinderen die altijd op bijzondere wijze vervoerd moeten worden, komen in aanmerking voor een vervoersvoorziening in het kader van de Wmo. In dit specifieke geval hebben de ouders geen auto ter beschikking, waardoor ze zijn aangewezen op het openbaar vervoer. Indien dit kind, mede vanwege haar psychische aandoening, niet onder begeleiding van het openbaar vervoer gebruik kan maken, kan er recht bestaan op een vervoersvoorziening. Na medisch advies te hebben ingewonnen bleek dit het geval te zijn. Er is alsnog een vergoeding toegekend.⁷³

⁷⁰ U B09.3325-2.14

⁷¹ W WC-30

⁷² S 31-01

⁷³ G 2009/168

- (4) *Besluit*: afwijzing aanvraag bijzondere bijstand voor voedingssupplementen
Omschrijving casus: De afwijzing is gebaseerd op een oud medisch rapport. Mevrouw claimt dat sprake is van nieuwe medische feiten. De vakafdeling heeft zelf contact gezocht met hulpverleners van mevrouw. Conclusie is dat de voedingssupplementen noodzakelijk zijn. Via een nieuw primair besluit is de bijzondere bijstand alsnog toegekend.⁷⁴

- (5) *Besluit*: afwijzing vervoersvoorziening (aanpassing auto)
Omschrijving casus: Mevrouw was van mening dat geen rekening was gehouden met haar bijzondere omstandigheden. Bij een arts is extern advies gevraagd; de arts heeft met name naar de psychosociale kant gekeken. Mevrouw had al op eigen initiatief een offerte gevraagd bij Beven in Bodegraven à € 650 en heeft deze opgestuurd. Op grond van de offerte wordt de voorziening alsnog toegekend.⁷⁵

- (6) *Besluit*: afwijzing bijzondere bijstand
Omschrijving casus: De bijzondere bijstand betrof de aanschaf van keukenbenodigdheden. De vakafdeling zag in de voor het eerst in bezwaar bij de bezwaarmaker opgevraagde stukken aanleiding om het besluit deels ten gunste van hem te herzien. De bezwaarmaker was hiermee akkoord en trok het bezwaar in.⁷⁶

- (7) *Besluit*: afwijzing bijzondere bijstand
Omschrijving casus: De bijzondere bijstand betrof de aanschaf van een hoortoestel. Betrokkene voert in bezwaar aan dat een nieuw toestel moest worden aangeschaft vanwege gewijzigde omstandigheden. Daarop zijn aanvullende bewijsstukken gevraagd. Zorgverzekeraar heeft gezien welke vergoeding werd gegeven. Op grond van het inkomen van betrokkene is alsnog bijzondere bijstand deels verstrekt. Bij de aanvraag was men er nog vanuit gegaan dat het de vervanging van een bestaand toestel betrof. Er was verzuimd door te vragen. Het betrof een eenvoudige aanvraag die administratief wordt afgedaan aan de hand van een eenvoudige beslisboom. Als de betrokken ambtenaar het dossier niet kent, gaat het dan soms fout.⁷⁷

- (8) *Besluit*: weigering toekennen sociale urgentie bij het in aanmerking brengen voor een woning
Omschrijving casus: In bezwaar gaf mevrouw aan dat diverse gemeentelijke instanties van haar problemen op de hoogte zijn en dat die problemen bij de besluitvorming ten onrechte geen rol hebben gespeeld. Al snel bleek dat de problematiek van mevrouw alom bekend was binnen de gemeente. Op grond van die informatie en van een verklaring van de specialist waar zij onder behandeling is, is beslist dat het verlenen van een sociale urgentie op zijn plaats was. Er is alsnog sociale urgentie verleend.⁷⁸

⁷⁴ G 2009/297

⁷⁵ G 2009/188

⁷⁶ G 2009/074

⁷⁷ G 2009/61

⁷⁸ G 2009/92

- (9) *Besluit*: afwijzing aanvraag bijzondere bijstand voor gehoor toestellen

Omschrijving casus: Mevrouw stelt dat haar draagkracht niet juist is berekend. Er was al een informeel overleg afgesproken, maar voordat dat zou worden gehouden, kwam de vakafdeling tot de conclusie dat er inderdaad een fout was gemaakt bij de berekening van de draagkracht. Het gesprek is geannuleerd, er zijn excuses aangeboden en er is een nieuw begunstigend besluit genomen.⁷⁹

- (10) *Besluit*: Weigering uitwegvergunning vanwege verlies openbare parkeerplaatsen

Omschrijving casus: Een uitwegvergunning is verleend onder de voorwaarde dat de uitweg zoveel mogelijk over het voetpad loopt vlak voor het perceel en dat de aantasting van het groen tot een minimum wordt beperkt. Door een schouw sloeg zowel bij de afdeling Juridische Zaken als bij de vakafdeling een negatief advies om naar positief advies. Bezwaarmaker had van de vorige bewoner een compleet ingerichte parkeerplaats op eigen terrein overgenomen met afsluithekken, maar zonder de uitweg die er daarvoor wel was. Bij een reconstructie van de weg had de gemeente namelijk de uitweg verwijderd. De vorige bewoner had daar geen bezwaar tegen gemaakt, want hij reed inmiddels geen auto meer. De parkeerdruk in de straat bleek verder hoog te zijn, waardoor er ook werd geparkeerd op plekken waar dat niet mocht en in de directe omgeving bleek geen sprake van vergelijkbare situaties als die van bezwaarmaker.⁸⁰

Als de bovenstaande casus in ogenschouw worden genomen, is te zien dat het veelal gaat om de situatie dat het feitenonderzoek onvolledig is geweest. De bezwaarmaker weet het bestuur er van te overtuigen dat nader onderzoek geboden is. Aanvullend onderzoek leidt vervolgens tot de conclusie dat de feiten anders zijn dan waar het bestuur oorspronkelijk van uit was gegaan.

⁷⁹ G 2009/271

⁸⁰ U B09.3089-2.91

Nadere bewijslevering bezwaarmaker

De vorige subcategorie betrof de situatie dat het bestuur (hetzij op eigen initiatief, hetzij daartoe overgehaald door de bezwaarmaker) nader onderzoek verricht naar de aan het besluit ten grondslag gelegde feiten. Het komt ook voor dat de bezwaarmaker, al dan niet daartoe uitgenodigd door het bestuur, met gegevens of bescheiden komt die een ander licht op de feiten werpen.

Voorbeelden:

- (1) *Besluit*: bijstand: afwijzen aanvraag voor Geld-Terug-Regeling

Omschrijving casus: De bezwaarmaker betwistte de vaststelling van de hoogte van haar inkomen. In bezwaar heeft zij een inkomstenverklaring overgelegd en een verklaring waaruit blijkt dat haar inkomsten een tijdelijke stage in het kader van haar studie betreffen. Op grond van het tijdelijke karakter van de inkomsten – gemiddeld genomen bleef het inkomen daardoor beneden het norminkomen – is de aanvraag alsnog toegekend.⁸¹

- (2) *Besluit*: handhaving; voertuig weggesleept, wegsleepkosten in rekening gebracht

Omschrijving casus: Het voertuig was tijdens de vakantie van betrokkene weggesleept. De bezwaarmaker stelde in bezwaar dat de gemeente een fout had gemaakt. Hij is in de gelegenheid gesteld bewijs aan te dragen door verklaring(en) van derden te overleggen. Dat heeft hij gedaan. De documentatie van de gemeente bleek niet op orde. De burger krijgt het voordeel van de twijfel. De wegsleepkosten worden aan hem gerestitueerd.⁸²

- (3) *Besluit*: terugvordering van verleende subsidie voor funderingsherstel

Omschrijving casus: Er is drie jaar subsidie teruggevorderd tot een bedrag van € 9000. De discussie in bezwaar betreft het begrip opleveringsdatum. Voorts is van belang dat de gemeente het dossier een aantal jaren heeft laten liggen. Aan de hand van verklaringen van de aannemer is aannemelijk gemaakt dat de opleveringsdatum eerder was dan waar de gemeente vanuit was gegaan. Gelet op tijdsverloop konden niet alle gegevens meer worden achterhaald. Dit risico heeft de gemeente op zich genomen. De terugvordering is beperkt tot twee jaar en tot een bedrag van € 6000.⁸³

⁸¹ G 2009/54

⁸² G 2009/247

⁸³ G 2009/223

Subcategorie 3.2: Herziening vanwege nieuwe feiten

Kenmerkend voor de bezwaarprocedure is dat de heroverweging van het bestreden besluit *ex nunc* plaatsvindt. Als de feitelijke situatie of de regels veranderd zijn, moeten die veranderingen in beginsel bij de heroverweging worden betrokken. We geven een aantal voorbeelden.

Voorbeelden:

- (1) *Besluit*: afwijzing aanvraag vervoerskosten
Omschrijving casus: Het betrof vervoerskosten voor de dochter van betrokkene. De aanvraag was afgewezen op grond van het afstandscriterium en omdat er geen medische noodzaak was voor aangepast vervoer. In bezwaar werd aangevoerd dat wel sprake was van medische noodzaak, als gevolg van gewijzigde medische omstandigheden. De gemeente was uitgegaan van een relatief oud medisch advies. De gemeente heeft een spoedvoorziening getroffen en een nieuw medisch advies opgevraagd. Dit heeft uiteindelijk geleid tot het toekennen van leerlingenvervoer en het verstrekken van nog andere voorzieningen. Op het moment van het afwijzen van de aanvraag waren de medische omstandigheden gewijzigd.⁸⁴
- (2) *Besluit*: Vaststelling van tegemoetkoming kosten kinderopvang in het kader van de bijstand
Omschrijving casus: De bezwaarmaker meent voor een hogere vergoeding in aanmerking te komen, omdat de opvangperiode langer was. Uit de ingeleverde facturen van januari tot en met 14 mei blijkt dat in totaal 1012,70 uur kinderopvang is genoten voor een totaalbedrag van € 6.025,95. Volgens het VNG-rekenmodel heeft mevrouw recht op een tegemoetkoming van 20%. De gemeente heeft uiteindelijk een bedrag naar dat percentage toegekend (€ 1215,42). De bezwaarmaker kon niet eerder aan de facturen komen omdat de kinderopvang op de rand van het faillissement verkeerde. De bezwaarmaker had de facturen wel gevraagd, maar ze waren niet beschikbaar. Pas in bezwaar leverde de instelling de stukken aan de bezwaarmaker.⁸⁵
- (3) *Besluit*: afwijzing aanvraag scooter
Omschrijving casus: De aanvraag is afgewezen vanwege loopafstand. De bezwaarmaker stelt dat sprake is van gewijzigde medische omstandigheden en betwist de loopafstand. In bezwaar heeft de gemeente een nieuw medisch advies ingewonnen met als conclusie dat een scooter geïndiceerd is.⁸⁶

- (4) *Besluit*: afwijzing aanvraag huishoudelijke hulp
Omschrijving casus: De aanvraag is afgewezen omdat sprake is van gebruikelijke zorg door de echtgenoot. In bezwaar is aangevoerd dat de echtgenoot al taken verricht en dat sprake is van dagelijkse schoonmaakwerkzaamheden, gelet op de ziekte van mevrouw. Voorts is mogelijk sprake van (dreigende) overbelasting. De vakafdeling wilde nogmaals een huisbezoek afleggen. Uit een telefoongesprek met de echtgenoot van bezwaarde voorafgaand daaraan bleek het volgende. De omstandigheden van bezwaarmakers zijn sinds het bezoek van de indicatie-adviseur verslechterd. Er is sprake van longkanker met uitzaaiingen. Mevrouw kan helemaal niets in het huishouden en haar echtgenoot is of dreigt overbelast te raken. Hij werkt vier dagen per week en neemt een groot deel van de huishoudelijke taken op zich en het lijkt er ook op dat hij een deel van de persoonlijke verzorging van mevrouw op zich neemt. Hij zit aan de grens van zijn mogelijkheden, er blijft steeds weer iets liggen, vandaar dat een verzoek voor huishoudelijke hulp is ingediend. De opmerking van de indicatiesteller bij het huisbezoek dat voor hem ook geldt dat hij overdag werkt en 's avonds nog van alles zelf moet doen, is bij de bezwaarmaker in het verkeerde keelgat geschoten. De echtgenoot vond dat onprofessioneel en niet ter zake doende. Hij doet namelijk al het mogelijke, al voordat hij naar zijn werk gaat en als hij weer thuis komt. Met een tegemoetkoming voor huishoudelijke hulp zou het probleem zijn opgelost. Hij wil graag een informeel overleg in de vorm van een huisbezoek. Na een huisbezoek is het besluit herzien. Er is drie uur huishoudelijke hulp per week toegekend.⁸⁷
- (5) *Besluit*: aanpassing scooter in het kader van de Wmo
Omschrijving casus: Er lag een oud medisch advies van het CIZ. In het kader van het bezwaar is een nieuw medisch advies opgevraagd. Op grond daarvan is een nieuw, gewijzigd besluit afgegeven.⁸⁸

Alle hiervoor genoemde voorbeelden hebben betrekking op gewijzigde feiten. Het komt ook voor dat in de bezwaarprocedure informatie opkomt die eerder niet beschikbaar was, over de feitelijke situatie op het moment dat het besluit waar het bezwaar zich tegen richt, werd genomen. Ook voor die feiten geldt dat het bestuur die moet betrekken bij zijn heroverweging. Onderstaande casus biedt daarvan een voorbeeld.

- (6) *Besluit*: uitschrijving uit de GBA wegens niet reageren
Omschrijving casus: De bezwaarmaker beweert nog altijd te wonen op het opgegeven adres. Het bezwaarschrift is ingetrokken na telefonisch contact met vakafdeling en de vader van de bezwaarmaker. De vakafdeling kon de inschrijving op het opgegeven adres weer herstellen nadat de informatie van bezwaarmaker was gecheckt op juistheid. Voor de bezwaarmaker was de zaak hiermee opgelost.⁸⁹

⁸⁴ G 2009/257

⁸⁵ G 2009/102

⁸⁶ G 2009/78

⁸⁷ G 2009/132

⁸⁸ U B09.1406-1.11

⁸⁹ G 2009/114

Subcategorie 3.3: Herziening vanwege alternatief gebruik discretie

Het bestuur heeft gebonden en vrije (discretionaire) bevoegdheden. Van gebonden bevoegdheden is sprake als het bestuur een bepaald besluit *moet* nemen als is voldaan aan de bevoegdheidswaarden en als het geen vrijheid heeft bij de interpretatie daarvan. Een klassiek voorbeeld betreft de kernbepaling van de AOW, die jarenlang inhield dat wie 65 is, AOW krijgt. De bevoegdheidsvoorwaarde (de leeftijd van 65 is bereikt) is volstrekt helder. Is vastgesteld dat iemand die leeftijd heeft bereikt, dan heeft het bestuur geen keuze: het moet een uitkering verstrekken. Veel bevoegdheden die het bestuur bezit, zijn echter discretionair van aard. Soms heeft het bestuur een zekere vrijheid bij de interpretatie van de bevoegdheidsvoorwaarden, omdat die vaag zijn omschreven, soms heeft het de vrijheid een bevoegdheid niet uit te oefenen, ook al is voldaan aan de voorwaarden daarvoor. Ten slotte bezit het bestuur ook discretie bij het vaststellen van de voor een besluit relevante feiten. Dat aspect van de vrijheid van het bestuur ziet eveneens op de voorwaarden om een bevoegdheid te kunnen uitoefenen.⁹⁰ Zijn die voorwaarden vaag omschreven, dan heeft het bestuursorgaan speelruimte bij de beslissing wanneer het als vaststaand aanneemt dat aan de bevoegdheidsvoorwaarden is voldaan.

Richt een bezwaar zich tegen een besluit dat de uitoefening van een discretionaire bevoegdheid inhoudt, dan biedt de bezwaarprocedure de mogelijkheid te bezien of die bevoegdheid op een andere manier zou kunnen worden uitgeoefend, ook al is het oorspronkelijke besluit niet onrechtmatig. Het komt regelmatig voor dat het bestuur er in bezwaar voor kiest een bepaalde bevoegdheid op een andere wijze uit te oefenen, met als consequentie dat het in bezwaar bestreden besluit wordt gewijzigd. Het oorspronkelijke besluit was rechtmatig, het nieuwe besluit is dat evenzeer, maar het komt wel meer tegemoet aan de daarbij betrokken belangen. We geven een aantal voorbeelden.

Voorbeelden:

- (1) *Besluit:* intrekking vervoersvoorziening
Omschrijving casus: Intrekking bezwaarschrift, nadat de gemeente had toegezegd een overgangstermijn in acht te zullen nemen.⁹¹
- (2) *Besluit:* locatiekeuze kinderspeelplek in woonbuurt
Omschrijving casus: Intrekking bezwaar na instemming van alle betrokken partijen met een in overleg bepaalde alternatieve locatie van de speelplek. Ogenscheinlijk strijdige belangen bleken snel verenigbare belangen te zijn.⁹²
- (3) *Besluit:* halvering vervoerskostenvoorziening
Beschrijving casus: in bezwaar was de gemeente bereid een overgangstermijn in acht te nemen en de vervoerskostenvoorziening niet onmiddellijk te halveren.⁹³

⁹⁰ Zie voor een voorbeeld: ABRvS 13 juni 2012, LJN BW8180, AB 2012/307 m.nt. Marseille.

⁹¹ W WC-7

⁹² W WC-24

⁹³ W WC-27

- (4) *Besluit:* kapvergunning
Omschrijving casus: Naar aanleiding van het bezwaar tegen de verleende kapvergunning is overleg gevoerd, waarbij ook de boomdeskundige van de gemeente is betrokken. Dit heeft uiteindelijk geleid tot het snoeien in plaats van het kappen van de boom. Zowel de aanvrager als de bezwaarmaker waren hiermee content. Zowel de aanvraag om kapvergunning als het bezwaarschrift zijn ingetrokken.⁹⁴
- (5) *Besluit:* opleggen dwangsom
Omschrijving casus: Voor het bestuursorgaan was buiten discussie dat de dwangsom in stand zou blijven, maar het was wel bereid te praten over de begunstigingstermijn. De bezwaarprocedure resulteerde er in dat de bezwaarmaker meer tijd werd gegund aan de last te voldoen. Hij voldeed vervolgens binnen de nieuwe termijn aan de last, waarna de dwangsombeschikking werd ingetrokken.⁹⁵
- (6) *Besluit:* verkeersbesluit ten behoeve van de aanleg van een gehandicaptenparkeerplaats
Omschrijving casus: Er is een verkeersbesluit genomen om een gehandicapten-parkeerplaats aan te leggen, ten behoeve van de vestiging van een ondernemer nabij een flat waar voornamelijk ouderen wonen. Tegen dat besluit is bezwaar gemaakt. In het kader daarvan is een suggestie gedaan over de plek waar de parkeerplaats beter zou kunnen worden aangelegd. Zowel de vakafdeling als vergunninghouder konden zich vinden in de argumenten van bezwaarmaker voor de alternatieve plek voor de parkeerplaats.⁹⁶
- (7) *Besluit:* weigering bouwvergunning aanbouw
Omschrijving casus: Het bezwaar richt zich tegen de afwijzing van een aanvraag om een bouwvergunning voor een aanbouw. De aanbouw is in strijd met het bestemmingsplan. Er is vakinhoudelijk geen bezwaar tegen het verlenen van vrijstelling onder het huidige bestemmingsplan. In het nieuwe bestemmingsplan (dat nog 'statusloos' is) kan echter geen vrijstelling meer worden verleend. In het oorspronkelijke besluit was daar al op vooruitgelopen. Er is alsnog vergunning verleend onder vrijstelling. Het bezwaar is ingetrokken.⁹⁷
- (8) *Besluit:* toekenning subsidie tot 25% voor kosten van bouwtechnische onderdelen
Omschrijving casus: Mevrouw is van mening dat haar een percentage van 50% is toegezegd en wil meer subsidie ontvangen dan haar nu is toegekend. Informatie die voorafgaand aan en tijdens het aanvraagproces was verstrekt, was voor de aanvrager niet duidelijk. Welke werkzaamheden zijn wel subsidiabel, welke niet? In bezwaar is een herbeoordeling (ook ter plekke) van de verrichte werkzaamheden uitgevoerd; deze zijn voor wat betreft het subsidiepercentage alsnog juist benoemd.⁹⁸ Zo kon het opknappen van de

⁹⁴ S 40A-09

⁹⁵ NB 09.060.001

⁹⁶ G 2009/319

⁹⁷ G 2009/200

⁹⁸ G 2009/302

voorgevel alsnog worden gebracht onder ‘monumenten/stedelijke vernieuwing’, dat voor 50% kan worden gesubsidieerd. Met ‘alsnog’ wordt bedoeld op een gewijzigde interpretatie van de regels: de aanvankelijke uitleg was recht-toe-recht-aan, de uitleg in bezwaar genuanceerder. Derhalve: een gewijzigde interpretatie op grond van een beter zicht op de feiten. Voor het overige zijn communicatieproblemen in het informeel overleg opgelost.

- (9) *Besluit*: kapvergunning verleend met herplantplicht voor twee elzen
Omschrijving casus: Bezwaarde procedeed al jaren om elzen uit het openbaar gebied te krijgen. In zijn beleving was de afspraak dat bij een kapvergunning een herplantplicht voor twee kleine bomen zou worden opgelegd, en juist niet een herplantplicht voor twee elzen. Het bestreden besluit wordt ingetrokken; in het nieuwe besluit wordt een herplantplicht opgenomen voor twee kleine bomen, conform de wens van de bezwaarmaker.⁹⁹
- (10) *Besluit*: aanvraag traplift in het kader van de Wmo
Omschrijving casus: Mevrouw heeft een traplift aangevraagd vanwege een neurologische aandoening. De aanvraag was afgewezen, omdat het volgens de gemeente voorzienbaar was dat mevrouw te zijner tijd geen trap meer kon lopen. Gebleken is, dat zij acuut niet meer goed kon lopen. Weliswaar vanwege de neurologische aandoening, maar zij was niet op de hoogte van het verloop van het ziektebeeld. De artsen hebben haar daar niet over geïnformeerd. Ook zou het goed kunnen dat mevrouw nog heel wat jaren in de betreffende woning kan blijven. Vanwege de twijfel is alsnog de trapliftvoorziening toegekend.¹⁰⁰
- (11) *Besluit*: bouwvergunning
Omschrijving casus: De aanvrager had bezwaar gemaakt tegen de aan hem verleende bouwvergunning. Aan de vergunning was als voorwaarde verbonden dat een gebruiksvergunning zou worden aangevraagd en dat aandachtspunten moesten worden opgenomen over te treffen brandveiligheidsvoorzieningen. Uitkomst van de behandeling van het bezwaar is dat de voorwaarde vervalt en dat de aandachtspunten eveneens vervallen, op één na, die echter wel gewijzigd wordt. Het bezwaarschrift is daarop ingetrokken.¹⁰¹

- (12) *Besluit*: afwijzing aanvraag schoolvervoer

Omschrijving casus: De aanvraag betrof vervoer van huis naar de St. Maartensschool voor speciaal basisonderwijs. Echter, de Luc Stevensschool is een voor de zoon van de aanvrager ook geschikte school en ligt bovendien dichterbij de woning. Voor die dichterbij gelegen school is een vergoeding verstrekt. De alleenstaande moeder beroept zich op bijzondere omstandigheden. De aanvraag is gewijzigd door het adres van de grootouders als ophaal- en brengadres op te geven. Dat adres ligt dichterbij de katholieke St. Maartensschool dan bij de openbare Luc Stevensschool. Op grond hiervan kon de vakafdeling instemmen met aangepast vervoer van het ophaal- en brengadres naar de katholieke St. Maartensschool en was men bereid dit binnen twee weken te regelen. Het bezwaarschrift is ingetrokken.¹⁰²

- (13) *Besluit*: toekenning bijstandsuitkering

Omschrijving casus: Bezwaarmaker was het niet eens met ingangsdatum van de uitkering. De datum viel in het weekend, de aanvrager zei dat hij zich niet eerder kon melden. Het besluit wordt gewijzigd, de ingangsdatum wordt twee dagen vervroegd. Belanghebbende trekt bezwaarschrift in.¹⁰³

Subcategorie 3.4: Herziening als gevolg van ‘nieuwe kans’

Herziening vanwege ‘nieuwe kans’ onderscheidt zich vaak nauwelijks van de hiervoor behandelde uitkomsten ‘procedurele afspraak’ en ‘financiële afspraak’ (de subcategorieën 2.1 en 2.2). Als de bezwaarmaker in de bezwaarprocedure met stukken komt die hij ten tijde van de aanvraag al had kunnen overleggen, kan het bestuursorgaan daar op twee manieren procedureel welwillend op reageren. Het kan zeggen: we nemen ze mee bij de heroverweging. Als dat tot gevolg heeft dat het bestreden besluit wordt herzien, is de uitkomst van de informele aanpak te kwalificeren als ‘herziening’ als gevolg van een ‘nieuwe kans’ voor de bezwaarmaker. Bestuursorgaan en bezwaarmaker kunnen ook overeenkomen dat de aanvraag wordt ingetrokken en dat een nieuwe aanvraag wordt ingediend, waarbij wordt afgesproken dat het bestuur die aanvraag opnieuw inhoudelijk zal beoordelen (‘instandlating plus afspraak’, met als subcategorie: ‘procedurele afspraak’) of, als het een aanvraagprocedure betreft waar leges voor verschuldigd zijn en een iets gewijzigde aanvraag wordt ingediend, niet opnieuw leges zullen worden geheven (‘instandlating plus afspraak’, met als subcategorie: ‘financiële afspraak’). We geven een aantal voorbeelden.

⁹⁹ G 2009/314

¹⁰⁰ G 2009/270

¹⁰¹ U B09.3803-2.52

¹⁰² U B09.2996-2.58

¹⁰³ U B09.3673-2.55

Voorbeelden:

- (1) *Besluit*: niet toekennen bijzondere bijstand voor de kosten van bewindvoering
Omschrijving casus: De gemeente had de benodigde stukken wel gevraagd, maar ze waren niet overgelegd.¹⁰⁴ In bezwaar zijn de stukken alsnog opgevraagd om het besluit op de aanvraag te kunnen heroverwegen. Dit heeft uiteindelijk geleid tot het vaststellen van een lagere draagkracht van € 1508,50, waardoor bijzondere bijstand kon worden toegekend voor een bedrag van €168,70.¹⁰⁵
- (2) *Besluit*: afwijzing aanvraag bouwvergunning en monumentenvergunning
Omschrijving casus: De vergunningen zijn gevraagd op grond van de Woningwet en het gemeentelijk beleid monumentale status binnenstad. De uitkomst van de procedure is dat door een kleine aanpassing aan het bouwplan de benodigde vergunningen konden worden verleend.¹⁰⁶
- (3) *Besluit*: afwijzen aanvraag bijzondere bijstand voor kosten inkomensbeheer
Omschrijving casus: Taalproblemen (de bezwaarmaker is Portugese) zorgden ervoor dat zij niet alle gegevens voor het besluit goed had aangeleverd. Daarnaast is van belang welke beslissing de kantonrechter zal nemen over onderbewindstelling. De uitkomst is dat voor de gevraagde kosten bijzondere bijstand zijn toegekend tot 1 januari, onder de voorwaarde dat mevrouw de gemeente op de hoogte houdt van de uitspraak van de kantonrechter, die nog een beslissing met nemen over onderbewindstelling.¹⁰⁷
- (4) *Besluit*: terugvordering tegemoetkoming kosten kinderopvang
Omschrijving casus: Het recht op tegemoetkoming voor de kosten van kinderopvang vanaf 3 november tot en met 31 december wordt herzien, het bedrag dat belanghebbende te veel heeft ontvangen wordt teruggevorderd. De reden: belanghebbende zou niet hebben voldaan aan verplichtingen die zijn verbonden aan de tegemoetkoming. Belanghebbende heeft in bezwaar de eerder gevraagde stukken alsnog overgelegd. Het besluit wordt herzien, de terugvordering komt te vervallen.¹⁰⁸

¹⁰⁴ Toevoeging aan de casusomschrijving: uit het bezwaarschrift bleek dat de zaak gecompliceerder lag.

¹⁰⁵ G 2009/128

¹⁰⁶ G 2009/187

¹⁰⁷ G 2009/091

¹⁰⁸ U B09.3934-2.67

Categorie 4: Het bezwaar wordt regulier afgehandeld

We hebben hiervoor drie categorieën uitkomsten van de informele aanpak van bezwaren onderscheiden. Het feit dat het bestuur inzet op een informele aanpak van een bezwaar, wil echter niet zeggen dat de bezwaarzaak ook steeds met toepassing van de informele aanpak wordt afgehandeld. Twee situaties zijn te onderscheiden. De eerste betreft de situatie dat het bezwaar aanvankelijk met toepassing van de informele aanpak wordt behandeld, maar dat het betrokkenen niet lukt tot overeenstemming te komen, met als gevolg dat alsnog de reguliere procedure wordt gevolgd. Dit betreft subcategorie 4.1 ('Aanvankelijk informeel, uiteindelijk regulier'). De tweede situatie is dat een van de bij de bezwaarprocedure betrokken partijen aan het begin van de procedure laat weten niets te voelen voor de informele aanpak, met als consequentie dat direct de reguliere procedure wordt gevolgd. Dit betreft de subcategorieën 4.2 tot en met 4.6. Voor elk van de onderscheiden subcategorieën geven we een aantal voorbeelden.

Subcategorie 4.1: Aanvankelijk informeel, uiteindelijk regulier

Voorbeelden:

- (1) *Besluit*: Maatregel: drie maanden geen uitkering wegens zelf ontslag nemen
Omschrijving casus: De bezwaarmaker stelde geen ontslag te hebben genomen en stelde dit te kunnen bewijzen. De vakafdeling was bereid om de maatregel te annuleren als de bezwaarmaker het bewijs zou leveren. De bezwaarmaker slaagde hierin niet met schriftelijke stukken. Uitkomst: reguliere behandeling.¹⁰⁹
- (2) *Besluit*: afwijzing aanvraag kapvergunning
Omschrijving casus: De aanvraag is afgewezen. Het bezwaar is gericht tegen de afwijzing. De bezwaarmaker vreest dat bij storm de boom op zijn huis c.q. de kamer van zijn dochter valt. De kapvergunning is geweigerd vanwege de constatering dat de boom gezond is en beeldbepalende waarde heeft. De bezwaarmaker heeft zich niet laten overtuigen door het oordeel van de boomdeskundige van de gemeente. Het snoeien van takken volstaat volgens hem niet. De pijn zit overigens ook in de bejegening; hij voelt zich onvoldoende serieus genomen en is boos omdat hij regelmatig niet is teruggebeld. In overleg wordt gekozen voor de reguliere bezwaarprocedure.¹¹⁰
- (3) *Besluit*: afwijzing aanvraag voor medische urgentie als woningzoekende
Omschrijving casus: De beoordeling van de aanvraag had op zowel de omstandigheden van de vrouw als de man moeten. De aanvraag was alleen beoordeeld op de situatie van de vrouw. Voorts was sprake van gezinsuitbreiding. Beroep op klaarblijkelijke hardheid. De bezwaarbehandelaar heeft in nauw overleg met de advocate en de vakafdeling gezocht naar mogelijkheden. Belangrijk was het gegeven dat de echtgenoot geen verblijfstitel heeft.

¹⁰⁹ G 2009/134

¹¹⁰ S 45-90

Hij komt uit Marokko en is in Nederland bij haar familie ingetrokken; tijdens de bezwaarprocedure hebben ze een kind gekregen. De vakafdeling zag op grond van de Verordening geen ruimte voor informeel overleg, bleef bij het standpunt dat eigen verantwoordelijkheid van betrokkenen voorop moet blijven staan nu er ook geen medische noodzaak is voor het verstrekken van een urgentie. Uitkomst: formele behandeling.¹¹¹

- (4) **Besluit:** afwijzing aanvraag bijstand
Omschrijving casus: Mevrouw ontving een tijdlang een WW-uitkering. Na de beëindiging hiervan vroeg zij een bijstandsuitkering aan. Ten tijde van het indienen van bezwaar had zij al weer werk. Mevrouw is het niet eens met de ingangsdatum van de bijstandsuitkering. Volgens het college is de bijstand niet aansluitend op de beëindiging van de WW-uitkering aangevraagd en is dit aan mevrouw te verwijten. Het college heeft in het informeel overleg om bewijzen gevraagd. Daar is een termijn voor geboden. Mevrouw heeft wel bewijs aangedragen. Het college vond dit onvoldoende. Het college wilde het besluit niet herzien. Mevrouw koos vervolgens voor de formele procedure. Daarin trok zij alsnog aan het langste eind. De vertraagde aanvraag was haar weliswaar te verwijten, maar het college had ten onrechte geen hersteltermijn geboden.¹¹²
- (5) **Besluit:** vrijstelling van arbeidsverplichtingen voor de duur van 1 jaar
Omschrijving casus: Volgens het beleid is een vrijstelling voor een periode van 2 jaar mogelijk. De advocaat bepleit wegens psychische stoornis van cliënt ten minste een periode van 3 jaar. Deze bezwaarmaker heeft een vijftal beroepsprocedures lopen. Van de kant van het gemeentebestuur is getracht om tot een compromis te komen, waarbij meteen alle beroepsgronden uit de wereld konden. Advocaat blijft op principieel standpunt staan. Uitkomst: formele behandeling. Het bezwaar is ongegrond verklaard.¹¹³
- (6) **Besluit:** aanvraag huishoudelijke hulp in het kade van de Wmo
Omschrijving casus: De aanvraag is toegekend voor het maximaal aantal uren. De bezwaarmaker wil meer uren vanwege allerlei andere problemen in het gezin. De vakafdeling is van mening dat het maximale aantal uren is toegekend. De overige problemen behoren bij maatschappelijke organisatie voor ondersteuning te worden besproken. De bezwaarmaker is het hier niet mee eens en kiest voor de reguliere procedure.¹¹⁴
- (7) **Besluit:** lichte bouwvergunning voor een aanbouw aan de achterzijde van de woning
Omschrijving casus: Buren maken bezwaar vanwege zonverlies, aankijken tegen muur etc. Vergunninghouder heeft voorstel gedaan om de aanbouw qua omvang iets te beperken. Bezwaarmakers hebben dit in overweging genomen, kwamen met aanvullende eisen en de uitkomst was dat bezwaarmakers een reguliere behandeling wensten.¹¹⁵

¹¹¹ G 009/82

¹¹² G 2009/254

¹¹³ G 2009/84

¹¹⁴ G 2009/59

¹¹⁵ G 2009/167

Subcategorie 4.2: Bezwaarmaker wil niet

Voorbeelden:

- (1) **Besluit:** vaststelling langdurigheidstoelage
Omschrijving casus: Het bezwaarschrift zal worden gehandhaafd. De bezwaarmaker wenst een formele afhandeling van de zaak. Hij is van mening dat gelijke gevallen niet gelijk worden behandeld. De regelgeving is sinds 1 januari 2009 gewijzigd; daarover was kennelijk geen informatie bij de burger bekend. Het is van belang informatie te verstrekken bij beleidswijzigingen. De bezwaarmaker was niet tevreden en heeft gekozen voor een reguliere afhandeling om de kwestie tot aan de hoogste rechter te kunnen voorleggen.¹¹⁶
- (2) **Besluit:** afwijzing aanvraag bijstand
Omschrijving casus: Zowel betrokkene als de vakafdeling (SoZaWe) houden vast aan hun standpunten. Er is sprake van een conflictsituatie tussen partijen; ze zijn niet nader tot elkaar te brengen. In dit geval is de reguliere procedure de aangewezen weg.¹¹⁷
- (3) **Besluit:** afwijzen aanvraag bijzondere bijstand voor kosten kinderopvang en reiskosten
Omschrijving casus: De rechtbank heeft in het kader van het vaststellen van een omgangsregeling mediation toegepast en aangegeven dat voor kinderopvang bijzondere bijstand mogelijk is. Betrokkene had een jaar eerder nog wel bijstand ontvangen. Na uitleg was mevrouw akkoord met de afwijzing van de aanvraag om reiskosten. De kosten van de kinderopvang en de overblijfkosten van de school waren een principezaak. Mevrouw wilde daarom een reguliere procedure.¹¹⁸
- (4) **Besluit:** lagere subsidievaststelling
Omschrijving casus: De zaak betreft een langdurige subsidierelatie tussen de gemeente en de Vereniging van Afghanen in Utrecht. Er hebben zich afgelopen twee jaar twee wijzigingen voorgedaan: de gemeente heeft haar subsidierichtlijnen gewijzigd en de vereniging heeft een nieuw bestuur gekregen. De nieuwe richtlijnen zijn toegelicht tijdens een bijeenkomst met alle bij de gemeente bekende stichtingen en verenigingen. Bij de gemeente bestaat de indruk dat bij de vereniging het idee heeft postgevat dat de gemeente subsidies onrechtvaardig vaststelt. Volgens de vereniging heeft de achterban zelfs het nieuwe bestuur verweten minder gedaan te krijgen dan het oude bestuur en wordt het nieuwe bestuur ervan verdacht geld in eigen zak te steken. Het bestuur van de vereniging heeft moeite de nieuwe richtlijnen uit te leggen aan de achterban. Bij de gemeente bestaat de indruk dat sommige migrantenorganisaties niet voldoende bekend zijn met de regels of dat ze die niet willen begrijpen. De vakafdeling is van mening dat de nieuwe richtlijnen zeer goed zijn gecommuniceerd, maar de vereniging beweert het tegendeel. Al met al wil de vereniging dat haar bezwaarschrift op reguliere wijze wordt afgehandeld.¹¹⁹

¹¹⁶ G 2009/096

¹¹⁷ U B09.3635-2.25

¹¹⁸ G 2009/055

¹¹⁹ U B09.3269-2.90

- (5) *Besluit: bouwen overkapping*
Omschrijving casus: Bezwaarmaker en aanvrager zijn niet tot een compromis gekomen. Geen van beiden was uit op een compromis, ze speelden een burenruzie uit via de gemeente. Het bezwaar wordt via de reguliere procedure afgehandeld.¹²⁰
- (6) *Besluit: bouwvergunning*
Omschrijving casus: Het bezwaar had te maken met de negatieve uitstraling van de uitbouw, de afwatering en de vrees voor schade door heiwerkzaamheden; voorts zou het percentage bebouwd oppervlakte groter zijn dan het bestemmingsplan toestaat. De bezwaarmakers is geadviseerd om de civielrechtelijke kwesties zelf op te lossen met de aanvrager. De bezwaarmakers vonden dat zij te laat waren geïnformeerd door hun bouwende burens. Er speelden behalve civielrechtelijke kwesties ook zaken waar de bezwaarmakers een principiële uitspraak van het college over wilden hebben. De zaak is doorverwezen naar reguliere procedure.¹²¹
- (7) *Besluit: boete in het kader van de Wet inburgering*
Omschrijving casus: De boetes zijn opgelegd omdat de betrokkene niet op het intakegesprek bij Bureau Inburgering is verschenen. Betrokkene en zijn partner zijn van mening dat hij aan de voorwaarden voldoet om niet te hoeven in te burgeren en daarom ook niet had hoeven te verschijnen. Hij blijft bij zijn bezwaren, wil een hoorzitting en een besluit op bezwaar.¹²²
- (8) *Besluit: afwijzing aanvraag voorziening in het kader van de Wmo*
Omschrijving casus: Bezwaarmaker verwaarloost de kinderen en het huishouden. Zij heeft hulp bij het huishouden nodig. Haar gemachtigde blijft van mening dat het gemeentebestuur hulp bij het huishouden moet verstrekken en wenst geen hoorzitting maar wel een besluit op bezwaar. De bezwaarmaker wil hulp bij het huishouden terwijl er een gezonde echtgenoot aanwezig is in het gezin en het probleem voornamelijk gelegen is in de verwaarlozing van de kinderen.¹²³
- (9) *Besluit: toekenning loaw-uitkering als alleenstaand en niet als gehuwde*
Omschrijving casus: De echtgenote van betrokkene verblijft al jaren in een instelling in Doorn. Na uitleg van het standpunt van de vakafdeling (SoZaWe) is belanghebbende het er nog niet mee eens, hij is van mening dat er een fout is gemaakt door SoZaWe en blijft bij zijn bezwaren. Hij wil dat zijn bezwaar in een reguliere procedure wordt behandeld.¹²⁴

¹²⁰ U 3-2.83

¹²¹ U B09.1662-1.16

¹²² U B09.1896-1.23

¹²³ U B09.3176-2.29

¹²⁴ U B09.2685-1.32

- (10) *Besluit: te late beslissing op verzoek verkeersmaatregel te nemen*
Omschrijving casus: De zaak betreft een burger die al vaker heeft geklaagd en schriftelijk om een spoedige oplossing gevraagd. Daardoor was hij dusdanig geïrriteerd dat hij niet de meerwaarde zag van een informeel overleg op korte termijn met de betrokken diensten in plaats van een hoorzitting. De zaak is verder regulier behandeld.¹²⁵

Subcategorie 4.3 Vakafdeling wil niet

Voorbeelden:

- (1) *Besluit: afwijzing aanvraag kinderopvang*
Omschrijving casus: Reden van de afwijzing: sociaal medische indicatie. De vakafdeling (SoZaWe) bleef volharden in het primaire standpunt. Hierdoor heeft het informele overleg niets opgeleverd, alleen maar vertraging.¹²⁶
- (2) *Besluit: afwijzing aanvraag lichte bouwvergunning voor schuur*
Omschrijving casus: De aanvrager heeft bezwaar gemaakt tegen de afwijzing van zijn aanvraag. Uit telefonisch contact bleek dat schuur reeds was gerealiseerd en dat de bouwvergunning achteraf was aangevraagd. De afwijzing was gegrond op een relatief kleine afwijking, waarvan ook het college van burgemeester en wethouders van oordeel was dat, als deze afwijking geaccepteerd zou worden, precedentwerking gering zou zijn. Desalniettemin koos het college, na intern overleg, voor een principiële opstelling. Daarom is de reguliere bezwaarprocedure gevolgd. Het bezwaar is – na een aanvullende motivering, gebaseerd op nader welstandsadvies – ongegrond verklaard.¹²⁷
- (3) *Besluit: afwijzing aanvraag uitwegvergunning*
Omschrijving casus: Het bezwaar was afkomstig van een rijkschoolhouder, die een uitweg hard nodig had. Bouw- en woningtoezicht wilde niet meedoen aan mediation, omdat de technische adviseur uitwegvergunningen (extern) niet wilde meedoen aan mediation. Wellicht waren alternatieven mogelijk geweest, of gebruikmaking van de hardheidsclausule. Uiteindelijk is het gekomen tot een reguliere behandeling.¹²⁸
- (4) *Besluit: afwijzing aanvraag bijstand*
Omschrijving casus: Zowel betrokkene als de vakafdeling (SoZaWe) houden vast aan hun standpunten. Er is sprake van een conflictsituatie tussen partijen; ze zijn niet nader tot elkaar te brengen. In dit geval is de reguliere procedure de aangewezen weg.¹²⁹

¹²⁵ U B09.1657-1.15

¹²⁶ U B09.2842-2.51

¹²⁷ S 46-09

¹²⁸ G 2009/111

¹²⁹ U B09.3635-2.25

Subcategorie 4.4: Derde-partij (vergunninghouder) wil niet

Voorbeelden:

- (1) *Besluit*: bouwvergunning
Omschrijving casus: Buren maken bezwaar tegen een gebonden bouwvergunning vanwege civielrechtelijke aspecten. Vergunninghouder wilde slechts onder zijn voorwaarden in gesprek met de burens. Hij was gepikeerd dat zijn burens gebruik maakten van hun rechten. Vanwege zijn financiële belangen zouden de bezwaren zo snel mogelijk regulier moeten worden afgehandeld.¹³⁰
- (2) *Besluit*: bouwvergunning voor het bouwen van drie appartementengebouwen
Omschrijving casus: Met gebruikmaking van een binnenplanse vrijstelling is een bouwvergunning verleend voor de bouw van drie appartementengebouwen. Daartegen is bezwaar gemaakt. Voorafgaand aan de vergunningverlening heeft uitgebreid en enigszins moeizaam overleg plaatsgevonden tussen de vergunningaanvrager en het gemeentebestuur over diverse mogelijkheden binnen het bestemmingsplan. De vergunninghouder was daarom niet bereid om mee te werken aan een andere dan reguliere bezwaarprocedure.¹³¹
- (3) *Besluit*: Afwijzing bijzondere bijstand voor inrichtingskosten woning
Omschrijving casus: De bezwaarmaker had geen geld om inrichtingskosten te betalen. Geld reserveren was niet mogelijk. Zij ging niet akkoord met de uitleg van de regeling en wil naar de bezwaarschriftencommissie voor een juridisch oordeel. Zij meent wel recht te hebben op bijstand (voor haar ouders).¹³²
- (4) *Besluit*: afwijzen vergunning vaste standplaats voor de verkoop van loempia's
Omschrijving casus: De vergunning is afgewezen op grond van vaststaand en vastgelegd beleid over standplaatsen in de binnenstad. De aanvrager gaat door met de formele procedure. Zij wil perse de plaats die zij op het oog heeft. De gemeente stelt dat er binnen de singels geen vaste standplaatsen worden uitgegeven, ter bescherming van het historisch stadgezicht. Zij wil een uitspraak van de bezwaarschriftencommissie over het standplaatsenbeleid van de gemeente.
- (5) *Besluit*: afwijzen bijzondere bijstand voor kosten van een koelkast en een paspoort
Omschrijving casus: De bijzondere omstandigheden die werden aangevoerd: echtscheiding, twee kleine kinderen, geen geld voor aanschaf. Het lukte niet informeel overleg te laten plaatsvinden. De bezwaarmaker wilde alleen informeel overleg als het iets zou opleveren. Vakafdeling wilde alleen om tafel zonder eisen vooraf en anders niet. Uitkomst: reguliere behandeling.¹³³

¹³⁰ U 809.4264 en U 809.4265- 2.05

¹³¹ S 37A-09

¹³² G 2009/69

¹³³ G 2009/231

- (6) *Besluit*: van rechtswege verleende bouwvergunning ter legalisatie van een overkapping
Omschrijving casus: Het betrof de legalisatie van een al jaren bestaande situatie. De burens maakten bezwaar, zij verzochten om handhaving en om het intrekken van de verleende vergunning. Uitkomst: formele behandeling. Vergunninghouder bleek te zijn overleden, de zoon nam de zaken waar en er was al jaren 'gezeik' met de burens. Hij had andere zaken aan zijn hoofd en was van mening dat praten toch niet hielp. De indiener van het bezwaarschrift zag alleen heil in een reguliere behandeling.¹³⁴

Subcategorie 4.5: Bezwaarsecretaris vindt de zaak ongeschikt

Voorbeelden:

- (1) *Besluit*: intrekking bijstandsuitkering
Omschrijving casus: De zaak betreft een bezwaarschrift dat niet-ontvankelijk is wegens termijnoverschrijding. Er zijn geen verschoonbare omstandigheden. Gekeken is of de gemeente nog iets kan doen voor betrokkene. Een inhoudelijke beoordeling van de casus door de bezwaarbehandelaar leidt tot de conclusie dat de gemeente de uitkering terecht per 16 januari heeft beëindigd. Tussen 16 januari en 7 maart had betrokkene geen uitkering. Vanaf dat moment ontvangt zij een uitkering in de gemeente Zeist. Op advies van haar maatschappelijk werker heeft zij tegen dat besluit geen bezwaar gemaakt. Betrokkene wil alsnog uitkering over de tussenliggende periode. Zij heeft een schuld aan de woningbouwvereniging ter hoogte van twee maanden huur. De zaak wordt op reguliere wijze afgehandeld.¹³⁵
- (2) *Besluit*: afwijzing vervoervoorziening Wmo
Omschrijving casus: In het licht van het medisch onderzoek is het bestreden besluit in principe juist. Het is aan betrokkene om met een medische verklaring te komen, een contra expertise dan wel een verklaring die aanleiding geven om een heroverweging aan de medische adviseur van de gemeente te vragen. Vanwege de aard van het geschil en omdat de bezwaarbehandelaar geen speelruimte voor de gemeente ziet, lijkt een reguliere behandeling de beste optie.¹³⁶

¹³⁴ G 2009/86

¹³⁵ U 809.1294-1.04

¹³⁶ U 809.3617-2.09

- (3) *Besluit: afwijzing vervoervoorziening Wmo*
Omschrijving casus: In het licht van het medisch onderzoek is het bestreden besluit in principe juist. Het is aan betrokkene om met een medische verklaring te komen, een contra expertise dan wel een verklaring die aanleiding geven om een heroverweging aan de medische adviseur van de gemeente te vragen. Vooralsnog kon betrokkene niet aangeven of dit gerealiseerd kon worden. Verdere behandeling via reguliere procedure.¹³⁷
- (4) *Besluit: afwijzing verzoek om schadevergoeding*
Omschrijving casus: het bezwaar wordt in de reguliere procedure behandelen gelet op een soortgelijk bezwaarschrift – eveneens van een marktkoopman – dat al in reguliere behandeling is.¹³⁸

Subcategorie 4.6: Direct regulier om praktische redenen

Voorbeelden:

- (1) *Besluit: afwijzing aanvraag langdurigheidstoelage in het kader van de bijstand*
Omschrijving casus: Reden van de afwijzing was een te hoog gemiddeld inkomen in de drie jaar daarvoor. Bezwaarmaker werd vlak na het maken van het bezwaar wegens kanker plotseling opgenomen in het ziekenhuis, een gesprek was daardoor niet mogelijk. Er is wel gesproken met de echtgenoot van bezwaarmaker, die verwees echter naar zijn echtgenote. Om niet teveel tijd te verliezen is de zaak naar de reguliere procedure verwezen.¹³⁹
- (2) *Besluit: afwijzing bijzondere bijstand voor therapie*
Omschrijving casus: Bezwaarmaker meent dat de aanvraag ten onrechte is afgewezen. Hij volgt de therapie op verwijzing van de huisarts. De vakafdeling (Sociale zaken) laat zich leiden door een commerciële instelling, in casus Agis. Dit is volgens bezwaarmaker vreemd, gelet op de bedoeling van de bijzondere bijstand. Belanghebbende was telefonisch niet te bereiken en reageerde niet op de voicemail en ook niet op de brief die hem werd gestuurd. Aangezien het bezwaarschrift buiten de termijn van zes weken is ontvangen, is het niet-ontvankelijk verklaard.¹⁴⁰

¹³⁷ U B09.3012-2.96

¹³⁸ U B09.4036-2.57

¹³⁹ U B09.2799-2.50

¹⁴⁰ U B09.3736-2.46

4

Frequentie van verschillende uitkomsten

4.1 Inleiding

In paragraaf 1.4 is beargumenteerd dat de onderzoeksgegevens zich beter lenen voor een kwalitatieve dan voor een kwantitatieve analyse van de juridische kwaliteit van de informele aanpak. We vinden het desondanks van waarde om een beeld te geven van de mate waarin de verschillende hiervoor onderscheiden uitkomsten zich voordoen in de door ons geanalyseerde bezwaarzaken. De frequentie waarin de verschillende uitkomsten zich voordoen, verschilt namelijk enorm. De cijfers die in deze paragraaf worden gepresenteerd, geven een indicatie van de verhouding tussen verschillende uitkomsten van de bij provincies en gemeenten met toepassing van de informele aanpak behandelde bezwaarzaken.

4.2 Deelgebied van het bestuursrecht waarop de zaken betrekking hebben

In tabel 1 is te zien van welke bestuursorganen de bezwaarzaken afkomstig zijn en op welke deelgebieden van het bestuursrecht ze betrekking hebben.

Tabel 1

Deelgebied bestuursrecht	Gemeente/Provincie						Totaal
	Alphen a/d Rijn	Gouda	Noord-Brabant	Steenwijkerland	Utrecht	Wijchen	
Bouw- en woningtoezicht		6		14	16	1	37
Handhaving	5	1	9	1	4		20
Openbare werken	1					11	12
Personeelszaken	2		1			1	14
Ruimtelijke ordening	15	5	7			2	29
Sociale zaken		8			21	2	31
Subsidies	1	2	69	1	6	4	83
Vergunningen	7	2	13	3	4	3	32
Welzijn	2				17	1	20
Wmo	29	12			13	9	63
Wet werk en bijstand		34			46		80
rest	2	2			2		6
Totaal	64	72	109	19	129	34	427

4.3 Leidt de informele aanpak tot overeenstemming?

Als in een bezwaarprocedure voor de informele aanpak wordt gekozen, hoe vaak wordt die dan met succes afgerond en hoe vaak wordt alsnog teruggevallen op de reguliere bezwaarprocedure? In tabel 2 is te zien hoe vaak het in de door ons geanalyseerde zaken voorkomt dat wel wordt ingezet op een informele aanpak van het bezwaar, maar uiteindelijk toch de reguliere procedure wordt hervat.

Tabel 2

Overeenstemming?	%	n
Ja	64%	273
Nee, de reguliere procedure wordt hervat	36%	152
Totaal	100%	425

Voor de door ons geanalyseerde zaken geldt dat in ruim een-derde van de gevallen uiteindelijk de reguliere procedure wordt hervat.

4.4 Uitkomst van de informele aanpak bij succesvolle afronding

Als het bezwaar wordt afgehandeld met toepassing van de informele aanpak, hoe vaak wordt dan welke van de drie onderscheiden uitkomsten ('instandlating', 'instandlating plus afspraak' en 'herziening') bereikt?

Tabel 3

Soort uitkomst	%	n
Instandlating	41,8%	114
Instandlating plus afspraak	17,6%	48
Herziening	40,7%	111
Totaal	100%	273

In de tabel is te zien dat in ongeveer 60% van de met toepassing van de informele aanpak behandelde bezwaarprocedures die tot overeenstemming tussen partijen leidden, de overeenstemming inhield dat het besluit in stand bleef ('instandlating' en 'instandlating plus afspraak'). In ongeveer 40% van de gevallen werd het bestreden besluit herzien. Bleef het besluit in stand, dan was in ongeveer drie van de tien gevallen sprake van een aanvullende afspraak.

4.5 Uitkomst van de informele aanpak bij succesvolle afronding en soort besluit

Maakt het voor de uitkomst van de informele aanpak nog uit om wat voor besluit het gaat?¹⁴¹

Tabel 4

	Besluit				
	BWT	SZ	subs	Wmo	WWB
Instandlating	12%	20%	53%	40%	55%
Instandlating plus afspraak	64%	40%	5%	16%	3%
Herziening	24%	40%	42%	44%	42%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%
N	25	20	57	32	64

¹⁴¹ We beperken ons tot de deelgebieden waarvoor geldt dat we ten minste 20 waarnemingen hebben gedaan. De afkortingen staan voor: bouw- en woningtoezicht (BWT), sociale zaken (SZ), subsidiezaken (subs), zaken op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en bijstandszaken (WWB). Zie over de verschillende categorieën besluiten: Van der Velden, Koetsenruijter & Euwema 2010, p. 28 e.v.

Wordt meer in detail naar de uitkomsten gekeken, dan ontstaat het volgende beeld. Voor vier van de vijf onderscheiden deelgebieden van het bestuursrecht geldt dat in 40% van de zaken het besluit wordt herzien. Blijft het in stand, dan zijn er vervolgens grote verschillen in de mate waarin bestuur en burger aanvullende afspraken maken. De bouwzaken vormen een categorie apart: er wordt relatief weinig herzien, maar er worden des te vaker afspraken gemaakt.

Benadrukt zij echter dat deze cijfers – vanwege de geringe aantallen waarnemingen – niet meer dan een indicatie bieden van verschillen tussen de verschillende deelgebieden van het bestuursrecht.

4.6 Uitkomst van de informele aanpak bij succesvolle afronding en soort uitkomst

In welke mate komen de in hoofdstuk 3 onderscheiden (sub)categorieën van uitkomsten van de informele aanpak voor?

Tabel 5

Soort uitkomst	%	n	
Instandlating	41,8%	114	
Instandlating plus afspraak	procedurele afspraak	2,2%	6
	financiële afspraak	3,3%	9
	hulp/advies	7,3%	20
	afspraak tussen burgers	4,0%	11
	overig	0,7%	2
Herziening	oorspronkelijke besluit onrechtmatig	20,9%	57
	nieuw gebleken feiten	2,9%	8
	'nieuwe kans'	5,1%	14
	gewijzigd gebruik van discretie	9,2%	25
overig	2,6%	7	
Totaal	100%	273	

In de tabel is te zien dat het binnen de categorie 'Instandlating plus afspraak' twee keer zo vaak gaat om 'hulp/advies' en afspraken tussen burgers, dan om procedurele of financiële afspraken. Bij de categorie 'herziening' gaat het in een ruime meerderheid van de gevallen om de situatie dat het oorspronkelijke besluit onrechtmatig is. Ook de subcategorie 'gewijzigd gebruik van discretie' omvat een substantieel aantal gevallen.

4.7 Hoe vaak leidt de informele aanpak tot overeenstemming in relatie tot de aard van het besluit?

Maakt het voor de vraag of de informele aanpak met succes wordt gevolgd of dat wordt teruggevallen op de reguliere procedure, nog uit tegen wat voor soort besluit het bezwaar zich richt? De bezwaren richten zich op een groot aantal uiteenlopende categorieën besluiten. Wanneer die worden teruggebracht tot twee categorieën, het 'ordenend' bestuursrecht (onder meer: ruimtelijke ordening, handhaving, subsidies) en het 'sociale' bestuursrecht (onder meer: voorzieningen, bijstand) kan worden bekeken in hoeverre de aard van het besluit daarop van invloed is.

Tabel 6

Overeenstemming?	aard van het besluit		
	'ordenend'	'sociaal'	totaal
Ja	61%	70%	65%
Nee, formele procedure hervat	39%	30%	35%
Totaal	100%	100%	100%
N	238	185	423

Uit tabel 6 valt op te maken dat voor de door ons geanalyseerde bezwaarzaken geldt dat als het bezwaar een besluit op het terrein van het 'sociale' bestuursrecht betreft, de kans op overeenstemming iets groter is dan als het besluit het ordenend bestuursrecht betreft. Het verschil is significant.¹⁴²

¹⁴² Tau-b = -.10, p = .023

4.8 Uitkomst van de informele aanpak bij succesvolle afronding naar aard van het besluit

Maakt het voor de uitkomst van de informele aanpak nog uit tegen wat voor soort besluit het bezwaar zich richt? Dat is in tabel 7 te zien.

Tabel 7

Categorie	aard van het besluit	
	'ordenend'	'sociaal'
Instandlating	40,0%	44,1%
Instandlating plus afspraak	procedurele afspraak	3,8%
	financiële afspraak	4,8%
	hulp/advies	5,5%
	afpraak tussen burgers	7,6%
	overig	1,4%
Herziening	oorspronkelijke besluit onrechtmatig	19,3%
	nieuw gebleken feiten	1,4%
	'nieuwe kans'	4,1%
	gewijzigd gebruik van discretie	9,0%
	overig	4,1%
Totaal	100%	100%
N	145	127

Tabel 7 laat zien dat de frequentie waarmee de verschillende uitkomsten voorkomen, niet sterk verschilt tussen het 'ordenend' en het 'sociale' bestuursrecht. Het meest opvallende verschil is ook het gemakkelijkst te verklaren: afspraken tussen burgers doen zich wel voor in het ordenend bestuursrecht, niet in het 'sociale'. Andere (beperkte) verschillen betreffen de subcategorieën 'hulp/advies' en 'nieuw gebleken feiten' (die doen zich beide vaker voor in het 'sociale' bestuursrecht dan in het 'ordenend' bestuursrecht).

Al met al kan worden geconcludeerd dat er weliswaar een grote variëteit aan uitkomsten is, maar dat de overgrote meerderheid ervan valt onder een beperkt aantal van de onderscheiden (sub)categorieën. De vier (sub)categorieën die het vaakst voorkomen (instandlating, instandlating plus hulp/advies, herziening omdat het oorspronkelijke besluit onrechtmatig is, herziening vanwege gewijzigd gebruik van discretie) dekken tezamen 80% van de uitkomsten.

5

Rechtmatigheids- risico's

5.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 zijn de verschillende mogelijke uitkomsten van de informele aanpak gerubriceerd. Drie categorieën zijn onderscheiden ('instandlating', 'instandlating plus afspraak' en 'herziening') Daarbinnen hebben we onderscheid gemaakt tussen een aantal subcategorieën. Geldt voor een of meer van die (sub)categorieën dat er een risico is dat de uitkomst *niet* voldoet aan de eis dat die rechtmatig is, hetzij omdat de bezwaarmaker meer, hetzij omdat hij minder krijgt dan waar hij op grond van het recht aanspraak op kan maken? Voor elk van de drie categorieën maken we daar een aantal opmerkingen over. We beginnen bij de categorie 'herziening', vervolgen met de 'instandlating plus afspraak' en sluiten af met de categorie 'instandlating'.

5.2 Rechtmatigheidsrisico's in geval van herziening

De uitkomst 'herziening' is in vier subcategorieën onderverdeeld. Voor de eerste, 'oorspronkelijke besluit onrechtmatig', is er geen reden te veronderstellen dat het risico dat ten onrechte wordt aangenomen dat het oorspronkelijke besluit onrechtmatig was en dus herzien moet worden, groter is dan in een reguliere bezwaarprocedure. Uit de weergegeven casus blijkt dat de onrechtmatigheid van het oorspronkelijke besluit veelal is gelegen in het feit dat aanvankelijk te weinig onderzoek naar de voor het besluit relevante feiten is gedaan. In alle gevallen lijkt sprake van een situatie waarin herziening, gezien het gewijzigde zicht op de feiten, onvermijdelijk is.

Voor de tweede subcategorie, 'nieuwe feiten', geldt hetzelfde. Ook hier is steeds sprake van een situatie dat de feiten zoals die zijn vast komen te staan tijdens de bezwaarprocedure, het onvermijdelijk maken dat het bestreden besluit wordt gewijzigd.

Ook bij de subcategorie 'nieuwe kans' is niet van bijzondere risico's sprake. Immers, de rechter gunt het bestuur alle vrijheid om bij de beoordeling van het bezwaar tegen het buiten behandeling laten van een aanvraag gegevens te betrekken die de bezwaarmaker heeft verzuimd voorafgaand aan het besluit aan het bestuur te verstrekken en zo te komen tot een inhoudelijke beoordeling van een aanspraak van een bezwaarmaker, in reactie op zijn bezwaar tegen een besluit met een louter procedurele inhoud.¹⁴³

Ten slotte de herziening op grond van 'gewijzigd gebruik van discretie'. Deze subcategorie kan een risico inhouden, hetzij omdat het bestuur ter wille van het bereiken van overeenstemming zijn eigen discretie ruimer uitlegt dan gerechtvaardigd is, bezien vanuit de inhoud van de bevoegdheid, hetzij omdat het bestuursorgaan de visie van de bezwaarmaker over de feiten te gemakkelijk accepteert.

¹⁴³ Schreuder-Vlasblom 2013, p. 519.

De beschreven casus bieden wel voorbeelden van een ruimhartige interpretatie door het bestuur van de reikwijdte van diens bevoegdheid, maar niet van een overduidelijke overschrijding ervan. En mochten er al casus zijn waarbij de vraag naar overschrijding zich opdringt, dan betreft het niet een overschrijding die de betrokkene veel meer geeft dan waar hij recht op heeft.

5.3 Rechtmatigheidsrisico's in geval van instandlating plus afspraak

Wat zijn de rechtmatigheidsrisico's bij de categorie uitkomsten die als 'instandlating plus afspraak' zijn betiteld? Het risico bij een financiële afspraak is dat geld wordt ingezet als smeermiddel. De overheid geeft de burger iets waar hij geen aanspraak op heeft. Bij procedurele afspraken bestaat niet het gevaar dat de burger iets krijgt waar hij materieel gezien geen recht op heeft, wel dat het bestuur onevenredig veel tijd en energie kwijt is met het vaststellen van de aanspraak van de burger. Bij de subcategorie 'hulp/advies' is evenmin sprake van een rechtmatigheidsrisico, wel van het risico van taakvervaging. Hoe ver strekt de verantwoordelijkheid van het bestuur om een burger van advies te dienen en bij te staan in een probleem ter zake waarvan het bestuur geen bevoegdheden bezit of waar het bestuur de burger niet ter wille kan zijn door het uitoefenen van zijn bevoegdheden? Tot slot de afspraken tussen burgers. Hier is het risico dat het bestuur meewerkt aan oplossingen die in strijd zijn met het recht.

Wordt meer in detail gekeken naar de casus die vallen onder de categorie 'instandlating plus afspraak', dan valt op dat het handelen van het bestuursorgaan zonder uitzondering weinig verstrekkend is. Advies houdt weinig meer in dan dat de burger naar de juiste afdeling of instantie wordt verwezen, hulp dat het bestuur met een kleine moeite de burger een groot plezier kan doen. Hetzelfde geldt voor de inhoud van de onder auspiciën van bestuursorganen tussen burgers bereikte overeenstemming. De onder de noemer 'instandlating plus afspraak' te scharen oplossingen *kunnen* verstrekkend zijn, maar de in het kader van dit onderzoek waargenomen oplossingen waren dat zonder uitzondering *niet*.

5.4 Rechtmatigheidsrisico's in geval van instandlating

Zijn er ook risico's verbonden aan de informele aanpak, wanneer die als uitkomst heeft dat het besluit waar bezwaar tegen is gemaakt, in stand blijft? Ter beantwoording van die vraag loont het de moeite eerst nog kort in ogenschouw te nemen hoe de informele aanpak van bezwaren is georganiseerd.

In hoofdstuk 2 is beschreven dat de behandeling van het bezwaar er mee begint dat telefonisch contact wordt opgenomen met de bezwaarmaker, veelal door de bezwaarsecretaris, soms door een ambtenaar van de vakafdeling. Is het de bezwaarsecretaris die belt, dan heeft deze voorafgaand daaraan veelal het dossier van de zaak bekeken en/of contact gehad met de vakafdeling, maar dit is niet steeds het geval. Het vervolg van de informele aanpak na het telefoongesprek verschilt. De bezwaarmaker kan in het telefoongesprek besluiten zijn bezwaar in te trekken. Het telefoongesprek kan ook leiden tot de afspraak verder te praten. Dat kan in allerlei verschillende constellaties (opnieuw een telefoongesprek, een gesprek bij het bestuursorgaan, een gesprek bij de bezwaarmaker thuis) en met allerlei verschillende betrokkenen (behalve de bezwaarmaker zelf kunnen dat zijn: de bezwaarsecretaris, een ambtenaar van de vakafdeling die direct bij de totstandkoming van het besluit is betrokken, een ambtenaar van de vakafdeling voor wie dat juist niet geldt, een bestuurder, een onafhankelijke buitenstaander). Echter, hoe de informele aanpak ook verloopt, voor de bezwaaradviescommissie is in beginsel geen rol weggelegd.

De informele aanpak kan inhouden dat de rechtmatigheid van het oorspronkelijke besluit grondig tegen het licht wordt gehouden, maar gegarandeerd is dat niet. Een uitvoerige beoordeling van de rechtmatigheid van het besluit waar bezwaar tegen is gemaakt, zal plaatsvinden als de vakafdeling en/of de bezwaarbehandelaar aan de rechtmatigheid daarvan twijfelen. Maar zijn de bezwaarbehandelaar en de vakafdeling het er direct over eens dat het besluit waar bezwaar tegen is gemaakt onrechtmatig is en herzien moet worden, of juist dat het rechtmatig is en dus niet herzien hoeft te worden, dan zal aan de beoordeling van de rechtmatigheid van het bestreden besluit weinig tijd en energie worden besteed.

Is het besluit rechtmatig, dan is het aan de vakafdeling de twijfel daarover bij de bezwaarmaker en/of de bezwaarbehandelaars weg te nemen. Maar is het besluit onrechtmatig met als consequentie dat het herzien zou moeten worden, hoe komt dat in de informele aanpak aan het licht? Idealiter wordt de onrechtmatigheid door de vakafdeling onderkend. Echter, dat is nu juist de plaats waar het onrechtmatige besluit tot stand is gekomen en waar de kans dus het kleinst is dat het besluit onbevungen en kritisch tegen het licht wordt gehouden. In de op traditionele wijze georganiseerde bezwaarprocedures vervult de bezwaaradviescommissie de rol van onbevungen en kritische beoordelaar van de rechtmatigheid van het bestreden besluit.¹⁴⁴ Bij de informele aanpak is de bezwaaradviescommissie niet direct in beeld. Is de bezwaarsecretaris, bij het ontbreken van de bezwaaradviescommissie, mans genoeg om de onrechtmatigheid van een in bezwaar aangevochten besluit op het spoor te komen? In het slechtste geval zijn zowel vakafdeling als bezwaarsecretaris er ten onrechte van overtuigd dat het bestreden besluit rechtmatig is en slaagt de bezwaarsecretaris er in – vanwege zijn communicatieve vaardigheden – de bezwaarmaker deelgenoot van die overtuiging te maken. De uitkomst van de informele aanpak is dan dat de bezwaarmaker het bezwaar intrekt omdat hij zich er ten onrechte van heeft laten overtuigen dat het besluit waar hij bezwaar tegen heeft gemaakt rechtmatig is.

Ambtenaren aan wie wij de vraag voorlegden hoe groot zij het risico achtten dat in hun organisatie vanwege de wijze waarop de informele aanpak is georganiseerd, onrechtmatige besluiten onopgemerkt blijven, reageerden daar verschillend op. De reacties bewogen zich tussen twee uitersten. Het ene uiterste was de opmerking dat de informele aanpak vergt dat bezwaarsecretarissen kunnen inschatten bij welke van de in bezwaar aangevochten besluiten reden is voor twijfel aan de rechtmatigheid ervan, dat die besluiten het verdienen op hun juridische houdbaarheid te worden onderzocht en dat bij het verkrijgen van zekerheid over de juridische houdbaarheid een rol voor de bezwaaradviescommissie kan zijn weggelegd. Het andere uiterste was de opmerking dat als in een conflict tussen bestuur en burger beide tevreden zijn over de uitkomst, van secundair belang is of het door het bestuur gehandhaafde of gewijzigde besluit rechtmatig of onrechtmatig is.

¹⁴⁴ Zij het uiteraard alleen als bij de leden daarvan voldoende juridische kennis en kritisch vermogen aanwezig is.

5.5 Factoren die bijdragen aan een correcte beoordeling van de rechtmatigheid bij instandlating

In paragraaf 1.3, waarin de onderzoeksopzet is beschreven, is opgemerkt dat over de juridische kwaliteit van de informele bezwaarbehandeling minder stellige conclusies zijn te trekken als de uitkomst is dat het besluit blijft zoals het is, dan als het wordt gewijzigd. Op basis van de door ons geanalyseerde bezwaarzaken waarvan de uitkomst was dat het besluit ongewijzigd bleef, valt *niet* te zeggen of de uitkomst van die bezwaarprocedures in overeenstemming is met de eis dat de besluiten die het bestuur neemt, rechtmatig zijn.

We kunnen, op grond van de inventarisatie van de uiteenlopende manieren waarop de informele aanpak is georganiseerd, echter *wel* iets zeggen over factoren die er aan bijdragen dat de vraag of een met toepassing van de informele aanpak heroverwogen besluit rechtmatig is, correct wordt beantwoord.

1. Van belang is in de eerste plaats dat de regie van de informele aanpak in handen ligt van een ambtenaar die speciaal is belast met de behandeling van bezwaren en niet betrokken is geweest bij de totstandkoming van het in bezwaar ter discussie gestelde besluit. Idealiter maakt die ambtenaar deel uit van een team van meerdere ambtenaren, waarin voldoende kennis is verenigd over de verschillende deelgebieden van het bestuursrecht waar de bezwaren betrekking op hebben, zodat hij inhoudelijk op voet van gelijkheid met de vakafdeling waar het besluit is genomen, het gesprek kan aangaan over de rechtmatigheid van het in bezwaar ter discussie gestelde besluit.
2. In de tweede plaats is van belang dat de ambtenaar die in het overleg over de afhandeling van het bezwaar optreedt als vertegenwoordiger van de vakafdeling, voldoende afstand heeft tot het in bezwaar bestreden besluit. Idealiter is dat niet de ambtenaar die het besluit heeft genomen, maar een collega, zij het wel een die goed thuis is in de wettelijke regeling ter uitvoering waarvan dat besluit is genomen en die daarmee even deskundig maar wel meer onbevungen is dan de ambtenaar die het besluit heeft genomen.
3. In de derde plaats is van belang dat desgewenst snel externe juridische expertise beschikbaar is. Als in het gesprek tussen bezwaarmaker, vakafdeling en bezwaarsecretaris blijkt van twijfel bij een of meer van de betrokkenen over de rechtmatigheid van het besluit, moet er de mogelijkheid zijn om de vraag naar de juridische houdbaarheid van het besluit voor te leggen aan een deskundige buitenstaander. De bezwaaradviescommissie zou op dit punt een nuttige rol kunnen spelen.

6

Conclusie

Hoe een bezwaar ook wordt behandeld, regulier of met toepassing van de informele aanpak, steeds is de vraag aan de orde hoe kan worden bereikt dat de uitkomst van de procedure niet alleen door de bij het bezwaar betrokken partijen wordt aanvaard, maar ook in overeenstemming is met de aan bestuursorganen te stellen eis van doelmatige en rechtmatige besluitvorming. De centrale vraag in dit onderzoek is in hoeverre de informele aanpak het gevaar in zich bergt dat sommige bezwaarmakers meer krijgen dan waar ze recht op hebben (omdat bezwaarbehandelaars rechtmatigheidsgrenzen overschrijden om een aanvaardbare oplossing te bereiken) en andere juist minder (omdat bezwaarbehandelaars niet onderkennen dat het bestreden besluit onrechtmatig is en de bezwaarmaker ten onrechte accepteert dat het besluit zo blijft als het is).

Op basis van een analyse van de uitkomst van enkele honderden met toepassing van de informele aanpak behandelde bezwaren – gericht op de vraag naar de rechtmatigheid daarvan – kan worden geconcludeerd dat er geen aanwijzingen zijn dat de informele aanpak op dit het punt als een riskante onderneming moet worden beschouwd.

Desondanks zijn aan elk van de in onze analyse onderscheiden uitkomsten van de informele aanpak ('instandlating', 'instandlating plus afspraak' en 'herziening') wel enige risico's verbonden. Wellicht zijn de risico's bij de uitkomsten die als 'instandlating plus afspraak' zijn betiteld relatief het grootst, maar voor die uitkomsten geldt tevens dat de risico's het meest zichtbaar zijn en bovendien betreft het getalsmatig de meest bescheiden categorie uitkomsten van de informele aanpak.

Voor wat betreft de uitkomst 'herziening' geldt het risico dat de bezwaarmaker meer krijgt dan waar hij recht op heeft. Het is het primair aan de vakafdeling om te waarborgen dat wordt voldaan aan eis van rechtmatige besluitvorming en dat dat risico zich niet realiseert. De casusbeschrijvingen van de uitkomsten die onder deze categorie vallen kunnen in dat opzicht als geruststellend worden gekarakteriseerd: ze geven geen aanleiding te veronderstellen dat bezwaarmakers te royaal worden bedeed.

Bij de uitkomst 'instandlating' is het omgekeerde risico aan de orde: de bezwaarmaker krijgt minder dan waar hij recht op heeft. Van belang is hier dat de wijze waarop de informele aanpak is georganiseerd, voldoende compensatie biedt voor het wegvallen van de bezwaaradviescommissie als instantie die in elke bezwaarzaak een onbevangen en deskundig oordeel geeft over de juridische kwaliteit van het bestreden besluit.



De auteurs

Prof. mr. A.T. (Bert) Marseille (Leeuwarden, 1961) studeerde juridische bestuurswetenschappen, rechten en sociologie aan de Rijksuniversiteit Groningen. In 1993 promoveerde hij bij prof.dr. M. Herweijer en prof.mr. M. Scheltema op de voorspelbaarheid van bestuurshandelen. Van 1994 tot 1999 werkte hij bij de rechtbank Assen, sector bestuursrecht. Vanaf oktober 1999 werkt hij weer bij de vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde, tot juni 2002 als post-doc, daarna als universitair docent, en vanaf 2005 als universitair hoofddocent. Sinds 1 maart 2011 is hij tevens verbonden aan de Universiteit van Tilburg, als bijzonder hoogleraar empirische bestudering van het bestuursrecht. Voorts is hij bestuurslid van de VAR Vereniging voor Bestuursrecht, redacteur van het Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht, vaste annotator van AB Rechtspraak Bestuursrecht, redacteur van Commentaar Algemene wet bestuursrecht, rechterplaatsvervanger bij de Rechtbank Noord-Nederland en lid van een bezwaaradviescommissie.

Mr. dr. H.D. (Hanna) Tolsma (Leeuwarden, 1980) is in 1998 is begonnen met de studie Nederlands Recht aan de Rijksuniversiteit Groningen. In 2003 heeft zij de studie afgerond met als afstudeerrichting staats- en bestuursrecht. Na haar afstuderen is zij een half jaar werkzaam geweest bij de vakgroep Algemene Rechtswetenschap en Rechtsgeschiedenis. In januari 2004 is zij bij de vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde aangesteld als promovendus. Het onderzoek is in augustus 2008 afgerond met het proefschrift: Bemiddelend bestuur. Juridische aspecten van bemiddeling bij de bestuurlijke besluitvorming. Daarna is zij als universitair docent werkzaam geweest en sinds 1 juli 2009 als postdoctorandus. Naast het onderzoek is zij werkzaam als rechter-plaatsvervanger bij de Rechtbank Noord-Nederland en als plaatsvervangend lid van de Commissie rechtsbescherming van de provincie Drenthe.

Mr. dr. K.J. (Kars) de Graaf (Bedum, 1976) is universitair hoofddocent bestuursrecht en omgevingsrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen, waar hij in 1999 afstudeerde in het Nederlands recht (hoofdrichtingen privaats-, bedrijfs- en publiekrecht). Sinds 1999 is Kars verbonden aan de vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Faculteit Rechtsgeleerdheid. Hij promoveerde op 2 december 2004 bij prof.mr. D.A. Lubach en prof.mr. H.E. Bröring op een rechtsvergelijkend onderzoek naar de mogelijkheden en consequenties van schikken in bestuursrechtelijke procedures. Kars is jurisprudentie-redacteur/annotator van de AB en Milieu en Recht en redacteur van digitale commentaar op de Awb (Sdu Opmaat). Hij is daarnaast managing editor van de Review of European Administrative Law, lid van een bezwaarschriftencommissie en rechter-plaatsvervanger bij de Rechtbank Noord-Nederland.

