Het gebruik van de bevoegdheid af te zien van horen in bezwaar

Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Bert Marseille, Heinrich Winter, Marc Wever & Angelique Damen-Wildeboer

Rijksuniversiteit Groningen, vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde

Juni 2023

1. Inleiding

1.1 Achtergrond van het onderzoek

De bestuursrechtelijke bezwaarprocedure is de meest gebruikte formele geschilbeslechtingsprocedure in Nederland.[1] Jaarlijks worden honderdduizenden bezwaren behandeld door de honderden bestuursorganen die Nederland rijk is.[2] Het grootste deel van de bezwaren betreft besluiten van grote uitvoeringsorganisaties,[3] zoals de Belastingdienst, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

De Algemene wet bestuursrecht (Awb), waarin de bezwaarprocedure is geregeld, laat bestuursorganen veel vrijheid in de manier waarop ze die procedure vormgeven. Maar hoe ze dat ook doen, ze moeten de bezwaarmaker de kans bieden zijn bezwaar mondeling toe te lichten, zo blijkt uit artikel 7:2 Awb ('Voordat een bestuursorgaan op het bezwaar beslist, stelt het belanghebbenden in de gelegenheid te worden gehoord'). De memorie van toelichting bij de Awb noemt daarvoor vier redenen.

Horen biedt in de *eerste* plaats de bezwaarmaker de mogelijkheid zijn mening mondeling naar voren te brengen. "En aangezien niet iedereen in staat is zijn gedachten even goed schriftelijk te formuleren", aldus de memorie van toelichting bij de Awb, "is dit voor velen de beste methode om hun zienswijze toe te lichten." In de *tweede* plaats kan horen nadere informatie opleveren die voor de beoordeling van het bezwaar van belang is. In de *derde* plaats maakt horen het mogelijk te zoeken naar een oplossing voor het probleem dat reden was om bezwaar te maken. In de *vierde* plaats is horen van belang voor het vertrouwen van de burger in de overheid, "omdat", aldus de memorie van toelichting, "hij er van overtuigd kan raken dat aan zijn bezwaren ernstig aandacht is besteed. Zo hij al geen gelijk krijgt, kan hem toch duidelijk worden dat met zijn standpunt rekening is gehouden. (…) Door uitwisseling van informatie en wederzijdse standpunten kan het vertrouwen van de burger in de overheid worden versterkt."[4]

Al is de tekst van de memorie van toelichting op de Awb dertig jaar oud, hij is nog steeds actueel. De memorie van toelichting sluit aan bij ontwikkelingen die zich het afgelopen decennium bij de behandeling van bezwaren hebben voorgedaan en die sinds de toeslagenaffaire in een stroomversnelling zijn gekomen. Het betreft het besef van het belang van persoonlijk contact tussen bestuursorgaan en burger. Dat besef is gevoed door ideeën over de responsieve rechtsstaat, waarin – kort gezegd – de burger er niet is voor de overheid, maar de overheid er is voor de burger, en waarin de overheid streeft naar besluiten die als rechtvaardig kunnen worden aanvaard.[5] Van belang zijn daarnaast ervaringen in de praktijk van de bezwaarbehandeling, zoals het positieve effect dat uitgaat van het bellen met bezwaarmakers, direct nadat een bezwaar is ingediend.[6]

---

[1] M.J. ter Voert & C.M. Klein Haarhuis*, Geschilbeslechtingsdelta 2014: over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*, Den Haag: WODC 2014, p. 37.

[2] In veel publicaties wordt het getal 2,6 miljoen genoemd, Zie: M. Herweijer & J.L. Lunsing, *Hoe beleven burgers de bezwaarprocedure*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2011.

[3] Ter Voert & Klein Haarhuis 2014, p. 40.

[4] Zie: www.pgawb.nl.

[5] Zie: M. Scheltema, 'Bureaucratische rechtsstaat of responsieve rechtsstaat', *NTB* 2015/37, D. Allewijn, 'Het rapport "De praktijk van de nieuwe zaaksbehandeling in het bestuursrecht"', *NTB* 2016/29, p. 222. Behalve de notie van de responsieve rechtspraak moeten ook die van het belang van maatwerk en van ervaren procedurele rechtvaardigheid worden genoemd. Zie respectievelijk: Y.E. Schuurmans, A.E.M. Leijten & J.E. Esser, *Bestuursrecht op maat*, Leiden: Universiteit Leiden 2020, en: André Verburg, *Bestuursrechtspraak in Balans. Bejegening, beslechting en bewijs* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom juridisch 2019.

[6] M. Wever, 'De do's en dont's voor de informele behandeling van bezwaren', *JBplus* 2020/4, p. 12-23.

Ondanks het belang van contact tussen bestuursorgaan en bezwaarmaker bestaan er uitzonderingen op de hoorplicht. Zo kan het bestuursorgaan onder meer van horen afzien als evident is dat het bezwaar niet-ontvankelijk of ongegrond is. Art. 7:3, aanhef en onder a en b Awb bepalen daarover respectievelijk: "Van horen van een belanghebbende kan worden afgezien als het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk is" en: "Van horen van een belanghebbende kan worden afgezien als het bezwaar kennelijk ongegrond is."[7]

Wat zou voor bestuursorganen reden kunnen zijn om, als evident is dat het bezwaar ongegrond is, wel of niet van horen af te zien? Bedrijfsmatige overwegingen, zoals snelheid en kosten, pleiten er voor het horen achterwege te laten. En uiteraard zal niemand gekant zijn tegen het afzien van horen als dat geen meerwaarde heeft voor de behandeling van een bezwaar. Maar is horen wel altijd overbodig als het bezwaar niet-ontvankelijk of ongegrond is? Bestuursorganen die zich achter het ideaal van de responsieve rechtsstaat hebben geschaard, zullen, ook als is voldaan aan de voorwaarden om af te zien van horen, er veelal toch voor kiezen de bezwaarmaker de kans te bieden zijn bezwaar mondeling toe te lichten. De afweging die daaraan ten grondslag ligt richt zich sterk op de relatie met de bezwaarmakende burger.

De afgelopen periode zijn kanttekeningen geplaatst bij de bevoegdheid van bestuursorganen om van horen af te zien als een bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is. Scheltema stelt dat horen niet alleen van meerwaarde kan zijn als een bezwaar mogelijk kans van slagen heeft, maar ook als dat juist niet het geval is. Hij schrijft over de toepassing van art. 7:3 Awb:

> "De bepaling is ingegeven door de gedachte dat het horen nauwelijks nog relevant kan zijn voor de beslissing op bezwaar: het is al direct duidelijk dat het bezwaar nergens op slaat. Maar vanuit de gedachte van procedurele rechtvaardigheid kan men tot de tegenovergestelde conclusie komen: de betrokken burger is kennelijk zo slecht op de hoogte van zijn rechtspositie dat juist met hem een gesprek nodig is om het vertrouwen te geven of te herstellen dat de overheid serieus met zijn belangen omgaat."[8]

Scheltema ziet derhalve minstens zo veel reden om te horen in de situatie dat een bezwaar kansloos is als in een situatie dat een bezwaar kans van slagen heeft. Schuurmans, Leijten en Esser geven – in aansluiting op de analyse van Scheltema – de wetgever in overweging artikel 7:3, aanhef en onder b Awb te laten vervallen.[9]

Voor de vraag in hoeverre het aanbeveling verdient om artikel 7:3, aanhef en onder a en b Awb te wijzigen dan wel te schrappen, is het van belang inzicht te hebben in het gebruik ervan door bestuursorganen. Daarover is ons geen onderzoek bekend. Dit onderzoek beoogt in die leemte te voorzien.

[7] Daarnaast kan, blijkens art. 7:3, aanhef en onder c, d en e Awb, van horen worden afgezien als de belanghebbende heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord, als de belanghebbende niet binnen een door het bestuursorgaan gestelde redelijke termijn verklaart dat hij gebruik wil maken van het recht te worden gehoord of als volledig wordt tegemoetgekomen aan het bezwaar en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen kunnen worden geschaad.

[8] M. Scheltema. 'Wetgeving in de responsieve rechtsstaat', *Regelmaat* 2018/3, p. 120-131.

[9] Schuurmans, Leijten & Esser 2020, p. 71.

1.2 Vraagstelling en onderzoeksopzet

In het onderzoek staat de volgende vraag centraal:

> *Welk verschillen zijn er tussen bestuursorganen in de frequentie waarmee ze bij het behandelen van bezwaren gebruik maken van de bevoegdheid om af te zien van het horen omdat het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is (art. 7:3, aanhef en onder a en b Awb) en hoe kunnen die verschillen worden verklaard?*

Gezien de vraagstelling ligt het voor de hand het onderzoek ter beantwoording ervan in twee delen te verdelen. Allereerst inventariseren we hoe frequent de beide bevoegdheden worden gebruikt. Daarna zoeken we een verklaring voor verschillen tussen bestuursorganen in de frequentie van het gebruik.

1.3 Indeling van dit rapport

Voordat we in hoofdstuk 3 en 4 verslag doen van de resultaten van het kwantitatieve en het kwalitatieve deel van het onderzoek, formuleren we eerst in hoofdstuk 2, op basis van de wetsgeschiedenis en de literatuur over de bezwaarprocedure een aantal hypothesen over het gebruik door overheidsorganisaties van de bevoegdheid van art. 7:3 onder a en b Awb om af te zien van horen als het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is. In hoofdstuk 3 is het kwantitatieve deel van het onderzoek aan de orde. In het hoofdstuk wordt beschreven hoe de gegevens over de frequentie van het gebruik van 7:3 onder a en b Awb zijn verzameld, wat daaruit blijkt over de toepassing van die bevoegdheden en in hoeverre de uitkomsten van het kwantitatieve onderzoek de in hoofdstuk 2 geformuleerde hypothesen bevestigen. In hoofdstuk 4 wordt verslag gedaan van de documentstudie en de interviews die we bij een aantal overheidsorganisaties hebben gehouden over de toepassing van art. 7:3 onder a en b Awb. We sluiten het onderzoek in hoofdstuk 5 af met een aantal conclusies.

2. Horen in de bezwaarprocedure

2.1 Inleiding

Wordt een belanghebbende geconfronteerd met een besluit waarmee hij het niet eens is, dan heeft hij in beginsel tot zes weken nadat dat besluit bekend is gemaakt (art. 6:7 Awb) de tijd om schriftelijk bezwaar in te dienen bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen (art. 6:4 lid 1 Awb). Het bestuursorgaan bevestigt de ontvangst van het bezwaar (art. 6:14 Awb). Indien het bezwaar ontvankelijk is, vindt op grondslag daarvan een heroverweging van het bestreden besluit plaats (art. 7:11 Awb). In het kader van de heroverweging stelt het bestuursorgaan de belanghebbenden in de gelegenheid om te worden gehoord (art 7:2 Awb), alvorens op het bezwaar te beslissen. Voor zover de heroverweging daartoe aanleiding geeft, herroept het bestuursorgaan het bestreden besluit en neemt het voor zover nodig in de plaats daarvan een nieuw besluit (art. 7:11 Awb).

De hoorzitting is een essentieel onderdeel van de bezwaarprocedure:

> "Het horen dient als waarborg voor het bestuursorgaan en belanghebbenden om tot een zorgvuldige en zo mogelijk oplossingsgerichte heroverweging van de besluitvorming te komen, teneinde tijdrovende procedures bij de bestuursrechter te voorkomen. (…) Het horen is erop gericht om nadere informatie te verkrijgen, zodat het bestuursorgaan over alle feiten en omstandigheden beschikt teneinde een volledige heroverweging van het bestreden besluit te kunnen verrichten."[10]

Aldus biedt de hoorzitting de bezwaarmaker de kans het bezwaarschrift mondeling toe te lichten en biedt het horen het bestuursorganen de mogelijkheid om voor de besluitvorming op het bezwaar relevante informatie boven tafel te krijgen. Daarnaast kan tijdens de hoorzitting worden gekeken of een oplossing gevonden kan worden voor het geschil dat de aanleiding was voor het bezwaar en een bijdrage te leveren aan de acceptatie van het bestreden besluit en de beslissing op bezwaar.

In dit hoofdstuk gaan we in op de mogelijkheden die de Awb biedt voor het vormgeven van de hoorzitting en op de vraag wat moet worden verstaan onder *kennelijk* niet-ontvankelijk en *kennelijk* ongegrond. We eindigen met enkele *veronderstellingen* over de wijze waarop in de praktijk de bevoegdheid die is neergelegd in art. 7:3 Awb wordt gebruikt.

2.2 Vormgeving van het horen

De Awb biedt bestuursorganen verschillende mogelijkheden wat betreft de vraag wie bezwaarmaker(s) mogen horen. Het bestuursorgaan mag zelf het horen voor zijn rekening nemen, hetgeen bij de invoering van de Awb in 1994 in het algemeen zelfs wenselijk werd geacht. Wel werd erkend dat dit niet altijd haalbaar zou zijn.[11] Naast zelf horen kan het bestuursorgaan ervoor kiezen het horen over te laten aan een of meer ambtenaren. Tot slot kan het horen worden opgedragen aan een of meerdere personen die niet werkzaam zijn voor het bestuursorgaan, die vervolgens een advies uitbrengen over de te nemen beslissing op het bezwaar. Ook zijn allerlei mengvormen denkbaar. Het enige wat de Awb uitsluit, is dat een ambtenaar die het bestreden besluit heeft voorbereid het horen voor zijn rekening neemt (art. 7:5 Awb).

[10] ABRvS 25 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1365.
[11] Dat blijkt uit de memorie van toelichting bij art. 7:5 Awb, Zie: Daalder, De Groot & Van Breugel 1994, p. 340 e.v.

Uit onderzoek blijkt dat er sprake lijkt van een verband tussen het soort en het aantal besluiten waartegen bezwaar wordt gemaakt en de keuze voor een wijze van horen. Bestuursorganen horen wanneer het gaat over grote aantallen bezwaren veelal ambtelijk. Bestuursorganen die een relatief beperkt aantal bezwaren per jaar behandelen, kiezen vaker voor een externe bezwaaradviescommissie. Ook komt het regelmatig voor dat de behandelingswijze binnen een bestuursorgaan varieert aan de hand van het soort besluit dat ter discussie staat. Een aantal grote gemeenten (Rotterdam, Groningen) hoort bijvoorbeeld in het sociaal domein ambtelijk en in het ruimtelijk bestuursrecht met een externe bezwaaradviescommissie.[12]

De informele aanpak

De in art. 7:2 Awb opgenomen verplichting om bezwaarmakers de gelegenheid te bieden te worden gehoord, doet niet af aan de mogelijkheden voor bestuursorganen om te proberen bezwaren naar tevredenheid van de bezwaarmaker op te lossen, zonder de in de Awb geregelde procedure te volgen. Bestuursorganen kunnen bijvoorbeeld een of meerdere informele contactmomenten met burgers organiseren, in de vorm van een telefoontje en/of een gesprek of overleg tussen ambtenaren van het bestuursorgaan en de bezwaarde(n) en eventuele andere belanghebbenden. In de praktijk wordt door veel bestuursorganen kort na het ontvangen van een bezwaarschrift contact gezocht met de indiener ervan, en in dat telefoongesprek onderzocht of er een oplossing gevonden kan worden voor het bezwaar. Soms houdt die oplossing in dat het bestuursorgaan het besluit aanpast, soms is uitleg of toelichting van het bestreden besluit voldoende en accepteert de indiener het besluit zoals het oorspronkelijk is genomen. In elk geval, zo blijkt uit onderzoek, is een 'echte' hoorzitting na de informele aanpak vaak niet meer nodig.[13]

2.3 Uitzonderingen op de hoorplicht

Aangezien het horen een centrale plek inneemt in de bezwaarprocedure, is het begrijpelijk dat de Awb slechts een beperkt aantal uitzonderingen kent op de plicht een belanghebbende in de gelegenheid te stellen om te worden gehoord. Deze zijn limitatief opgesomd in art. 7:3 Awb. Doet een van de in die bepaling genoemde situaties zich voor, dan mag worden afgezien van het horen, maar dat is geen verplichting.[14] In dit onderzoek staan de eerste twee uitzonderingen op de hoorplicht die art. 7:3 Awb noemt centraal. Het betreft de omstandigheid dat het ingediende bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is. Hierna bespreken wij kort wat deze uitzonderingsgronden inhouden.

[12] Wever 2019.

[13] Dit blijkt onder meer uit onderzoek dat is uitgevoerd in het kader van het project 'Prettig contact met de overheid' (zie: L. van der Velden, C.C.J.M. Koetsenruijter & M.C. Euwema, *Prettig contact met de overheid 2. Eindrapportage pionierstraject mediationvaardigheden: resultaten, analyses & aanbevelingen*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2010). De informele aanpak is afhankelijk van de instemming van belanghebbenden. Wenst een belanghebbende een reguliere hoorzitting (in overeenstemming met art. 7:5 en/of 7:13 Awb) in plaats van een informeel overleg of ondanks dat met hem al informeel overleg is gevoerd naar aanleiding van zijn bezwaar, dan moet het bestuursorgaan aan die wens gehoor geven. Enkel in de gevallen omschreven in art. 7:3 Awb mag immers van een hoorzitting worden afgezien.

[14] Van het horen mag worden afgezien indien aan het bezwaar volledig tegemoet wordt gekomen en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen kunnen worden geschaad (art. 7:3 onder e Awb). Van het horen mag verder worden afgezien als een belanghebbende zelf heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord. Twee situaties kunnen zich voordoen. Allereerst mag een bestuursorgaan een belanghebbende vragen of deze prijs stelt op een hoorzitting (de zogeheten antwoordkaartmethode, art. 7:3 onder d Awb). Indien de belanghebbende in reactie op die vraag niet binnen een door het bestuursorgaan gestelde redelijke termijn verklaart dat hij gebruik wil maken van het recht te worden gehoord, mag van horen worden afgezien. Ook kan een belanghebbende uit eigen beweging verklaren af te zien van het recht te worden gehoord (art. 7:3 onder c Awb).

Kennelijk niet-ontvankelijk en kennelijk ongegrond

Van een kennelijk niet-ontvankelijk bezwaar is sprake als er na lezing van het bezwaarschrift redelijkerwijs geen twijfel over mogelijk is dat het bezwaar niet-ontvankelijk is. Het beste voorbeeld van een dergelijke situatie is als de beslissing waartegen het bezwaar is gericht geen voor bezwaar vatbaar besluit betreft. Andere redenen zijn ook denkbaar, maar voorwaarde is wel dat het *evident* is dat het bezwaar niet-ontvankelijk is. Is de indiener van het bezwaar (op het eerste oog) geen belanghebbende, of is de indiendingstermijn (fors) overschreden, dan kan dat tot kennelijke niet-ontvankelijkheid van het bezwaar leiden. In veel gevallen moet eerst aanvullend onderzoek gedaan worden voordat die conclusie getrokken kan worden. Denk bijvoorbeeld aan het vragen naar de reden dat te laat bezwaar is gemaakt (in verband met de beoordeling van verschoonbaarheid, art. 6:11 Awb) of de reden dat iemand bezwaar maakt tegen een besluit waar zijn belang niet rechtstreeks bij betrokken lijkt te zijn. Uit dat onderzoek kan blijken dat er toch sprake is van een ontvankelijk bezwaar. Kortom, heeft niet-ontvankelijkheid te maken met feiten en omstandigheden die de bezwaarmaker betreffen, dan kan het bestuursorgaan niet te snel aannemen dat het bezwaar *kennelijk* niet-ontvankelijk is. Een hoorzitting kan dan de aangewezen weg zijn om erachter te komen of de eerste indruk van het bestuursorgaan klopt. Uiteraard kan ook telefonisch of schriftelijk om uitleg worden gevraagd. Blijkt vervolgens dat de indiener van het bezwaar geen belanghebbende is, of dat het bezwaar zonder goede reden te laat is ingediend, dan kan het horen alsnog achterwege blijven op grond van art. 7:3 onder a Awb.[15]

Over de betekenis van kennelijk ongegrond valt in de memorie van toelichting bij art. 7:3 Awb te lezen dat “van een kennelijk ongegrond bezwaar sprake is, wanneer uit het bezwaarschrift zelf reeds aanstonds blijkt dat de bezwaren van de indiener van het bezwaarschrift ongegrond zijn en er redelijkerwijs geen twijfel mogelijk is over die conclusie”. Vervolgens noemt de memorie van toelichting drie voorbeelden: 1. gehele of gedeeltelijke tegemoetkoming aan het bezwaar is evident in strijd met een wettelijk voorschrift; 2. het bezwaar richt zich tegen de afwijzing van een herhaalde aanvraag zonder dat in het bezwaarschrift nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden worden genoemd; 3. het bezwaar betreft een beslissing die overeenkomt met vast, door de rechter aanvaard, beleid.[16]

In de kern gaat de beoordeling of sprake is van een kennelijk ongegrond bezwaar over de verhouding tussen de aard en inhoud van het bestreden besluit en de inhoud en strekking van het bezwaar. Bij sommige bezwaren, denk aan die tegen de uitoefening van een gebonden bevoegdheid waarbij sprake is van een eenvoudig feitencomplex, dient in het bezwaar aanleiding te worden gevonden te twijfelen aan de juistheid en/of volledigheid van de aan het besluit ten grondslag gelegde feiten en gegevens. Gebeurt dat niet, of onvoldoende, dan kan op basis van het bezwaarschrift worden beredeneerd waarom evident is dat het bezwaar niet (of zelfs: nooit) tot een wijziging van het bestreden besluit kan leiden. Gaat het geschil over de uitoefening van een bevoegdheid met beleidsruimte en/of is sprake van enige mate van onzekerheid over de aan het besluit ten grondslag liggende feiten, dan zal niet snel bij voorbaat duidelijk zijn dat het bezwaar niet kan leiden tot een andersluidend besluit. De eisen die aan het bezwaar kunnen worden gesteld om voor een hoorzitting in aanmerking te komen, zijn dan

[15] De vraag is of in dergelijke gevallen strikt gesproken wel sprake is van een *kennelijk* niet-ontvankelijk bezwaar, omdat niet enkel uit het bezwaarschrift kan worden afgeleid of sprake is van een niet-ontvankelijk bezwaar. Maar als dat uit aanvullende informatie kan worden afgeleid zonder te horen kan het bezwaar alsnog niet-ontvankelijk worden verklaard. Dan is die kwalificatie in die zin relevant dat dan het horen kan worden overgeslagen.

[16] Die drie voorbeelden zijn niet erg gelukkig gekozen. Voor het eerste voorbeeld geldt dat je het bezwaarschrift niet hoeft te lezen om tot die conclusie te komen. Voor het tweede voorbeeld geldt dat als geen nieuw gebleken feiten worden genoemd, die er wel kunnen zijn en dat een hoorzitting bij uitstek de plek is om aan de bezwaarmaker uit te leggen dat zijn bezwaar nauwelijks kans maakt als hij geen nieuw gebleken feiten noemt. Bij het derde voorbeeld past de kanttekening dat het bestaan van door de rechter aanvaard beleid niet wegneemt dat discussie mogelijk is over de vraag of is voldaan aan de voorwaarden voor toepassing daarvan. Zie de noot van A.T Marseille & M. Wever bij CBb 15 mei 2018, ECLI:NL:CBB:2018:279, *AB* 2019/48.

beperkter. De aard en/of inhoud van het besluit rechtvaardigt — los van de kracht van de argumenten die er in het bezwaarschrift tegen zijn aangevoerd — dat een hoorzitting plaatsvindt. Met het enkele feit dat bezwaar is gemaakt, is in zekere zin voldoende twijfel gewekt over de juistheid van het bestreden besluit om de gelegenheid te bieden te worden gehoord.

Belangrijk om tot slot nog te noemen is dat bij een bezwaarschrift waarbij van horen wordt afgezien vanwege kennelijke niet-ontvankelijkheid, er geen inhoudelijke heroverweging van het bestreden besluit plaatsvindt. Dat is bij een kennelijk ongegrond bezwaar anders, daar wordt het bezwaar wel gewoon inhoudelijk beoordeeld maar enkel met een vereenvoudigde procedure afgedaan. Het begrip 'kennelijk' is geen onderdeel van het dictum van het besluit op bezwaar, maar een onderdeel van de motivering van de procedurele beslissing om een hoorzitting achterwege te laten.

2.4 Veronderstellingen over het gebruik van art. 7:3 onder a en b Awb

Om de impact van het schrappen van de mogelijkheid om bij kennelijk niet-ontvankelijke en kennelijk ongegronde bezwaren af te zien van het horen te onderzoeken, hebben we op basis van de hiervoor gegeven beschrijving van de bezwaarprocedure een aantal veronderstellingen geformuleerd. Die toetsen wij in de komende hoofdstukken aan de hand van objectieve gegevens (cijfers en gegevens over de afdoening van bezwaren, beleid en werkinstructies) en interviews met personen die bij een aantal bestuursorganen betrokken zijn bij de afhandeling van bezwaren.

Aan onze veronderstellingen ligt ten grondslag dat art. 7:3 Awb is geformuleerd als een bevoegdheid. Bestuursorganen mogen altijd de gelegenheid bieden te worden gehoord, ook als het ingediende bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is. Het is daarom geen gegeven dat gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om op grond van 7:3 onder a en b Awb af te zien van het horen. Dat dit gebeurt, ligt echter wel voor de hand. Het horen van bezwaarmakers kan laagdrempelig en informeel worden georganiseerd, maar brengt altijd een bepaalde werklast met zich mee. Gezien het belang van een doelmatige inzet van beperkte capaciteit, is de verwachting dat bestuursorganen de mogelijkheid om af te zien van het horen in bepaald gevallen wel zullen benutten. Tegelijkertijd is het horen een essentieel onderdeel van de bezwaarprocedure. Mede gezien de jurisprudentie over de toepassing van art. 7:3 Awb betekent dit dat bestuursorganen terughoudend moeten omgaan met de bevoegdheid af te zien van horen. Het valt dan ook op voorhand niet te verwachten dat bij een groot deel van de bezwaren wordt afgezien van het horen op grond van art. 7:3 onder a en b Awb. Onze eerste veronderstelling luidt daarom:

> *H1. Gezien het belang dat de wetgever hecht aan het horen in bezwaar, zal (naar verhouding) slechts een klein deel van de beslissingen op bezwaar worden genomen zonder hoorzitting.*

We verwachten dat de bevoegdheid om bij een kennelijk ongegrond bezwaar niet te horen, minder vaak zal worden gebruikt dan de bevoegdheid niet te horen vanwege een kennelijk niet-ontvankelijk bezwaar. De vraag of een bezwaar niet alleen ongegrond, maar zelfs *kennelijk* ongegrond is, vraagt om een ingewikkeldere beoordeling dan voor kennelijke niet-ontvankelijkheid het geval is. De meeste bezwaren zijn nu eenmaal ongegrond en zullen bij beoordelaars ervan na eerste lezing ook *overkomen* als ongegrond. Echter, dat is onvoldoende reden om van het horen af te zien. Bovendien moet in de beslissing op bezwaar niet alleen gemotiveerd worden dat het bezwaar ongegrond is, maar ook dat dit *kennelijk* het geval is en dat dus niet gehoord hoefde te worden. De vraag is of de voordelen van de toepassing van art. 7:3 onder b Awb (niet horen, geen verslag ex. art. 7:7 Awb schrijven, etc.) opwegen

tegen de nadelen (tamelijk ingewikkelde beoordeling, extra motiveringsplicht in de beslissing op bezwaar). Ook is het denkbaar dat de risico's op een rechterlijke vernietiging van het achterwege laten van horen vanwege kennelijke ongegrondheid van het bezwaar in de praktijk als zodanig hoog worden ingeschat dat om die reden het horen niet vaak zal worden overgeslagen.

De beoordeling of sprake is van een kennelijk niet-ontvankelijk bezwaar is meer zwart/wit dan bij kennelijk ongegrond het geval is. Bovendien liggen een niet-ontvankelijk en kennelijk niet-ontvankelijk bezwaar niet zover uiteen als een ongegrond en een kennelijk ongegrond bezwaar. Ook als uit enig aanvullend onderzoek (bijvoorbeeld na het stellen van een schriftelijke of mondelinge vraag om verduidelijking) blijkt dat het bezwaar niet-ontvankelijk is, kan er voor worden gekozen een hoorzitting achterwege te laten. Wij verwachten daarom dat van de mogelijkheid een niet-ontvankelijk bezwaar als *kennelijk* niet-ontvankelijk af te doen sneller gebruik zal worden gemaakt. Onze veronderstelling luidt:

> *H2. Bestuursorganen zullen kennelijke niet-ontvankelijkheid van het bezwaar vaker zien als reden om van het horen af te zien dan kennelijke ongegrondheid.*

Deze eerste twee veronderstellingen zien op de verhouding tussen niet-ontvankelijk en ongegrond en de *kennelijke* variant en over de verhouding tussen het gebruik van respectievelijk art. 7:3 onder a Awb en 7:3 onder b Awb. De vervolgvraag richt zich op eventuele verschillen tussen bestuursorganen. Ook als onze eerste veronderstellingen kloppen, hoeft dat niet te betekenen dat elk bestuursorgaan even vaak zal afzien van horen. De vraag is welke factoren van belang zijn voor de terughoudendheid waarmee bestuursorganen omgaan met de mogelijkheid gebruik te maken van art. 7:3 onder a en b Awb.

Uit de eerste evaluatie van de Awb (1996) blijkt dat de bezwaarprocedure bij zogenaamde beschikkingenfabrieken – dat wil zeggen: bij bestuursorganen die grote aantallen, sterk gebonden en grotendeels geautomatiseerde (vaak financiële) besluiten nemen – primair functioneert als correctiemechanisme. Bij die bestuursorganen ligt toepassing van art. 7:3 a en b meer voor de hand dan bij de zogeheten beschikkingenateliers, waar de besluitvorming een veel minder gestandaardiseerd karakter heeft en waar over het algemeen veel minder besluiten worden genomen. Dit mondt uit in de volgende veronderstelling:

> *H3. Bestuursorganen die een of meer kenmerken van een beschikkingenfabriek hebben, zullen relatief vaker gebruik maken van de bevoegdheid om op grond van art. 7:3 onder a en b Awb af te zien van horen.*

Tot slot vermoeden we dat de mate waarin wordt ingezet op de informele afhandeling van bezwaren van belang is. De informele aanpak kan ook van toegevoegde waarde zijn als het bestuursorgaan van oordeel is dat het bezwaarschrift *kennelijk* niet-ontvankelijk of *kennelijk* ongegrond is. Door telefonisch in contact te treden met de bezwaarmaker kan worden gesproken over het bezwaar, zonder dat daarvoor een hoorzitting hoeft te worden georganiseerd. Wij veronderstellen dat bestuursorganen die de informele aanpak toepassen, bezwaren relatief minder vaak afdoen onder verwijzing naar art. 7:3 Awb onder a en/of b Awb. We verwachten dat een telefonische toelichting van het besluit en uitleg over waarom het bezwaar niet tot een ander oordeel kan leiden, in veel gevallen zal leiden tot intrekking van het bezwaar of er ten minste voor zorgt dat een bezwaarmaker geen behoefte meer heeft aan een reguliere hoorzitting. Een en ander mondt uit in de volgende veronderstelling:

H4. Naarmate bestuursorganen met meer resultaat een informele werkwijze bij bezwaarbehandeling hanteren, maken ze minder vaak gebruik van de bevoegdheid af te zien van horen omdat een bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is.

In de volgende hoofdstukken doen we verslag van ons onderzoek gericht op het in kaart brengen van de frequentie van het gebruik van de bevoegdheid van art. 7:3, aanhef en onder a en b Awb.

3. Frequentie van het gebruik van de bevoegdheid van art. 7:3 onder a en b Awb

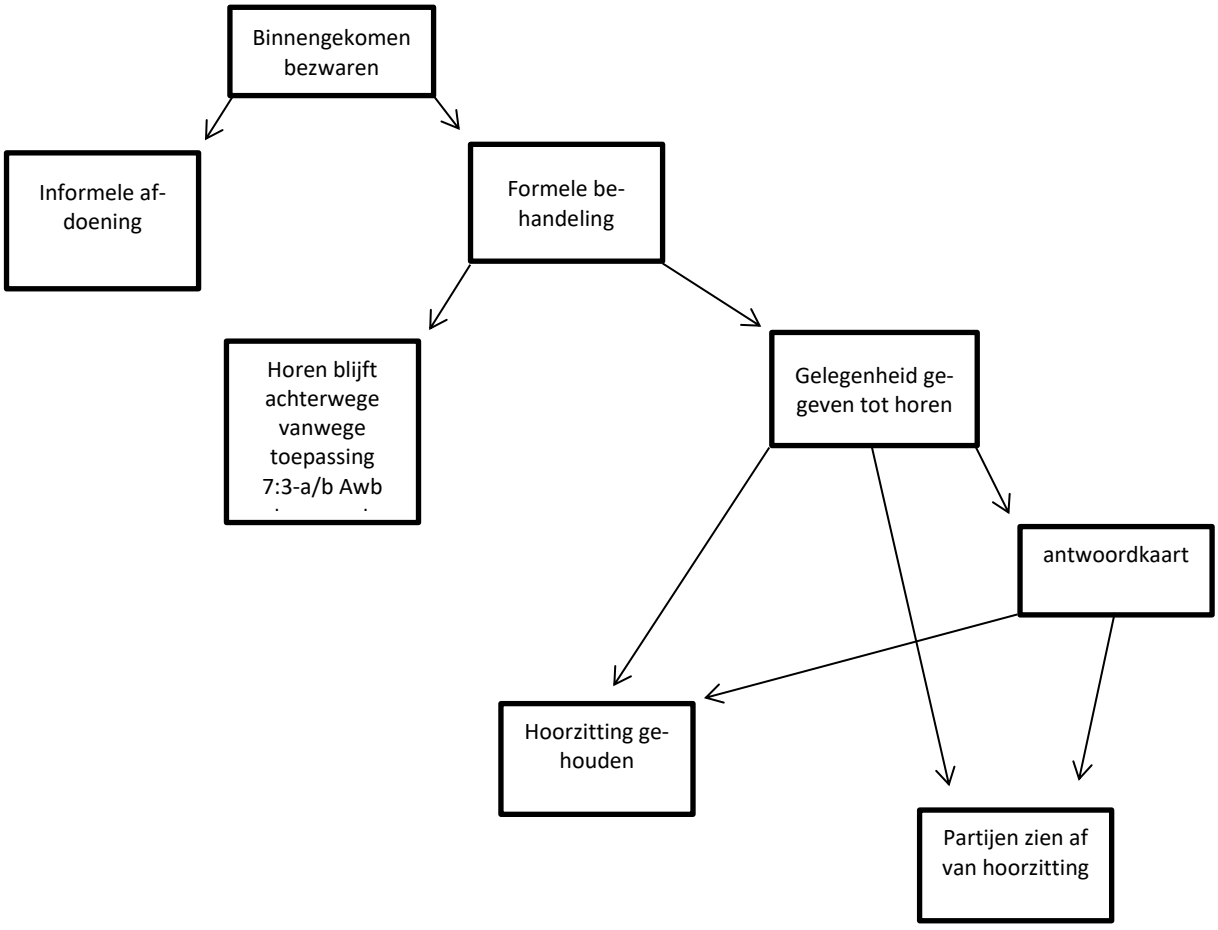
3.1 Opzet van de inventarisatie

Om zicht te krijgen op de frequentie van het gebruik van de bevoegdheid van art. 7:3 onder a en b Awb hebben we daarover bij een aantal overheidsorganisaties gegevens verzameld van de jaren 2019, 2020 en 2021.

Het betreft gegevens over het aantal ingediende bezwaren, het horen van partijen in de bezwaarprocedure (hoe vaak is gehoord, hoe vaak is van horen afgezien vanwege de toepassing van de in art. 7:3 Awb neergelegde bevoegdheden (niet alleen die onder a en b, maar ook die onder c, d en e) en de wijze van afdoening (is het bezwaar afgedaan door middel van een beslissing op het bezwaar of is het bezwaar ingetrokken, al dan niet na informeel contact met de bezwaarmaker?).

De aspecten van de bezwaarbehandeling waarvoor geldt dat we ten behoeve van dit onderzoek geïnteresseerd zijn in de frequentie waarin ze zich bij verschillende overheidsorganisaties voordoen, zijn in figuur 3.1 in beeld gebracht.[17]

Figuur 3.1: Verloop bezwaarprocedure en de rol van het horen



[17] De figuur is in zekere zin een vereenvoudiging van de werkelijkheid. Denkbaar is dat de bezwaarprocedure wel start met een informeel traject, maar zonder succes, waarna het bezwaar verder in het formele traject wordt behandeld. De aanduiding 'informele afdoening' in het meest linkse blokje ziet op bezwaren die met succes (d.w.z. resulterend in intrekking) informeel zijn behandeld.

Met de in de figuur opgenomen gegevens kunnen we vaststellen in welke mate een bepaald bestuursorgaan toepassing heeft gegeven aan art. 7:3 onder a en b Awb en hoe het gebruik van die bevoegdheden zich verhoudt tot de wijze van behandeling van bezwaren door het betreffende bestuursorgaan.

Het is ondoenlijk en ook niet nodig om gegevens te verzamelen bij alle Nederlandse overheidsorganisaties die bezwaren behandelen. Een selectie volstaat. Bij de selectie hebben we onderscheid gemaakt tussen twee categorieën overheidsorganisaties.

De *eerste* categorie bestaat uit overheidsorganisaties die jaarlijks grote aantallen bezwaarschriften behandelen. We hebben informatie verzameld van de volgende organisaties op rijksniveau: Belastingdienst Inkomstenbelasting, Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG), Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), Rijkdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), Centraal Administratiekantoor (CAK), Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ), Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR), Nederlandse Voedsel- en Waterautoriteit (NVWA), het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Verder hebben we van de gemeente Rotterdam informatie verzameld.

De *tweede* categorie bevat een selectie van gemeenten en overige overheidsorganisaties met wat minder bezwaarschriften. Op basis van een gestratificeerde steekproef uit de Nederlandse gemeenten hebben we cijfers verkregen van de gemeenten Zeewolde, Horst aan de Maas, Krimpenerwaard, Son en Breugel, Teylingen, Wierden, Epe, Wassenaar, Altena en Noordoostpolder. Daarnaast ontvingen we gegevens van de Rijksdienst voor Digitale Infrastructuur (voorheen Agentschap Telecom) en het Mondriaanfonds.

De cijfers zijn verkregen op basis van een vragenlijst waarin is gevraagd hoeveel bezwaarschriften zijn afgedaan in 2019, 2020 en 2021 en in hoeveel van die bezwaarschriften een hoorzitting is georganiseerd. Daarnaast is gevraagd om voor 2021 aan te geven hoe vaak geen hoorzitting is georganiseerd omdat (i) het bezwaar op informele wijze is afgedaan en/of omdat het is ingetrokken, (ii) het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk was (art. 7:3 onder a Awb), (iii) het bezwaar kennelijk ongegrond was (art. 7:3 onder b Awb), (iv) partijen aangaven daar geen behoefte aan te hebben (art. 7:3 onder c Awb), (v) aan partijen een antwoordkaart is gestuurd met het verzoek die te retourneren als men behoefte had te worden gehoord, maar de antwoordkaart niet is teruggestuurd of op de antwoordkaart is aangegeven dat er geen hoorzitting hoefde te worden gehouden (art. 7:3 onder d Awb) of omdat (vi) aan het bezwaar volledig tegemoet was gekomen en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen konden worden geschaad (art. 7:3 onder e Awb).

Bijzonderheden met betrekking tot de gegevensverzameling
Cijfers over de wijze van behandeling van bezwaarzaken zijn in wisselende mate beschikbaar. Geen van de door ons benaderde bestuursorganen kon alle cijfers leveren waarom we vroegen. Een aantal bestuursorganen reageerde in het geheel niet en een aantal andere verwees naar jaarverslagen, waarin veelal maar een beperkte hoeveelheid van de voor dit onderzoek relevante gegevens te vinden was. Ten slotte waren er bestuursorganen die de meeste van door ons gevraagde gegevens konden aanleveren. Echter, voor alle bestuursorganen gold dat men geen gegevens kon leveren over de vraag hoe vaak aan partijen een antwoordkaart was gestuurd en wat daarop de reactie was (art. 7:3 onder d Awb) en hoe vaak aan het bezwaar volledig tegemoet was gekomen en om die reden geen hoorzitting was gehouden.

De verzamelde gegevens kunnen op twee manieren onvolledig zijn. Allereerst kunnen de geleverde gegevens slechts een deel, maar niet alle door ons gevraagde gegevens omvatten. Daarnaast konden sommige overheidsorganisaties niet in alle gevallen precieze cijfers leveren, maar deels alleen schattingen.[18]

3.2 Uitkomst van de inventarisatie

Hieronder laten we een aantal tabellen zien met gegevens van de 23 bestuursorganen die ons van cijfers over hun bezwaarprocedure hebben voorzien. De cijfers betreffen het jaar 2021.

Voor elk van de bestuursorganen zijn in de tabellen gegevens opgenomen over hoeveel bezwaarzaken in 2021 zijn afgedaan, welk percentage daarvan informeel is afgedaan, hoe vaak een hoorzitting is gehouden, in welk percentage van de bezwaren toepassing is gegeven aan art. 7:3 onder a en b Awb en welk percentage van de bezwaren op een hoorzitting is behandeld.

Daarnaast bevatten de tabellen (in de onderste rij) informatie over de verhouding tussen het aantal bezwaren dat informeel is afgedaan enerzijds en het aantal bezwaren dat kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is verklaard anderzijds.[19] Dit ter toetsing van de veronderstelling dat naarmate meer bezwaren informeel worden afgedaan, minder bezwaren kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond worden verklaard.

We laten eerst in de tabellen 3.1a en 3.1b de resultaten van de cijfermatige inventarisatie bij de 11 grotere overheidsorganisaties zien.

Tabel 3.1a Bezwaarbehandeling bij grotere overheidsorganisaties

	UWV	Belastingdienst Inkomstenbelasting	IND[20]	Rotterdam	RVO
Aantal bezwaren 2021	82.200	72.032	13.800	13.367	12.242
Informele aanpak	30%	?	6%	11%	20%
Hoorzitting	18%	?	37%	74%	35%
7:3a	?	?	5%	14%	12%
7:3b	?	?	49%	0%	2%
7:3ab als % van ia+7:3ab[21]	?	?	90%	56%	41%

[18] Het betreft CAK, Mondriaanstichting, NVWA, RVO en Rotterdam (hoorzittingen). Voorts geldt voor CIZ dat de aangeleverde cijfers bezwaarschriften betreffen tegen besluiten op grond van de Wet Langdurige Zorg, dat de cijfers van het ministerie van Financiën, Inkomstenbelasting uitsluitend het onderdeel LWB van het ministerie betreffen en dat de reden dat bij UWV een aantal cijfers ontbreekt, is dat er geen registratie beschikbaar is over redenen voor het afzien van horen.

[19] Het betreft, uitgaande van het de categorie bezwaren waarin het niet tot een hoorzitting is gekomen omdat de zaak informeel is afgedaan of omdat toepassing is gegeven aan art. 7:3 onder a of b Awb, het aandeel daarin van de afdoening met toepassing van art. 7:3 onder a of b Awb.

[20] Omdat aan het begin van het onderzoek onduidelijk was of we op tijd gegevens van de IND zouden kunnen krijgen, hebben we, met medewerking van de Specialistenvereniging Migratierechtadvocaten een webenquête gehouden onder vreemdelingenrechtadvocaten, waaraan 29 advocaten deelnamen. Die rapporteerden over de in totaal 354 zaken waarbij ze in 2021 waren betrokken (155 'regulier', 125 'mvv' en 74 'overig') gemiddeld genomen een iets hoger percentage zaken waarin het bezwaar was afgedaan met toepassing van art. 7:3 onder b Awb dan uit de aan ons door IND verstrekte gegevens blijkt. Het door de vreemdelingenrechtadvocaten gerapporteerde percentage zaken waarin toepassing was gegeven aan art. 7:3 onder b Awb verschilde niet tussen de categorieën 'regulier' (57%), 'mvv' (56%) en 'overig' (58%).

[21] Ter toelichting (IND als voorbeeld): 6% van de bezwaren wordt informeel afgedaan, 54% van de bezwaren wordt hetzij kennelijk niet-ontvankelijk verklaard, hetzij kennelijk ongegrond verklaard. Voor 60% van de bezwaren geldt dat niet een

Tabel 3.1b Bezwaarbehandeling bij grotere overheidsorganisaties

	CAK	CBR	CIZ	VWS	NVWA	IMG
Aantal bezwaren 2021	7.000	4.019	1.973	1.686	1.680	1.583
Informele aanpak	64%	26%	?	12%	9%	?
Hoorzitting	1%	?	11%	10%	77%	?
7:3a	0,1%	8%	?	12%	13%	?
7:3b	0,01%	28%	?	28%	0,3%	?
7:3ab als % van ia+7:3ab	0,001%	58%	?	77%	59%	?

In de tabellen 3.2a en 3.2b zijn de resultaten te zien van de cijfermatige inventarisatie bij 12 relatief kleinere overheidsorganisaties.

Tabel 3.2a Bezwaarbehandeling bij kleinere overheidsorganisaties

	RDI[22]	Krimpener-waard	Horst ad Maas	Epe	Mondriaan-fonds	Teylingen
Aantal bezwaren 2021	325	222	206	194	130	125
Informele aanpak	61%	42%	14%	42%	?	28%
Hoorzitting	7%	44%	58%	43%	50%	67%
7:3a	20%	10%	1%	0%	?	5%
7:3b	10%	0,5%	0%	?	?	0%
7:3ab als % van ia+7:3ab[23]	33%	20%	7%	?	?	15%

Tabel 3.2b Bezwaarbehandeling bij kleinere overheidsorganisaties

	Noordoost-polder	Altena	Zeewolde	Son en Breugel	Wierden	Wassenaar
Aantal bezwaren 2021	118	107	86	51	50	37
Informele aanpak	62%	22%	38%	39%	26%	43%
Hoorzitting	29%	?	47%	47%	58%	35%
7:3a	9%	?	15%	8%	4%	0%
7:3b	0%	0%	0%	0%	0%	?
7:3ab als % van ia+7:3ab	12%	?	28%	17%	13%	?

Welk beeld komt uit de tabellen naar voren?

Bij de beschouwing van de tabellen valt allereerst op dat bij een behoorlijk deel van de overheidsorganisaties waarvan we informatie hebben ontvangen, de informatie niet compleet is. Het betreft 9 van

hoorzitting wordt gehouden vanwege informele afdoening of toepassing van art 7:3 onder a of b Awb. Het aandeel van de met toepassing van art. 7:3 onder a of b Awb afgedane bezwaren daarin is 90% (54 is 90% van 60).

[22] Zie paragraaf 4.4. voor een toelichting op de invloed van de werkwijze van RDI op de frequentie waarmee art. 7:3 onder b Awb wordt toegepast.

[23] Met '7:3ab als % van ia+7:3ab' wordt bedoeld: het aandeel zaken dat met toepassing van art. 7:3 onder a of b Awb wordt afgedaan van de zaken die hetzij informeel, hetzij met toepassing van art. 7:3 onder a of b Awb worden afgedaan.

de 23 organisaties. Dat neemt niet weg dat we op basis van de wel verkregen gegevens een behoorlijk goed beeld kunnen geven van het gebruik van de bevoegdheid af te zien van horen in bezwaar, en van de verschillen tussen overheidsorganisaties in het gebruik van die bevoegdheid.

Het beeld dat uit de verzamelde gegevens naar voren komt is dat bijna alle bestuursorganen met enige regelmaat gebruik maken van de bevoegdheid het horen achterwege te laten omdat het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk is (art. 7:3 onder a Awb), maar dat er tussen bestuursorganen zeer grote verschillen bestaan in het gebruik van de bevoegdheid het horen achterwege te laten omdat het bezwaar kennelijk ongegrond is (art. 7:3 onder b Awb). Bestuursorganen van gemeenten maken bijna nooit gebruik van die bevoegdheid, maar enkele bestuursorganen van de rijksoverheid en uitvoeringsorganisaties gebruiken de bevoegdheid juist royaal. Met andere woorden: de spreiding in de toepassing van art. 7:3 onder b Awb is veel groter dan de spreiding in de toepassing van art. 7:3 onder a Awb.[24]

Daarnaast blijkt uit de gegevens dat bijna alle bestuursorganen die aan het onderzoek deelnamen enige vorm van informele aanpak van bezwaren hanteren. Het aantal bezwaren dat informeel wordt afgedaan varieert echter sterk.

De cijfermatige gegevens bieden ten slotte enig zicht op het verband tussen het met succes toepassen van de informele aanpak en het gebruik van de bevoegdheid van art. 7:3 onder a en/of b Awb. Bij sommige bestuursorganen is sprake van een duidelijk verband, maar er zijn ook bestuursorganen waar dat verband geheel afwezig is.

3.3 Toetsing van de vier hypothesen

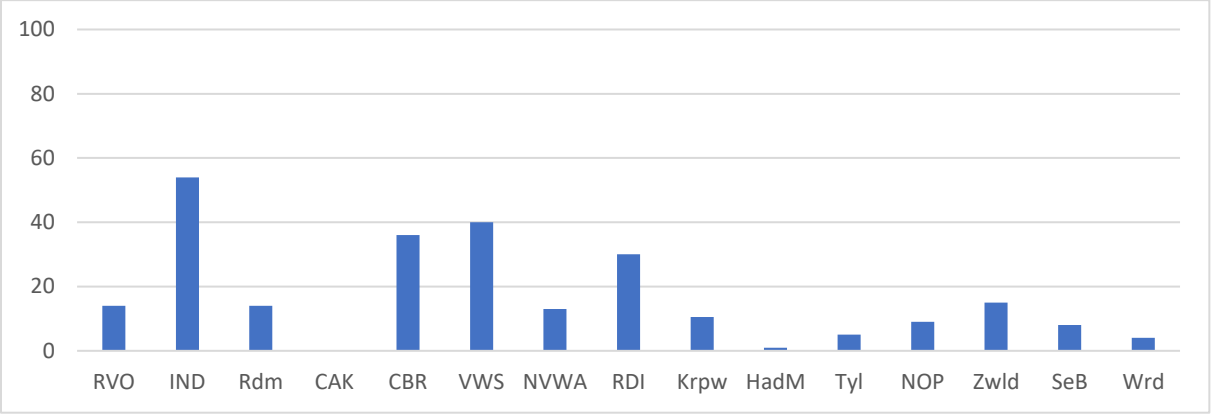
Met behulp van de cijfermatige inventarisatie kunnen we kijken in hoeverre de behandeling van de bezwaren door de 23 overheidsinstanties overeenstemt met de in de veronderstellingen die daarover in de vier in paragraaf 2.4 geformuleerde hypotheses zijn geformuleerd. Hypothese 1 luidde als volgt:

> *H1. Gezien het belang dat de wetgever hecht aan het horen in bezwaar, zal (naar verhouding) slechts een klein deel van de beslissingen op bezwaar worden genomen zonder hoorzitting.*

Hypothese 1 is gebaseerd op het idee van de wetgever dat bezwaar een procedure is die zich kenmerkt door contact tussen overheid en burger. Het ligt dan voor de hand dat bestuursorganen de toepassing van art. 7:3 onder a en b zo veel mogelijk beperken. In figuur 3.2 is te zien in hoeverre de door ons verzamelde gegevens die veronderstelling bevestigen.

[24] Dat wordt geïllustreerd in figuur 3.3.

Figuur 3.2 Percentage bezwaren dat is afgedaan met toepassing van art. 7:3 onder a en b Awb[25]



Uit de figuur (waarin het overheidsorgaan dat in 2021 het grootste aantal bezwaren behandelde helemaal links staat en het overheidsorgaan dat de minste bezwaren afdeed helemaal rechts) blijken grote verschillen in de mate waarin overheidsorganisaties bezwaren afdoen met toepassing van art. 7:3 onder a en b Awb. Bij zes van de vijftien organisaties in de tabel ligt het onder de 10%,[26] bij vijf ligt het tussen de 10 en 15%,[27] bij vier bedraagt het 30% of meer.[28] De cijfers zeggen niets over hoe vaak overheidsorganen gemiddeld genomen toepassing geven aan art. 7:3 onder a en b Awb, maar ze laten wel zien dat spaarzame toepassing geen regel is en dat de onderlinge verschillen heel erg groot zijn. Overigens wil afdoening met toepassing van art. 7:3 onder a en b Awb niet zeggen dat er geen contact is geweest tussen bestuursorgaan en bezwaarmaker. Het kan voorkomen dat wanneer informeel contact niet tot een oplossing voor het bezwaar leidt, het bezwaar wordt afgedaan met toepassing van art. 7:3 onder a of b Awb. Al met al wordt hypothese 1 niet bevestigd door de verzamelde gegevens.

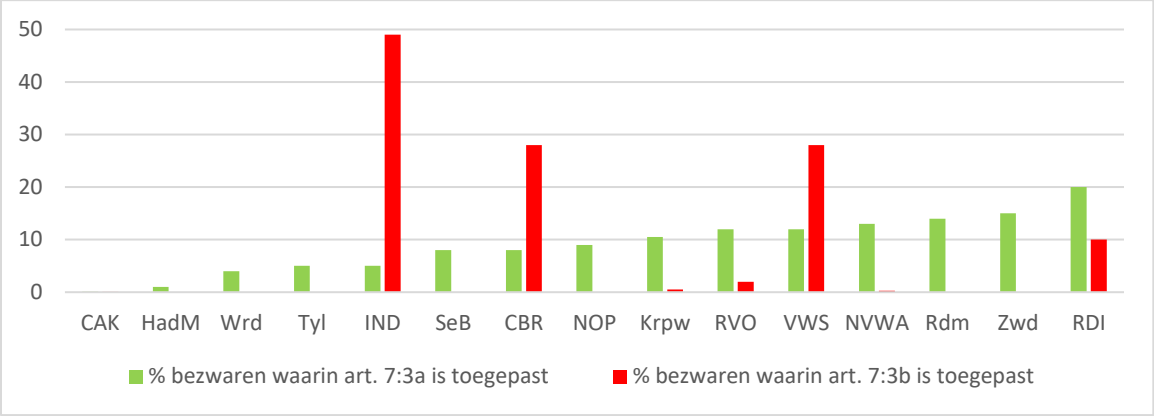
De tweede hypothese luidde als volgt:

> *H2. Bestuursorganen zullen kennelijke niet-ontvankelijkheid van het bezwaar vaker zien als reden om van het horen af te zien dan kennelijke ongegrondheid.*

In figuur 3.3 is te zien in hoeverre die veronderstelling wordt bevestigd op basis van de door ons verzamelde gegevens. Hypothese 2 impliceert dat het aantal bezwaren dat bestuursorganen met toepassing van art. 7:3 onder a of b Awb afdoen, varieert, maar dat steeds geldt dat het aantal met toepassing van art. 7:3 onder a Awb afgedane bezwaren groter is dan het aantal met toepassing van art. 7:3 onder b Awb afgedane bezwaren. In figuur 3.3 is te zien in hoeverre dat het geval is.

[25] De in deze en volgende figuren gebruikte afkortingen van gemeenten beduiden het volgende: Rdm: Rotterdam; Krpw: Krimpenerwaard; HadM: Horst aan de Maas; Tyl: Teylingen; NOP: Noordoostpolder; Zwld: Zeewolde; SeB: Son en Breugel; Wrd: Wierden.
[26] CAK, Horst aan de Maas, Teylingen, Noordoostpolder, Son en Breugel en Wierden.
[27] RVO, Rotterdam, NVWA, Krimpenerwaard en Zeewolde.
[28] IND, CBR, VWS en RDI.

Figuur 3.3 Kennelijk niet-ontvankelijk versus kennelijk ongegrond verklaarde bezwaren



In de figuur staan de overheidsorganisaties op volgorde van de mate waarin ze bezwaren afdoen met toepassing van art. 7:3 onder a (kennelijk niet-ontvankelijk). Helemaal links in de figuur staat het overheidsorgaan dat relatief het minst vaak van die bevoegdheid gebruikmaakt, helemaal rechts de overheidsorganisatie dat het vaakst doet.

Uit de figuur blijkt dat de veronderstelling maar dele wordt bevestigd. Weliswaar geldt voor twaalf van de vijftien overheidsorganen die in de figuur zijn opgenomen dat ze vaker toepassing geven aan art. 7:3 onder a Awb dan aan art. 7:3 onder b Awb (waarvan zeven die in het geheel geen toepassing geven aan art. 7:3 onder b Awb[29]), maar er zijn ook drie bestuursorganen[30] die (zeer) veel vaker toepassing geven aan art. 7:3 onder b Awb dan aan art. 7:3 onder a Awb. Derhalve wordt de hypothese voor een aantal bestuursorganen bevestigd, maar voor een aantal andere nadrukkelijk niet.

Hypothese 3 luidde als volgt:

> *H3. Bestuursorganen die een of meer kenmerken van een beschikkingenfabriek hebben, zullen relatief vaker gebruik maken van de bevoegdheid om op grond van art. 7:3 onder a en b Awb af te zien van horen.*

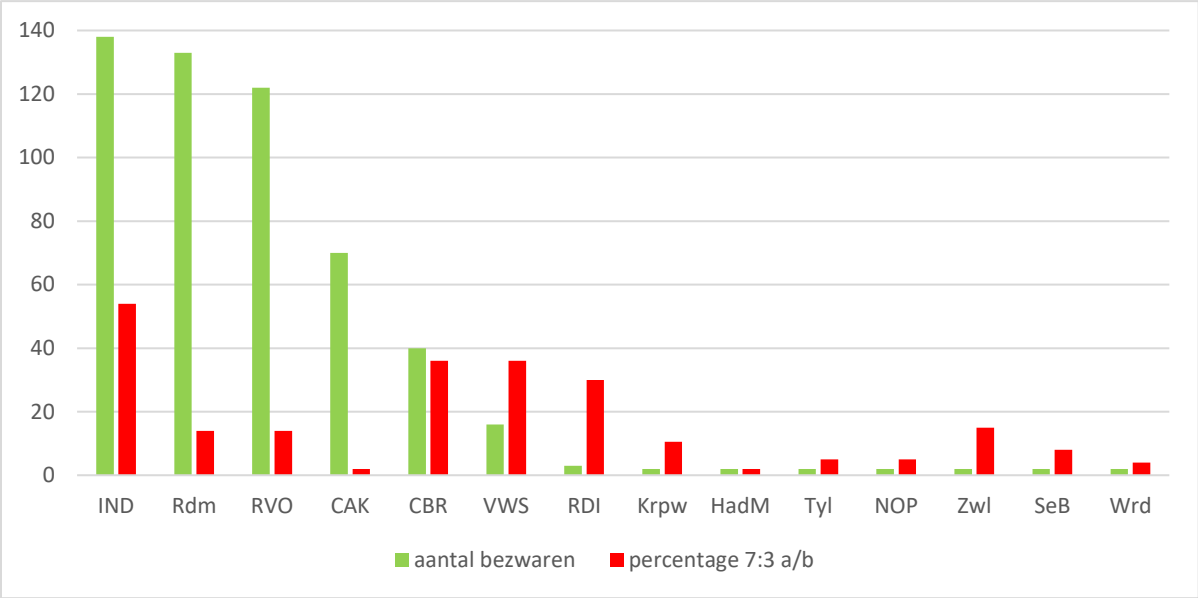
Op basis van de door ons verzamelde gegevens kunnen we niet voor elke overheidsorganisatie precies bepalen in hoeverre die als beschikkingenfabriek is te kenschetsen. Wel weten we van alle organisaties hoeveel bezwaren ze behandelen.

In figuur 3.4 zijn de overheidsorganisaties geordend naar het aantal bezwaren dat ze behandelen. De overheidsorganisatie die in 2021 de meeste bezwaren behandelde staat helemaal links in de figuur, de overheidsorganisatie die de minste bezwaren behandelde helemaal rechts. Voor elke overheidsorganisatie laten we zien hoe veel bezwaren het behandelt (de linkerkolom) en in welk percentage van de bezwaren toepassing wordt gegeven aan art. 7:3 onder a of b Awb (de rechterkolom). De getallen beduiden (voor de linkerkolom) het aantal in 2021 door de betreffende overheidsorganisatie behandelde bezwaren keer 100, en (voor de rechterkolom) het percentage van de bezwaren waarin toepassing wordt gegeven aan art. 7:3 onder a of b Awb. Zo is helemaal links in de figuur te zien dat de IND in 2021 bijna 14.000 bezwaren heeft behandeld en dat in 54% van de gevallen toepassing is gegeven aan art. art. 7:3 onder a of b Awb. Helemaal rechts in de figuur is te zien dat de gemeente Wierden in

[29] Horst aan de Maas, Teylingen, Son en Breugel, Noordoostpolder, NVWA, Rotterdam en Zeewolde.
[30] IND, CBR en VWS.

2021 50 bezwaren heeft behandeld en dat in 4% van de gevallen toepassing is gegeven aan art. art. 7:3 onder a of b Awb.

Figuur 3.4 Massaliteit bezwaarbehandeling en afdoening met toepassing van art. 7:3 onder a en b Awb



Wat zegt figuur 3.4 over hypothese 3? De figuur laat een duidelijk verband zien tussen het aantal bezwaren dat een overheidsorganisatie afhandelt en de mate waarin gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheid van art. 7:3 onder a en b Awb.

Met toepassing van de Spearman correlatie-coëfficiënt kunnen we vaststellen hoe sterk het verband is en of het significant is. De Spearman correlatie-coëfficiënt bedraagt .83. Dat duidt op een sterk verband tussen het aantal bezwaren dat een overheidsorganisatie afhandelt en de mate waarin gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheid van art. 7:3 onder a en b Awb. Het verband is significant.[31]

Toch vertelt dat sterke verband niet het hele verhaal. Want er is ook een tegenstrijdigheid zichtbaar in de figuur. Kijken we naar de overheidsorganisaties die relatief weinig bezwaren afhandelen, dan is te zien dat die (op een uitzondering na: RDI) ook allemaal weinig gebruikmaken van de bevoegdheid van art. 7:3 onder a en b Awb. Kijken we echter naar de bestuursorganen die veel bezwaren afhandelen, dan maken sommige daarvan (zeer) veelvuldig gebruik van de bevoegdheid van art. 7:3 onder a en b (IND, CBR en VWS) terwijl andere daar juist (zeer) spaarzaam gebruik van maken (Rotterdam, RVO en CAK).

Figuur 3.4 maakt daarmee ook duidelijk dat het feit dat een overheidsorganisatie veel bezwaren behandelt, niet onvermijdelijk betekent dat art. 7:3 onder a en b Awb veelvuldig wordt toegepast.

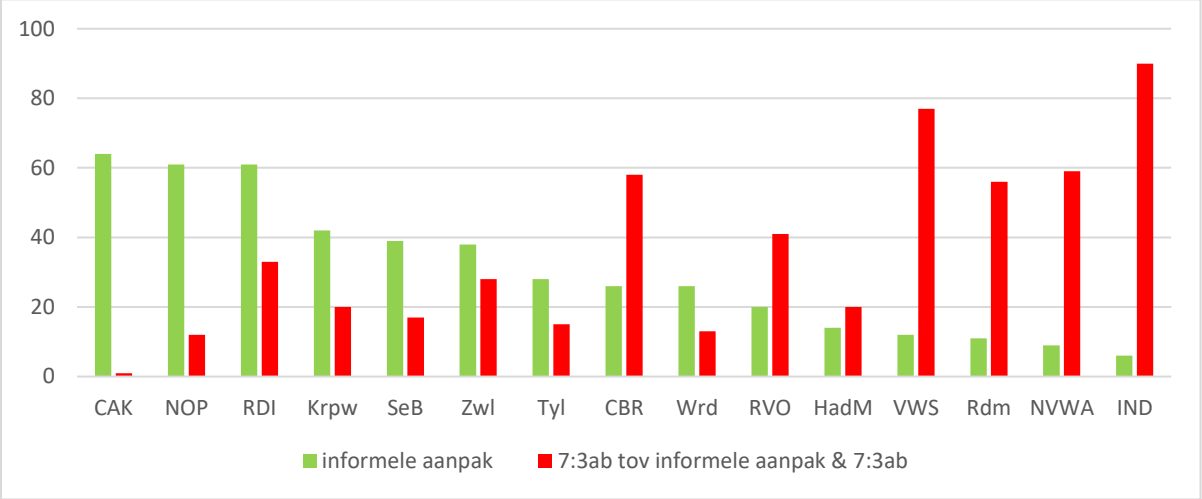
Ten slotte hypothese 4. Die luidde als volgt:

> *H4. Naarmate bestuursorganen met meer resultaat een informele werkwijze bij bezwaarbehandeling hanteren, maken ze minder vaak gebruik van de bevoegdheid af te zien van horen omdat een bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is.*

[31] De significantie is <.001. Dat betekent dat de kans dat het gevonden verband op toeval berust, minder dan 0,1% bedraagt.

Ter toetsing van hypothese 4 zijn we benieuwd naar de verhouding tussen het aantal bezwaren dat informeel is afgedaan enerzijds en het aantal bezwaren dat kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is verklaard anderzijds. Hypothese 4 veronderstelt dat naarmate meer bezwaren informeel worden afgedaan, minder bezwaren kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond worden verklaard. De cijfermatige gegevens die een licht kunnen laten schijnen op hypothese 4 zijn in figuur 3.5 samengebracht.

Figuur 3.5 Informele afdoening en afdoening met toepassing art. 7:3 onder a en b Awb



Wat is in de figuur te zien? De figuur betreft alle overheidsorganisaties waarvan we weten in hoeveel procent van de gevallen het bezwaar is afgedaan door de informele aanpak (de groene staven) en welk deel van de bezwaren informeel of door toepassing van art. 7:3 onder a of b zijn afgedaan. We hebben de bestuursorganen geordend naar de mate waarin ze bezwaren informeel afdoen. Het bestuursorgaan dat dat het meest doet (CAK, in 64% van de zaken) staat helemaal links, het bestuursorgaan dat dat het minste doet (IND, in 6% van de zaken) staat helemaal rechts. Op grond van hypothese 4 zouden de rechterkolommen (het percentage zaken waarin toepassing wordt gegeven aan art. 7:3a/b) een opgaande lijn moeten laten zien.

Kijken we naar de figuur, dan is te zien dat er overheidsorganisaties zijn waarvoor geldt dat ze veel zaken informeel afdoen en weinig zaken afdoen met toepassing van art. 7:3 onder a of b Awb (zie de twee bestuursorganen uiterst links) of juist dat ze weinig zaken informeel afdoen en veel zaken afdoen met toepassing van art. 7:3 onder a of b Awb (de drie bestuursorganen uiterst rechts) maar er zijn ook overheidsorganisaties waarvoor geldt dat ze zowel veel bezwaarzaken informeel of door intrekking afdoen, als ook dat ze veelvuldig art. 7:3 onder a en/of b Awb toepassen, of dat ze juist weinig gebruik maken van de informele aanpak, maar ook weinig bezwaren afdoen met toepassing van art. 7:3 onder a en/of b Awb.

Met toepassing van de Spearman correlatie-coëfficiënt kunnen we vaststellen hoe sterk het verband is en of het significant is. De Spearman correlatie-coëfficiënt bedraagt -.77. Dat duidt op een sterk negatief verband tussen het percentage bezwaarzaken dat bestuursorganen informeel afdoen en het percentage bezwaarzaken waarin ze afzien van het horen van de bezwaarmaker omdat het bezwaar

kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is. Het verband is significant.[32] Dat betekent dat we op basis van de door ons verzamelde gegevens hypothese 4 kunnen bevestigen: bestuursorganen die sterker inzetten op een informele werkwijze, verklaren bezwaarschriften minder vaak kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond.

Al met al worden op grond van de door ons verzamelde gegevens hypotheses 3 en 4 bevestigd, wordt hypothese 2 deels bevestigd en wordt hypothese 1 niet bevestigd. Een kanttekening bij die bevindingen is dat ze zijn gebaseerd op cijfers over de uitkomst van de bezwaarprocedure en dat die uitkomst op verschillende manieren kan worden bereikt, wat de betekenis van die cijfers kan kleuren.[33] Het volgende hoofdstuk, waarin verslag wordt gedaan van de bevindingen uit documentstudie en interviews bij de overheidsorganisaties waarvan we cijfers over de bezwaarbehandeling hebben ontvangen, biedt de mogelijkheid de cijfers die in dit hoofdstuk zijn gepresenteerd, te interpreteren en zo nodig te nuanceren.

[32] De significantie is <.001. Dat betekent dat de kans dat het gevonden verband op toeval berust, minder dan 0,1% bedraagt.

[33] Als voorbeeld: de eerder in dit hoofdstuk genoemde mogelijkheid dat er zowel informeel contact is geweest met de bezwaarmaker, als dat het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is verklaard.

4. Werkwijze bestuursorganen

4.1 Inleiding

Op basis van de verkregen data over bezwaar en de toepassing van de uitzonderingen van art. 7:3 onder a en b Awb van de bestuursorganen waarvan in het vorige hoofdstuk verslag is gedaan spraken we vervolgens met vertegenwoordigers van een aantal van deze overheden. In dit hoofdstuk doen we verslag van die gesprekken. De interviews zijn telkens afgenomen door twee onderzoekers. Het verslag dat van de gesprekken is gemaakt is ter controle en fiattering aan de gesprekspartner voorgelegd. We spraken met medewerkers van de gemeenten Krimpenerwaard en de gemeente Zeewolde (onderdeel van de ambtelijke samenwerkingsorganisatie Meerinzicht). Verder namen we interviews af van medewerkers van de RDI, RVO, CBR, IMG, UWV en IND.

Bij de overheidsorganisaties waar we informatie hebben verzameld over de frequentie van het gebruik van de bevoegdheid van art. 7:3 onder a en b Awb, verzamelden we ook informatie over de wijze waarop de bezwaarbehandeling bij die overheidsorganisaties is georganiseerd. Samen met de bevindingen uit de interviews leverde dat informatie op die we in de volgende paragrafen beschrijven.

4.2 Documenten

De meeste organisaties hebben een beschrijving vastgelegd van de inrichting van de bezwaarprocedure. Veelal bevat die beschrijving een herhaling van de bepalingen van hoofdstuk 6 en van de afdelingen 7.1 en 7.2 van de Awb. De status is meestal die van een AO (administratieve organisatiebeschrijving) of van een interne werkinstructie. Vaak wordt die beschrijving van de regels gecombineerd met een beschrijving van de verdeling van de verantwoordelijkheden voor de behandeling van bezwaarschriften en de wijze van behandeling in de organisatie.

Het gaat bij die interne organisatie van de behandeling van bezwaarschriften over de volgende punten:

- op welke wijze wordt contact gelegd met de indiener na ontvangst van het bezwaar en door wie?
- wanneer wordt gebeld, gebeurt dat dan ook met de rechtshulpverlener?
- wanneer wordt gehoord, op welke wijze en wie zijn daarbij betrokken?
- wie herziet het primaire besluit, de vakafdeling of de bezwaarbehandelaar?
- wie beslist over niet-ontvankelijkverklaring?

Nadat een bezwaarschrift is ontvangen wordt door de meeste organisaties contact gelegd om te bezien of informele behandeling mogelijk is en/of gewenst wordt. De meeste organisaties leggen dat contact telefonisch, maar er zijn ook organisaties die langs schriftelijke weg contact zoeken en de bezwaarde vragen aan te geven of informeel contact gewenst wordt. Veelal gebeurt dat door het sturen van een schriftelijke ontvangstbevestiging waarin wordt gevraagd naar de wens van de bezwaarde. Dat is zeker het geval wanneer in het bezwaarschrift niet expliciet wordt gevraagd om te worden gehoord; in dat geval wordt dat meestal nog expliciet nagevraagd. Bellen met een rechtshulpverlener doen de meeste organisaties niet omdat men – zo men zegt vaak op basis van ervaringen uit het verleden – verwacht dat dit geen meerwaarde heeft. Rechtshulpverleners willen doorgaans worden gehoord, zo zou uit die ervaringen blijken.

Het horen wordt op uiteenlopende manieren vormgegeven. Meer dan voor Covid-19 wordt tegenwoordig regelmatig de gelegenheid geboden telefonisch of online te worden gehoord, maar ook fysiek

horen komt voor. Zeker bij gemeentelijke overheden is fysiek horen de standaard; bij rijksdiensten komt vaker online horen voor. Het horen vindt zowel plaats door externe commissies als in de vorm van ambtelijk horen, dat laatste zeker bij de rijksdiensten.

De specifieke wijze waarop de organisatie met art. 7:3 onder a en b Awb omgaat komt in de bedoelde documenten meestal niet aan de orde.

4.3 Informele behandeling

Opvallend is dat uit de gesprekken blijkt dat bij de meeste overheden de informele behandeling van bezwaarschriften inmiddels onderdeel is van de standaard-werkwijze. De meeste organisaties nemen contact op met de bezwaarmaker om te zien wat er speelt en of er eventueel behoefte is aan uitleg over het genomen besluit. In veel gevallen (wisselend van minimaal 20% tot meer dan 50%) van de zaken leidt zo'n gesprek tot een intrekking. Dat kan ook zijn omdat het bestreden besluit naar aanleiding van het bezwaar wordt herzien. Een aantal organisaties meldt tamelijk precies wat het contact opleverde.

- Zo werden in *Zeewolde* in 2021 in totaal 40 gesprekken met bezwaarmakers gevoerd, direct na het indienen van het bezwaar. Die leidden tot 33 intrekkingen, waarbij 18 vanwege een nadere toelichting op het besluit en 15 in reactie op een herziening van het besluit in het vervolg op het gesprek.
- In *Epe* gold voor de helft van de intrekkingen in reactie op het informele contact dat die het gevolg waren van een nadere toelichting op het bestreden besluit en voor de andere helft dat ze het gevolg waren van een wijziging of intrekking van het bestreden besluit.
- De *RVO* heeft als beleid on bezwaarmakers direct na het in behandeling nemen van hun bezwaar te bellen; in meer dan de helft van de gevallen bestaat daarna geen behoefte meer aan een hoorzitting.
- In de bezwaarprocedure bij het *Ministerie van VWS* wordt als regel direct na ontvangst van het bezwaarschrift gebeld met de vraag of er behoefte is aan een hoorzitting. In de toelichting van VWS op de aan ons aangeleverde cijfers wordt gemeld dat het telefonische contact mede een verklaring biedt voor het feit dat in 75% van de bezwaarzaken niet wordt gehoord.

Vaak is het telefonisch contact voor bezwaarmakers een gelegenheid om inhoudelijk met het bestuursorgaan over de zaak te spreken en heeft men – ook als het besluit naar aanleiding van het contact niet wordt herzien – geen behoefte meer aan een hoorzitting. Bij andere bestuursorganen is echter het belang van de zaak zo groot dan men toch prijs stelt op een hoorzitting, ook als al uit het eerdere contact duidelijk is geworden dat het bezwaar niet veel kans maakt.

Herziening van het primaire besluit vindt meestal plaats door een nieuw primair besluit te nemen, dat het reeds genomen besluit vervangt of wijzigt. Bij sommige organisaties gebeurt herziening door een besluit op bezwaar te nemen omdat het behandelende organisatieonderdeel de bevoegdheid heeft het primaire besluit te wijzigen en dat op die manier efficiënter kan.

Uit de interviews komt naar voren dat het doel van het snel contact leggen met de bezwaarmaker is om te zien wat er speelt en uitleg te kunnen geven over het besluit, maar dat het niet is gericht op het bewerkstellingen van een bepaalde uitkomst van de bezwaarprocedure of op een bepaalde wijze van behandeling van bezwaar.

De informele behandeling begint veelal met het opnemen van telefonisch contact met de bezwaarde. Sommige organisaties nemen altijd telefonisch contact op, maar er zijn ook organisaties (UWV, CBR) die geen telefonisch contact opnemen met rechtshulpverleners. Vaak is dat gebaseerd op de ervaring dat rechtshulpverleners niet snel geneigd zijn tot een informeel gesprek omdat zij van oordeel zijn dat een hoorzitting voor hun cliënt vaak meer kan opleveren. Maar er zijn wel degelijk organisaties die toch ook bellen met rechtshulpverleners en die ook over die contacten positieve resultaten melden. Anders dan tevoren werd verwacht is het niet zo dat de beschikkingenfabrieken geen informeel overleg voeren; dat doen zij wel en daarover rapporteren ze ook positieve uitkomsten, zij het dat, afhankelijk van het belang van het besluit voor de bezwaarde, intrekkingen soms minder vaak voorkomen.

Sommige organisaties die bellen als onderdeel van procedure laten de keuze daarvoor over aan de medewerkers. Het resultaat is, zo begrepen wij in de gesprekken, dat sommige medewerkers telefonisch contact opnemen, terwijl anderen de voorkeur geven aan schriftelijke communicatie.

4.4 Toepassing van art. 7:3 onder a en b Awb

Over de wijze waarop organisaties art. 7:3 onder a en b Awb toepassen hebben we zoals gezegd in werkinstructies of interne richtlijnen en AO's niet veel terug kunnen vinden. Uit de interviews kwam daarover wel het nodige naar voren. Op dat punt is er sprake van een behoorlijke variatie in de werkwijze. In algemene zin kan echter wel worden gezegd dat de bestuursorganen het houden van een hoorzitting als een belangrijk onderdeel zien van de bezwaarprocedure. In veel gevallen wordt die ook georganiseerd, zij het dat de wijze waarop dat gebeurt verschilt. Hoe vaak bezwaren op een hoorzitting worden behandeld, hangt mede af van de mate waarin het vroegtijdig contact leidt tot overeenstemming tussen de bij het bezwaar betrokken partijen en intrekking van het bezwaar (al dan niet na herziening van het bestreden besluit). Als een hoorzitting plaatsvindt nadat eerst is geprobeerd een minnelijke oplossing voor het bezwaar te vinden, wil dat niet zeggen dat het horen zich beperkt tot standpuntuitwisseling tussen partijen. Ook een hoorzitting kan ertoe leiden dat een bezwaarzaak (alsnog) in der minne wordt geschikt.

Kennelijk ongegrond

De meeste organisaties waarmee we spraken zien niet af van het horen vanwege het feit dat het bezwaar als kennelijk ongegrond wordt aangemerkt. Dat was anders bij de IND. Daar was de gevolgde lijn dat wanneer in bezwaar in vergelijking met de zienswijze die voorafgaand aan het primaire besluit was genomen geen nieuwe feiten of omstandigheden, gezichtspunten of argumenten naar voren werden gebracht, het bezwaar kennelijk ongegrond kon worden verklaard. In dergelijke gevallen werd dan dus van horen afgezien. Sinds de Afdelingsuitspraak van 6 juli 2022 is de lijn gewijzigd in die zin dat vaker geen zienswijze wordt gevraagd voorafgaand aan het primaire besluit.[34] Een andere organisatie die bezwaren ook wel kennelijk ongegrond verklaart, is de Rijksinspectie voor Digitale Infrastructuur, die dat doet in gevallen waarin bezwaar wordt gemaakt tegen een factuur voor een bepaald toestel dat bij de bezwaarde in bezit is. Daar is sprake van een dwingende wettelijke regel. Wanneer na (informeel) contact blijkt dat geen fout door het bestuursorgaan is gemaakt en de bezwaarde trekt het bezwaar niet in, wordt met een verwijzing naar art. 7:3 onder b Awb afgezien van horen en het bezwaar ongegrond verklaard.

[34] ECLI:NL:RVS:2022:1918. De ratio van de wijziging lijkt te zijn als zeker is dat in reactie op een bezwaarschrift tegen een bepaald besluit gehoord moet worden, het niet altijd van meerwaarde wordt geacht om ook al bij de voorbereiding van het besluit met de betrokkene in gesprek te gaan.

Kennelijk niet-ontvankelijk

De toepassing van art. 7:3 onder a Awb komt bij de organisaties die we in het onderzoek hebben gesproken vaker voor. Op basis van recente jurisprudentie hanteren sommige organisaties inmiddels wel soepeler beleid bij termijnoverschrijding. Het Instituut Mijnbouwschade (IMG) hanteert in plaats van een 6-weken termijn een termijn van 12 weken. Bij andere organisaties wordt nadrukkelijker dan voorheen gekeken naar bijzondere persoonlijke omstandigheden bij termijnoverschrijding en wordt de toetsing daarvan soepeler uitgevoerd.

Opvallend is wel dat enkele van de organisaties waarmee we spraken geen telefonisch contact opnemen na ontvangst van een bezwaarschrift buiten de termijn, maar in plaats daarvan een schriftelijke reactie sturen met het verzoek om aan te geven waarom sprake is van een termijnoverschrijding. Wanneer daarop geen reactie komt wordt geen telefonisch contact opgenomen en wordt het bezwaar met een verwijzing naar art. 7:3 onder a Awb zonder hoorzitting afgedaan en niet-ontvankelijk verklaard. Daar staat tegenover dat in zaken waarin zich dat voordoet een enkel bestuursorgaan meldt dat wanneer er op inhoudelijke gronden reden is het primaire besluit aan te passen, men dat dan wel doet.

5. Conclusies

We eindigen dit rapport met een conclusie waarin we de belangrijkste bevindingen kort uiteenzetten. In het onderzoek stond de volgende vraag centraal:

> *Welk verschillen zijn er tussen bestuursorganen in de frequentie waarmee ze bij het behandelen van bezwaren gebruik maken van de bevoegdheid om af te zien van het horen omdat het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is (art. 7:3, aanhef en onder a en b Awb) en hoe kunnen die verschillen worden verklaard?*

Het antwoord op deze vraag vonden we door daarover bij een aantal overheidsorganisaties gegevens over 2019, 2020 en 2021 op te vragen, door hun beleid en regelgeving te analyseren en door – met een aantal van hen – verdiepende interviews te houden. Een algemene disclaimer bij onze conclusies is dat voor een behoorlijk aantal bestuursorganen geen volledige cijfers beschikbaar waren en dat we de betrouwbaarheid van de verkregen cijfers niet kunnen controleren. Daarnaast is van belang dat ondanks dat we bij het trekken van steekproef rekening hebben gehouden met representativiteit, het mogelijk is dat de verkregen cijfers gezien het beperkt aantal bestuursorganen dat is onderzocht, niet geheel representatief zijn voor het geheel aan bestuursorganen.

Uit onze cijfers bleek dat, afgezet tegen het totaal aantal behandelde bezwaren, verrassend vaak geen hoorzitting georganiseerd wordt omdat sprake is van art. 7:3 onder a en/of b Awb. Uit onze inventarisatie blijkt verder dat sprake is van veel variatie in de frequentie waarmee bestuursorganen ervoor kiezen af te zien van horen omdat ze het bezwaar kennelijk ongegrond achten. De meeste door ons onderzochte bestuursorganen kiezen bijna of zelfs helemaal nooit voor deze mogelijkheid. Enkele van de onderzochte bestuursorganen doen dat juist veelvuldig. Opvallend daarbij is dat bestuursorganen van gemeenten, ook die van grote gemeenten, er nooit voor kiezen om bezwaren als kennelijk ongegrond af te doen. Wat betreft het afzien van horen wegens kennelijke niet-ontvankelijkheid van het bezwaar, blijkt dat van deze mogelijkheid wel door alle onderzochte bestuursorganen wordt benut, zij het in wisselende mate.

De verschillen in het gebruik van de bevoegdheid af te zien van horen vanwege de kennelijke niet-ontvankelijkheid van het bezwaar tussen bestuursorganen onderling zijn duidelijk minder groot dan de verschillen tussen bestuursorganen in het gebruik van de bevoegdheid af te zien van horen vanwege de kennelijke ongegrondheid van het bezwaar.

Een verklaring voor het gebruik van de bevoegdheid neergelegd in art. 7:3 onder a en b Awb vonden we in de hoeveelheid te behandelen bezwaarschiften. Naarmate een bestuursorgaan meer bezwaren behandelt, zullen bedrijfsmatige overwegingen, zoals snelheid en kosten, er eerder voor pleiten het horen achterwege te laten. Een kanttekening daarbij is dat het beeld bij de bestuursorganen die de meeste bezwaren behandelen niet eenduidig is. Kijken we naar de vier overheidsorganisaties die meeste bezwaren afdoen, dan is te zien van dat Rotterdam en RVO niet in uitzonderlijk veel gevallen toepassing geven aan art. 7:3 onder a en b Awb en dat het CAK bijna nooit gebruik maakt van die bevoegdheid. Dat laat in ieder geval zien dat 'veel bezwaren behandelen' niet onvermijdelijk betekent dat art. 7:3 onder a en b veelvuldig gebruikt worden.

Daarnaast vonden we een sterke aanwijzing dat de mate waarin bij de behandeling van bezwaren de informele aanpak wordt toegepast en de frequentie waarmee art. 7:3 onder a en b Awb wordt toege-

past met elkaar samenhangen. Bestuursorganen die een groter deel van hun bezwaren informeel afdoen, maken overwegend veel minder gebruik van de bevoegdheid van art. 7:3 onder a en b Awb. Het gebruik van de informele aanpak lijkt over het algemeen tamelijk goed ingeburgerd te zijn in de werkwijze van bestuursorganen die we onderzochten, vooral vergeleken met een aantal jaren geleden. Bovendien blijkt dat een substantieel deel van bezwaargeschillen ook informeel wordt opgelost, wat impliceert dat het informele traject – anders dan voorheen gebruikelijk – voor meer dan alleen het uitleggen van de procedure wordt benut.[35]

Dat laatste is, ook bezien in het licht van de voorgenomen wijziging van de Awb die informeel contact met bezwaarmakers verplicht voordat van horen mag worden afgezien,[36] als positief te beschouwen. Op basis van de bevindingen van ons onderzoek verwachten wij dat als bestuursorganen werk maken van de informele aanpak, de inperking van de mogelijkheid om vanwege kennelijke ongegrondheid of kennelijke niet-ontvankelijkheid van het bezwaar af te zien van horen, geen noemenswaardige toename van het aantal hoorzittingen hoeft te betekenen.

Hoewel de informele aanpak door vrijwel alle door ons onderzochte bestuursorganen wordt toegepast, bleek uit ons onderzoek dat in elk geval op twee punten nog winst te behalen valt. Zo kiest een aantal bestuursorganen ervoor niet telefonisch maar schriftelijk contact te zoeken met bezwaarmakers als aan het bezwaar een gebrek kleeft waardoor het mogelijk kennelijk niet-ongegrond of kennelijk niet ontvankelijk is. Het is moeilijk voorstelbaar dat dit schriftelijke contact dezelfde voordelen met zich meebrengt als telefonisch of andere vormen van persoonlijk contact. Daarnaast lijken veel bestuursorganen nog steeds niet overtuigd van het nut om ook met professionele rechtsbijstandverleners informeel in contact te treden. De bestuursorganen die dat wel doen, melden daarover goede resultaten. Toch is de betrokkenheid van een professionele gemachtigde bij een bezwaarzaak voor de meerderheid van de bij dit onderzoek betrokken bestuursorganen een reden om geen informeel contact op te nemen. Wat dat betreft lijkt de (onnodige) koudwatervrees die als sinds de opkomst van informele aanpak bij bestuursorganen bestaat, nog niet te zijn weggenomen. Nu is lang niet bij elk bezwaargeschil een advocaat of andere professionele rechtshulpverlener betrokken, maar desondanks betreft het toch een aanzienlijk deel van de bezwaren.[37] Ook op dat punt valt dus nog winst te behalen.

Het gebruik van art. 7:3 onder a en b Awb kan ook op andere manieren worden verminderd. Twee initiatieven die we tegenkwamen betroffen de verruiming van de bezwaartermijn en het soepeler omgaan met termijnoverschrijding wegens persoonlijke omstandigheden (art. 6:11 Awb). Het Instituut Mijnbouwschade (IMG) hanteert in plaats van een 6-weken termijn een bezwaartermijn van 12 weken,[38] hetgeen heeft geleid tot een significante afname van het aantal bezwaren dat buiten de termijn wordt ingediend. Een aantal bestuursorganen stelt lagere eisen aan 'bijzondere persoonlijke omstandigheden' als reden voor verschoonbare termijnoverschrijding. Recente jurisprudentie op grond van

[35] M. Wever, 'Bezwaarbehandeling door de overheid anno 2016: vooral vernieuwing op papier?', *NJB* 2016/2289.
[36] Een en ander is neergelegd in een nieuw in de Awb op te nemen art. 7:1b Awb ('Een bestuursorgaan onderzoekt in overleg met de indiener van het bezwaar de mogelijkheden voor informele afdoening.') en een gewijzigd art. 7:3 Awb. De voorgestelde tekst van art. 7:3 lid 1, aanhef en onder a Awb luidt: 'Na toepassing van artikel 7:1b kan van het horen van een belanghebbende worden afgezien indien: a. bij een na afloop van de termijn ingediend bezwaarschrift niet is gebleken van redenen om toepassing te geven aan artikel 6:11. De voorgestelde tekst van art. 7:3 lid 2 Awb luidt: 'Indien van het horen wordt afgezien naar aanleiding van het onderzoek, bedoeld in artikel 7:1b, draagt het bestuursorgaan zorg voor de vastlegging van de gronden voor het niet horen.' Zie: *Kamerstukken II* 2022/23, 29279, nr. 763 en bijlagen.
[37] M.J. ter Voert & M.S. Hoekstra*, Geschilbeslechtingsdelta 2019*, Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum 2020, p. 107-108.
[38] Zie: https://www.schadedoormijnbouw.nl/bezwaar.

het huidige artikel 6:11 Awb laat zien dat het burgerperspectief ook in die tekst kan worden gelezen.[39] Het is goed om te constateren dat een aantal bestuursorganen die handschoen heeft opgepakt en een mogelijke wetswijziging niet afwacht.

Samengevat luiden de conclusies van dit onderzoek als volgt. In het licht van de doelstelling van de wetgever met de in de Awb geregelde bezwaarprocedure zouden bestuursorganen zo veel mogelijk moeten vermijden bezwaren met toepassing van art. 7:3 onder a en b Awb (afzien van horen vanwege kennelijke niet-ontvankelijkheid of kennelijke ongegrondheid van het bezwaar) af te doen. Uit gesprekken met bestuursorganen en een cijfermatige inventarisatie blijkt dat op dit punt (met name voor wat betreft de toepassing van art. 7:3 onder b Awb) een (aanzienlijke) winst te behalen valt. De bevindingen van dit onderzoek laten zien dat het inzetten op een informele aanpak van bezwaren, inhoudend dat zo snel mogelijk na indiening van het bezwaar persoonlijk contact wordt gezocht met de bezwaarmaker, er aan kan bijdragen dat het gebruik van de bevoegdheid van art. 7:3 onder a en b Awb kan worden geminimaliseerd, zonder dat het tot een substantieel zwaardere belasting van de bezwaarbehandeling hoeft te leiden. De voorstellen die op dit punt zijn te vinden in de begin dit jaar in preconsultatie gebrachte Wet versterking waarborgfunctie Awb (een nieuw in te voeren art. 7:1b Awb en een gewijzigd art. 7:3 Awb), kunnen in dat licht worden gezien als een effectieve bijdrage aan het bereiken van deze doelstelling.

[39] ABRvS 20 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1144, en ABRvS 11 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:84.