

RAPPORTAGE

213a onderzoek - Procesevaluatie bezwarenprocedure

BUCH-gemeenten





Inhoudsopgave

1 Inleiding	3
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	3
1.2 Context en achtergrond bezwarenprocedure	4
1.3 Doelstelling	5
2 Methode	6
2.1 Aanpak onderzoek	6
2.1.1 Doelgroep	6
2.1.2 Methodiek	6
2.1.3 Deelvragen	7
2.2 Leeswijzer	9
DEEL I - Conclusies en Aanbevelingen	
3 Conclusies en bevindingen	11
4 Aanbevelingen	16
DEEL II - Achtergrondrapportage	
5 Bezwarenprocedure in theorie	20
6 Bezwarenprocedure in de praktijk	23
7 Variaties op de bezwarenprocedure	29
7.1 Variaties in werkwijze tijdens de bezwaarprocedure	29
7.1.1 Beroepshouding van de bezwaarbehandelaar	30
7.1.2 De organisatiecultuur binnen de gemeente	30
7.2 Best practices	31
7.2.1 Gemeente Purmerend	31
7.2.2 Gemeente Tilburg	32
8 Bijlage	34
8.1 Bijlage I – Normenkader dossierstudie	34
8.2 Bijlage II – QuickScan communicatie middelen	36



1 | Inleiding

Na een fusie van de ambtelijke organisatie van de gemeenten Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo is op 1 januari 2017 de werkorganisatie BUCH ontstaan. De BUCH geeft als werkorganisatie uitvoering aan de domeinen Bedrijfsvoering, Beheer Openbare Ruimte, Ruimtelijke Ontwikkeling en Dienstverlening en Samenleving. Vanuit deze werkorganisatie wordt voor deze vier gemeenten ook de bezwarenprocedure gefaciliteerd.

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Artikel 213a Gemeentewet schrijft voor dat het college van burgemeester en wethouders periodiek onderzoek verricht naar de effectiviteit en efficiëntie van het door het college gevoerde beleid, met als doelstelling deze waar mogelijk te vergroten. Jaarlijks stellen de vier BUCH-colleges via het onderzoeksplan vast welke onderwerpen in het daaropvolgende jaar zullen worden onderzocht. In het voorjaar van 2024 is in dit onderzoeksplan bepaald dat er onderzoek wordt uitgevoerd naar de bezwaarprocedure van de BUCH-gemeenten.

Naast dat artikel 213a van de Gemeentewet het doen van periodiek onderzoek voorschrijft, heeft het onderzoek naar de bezwarenprocedure van de BUCH belangrijke raakvlakken met aanhangende onderwerpen van de bezwarenprocedure, te weten 1) de jaarlijkse aanbevelingen van de bezwaarcommissies, 2) het 'project "Robuuste rechtsbescherming"' en 3) het Algemene wet bestuursrecht (Awb) Wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb;

1. **De aanbevelingen van de bezwaarcommissies** over 2023; De bezwaarcommissies doen in hun jaarverslagen 2023 de aanbeveling om eerst te proberen bezwaren informeel te behandelen en zo mogelijk op te lossen. Ook adviseren ze nog meer te investeren in contact met de inwoners, zowel bij het nemen van besluiten als bij het behandelen van bezwaren.
2. Het onderzoek wordt (budgettair) uitgevoerd binnen het landelijke **project "Robuuste rechtsbescherming"**. Vanuit dit project worden gemeenten door het Rijk aangespoord om de dienstverlening aan inwoners in kwetsbare situaties toegankelijker te maken en het geschade vertrouwen in de overheid te herstellen. Dit project vloeit onder andere voort uit (het rapport over) het toeslagenschandaal en ook uit rapporten van de Nationale ombudsman. Daaruit blijkt namelijk dat de dienstverlening van overheidsinstanties onvoldoende aansluit op wat inwoners nodig hebben. Mensen voelen zich vaak niet gehoord. Eén van de actielijnen in het project is "versterking van de rechtsbescherming van inwoners". Hiervoor stelt de rijksoverheid middelen beschikbaar, onder andere aan gemeenten.
3. Tenslotte sluit het onderzoek ook aan bij het **wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb**. Dit wetsvoorstel past de Awb, aan. Deze aanpassing heeft tot doel de menselijke maat, dienstbaarheid, betere rechtsbescherming en maatwerk te bewerkstelligen. De voorgestelde wijziging volgt naar aanleiding van het toeslagenschandaal en rapporten van de Ombudsman. Het wetsvoorstel bevat onder andere, en voor zover hier relevant, de volgende onderdelen: a) verbetering van de dienstverlening door de overheid, dit gaat over bejegening en hulp; b) Teneinde onnodige procedures te voorkomen wordt onder andere voorgesteld dat bestuursorganen a) op een besluit aangeven op welke wijze men in contact kan komen met een ambtenaar die je dossier kent, b) bij een bezwaarschrift eerst in overleg treden met de bezwaarmaker.



1.2 Context en achtergrond bezwarenprocedure

De bezwarenprocedure is sinds 1994 vastgelegd in hoofdstuk 6 en 7 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Bezwaar is een verzoek van een betrokkene aan het bestuursorgaan tot volledige heroverweging van een besluit. Wanneer een betrokkene het niet eens is met een besluit van een bestuursorgaan, moet hiertegen eerst bezwaar worden gemaakt bij het betreffende bestuursorgaan, voordat een burger zich met een beroep tot de rechter kan wenden.

Bij de uitvoering van de bezwarenprocedure hebben de bestuursorganen veel ruimte voor eigen invulling van deze procedure, met als uitgangspunt om een laagdrempelige manier van rechtsbescherming te bewerkstelligen. Bij de invoering van deze *verplichte* bezwaarprocedure had de landelijke wetgever een aantal doelen voor ogen:

- Het bewerkstelligen van een laagdrempelige manier van rechtsbescherming;
- verlengde besluitvorming (dat wil zeggen dat niet slechts de rechtmatigheid, maar ook de doelmatigheid van een besluit wordt getoetst en dat ook met nieuw gebleken feiten en gewijzigde omstandigheden rekening wordt gehouden);
- leerfunctie (dat wil zeggen dat het college van de eigen fouten moet kunnen leren, omdat ze hun eigen besluiten heroverwegen);
- de filter- of zeeffunctie (omdat het grootste gedeelte van de bezwaargeschillen in dit fase wordt beslecht en dus niet wordt voorgelegd aan de bestuursrechter);
- voorstructurering van geschillen (omdat na het doorlopen van de bezwaarprocedure het geschil bij de bestuursrechter al duidelijker is gekaderd en een dossier is opgebouwd).

De wetgever heeft destijds deze bezwaarprocedure primair bedoeld als informele en oplossingsgerichte procedure. Echter, kort na de invoering van de bezwarenprocedure bleek dat deze stelselmatig slecht werd gewaardeerd door inwoners. De procedure werd als formeel en strikt ervaren en zou onvoldoende aansluiten bij de behoefte van de burger¹, en dat van het zoeken naar een praktische oplossing voor het onderliggende probleem weinig terecht kwam. Dit was voor het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) aanleiding om een alternatief voor de formele bezwarenprocedure te presenteren². Dit alternatief, uitgewerkt in het rapport *prettig contact met de overheid*, vormt een basis voor een meer oplossingsgerichte informele aanpak van de bezwarenprocedure.

Ook in de BUCH-gemeenten is er steeds meer aandacht voor het oplossingsgericht en informeel oplossen van bezwaren. In 2018 is met dit primaire doel van de bezwaarprocedure in het achterhoofd dan ook in de vier gemeentelijke bezwaarverordeningen in artikel 7 een bepaling over 'Bemiddeling' opgenomen. In artikel 7 van de verordeningen wordt beschreven dat *"Het verwerend orgaan/de commissie onderzoekt of de zaak in de minne [via de informele aanpak] kan worden geschikt alvorens de zaak door de commissie in behandeling wordt genomen."*

In artikel 7 wordt bepaald dat eerst wordt onderzocht of de bezwaarzaak via de zogenoemde meer 'informele aanpak' kan worden opgelost, dat wil dus zeggen zonder (of naast) de formele behandeling door de bezwaarcommissie. Dit betekent meer persoonlijk contact met de indiener van het bezwaar op een eerder moment in de bezwaarprocedure. Het doel van deze bepaling is, in lijn met de bedoeling destijds van de wetgever, maar ook met de (BUCH-)organisatiedoelen 'topdienstverlener' en 'van buiten naar binnen werken', het verbeteren van de dienstverlening en klanttevredenheid, door meer en sneller (in de bezwaarprocedure) persoonlijk contact met de indiener van het bezwaar.

¹ Waard, B.W.N. de (2011). Ervaringen met bezwaar. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

² Prettig contact met de overheid, 2010, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



Pilot “informele behandeling van bezwaarschriften” 2024

Tussen 1 juli en 31 december 2024 hebben de secretarissen van de bezwaarcommissies samen met collega's van team Vergunningen en team Verkeer een pilot “informele behandeling van bezwaarschriften” uitgevoerd. In voorgaande jaren zijn bezwaren al regelmatig informeel behandeld, maar dat was voornamelijk in gevallen waarin een oplossing van het bezwaar werd verwacht. De bezwaarcommissies deden in hun jaarverslagen de aanbeveling om het informeel contact met bezwaarmakers uit te breiden, om de bezwaren, andere zorgen en mogelijke oplossingen te bespreken. Dit is de directe aanleiding geweest voor de pilot. Ook is er een wijziging van de Algemene wet bestuursrecht in voorbereiding, waarin naar verwachting wordt opgenomen dat het bestuursorgaan bij een bezwaarschrift eerst in overleg treedt met de bezwaarmaker. Ook sluit deze aanpak aan bij de ontwikkelingen omtrent toekomstige wetgeving waarbij mediation en informeel contact in het kader van de “dienstverlening” een steeds prominentere rol gaat krijgen in het bestuursrecht.

In het kader van dit 213a-onderzoek moet wel opgemerkt worden dat de reikwijdte van het onderzoek gaat over de periode voor bovengenoemde pilot en dat de betrokkenen zijn geïnterviewd over de huidige - formele - procedure. De betrokkenen die zijn geïnterviewd hebben zich dus slechts kunnen uitlaten over hun ervaringen met en tevredenheid over deze “formele Awb-procedure” met een externe adviescommissie.

1.3 Doelstelling

Het doel van het onderzoek is het optimaliseren van de bezwarenprocedure van de BUCH-gemeenten zodat deze (waar noodzakelijk) beter aansluit bij de wensen en behoeften van de bezwaarmakers. Dit is onderzocht door het ophalen van inzichten en ervaringen van betrokkenen³ van de bezwarenprocedure van de vier gemeenten. Het object van het onderzoek is de bezwaarprocedure binnen de BUCH-gemeenten in het algemeen en de toegankelijkheid van, en de tevredenheid over de bezwaarprocedure in het bijzonder.

Als het gaat om de ervaringen wordt er voornamelijk gekeken naar de algemene ervaringen van betrokkenen met de bezwarenprocedure. Denk hierbij aan de toegankelijkheid van de bezwarenprocedure, de communicatie rondom, en tijdens de bezwarenprocedure en de wensen en behoeften van betrokkenen bij de bezwarenprocedure. Op basis van deze inzichten kunnen er gerichte aanpassingen worden voorgesteld aan werkorganisatie de BUCH om de bezwarenprocedure verder te optimaliseren.

Voor het behalen van de hierboven beschreven doelstelling en het krijgen van een zo volledig mogelijk beeld van de bezwarenprocedure bij de BUCH-gemeenten is er gewerkt met drie centrale onderzoeksvragen. Deze drie onderzoeksvragen zijn:

1. Hoe is de bezwaarprocedure van de BUCH-gemeenten wettelijk en theoretisch ingericht en hoe verloopt deze in de praktijk?
2. Hoe ervaren de bezwaarindieners, bezwaarbehandelaren, leden van de bezwaarcommissies en de secretarissen de bezwarenprocedure van de BUCH-gemeenten?
3. Kunnen er concrete aanbevelingen worden gedaan om de bezwaarprocedure van de BUCH-gemeenten te optimaliseren?

³ Met betrokkenen worden bedoeld: Bezwaarmakers, bezwaarbehandelaren, leden van de bezwarencommissie en secretarissen van de bezwaarcommissie van de BUCH-gemeenten.



2 | Methode

2.1 Aanpak onderzoek

Binnen werkorganisatie de BUCH is ter begeleiding van het onderzoek een samenwerkingscommissie samengesteld bestaande uit de secretarissen van de bezwaarschriftencommissies. Met deze samenwerkingscommissie zijn de onderzoeksanpak, de onderzoeksvragen en de communicatie rondom het onderzoek uitgewerkt. Ook diende de samenwerkingscommissie als klankbord bij vragen of onduidelijkheden.

2.1.1 Doelgroep

Om een volledig beeld van de bezwarenprocedure van de vier BUCH-gemeenten te krijgen bestond de doelgroep uit alle betrokkenen bij de uitvoering van de bezwarenprocedure. Met betrokkenen wordt bedoeld: bezwaarmakers, bezwaarbehandelaren van de gemeenten, leden van de vier bezwarencommissies en de secretarissen bezwaarcommissies.

2.1.2 Methodiek

Om de onderzoeksvragen volledig en zorgvuldig te beantwoorden, is gebruikgemaakt van een verscheidenheid aan **dataverzamelmethode**n:

In de eerste plaats is er gebruik gemaakt van **deskresearch** op basis van openbare bronnen en databestanden. Daarnaast is er een **documentstudie** uitgevoerd aan de hand van documentatie die is aangeleverd door werkorganisatie de BUCH. Denk hierbij aan documentatie over onder andere de geldende werkafspraken. De verzamelde informatie diende ook ter aanscherping van de daaropvolgende onderzoeksmethode.

Ook is er een **dossierstudie** uitgevoerd. Voor deze dossierstudie zijn er door werkorganisatie de BUCH voor alle gemeenten meerdere bezwarendossiers aangeleverd over bezwaren die waren ingediend van 2020 tot en met 2024. In totaal zijn er 23 dossiers ontvangen en bestudeerd. Zie tabel 1 voor de verdeling over het aantal per gemeenten:

Tabel 1: ontvangen dossiers per verdeeld per gemeente

Gemeente	Aantal dossiers (n)
Gemeente Bergen	8
Gemeente Uitgeest	3
Gemeente Castricum	6
Gemeente Heiloo	6

De dossierstudie is uitgevoerd aan de hand van een normenkader (bijlage 1) dat van te voren is opgesteld om te garanderen dat alle dossiers op een eenduidige manier zouden worden bekeken en beoordeeld.

Tegelijk met de dossierstudie is er een **QuickScan** (bijlage 2) uitgevoerd van de schriftelijke en digitale communicatie middelen waar de vier gemeenten gebruik van maken. Voor deze QuickScan is er gelet op volledigheid, begrijpelijkheid en toegankelijkheid. Voor de communicatie middelen is er zoveel mogelijk gekeken naar standaardcommunicatie middelen. Dit is gedaan aan de hand van de websites van de vier gemeenten, waarbij voornamelijk is gekeken naar de webpagina's met betrekking tot het maken van bezwaar. Daarnaast is er voor elke gemeente één informatiebrief getoetst aan de hand van een vooraf vastgesteld normenkader.



Voor het ophalen van ervaringen van betrokkenen van de bezwarenprocedure is er gebruik gemaakt van **interviews en focusgroepen**. Hiervoor zijn er door het onderzoeksbureau één op één gesprekken gevoerd met bezwaarmakers en hebben er verdiepende groepsgesprekken plaatsgevonden met bezwaarbehandelaren, leden van de bezwarencommissies en de secretarissen van de bezwaarschriftencommissie. In tabel 2 is in een overzicht weergegeven van het aantal gesprekken per doelgroep:

Tabel 2: Respondenten per doelgroep

Doelgroep	Aantal respondenten (n)
Bezwaarmakers	16
Bezwaarbehandelaren	6
Leden bezwarencommissies	9
Secretarissen bezwaar	4
Totaal	35

Voor de interviews met de bezwaarmakers is er door de gemeenten vooraf aan een select aantal bezwaarmakers een brief gestuurd. De selectiecriteria die de BUCH hiervoor heeft gehanteerd zijn dat het bezwaar in de afgelopen 12 maanden moet zijn ingediend, en dat alle domeinen moesten zijn vertegenwoordigd in de steekproef.

In de brief die bezwaarmakers hebben ontvangen werd aangekondigd dat zij begin oktober benaderd zouden worden door onderzoeksbureau Enneüs. Ook werd er in deze brief een toelichting gegeven over de reden van het onderzoek, de belofte van anonimiteit en mogelijkheid om zich af te melden voor deelname aan het onderzoek.

2.1.3 Deelvragen

Om de drie centrale vragen goed te kunnen beantwoorden en te voorzien van voldoende context is er per centrale vraag gewerkt met deelvragen. Hieronder is per centrale vraag ook de bijbehorende deelvragen te lezen:

Centrale vraag 1:

Hoe is de bezwaarprocedure van de BUCH-gemeenten *wettelijk en theoretisch* ingericht en hoe verloopt deze in de praktijk?

Deelvragen

- Wat is het doel van de bezwaarprocedure in het algemeen?
- Welke functie(s) heeft de bezwaarprocedure in het algemeen?
- Welke wijze(n) van bezwaarbehandeling kent de Awb?
- Welke wijze(n) van bezwaarbehandeling kent de Verordening?
- Wat zijn de wettelijke kaders waar de bezwarenprocedure aan moet voldoen?
- Welke BUCH-organisatiedoelen kunnen worden behaald met de behandeling van bezwaren?
- Welke functie(s) heeft het horen van bezwaarden in de bezwaarfase in het bijzonder?
- Hoe is de behandeling van bezwaren in de BUCH-gemeenten op papier geregeld?

Centrale vraag 2:

Hoe ervaren de bezwaarindieners, bezwaarbehandelaren, leden van de bezwaarcommissies en de secretarissen de bezwarenprocedure van de BUCH-gemeenten?

Deelvragen

- Op welke wijze wordt er in de BUCH-gemeenten in de praktijk uitvoering gegeven aan de bezwarenprocedure?
- Wat zijn de redenen/aanleidingen voor de intrekkingen van bezwaarschriften?
- Hoe hebben andere gemeentes hun bezwaarprocedure ingericht?
- Wat zijn de behoeften van de indieners van een bezwaar en wordt aan die behoeften voldaan?



- Hoe ervaren de indieners van een bezwaar de bezwaarprocedure, wat gaat er goed en waar ligt volgens hen ruimte voor verbetering?
- Hoe ervaren de bezwaarbehandelaren en de secretarissen de bezwaarprocedure, wat gaat er goed en waar ligt volgens hen ruimte voor verbetering?
- Hoe ervaren de commissieleden de bezwaarprocedure, wat gaat er goed en waar ligt volgens hen ruimte voor verbetering?

Centrale vraag 3:

Kunnen er *concrete* aanbevelingen *worden* gedaan om de bezwaarprocedure van de BUCH-gemeenten te optimaliseren?

Deelvragen

- In hoeverre beantwoordt de huidige behandeling van bezwaarschriften aan de relevante doelstellingen (namelijk die van de Awb, van de Verordening-bezwaarcommissies en van de BUCH-organisatie) en
- Kunnen de BUCH-colleges lering trekken uit de werkwijze van andere gemeenten?
- Zou een alternatieve wijze van bezwaarbehandeling doeltreffender, doelmatiger en kwalitatief beter kunnen zijn?
- Welke wijze van inrichten van de bezwaarprocedure levert de hoogste kwaliteit van bezwaarbehandeling op?
- Op welke alternatieve wijze, anders dan de huidige werkwijze, zouden de verschillende doelstellingen (Awb, Verordening, organisatiedoelen) ook kunnen worden bereikt?
- Kunnen deze verschillende doelstellingen op een alternatieve wijze beter worden bereikt?



2.2 Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen. In het eerste deel worden de vooraf opgestelde centrale vragen beantwoord op basis van de bevindingen voortkomend uit dit onderzoek. Op basis van de beantwoording van de centrale vragen en de daarbij behorende bevindingen doet onderzoeksbureau Enneüs aanbevelingen aan werkorganisatie de BUCH om haar bezwarenprocedure te optimaliseren.

In het daarop volgende deel van deze rapportage worden de resultaten van de verschillende onderzoeksfases in meerdere hoofdstukken uiteengezet. Hierbij worden per centrale vraag de verschillende deelvragen beantwoord. Waar nodig wordt onderscheid gemaakt tussen de vier doelgroepen: bezwaarmakers, bezwaarbehandelaren, leden bezwarencommissie en Secretarissen van de bezwaarschriftencommissie.

Hieronder is een korte verklarende woordenlijst opgenomen:

- **Bestuursorgaan:** De gemeente bestaat uit drie bestuursorganen: de gemeenteraad, het college en de burgemeester; in onderhavig onderzoek wordt met bestuursorgaan het college bedoeld.
- **Bezwaarmaker:** Dit zijn inwoners die het niet eens zijn met een besluit van een bestuursorgaan en daar formeel bezwaar tegen maken. Een bezwaar kan gaan over bijvoorbeeld een afgewezen, of verleende vergunning, een verkeersbesluit in de buurt of een besluit uit het sociaal domein.
- **Bezwaarbehandelaar:** Dit zijn medewerkers van de BUCH die namens het bestuursorgaan ingediende bezwaren beoordelen en 'verweer voeren', dat wil zeggen dat zij namens het college reageren op de bezwaren en het bestreden besluit toelichten.
- **Lid bezwarencommissie:** Dit zijn onafhankelijke, door het college benoemde, deskundigen die het bestuursorgaan adviseren over de besluiten en de hiertegen ingediende bezwaarschriften. Het bezwaarsecretariaat van de bezwaarcommissie organiseert hoorzittingen tijdens welke bezwaarmakers hun bezwaar kunnen toelichten en het college een toelichting kan geven en vragen van de commissie kan beantwoorden. Op basis van de hoorzitting en het bezwaardossier brengt de bezwaarcommissie een advies uit aan het college dat uiteindelijk een besluit op bezwaar moet nemen (waartegen beroep bij de rechter open staat).
- **Secretaris bezwaarschriftencommissie:** Dit zijn juridische medewerkers die de bezwarencommissie juridisch en organisatorisch ondersteunen. Zij beoordelen als eerste de ontvangen bezwaren, houden contact met de bezwaarbehandelaren, bereiden de hoorzitting voor en schrijven de adviezen van de bezwaarcommissie. De secretarissen zijn de ambtelijke schakel tussen de onafhankelijke commissie en de bezwaarbehandelaren
- **Algemene wet bestuursrecht (Awb):** De belangrijkste regels van het bestuursrecht staan in de Awb. De Awb vermeldt hoe de overheid besluiten moet voorbereiden en bekendmaken en ook, in dit kader relevant, aan welke eisen de bezwaarprocedure in beginsel moet voldoen.
- **213a-onderzoek:** Artikel 213a van de Gemeentewet verplicht tot periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door burgemeester en wethouders gevoerde bestuur.

In de rapportage wordt geen onderscheid gemaakt tussen de BUCH-gemeenten. Uit het onderzoek komen geen significante verschillen naar voren met betrekking tot ervaringen van betrokkenen uit de vier verschillende gemeenten.

De reikwijdte van het onderzoek betrof de periode 2020 tot en met 2024. Voor het onderzoek is er gesproken met bezwaarmakers die tussen 2023 en 2024 bezwaar hebben gemaakt bij een van de vier BUCH-gemeenten. In juli 2024 is de BUCH begonnen met een pilot "informele behandeling bij bezwaar". De ervaringen van deze pilot behoren niet tot de scope van dit 213a onderzoek.



DEEL I

Conclusies en aanbevelingen



3 | Conclusies en bevindingen

Op basis van de opgehaalde bevindingen kan met betrekking tot de bezwarenprocedure van de BUCH-gemeenten in algemene zin worden geconcludeerd dat:

De bezwarenprocedure van de BUCH-gemeenten voldoet aan de daarvoor geldende regels en kaders, en wordt grotendeels naar tevredenheid van bezwaarmakers en andere betrokkenen toegepast. Tegelijkertijd kan door het beter toepassen van een meer oplossingsgerichte en informele aanpak, en het verankeren hiervan in de werkprocessen, een nog hogere kwaliteit van de bezwarenprocedure worden bereikt.

Aan deze hoofdconclusie liggen drie deelconclusies ten grondslag. Deze conclusies worden in dit hoofdstuk verder onderbouwd met een analyse van de bevindingen uit de bijlagen en aangevuld met informatie uit de gevoerde gesprekken. Onderzoeksbureau Enneüs concludeert:

1. De organisatie van de bezwarenprocedure van de vier BUCH-gemeenten is in de opzet goed en voldoet aan de daarvoor geldende regels en kaders. De informele aanpak, zoals omschreven in artikel 7 van de verordeningen, wordt (nog) niet in alle domeinen structureel en in gelijke mate toegepast.
2. Bezwaarmakers zijn in de basis tevreden over de bezwarenprocedure, wel wordt de procedure als formeel ervaren en mogelijkheden voor informeel contact met de gemeente worden hierin gemist.
3. Werkafspraken en werkprocessen over de toepassing en uitvoering van de formele Awb-bezwarenprocedure zijn concreet en worden nageleefd. De informele aanpak komt daarin nog niet voldoende tot zijn recht.

Hierna worden deze conclusies verder toegelicht.

Conclusie 1: De organisatie van de bezwarenprocedure van de vier BUCH-gemeenten is in de opzet en uitvoering goed en voldoet aan de daarvoor geldende regels en kaders. De informele aanpak, zoals omschreven in artikel 7 van de verordeningen, wordt (nog) niet in alle domeinen structureel, en in gelijke mate toegepast.

De bezwarenprocedure is verankerd in Hoofdstuk 6 en 7 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Hierin staan de wettelijke kaders beschreven die voorwaardelijk zijn voor het maken van bezwaar en de daarbij behorende uitvoering. Hoofdstuk 6 en 7 van het Awb beschrijven drie fundamentele regels waar het bestuursorgaan aan moet voldoen, tijdens het behandelen van een bezwaar: 1) de bezwaarmaker dient eerst te worden gehoord voordat er kan worden beslist over de uitkomst van het bezwaar, 2) het bestuursorgaan dient onafhankelijkheid te waarborgen bij het horen en het heroverwegen van het besluit en 3) het besluit dient te worden heroverwogen op grondslag van het ingediende bezwaar.

De hoorplicht in een bezwaarprocedure wordt in het algemeen gezien als een essentieel onderdeel van de bezwaarprocedure. In artikel 7:2 Awb is hierover het volgende bepaald: Voordat een bestuursorgaan op het bezwaar beslist, stelt het belanghebbenden in de gelegenheid te worden gehoord. De Awb regelt niet hoe het bestuursorgaan aan deze 'hoorplicht' vorm geeft. Een bestuursorgaan kent twee manieren om uitvoering te geven aan het 'horen'. Dit kan middels de weg van het ambtelijk horen of door tussenkomst van een onafhankelijke adviescommissie. In beide gevallen geldt dat de aangewezen personen niet bij de voorbereiding van het bestreden besluit betrokken mogen zijn geweest.



De BUCH-gemeentes hebben onafhankelijke adviescommissies ingesteld die uitvoering geven aan het horen. Hiermee wordt voldaan aan de eerste twee fundamentele regels van de bezwaarprocedure zoals eerder omschreven. Tijdens het horen staat het bezwaar van de bezwaarmakers centraal waarmee de derde fundamentele regel wordt geborgd.

Naast de hierboven omschreven, meer formele bezwaarprocedure, is in 2018 in de verordeningen een bepaling opgenomen, waarin staat beschreven dat “het verwerend orgaan [de commissie] onderzoekt of de zaak in de minne kan worden geschikt alvorens de zaak door de commissie in behandeling wordt genomen” (artikel 7). Artikel 7 bepaalt dus, via een zogenoemde ‘inspanningsverplichting’, dat de gemeentes eerst onderzoeken of een bezwaarzaak via een meer informele aanpak kan worden opgelost, dat wil zeggen zonder (of naast) de formele behandeling van de bezwaarcommissie. Dit artikel vraagt dus van de gemeentes enige mate van inspanning om de mogelijkheden van informeel contact te onderzoeken.

Uit dit onderzoek blijkt dat, in tegenstelling tot de formele procedure, deze ‘informele aanpak’ tot de zomer van 2024 nog niet in vaste werkprocessen en/of werkafspraken is vastgelegd. Dit blijkt ook uit gesprekken die zijn gevoerd met bezwaarbehandelaren. In deze gesprekken valt op dat zij per individuele casus zelf beoordelen of zij de actie ‘bellen bij bezwaar’⁴ toepassen. Ook lijkt de definitie van de ‘informele aanpak’ nog onvoldoende concreet te zijn, zo bestaan er meerdere manieren om invulling te geven aan deze informele aanpak.

Ondanks dat werkafspraken over het toepassen van de ‘informele aanpak’ nog niet zijn vastgesteld, blijkt uit de jaarverslagen van de bezwarencommissies van de onderzoeksperiode dat een substantieel aantal bezwaarschriften wordt ingetrokken na enige vorm van informeel contact. Uit de cijfers (tabel 3 en 4) van de jaarverslagen blijkt dat er in 2024 ongeveer een derde (37%) van het totaal aantal bezwaren is ingetrokken. Er is een opvallend verschil op het gebied van intrekkingen als we kijken naar het ruimtelijk en het sociaal domein. Zo werd in 2023 de helft (50%) van de bezwaren in het sociaal domein ingetrokken, ten opzichte van een kwart (25%) van de bezwaren in het ruimtelijke domein in datzelfde jaar. De secretarissen van de bezwaarschriftencommissie geven in bespreking van het conceptrapport aan dat dit de verdienste is van de informele aanpak.

Tabel 3: Totaal aantal bezwaren per jaar, per gemeente, ten opzichte van het aantal ingetrokken bezwaren

Gemeente	Jaar	Aantal ingediende bezwaren (n)	Aantal ingetrokken bezwaren (%)
Gemeente Bergen	2020	202	37(18%)
	2021	197	56(28%)
	2022	150	22(15%)
	2023	94	16(17%)
	2024	137	59(43%)
Gemeente Uitgeest	2020	45	14(31%)
	2021	19	5(26%)
	2022	69	11(16%)
	2023	27	9(33%)
	2024	41	15(37%)
Gemeente Castricum	2020	64	10(16%)
	2021	97	32(33%)
	2022	53	7(13%)
	2023	61	20(33%)
	2024	68	16(24%)

⁴ In deze werkafspraken is de actie ‘bellen bij bezwaar’ opgenomen. Hierin is vastgelegd dat er binnen 5 werkdagen na ontvangst van bezwaar door de juridisch adviseur telefonisch contact wordt gezocht met bezwaarde(n).



Gemeente Heiloo	2020	70	22(31%)
	2021	65	14(22%)
	2022	37	14(38%)
	2023	50	22(44%)
	2024	36	14(39%)

Tabel 4: Totaal aantal bezwaren BUCH-gemeenten, ten opzichte van het aantal ingetrokken bezwaren

Totalen	Jaar	Aantal ingediende bezwaren (n)	Aantal ingetrokken bezwaren (%)
	2020	381	83(22%)
	2021	378	107(28%)
	2022	309	54(17%)
	2023	232	67(29%)
	2024	282	104(37%)

Alle bezwaarcommissies hebben in de jaarverslagen aangegeven dat het positief is dat de gemeenten zich inspannen voor het informeel oplossen van bezwaren, zonder tussenkomst van de commissies, maar ook wordt er door de commissies aanbevolen om de inzet van deze informele aanpak verder uit te breiden. Ook uit de gesprekken met de commissieleden blijkt dat ze de informele aanpak toejuichen. De commissies geven aan dat een deze een belangrijke bijdrage kan leveren aan het opbouwen van duurzame(re) relaties met inwoners van de gemeenten.

Mede op basis van de adviezen van de bezwarencommissies is tussen 1 juli en 31 december 2024 door de secretarissen van de bezwaarcommissies, samen met collega's van team Vergunningen en team Verkeer een pilot "informele behandeling van bezwaarschriften" uitgevoerd. De ervaringen van betrokkenen met deze pilot viel echter buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

Conclusie 2: Bezwaarmakers zijn in de basis tevreden over de bezwarenprocedure, wel wordt de procedure als formeel ervaren en mogelijkheden voor informeel contact met de gemeente worden gemist.

Over het algemeen zijn de bezwaarmakers tevreden over het proces dat zij hebben doorlopen na het indienen van hun bezwaar. Zo werd door alle geïnterviewde de procedure van het maken van bezwaar als helder omschreven, werd het contact dat er was als duidelijk en prettig ervaren en hebben de meeste bezwaarmakers ook een positieve ervaring met de hoorzitting, waarbij zij zich veelal gehoord en serieus genomen voelden. Wel beschrijven de meeste bezwaarmakers het doorlopen proces in de basis als formeel.

- Bezwaarmakers geven aan dat zij de bezwaarprocedure in de basis als een formele procedure ervaren. Deze beleving wordt ingegeven door het gebrek aan informeel contact dat deze bezwaarmakers hebben gehad met de gemeente, en de overwegend formele en juridische communicatiestijl rondom een bezwaar. De uitgevoerde QuickScan (Bijlage I) en dossierstudies illustreren dit. De QuickScan laat zien dat het taalgebruik in de schriftelijke communicatie in het algemeen op B2 of C2 niveau is waarbij er veel gebruik wordt gemaakt van vaktermen zonder toelichting. Overigens wordt dit taalgebruik door de meeste bezwaarmakers niet als struikelblok ervaren. Wel kan – ook in het kader van het project "Robuuste Rechtsbescherming" worden afgevraagd of door deze formele communicatiestijl de bezwaarprocedure voor iedereen gelijkmatig goed toegankelijk en begrijpelijk is.

Naast de gebruikte communicatiestijl van de BUCH-gemeenten en het gebrek aan informeel contact tijdens de bezwarenprocedure, zijn er nog andere opvallende heden die de ervaringen van bezwaarmakers negatief beïnvloeden:



- Sommige van de geïnterviewde bezwaarmakers hebben aangegeven dat zij de vertegenwoordigers van de gemeente tijdens een hoorzitting onvoldoende voorbereid vonden. Dit uitte zich tijdens de hoorzitting doordat vertegenwoordigers, volgens de bezwaarmakers, besluiten onvoldoende konden toelichten en vragen van de commissieleden tijdens de hoorzitting niet goed konden beantwoorden. Ook vonden bezwaarmakers dat de vertegenwoordigers onvoldoende op de hoogte waren van de situatie van de bezwaarmaker. Leden van de bezwarencommissies hebben soortgelijke ervaringen. Zij signaleren dat sommige vertegenwoordigers van de gemeente zich lijken te beroepen op het feit dat het college de besluiten neemt. Volgens leden van de bezwarencommissie kan dit de indruk wekken van een gebrek aan betrokkenheid of bereidheid tot een open dialoog.
- Ook de houding van de vertegenwoordigers van de gemeente tijdens een hoorzitting is een belangrijk punt van aandacht, zo bleek uit de gesprekken met de commissieleden. Sommige vertegenwoordigers stellen zich formeel, gesloten en verdedigend op, anderen zijn meer open en oplossingsgericht opstellen. Deze open en oplossingsgerichte houding verdient volgens de leden van de commissies de voorkeur. Deze zou meer ruimte bieden voor een open dialoog en een mogelijke duurzame oplossing.
- Tot slot hebben ook de bezwaarbehandelaren wisselende ervaringen met de hoorzittingen bij de vier BUCH-gemeenten. Zo wordt de houding van enkele commissieleden als onprettig ervaren, waardoor bezwaarbehandelaren met minder gevoel van vrijheid naar de hoorzitting gaan. Ook hierover moet geconstateerd worden dat dit een open dialoog in de weg kan staan. Daarbij moet opgemerkt worden dat er door de gesproken bezwaarbehandelaren niet wordt getwijfeld aan de kwaliteit van de bezwarencommissies.

Conclusie 3: Werkafspraken en werkprocessen over de toepassing en uitvoering van de formele Awb-bezwarenprocedure zijn concreet en worden nageleefd. De informele aanpak komt daarin nog niet voldoende tot zijn recht.

Op basis van de documentatie die is bestudeerd valt op te maken dat er werkafspraken aanwezig zijn waarin per stap wordt omschreven welke acties er genomen dienen te worden. In deze werkafspraken staat toegelicht wie, wat en wanneer doet per stap in de bezwarenprocedure. In deze werkafspraken wordt er een onderscheid gemaakt tussen de eerste 5 dagen na het ontvangen van bezwaar en de periode daarna.

Uit de gesprekken met de bezwaarbehandelaren van de BUCH-gemeenten valt op dat iedere bezwarenbehandelaar er in een meer of minder mate een eigen wijze heeft om uitvoering te geven aan het informele gedeelte van de bezwarenprocedure. Dit uit zich vooral bij de actie 'bellen bij bezwaar'.

De actie 'bellen bij bezwaar', zoals is opgenomen in de werkafspraken van de gemeenten, wordt door iedereen anders uitgevoerd. De ene bezwaarbehandelaar geeft aan altijd te bellen om te onderzoeken of er een informele benadering mogelijk is. De ander geeft aan (nog) geen ervaring met het bellen te hebben opgedaan, en weer een ander geeft aan dat soms de secretaris bezwaar al gebeld heeft, waardoor de betreffende bezwaarbehandelaar niet meer de ruimte voelt om nogmaals met bezwaarmaker te bellen. Voor alle bezwaarmakers geldt daarbij ook dat ze in meer of mindere mate ook hun aanpak laten afhangen van de context van het bezwaar.

Uit bovenstaande kan worden geconcludeerd dat werkafspraken op sommige vlakken nog onvoldoende concreet zijn gemaakt. Dit kan er mogelijk toe bijdragen dat niet alle doelstellingen van de bezwarenprocedure, vooral niet voor wat betreft het informele gedeelte, volledig tot hun recht komen.

Verder werd benoemd dat bezwaarbehandelaren en secretarissen te maken hebben met verschillende ICT-zaakssystemen die in de praktijk niet altijd goed op elkaar aansluiten waardoor vele extra administratieve handelingen nodig zijn. Dit vergt in sommige gevallen onnodig veel energie en frustratie van secretarissen en



bezwaarbehandelaren, en draagt uiteraard niet bij aan een efficiënte, snelle en doelmatige manier van bezwaren behandelen.



4 | Aanbevelingen

Uit alle voor dit onderzoek geraadpleegde bronnen kan geconcludeerd worden dat de bezwaarprocedure zoals die in de BUCH-gemeenten wordt uitgevoerd in de opzet goed is en voldoet aan de daarvoor geldende regels en kaders. Tegelijkertijd heeft deze bezwarenprocedure wel een sterk formeel karakter, daar waar inwoners aangeven meer informeel contact op prijs te stellen.

In 2018 hebben de BUCH-gemeenten in hun 'bezwaarverordening' een bepaling opgenomen waarin in artikel 7 wordt aangespoord om in plaats van of naast de formele procedure (bij de bezwaarcommissie) ook een informele oplossing te onderzoeken. Teneinde deze informele aanpak beter tot zijn recht te laten komen, kunnen daarom de volgende aanbevelingen worden gedaan:

1. Investeer (nog) meer in informele benadering van de bezwarenprocedure;
2. Maak duidelijke werkafspraken en veranker deze in de werkprocessen;
3. Wees toegankelijk voor alle inwoners van de BUCH-gemeenten.

Deze aanbevelingen worden hierna toegelicht.

Voor de aanbevelingen is onder andere geput uit het handboek '*oplossingsgericht werken bij bezwaar*'⁵. Dit handboek is ontstaan uit uitgebreid onderzoek uitgevoerd door het lectoraat Legal Management van de Hogeschool van Amsterdam (HvA). Hierin hebben de onderzoekers van de HvA onderzoek gedaan naar de praktische uitvoering van de bezwarenprocedure van vijf Noord-Hollandse gemeenten, te weten: Alkmaar, Almelveen/Aalsmeer, Amsterdam, Purmerend en Zaanstad. De door de HvA uitgevoerde onderzoeken worden in hoofdstuk 6 van deze rapportage verder toegelicht.

Aanbeveling 1: Investeer (nog) meer in een informelere benadering van de bezwarenprocedure

Het onderzoek van de HvA concludeert dat twee factoren cruciaal zijn voor het succesvol invoeren van de informele aanpak. Dat zijn de bezwaarbehandelaren van de gemeente en de organisatiecultuur bij de gemeente.

Over de bezwaarbehandelaar schrijft het onderzoek van de HvA het volgende: In het kader van de informele aanpak wordt er veel gevraagd van de bezwaarbehandelaar. Zo moet deze beschikken over goede juridische vaardigheden, maar dienen zij daarnaast ook te beschikken over uitmuntende communicatieve vaardigheden, bemiddelingstechnieken en moeten zij kennis hebben van conflictgedrag en hoe om te gaan met weerstand. Zij moeten kennis hebben van de vereiste gesprekstechnieken, waarbij er goed wordt geluisterd, samengevat en doorgevraagd. Deze gesprekstechnieken moeten actief worden toegepast.

Onderzoeksbureau adviseert dan ook: Om te onderzoeken in hoeverre bezwaarbehandelaren behoefte hebben aan meer training, scholing en ondersteuning om bovenstaande vaardigheden goed toe te kunnen passen in de praktijk.

De tweede succesfactor voor het succesvol invoeren van de informele aanpak is de organisatiecultuur van een organisatie. Als het gaat over deze organisatiecultuur, dan zegt het onderzoek van de HvA daar het volgende over: Door de grote verantwoordelijkheid die bezwaarbehandelaren hebben bij het uitvoeren van de informele aanpak, is het voorwaardelijk dat er een stimulerende/ondersteunende cultuur heerst binnen de organisatie. Daarnaast moet de gemeente beschikken over een decentrale vakafdeling waar de bezwaarmaker op terug kan vallen voor vragen en wederhoor. Deze vakafdeling bereid samen met bezwaarbehandelaren de bezwaren voor

⁵ Handboek oplossingsgericht werken bij bezwaar, Arnt Mein, Sanne Marx, 2021



en onderzoekt in gezamenlijkheid waar mogelijkheden zijn voor een alternatieve afdoening van het bezwaar. Hierdoor zou de motivatie van de bezwaarbehandelaar groeien en de bereidheid tot bellen toenemen.

Een positieve, veilige, stimulerende en ondersteunende organisatiecultuur draagt bij aan de effectiviteit en betrokkenheid van bezwaarbehandelaren. Het advies luidt dan ook: om te onderzoeken in hoeverre de bezwaarbehandelaar zich momenteel gesteund, gestimuleerd en gefaciliteerd voelt bij hun dagelijkse werkzaamheden, en waar nodig te investeren in deze thema's.

Aanbeveling 2: Maak duidelijke werkafspraken en veranker deze in de werkprocessen

Zoals in conclusie 3 beschreven valt het op dat iedere bezwaarbehandelaar in meer of mindere mate een eigen wijze heeft om invulling te geven aan het informele gedeelte van de bezwarenprocedure. Met name rondom het wel of niet toepassen van de actie 'bellen bij bezwaar'. Voor het succesvol implementeren van de informele aanpak is het belangrijk dat er duidelijke afspraken worden gemaakt over hoe de werkafspraken in de praktijk uitgevoerd dienen te worden.

Ook voor onderstaande aanbevelingen is er geput uit het handboek '*oplossingsgericht werken bij bezwaar*'. Wij raden ook aan om notie te nemen van hoofdstuk 4, uit het handboek, '*Het implementeren en borgen van oplossingsgericht werken bij behandeling van bezwaarschriften*'

Onderzoeksbureau Enneüs adviseert de BUCH-gemeenten het volgende:

1. Zorg ervoor dat alle betrokken medewerkers goed geïnformeerd zijn over de reden van de informele aanpak en de daarbij behorende werkwijze;
2. Maak concrete afspraken over wat er van bezwaarbehandelaren verwacht wordt in het kader van het informeel behandelen van bezwaar. Denk hierbij aan afspraken over:
 - De rol van de bezwaarbehandelaar;
 - De mogelijkheden en de ruimte van een bezwaarbehandelaar om met de bezwaarmaker tot een oplossing te komen;
 - Bij welke bezwaren bel je wel en bij welke bezwaren bel je niet;
 - Vindt een informeel gesprek altijd fysiek plaats of mag dit ook online.
3. Zorg voor voldoende ondersteuning van bezwaarbehandelaren, bij wie zij terecht kunnen bij vragen of onduidelijkheden. Denk hierbij aan regelmatige intervisiemomenten, het geven van terugkoppeling aan andere bezwaarbehandelaren en zorg voor voldoende ruimte en veiligheid voor het geven van feedback. Tenslotte dient niet onvermeld te blijven dat het succesvol kunnen toepassen van deze aanpak en het kunnen leiden van dergelijke gesprekken waar vaak veel weerstand is bij verschillende betrokkenen ook investering in scholing van de medewerkers vereist.

Naast dat het voor de BUCH-gemeenten belangrijk is om zelf duidelijke werkafspraken te maken en deze ook na te leven, kunnen de BUCH-gemeenten daarvoor ook lering trekken uit de werkwijze van andere gemeenten, zoals de gemeente Purmerend, Zaanstad, Alkmaar, Hollands Kroon, Noordoost Polder. Zo wordt bijvoorbeeld in de gemeente Purmerend al langer gewerkt met de informele bezwarenprocedure. De leerpunten uit Purmerend die relevant zijn voor de BUCH-gemeenten zijn:

- Maak van bellen de standaard
- Bereid het gesprek samen met de vakafdeling voor
- Besluit samen met de vakafdeling de best passende behandelwijze
- Ga empathisch en resultaatgericht te werk

De werkwijze van de gemeente Purmerend wordt in detail beschreven in hoofdstuk 6.2 van deze rapportage.

**Aanbeveling 3:** Wees toegankelijk voor alle inwoners van de BUCH-gemeenten.

Geconstateerd kan worden dat de bezwaarprocedure bij de BUCH-gemeentes een formeel karakter heeft en ook als zodanig wordt ervaren door betrokkenen. Alhoewel dit formele karakter niet perse als negatief hoeft te worden gekarakteriseerd, wordt door verschillende betrokkenen wel aangegeven dat een meer informele manier van contact met de gemeente op prijs zou worden gesteld.

Door het formele karakter van de bezwaarprocedure van de BUCH-gemeentes en het gebruik van technisch en complex taalgebruik in de communicatie, zoals ook blijkt uit de QuickScan, bestaat het risico dat de bezwaarprocedure van de BUCH-gemeentes niet voor alle inwoners in gelijke mate toegankelijk is of goed begrepen wordt.

De BUCH-gemeentes wordt geadviseerd om in de standaardcommunicatie gebruik te maken van een taalniveau dat niet hoger is dan B1 taalgebruik. B1 taalniveau staat bekend als eenvoudig en goed begrijpelijk Nederlands en kan ertoe bijdragen dat teksten van de gemeente begrijpelijk en toegankelijk zijn voor een zo breed mogelijk publiek.



DEEL II

Achtergrondrapport



5 | Bezwarenprocedure in theorie

In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij de theoretische omkadering van de bezwarenprocedure. Daarbij gaan we in op de algemene functies en doelstelling van de bezwarenprocedure in het algemeen, welke wijze van bezwaarbehandeling men kent en wat de wettelijke regels en kaders zijn waar de bezwarenprocedures aan moeten voldoen. Ook wordt er beschreven hoe de behandeling van de bezwarenprocedure bij de BUCH-gemeenten in theorie is geregeld.

Centrale vraag 1:

Hoe is de bezwaarprocedure van de BUCH-gemeenten *wettelijk en theoretisch* ingericht en hoe verloopt deze in de praktijk?

Deelvragen

4. Wat is het doel van de bezwaarprocedure in het algemeen?
5. Welke functie(s) heeft de bezwaarprocedure in het algemeen?
6. Welke wijze(n) van bezwaarbehandeling kent de Awb?
7. Welke wijze(n) van bezwaarbehandeling kent de Verordening?
8. Wat zijn de wettelijke kaders waar de bezwarenprocedure aan moet voldoen?
9. Welke BUCH-organisatiedoelen kunnen worden behaald met de behandeling van bezwaren?
10. Welke functie(s) heeft het horen van bezwaarden in de bezwaarfase in het bijzonder?
11. Hoe is de behandeling van bezwaren in de BUCH-gemeenten op papier geregeld?

Bezwarenprocedure in theorie

In 1994 deed de Algemene wet bestuursrecht (Awb) haar intrede in Nederland. De Awb regelt onder andere dat burgers bezwaar kunnen maken tegen een besluit van een bestuursorgaan. Sindsdien is de bezwaarprocedure een verplichte voorprocedure voor belanghebbenden voordat men een beroep bij de rechter kan indienen.

De bezwarenprocedure is verankerd in Hoofdstuk 6 en 7 van de Awb. Hierin staan de wettelijke kaders beschreven die voorwaardelijk zijn voor het maken van bezwaar en de daarbij behorende uitvoering. Hoofdstuk 6 en 7 van het Awb beschrijven drie fundamentele regels waar het bestuursorgaan aan moet voldoen tijdens het behandelen van een bezwaar: 1) de bezwaarmaker dient eerst te worden gehoord voordat er kan worden beslist over de uitkomst van het bezwaar, 2) het bestuursorgaan dient onafhankelijkheid te waarborgen bij het horen en het heroverwegen van het besluit en 3) het besluit dient te worden heroverwogen op grondslag van het ingediende bezwaar.

De wetgever heeft zichzelf met de bezwarenprocedure als doel gesteld een laagdrempelige manier van rechtsbescherming te bewerkstelligen. Naast rechtsbescherming kent de bezwaarprocedure de volgende functies:

- **Het verlengen van de besluitvorming**⁶, doordat een bestuursorgaan haar eigen besluit in totaliteit moet heroverwegen (zowel in termen van doelmatigheid als rechtmatigheid). Doordat alle beschikbare informatie, ook nieuwe feiten en omstandigheden, opnieuw aan de orde dienen te komen, heeft het bestuursorgaan de kans om haar primaire besluit aan te passen, of beter te motiveren,
- **Een leerfunctie**, doordat besluiten moeten worden heroverwogen tijdens de bezwarenprocedure kan er geleerd worden van eventueel gemaakte fouten,

⁶ Barkhuysen, e.a., 25 jaar Awb in eenheid en verscheidenheid 2019



- **Het ontlasten van de bestuursrechter** (ook wel zeef functie), door de bezwarenprocedure wordt een groot aantal van de bezwaren al in de bezwaarfase beslecht. Deze zaken worden dus niet voorgelegd aan de bestuursrechter.

De bezwaarbehandeling

Zoals hierboven beschreven staat, is het horen van bezwaarmaker één van de fundamentele regels van de bezwarenprocedure. De Awb laat echter veel ruimte aan het bestuursorgaan over hoe deze uitvoering wil geven aan deze fundamentele regel. Globaal worden er twee manieren onderscheiden voor het horen van een bezwaarmaker:

- **Intern horen:**
Hierbij wordt de bezwaarmaker gehoord door het bestuursorgaan zelf, dit wordt ook wel omschreven als 'bestuurlijk horen' of 'ambtelijk horen'. Ook hierbij heeft het bestuursorgaan grote mate van keuzevrijheid. Het horen kan plaatsvinden door één of meer personen, door een ambtenaar of door een vertegenwoordiger van het bestuursorgaan.
- **Extern horen:**
Bij deze variant maakt het bestuursorgaan gebruik van een externe, onafhankelijke adviescommissie die zij in schakelen om het bestuursorgaan te voorzien van advies als het gaat om een bezwaar. Een bezwarencommissie bestaat traditioneel uit een voorzitter en ten minste twee commissieleden. Deze commissie geeft uitvoering aan het horen van bezwaarmaker tijdens de bezwarenprocedure.

Voor de vier BUCH-gemeenten geldt dat zij alle vier gebruik maken van een eigen onafhankelijke adviescommissie die uit naam van de gemeenten uitvoering geeft aan het horen.

Horen in de BUCH-gemeenten

Het feit dat alle vier de gemeenten werken met een eigen afzonderlijke adviescommissie is door de gemeenten vastgelegd in de *verordening commissie bezwaarschriften*⁷. In 2018 hebben de vier gemeenten allemaal afzonderlijk een verordening commissie bezwaarschriften vastgesteld. In deze verordening zijn de wettelijke bevoegdheden van de commissies beschreven en worden de kaders uitgewerkt met betrekking tot de samenstelling van de commissies, uitvoering van de hoorzitting en het uitbrengen van advies aan het bestuursorgaan. Enkele van de punten met betrekking tot de samenstelling van de adviescommissie die in de verordening beschreven staan zijn:

- De commissie bestaat uit een voorzitter en ten minste twee leden
- De voorzitter en de leden van de commissie kunnen geen deel uitmaken van of werkzaam zijn onder de verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan van de gemeente of van de werkorganisatie BUCH
- De voorzitter en de leden van de commissie worden benoemd voor een termijn van vier jaar, het is mogelijk één keer herbenoemd te worden

Wanneer de commissie hoort en adviseert over bezwaarschriften heeft het enkele bevoegdheden om haar taak uit te kunnen voeren. Zo is de voorzitter van de commissie bevoegd om rechtstreeks alle gewenste inlichtingen in te winnen of in te laten winnen en kan de voorzitter uit eigen beweging bij deskundigen advies of inlichtingen inwinnen. Daarnaast staat beschreven dat de commissie van iedere hoorzitting een schriftelijk verslag maakt, waarna de commissie het bestuursorgaan voorziet van een gemotiveerd advies, met daarin een voorstel voor de te nemen beslissing op het bezwaarschrift.

⁷ Verordening commissie bezwaarschriften Bergen 2018



Informele aanpak

Naast een beschrijving van de wettelijke bevoegdheden en de daarbij behorende kaders voor de adviescommissies is er in alle vier de verordeningen een extra artikel opgenomen, te weten artikel 7 *bemiddeling*. In artikel 7 van de verordeningen wordt beschreven dat “het verwerend orgaan onderzoekt of de zaak in de minne (via de informele aanpak) kan worden geschikt alvorens de zaak door de commissie in behandeling wordt genomen”. Ook wel de ‘informele aanpak’.

De zogeheten ‘informele aanpak’ is een alternatieve methode voor het behandelen van bezwaren en werd in 2010 als alternatief aangeraden door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze alternatieve manier is ontwikkeld doordat de bezwarenprocedure, zoals vastgesteld in de Awb, door burgers als formeel en afstandelijk werd ervaren⁸. Met de informele aanpak wordt er getracht een meer oplossingsgerichte aanpak te introduceren naast de meer bureaucratische-juridische manier van behandeling door de formele bezwarenprocedure. De informele aanpak stimuleert een meer direct en persoonlijk contact tussen ambtenaar en burger, wat zou moeten bijdragen aan een grotere tevredenheid onder burgers met betrekking tot de bezwarenprocedure.

Door het opnemen van artikel 7 ‘bemiddeling’ in haar verordeningen dient de gemeente naast de formele uitvoering van de bezwarenprocedure ook te onderzoeken of er een informele oplossing gevonden kan worden met bezwaarmakers. In dit artikel 7 is bepaald dat eerst wordt onderzocht of de bezwaarzaak via de informele aanpak kan worden opgelost, dat wil dus zeggen zonder (of naast) de formele behandeling door de bezwaarcommissie. Dit betekent meer persoonlijk contact met de indiener van het bezwaar op een eerder moment in de bezwaarprocedure. Het doel van deze bepaling was dan ook – geheel in lijn met de bedoeling van de wetgever, maar ook met onze eigen organisatiedoelen ‘topdienstverlener’ en ook ‘van buiten naar binnen werken’- het verbeteren van de dienstverlening en klanttevredenheid, door meer en sneller (in de bezwaarprocedure) persoonlijk contact met de indiener van het bezwaar.

Werkwijze BUCH-gemeenten

De werkwijze van de BUCH-gemeenten rondom de bezwarenprocedure is vastgelegd in het document ‘Werkwijze behandelen bezwaar (en beroep)’. In dit werkproces worden voor de BUCH-gemeenten verantwoordelijkheden geregistreerd voor allen die betrokken zijn bij de bezwaarprocedure. Specifieke taken en termijnen worden hierin onderscheiden. Zowel de eerste vijf dagen gedurende het minnelijke proces, als de periode erna als de hoorzitting wordt voorbereid. Zo staan er voor de eerste vijf werkdagen de volgende punten beschreven:

- Het secretariaat bezwaarschriftencommissie registreert eerst het bezwaar en doet een eerste (ontvankelijkheids-)toets.
- Het secretariaat bezwaarschriften stuurt zo spoedig mogelijk een ontvangstbevestiging naar bezwaarmaker.
- Het secretariaat mailt binnen twee werkdagen de behandelend juridisch adviseur met het verzoek om binnen vijf werkdagen eventuele bijzonderheden te mailen over het bezwaar.
- Er dient binnen vijf werkdagen gebeld te worden met bezwaarmaker door de actie ‘bellen bij bezwaar’ uit te voeren door de juridisch adviseur.

Na een beschrijving van de werkafspraken van de eerste vijf werkdagen worden de werkafspraken vervolgd met een beschrijving van de te nemen stappen ter voorbereiding van de hoorzitting. In dit vervolg staat onder andere beschreven wie er verantwoordelijk is voor het opstellen van het procesdossier, het schrijven van het verweerschrift en het bezoeken van de hoorzitting.

⁸ Waard, B.W.N. de (2011). Ervaringen met bezwaar. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum



6 | Bezwarenprocedure in de praktijk

In dit hoofdstuk staan we per fase stil bij de praktische uitvoering van de bezwarenprocedure binnen de vier BUCH-gemeenten en de bijbehorende ervaringen van belanghebbenden. Daarbij geven we antwoorden op de onderstaande vragen.

Centrale vraag 2:

Hoe ervaren de bezwaarindieners en de bezwaarbehandelaren de huidige bezwarenprocedure van de BUCH-gemeenten?

Deelvragen

12. Op welke wijze wordt er in de BUCH-gemeenten in de praktijk uitvoering gegeven aan de bezwarenprocedure?
13. Wat zijn de redenen/aanleidingen voor de intrekkingen van bezwaarschriften?
14. Hoe hebben andere gemeentes hun bezwaarprocedure ingericht?
15. Wat zijn de behoeften van de indieners van een bezwaar en wordt aan die behoeften voldaan?
16. Hoe ervaren de indieners van een bezwaar de bezwaarprocedure, wat gaat er goed en waar ligt volgens hen ruimte voor verbetering?
17. Hoe ervaren de bezwaarbehandelaren en de secretarissen de bezwaarprocedure, wat gaat er goed en waar ligt volgens hen ruimte voor verbetering?
18. Hoe ervaren de commissieleden de bezwaarprocedure, wat gaat er goed en waar ligt volgens hen ruimte voor verbetering?

De fases die in de bezwarenprocedure van de BUCH-gemeenten worden onderscheiden en aanbod zullen komen in dit hoofdstuk zijn achtereenvolgend:

- Het maken van bezwaar
- Contact met de gemeente
- De Hoorzitting
- Besluit op bezwaar



Het bezwaar maken

De mogelijkheden voor het bezwaar maken bij de BUCH-gemeenten is voor de vier gemeenten nagenoeg gelijk geregeld. Het maken van bezwaar kan bij de BUCH-gemeenten namelijk op twee manieren. Een bezwaarmaker kan bezwaar maken via een brief of een digitaal formulier.

In het initiële besluit van de gemeente wordt toegelicht hoe men bezwaar kan maken. Ook wordt hier toegelicht dat bezwaar maken gedaan kan worden per brief gericht aan het college of doormiddel van invullen van een digitaal formulier, wat terug te vinden is op de website. Zowel in de brief als op de website wordt toegelicht aan welke voorwaarde een bezwaar moet voldoen om in behandeling genomen te worden.

Wanneer een bezwaar binnenkomt, wordt deze als eerste gezien en beoordeeld door de secretarissen van de bezwaarschriftencommissies. Zij voeren de eerste ontvankelijkheidstoets uit of een ingediend bezwaar wel in behandeling kan worden genomen. Daarnaast leggen zij het eerste contact met de vakafdeling, overleggen wie van de behandelaars het bezwaar gaat oppakken en fungeren als ambtelijke schakel tussen de gemeente en de commissie.

Ervaringen van betrokkenen

In het algemeen wordt het proces rondom het maken van bezwaar door bezwaarmakers als helder ervaren, en is het duidelijk wat verwacht wordt van bezwaarmakers. Ook is de route op de website redelijk eenvoudig te vinden. Deze ervaringen zijn voor alle vier de BUCH-gemeenten gelijk.

Echter, voor de bezwaarbehandelaars lijkt het proces rondom het bezwaar niet altijd eenduidig te zijn, bezwaren komen via meerdere wegen bij hen terecht en er lijken verschillende routes per domein te zijn. Daarbij geven bezwaarbehandelaars ook aan dat er per afdeling, domein en organisatie andere zaaksystemen worden gebruikt. Eén van de bezwaarbehandelaars geeft aan vooral gebruik te maken van DECOS als zaakstelsel. Het gebruik van verschillende systemen binnen de verschillende domeinen lijken niet afdoende op elkaar afgestemd. Hierdoor komen bezwaren soms met vertraging aan bij de bezwaarbehandelaar, waardoor er soms en een bezwarenprocedure al met vertraging wordt gestart.



Contact met de gemeente

Bezwaarmakers kunnen tussen het indienen van het bezwaar en de hoorzitting op meerdere manieren contact hebben met de gemeente. In sommige gevallen zal het contact enkel bestaan uit het ontvangen van de ontvangstbevestiging en de daarop volgende uitnodiging voor de hoorzitting.

Ook hebben de BUCH-gemeenten in hun werkwijze opgenomen dat binnen vijf werkdagen contact wordt gezocht met de bezwaarmaker met als doel om te inventariseren of er eventueel een informele aanpak mogelijk is voor het oplossen van het bezwaar. Uit ons onderzoek blijkt echter dat deze aanpak nog niet structureel, en door alle domeinen in gelijke mate wordt toegepast.

Ervaringen van betrokkenen

Bezwaarmakers zouden een telefonisch of fysiek gesprek met de gemeenten aan de start van de bezwarenprocedure als prettig ervaren. Bezwaarmakers denken in een fysiek gesprek beter hun verhaal te kunnen doen en duidelijk te kunnen vertellen wat de reden is van hun bezwaar, een van de bezwaarmakers zegt daar het volgende over:

“Ik had een informeel gesprek fijn gevonden, maar dit is mij niet aangeboden. Ik was niet op de hoogte van deze optie. Ik denk dat dit gesprek mij erg had geholpen om de gemeente beter te begrijpen [...]”

Door één van de bezwaarmakers wordt gedeeld dat deze na het indienen van bezwaar werd gebeld door één van de secretarissen van de bezwaarschriftencommissie. Dit gesprek leek echter vooral te bestaan uit een toelichting op de gestarte bezwarenprocedure. Het leek niet bedoeld ter inventarisatie van de informele aanpak. Ook door de bezwaarbehandelaren wordt er aangegeven dat er situaties voorkomen waarbij secretarissen bezwaar al hebben gebeld met een bezwaarmaker, hierna wordt doorgaans de actie ‘bellen bij bezwaar’ niet nogmaals uitgevoerd en vindt er dus geen vervolg van de informele aanpak plaats.

Daarnaast is het opvallend dat tijdens de gesprekken met de bezwaarbehandelaren wordt opgemerkt dat er veel verschillende definities bestaan over de informele aanpak, vooral als het gaat over contact met de bezwaarmaker. Bezwaarbehandelaren ervaren onvoldoende duidelijkheid als het gaat om de verwachtingen rondom het proces van de informele aanpak. Ook beschrijft elke bezwaarbehandelaar een andere manier om invulling te geven aan de informele aanpak. De ervaren ruimte voor de informele aanpak hangt bovendien af van de aard van het bezwaar. Bij politiek gevoelige kwesties of langlopende zaken wordt minder ruimte ervaren voor informele afstemming.

De bezwaarbehandelaren lijken de meerwaarde van de informele aanpak in te zien, ze geven aan dit waardevol en prettig kan zijn en het zowel de bezwaarmaker als de bezwaarbehandelaar de mogelijkheid biedt om mondeling uitleg te geven bij het besluit en het bezwaar.

Ook de secretarissen van de bezwaarschriftencommissies zijn enthousiast over de meerwaarde van de informele aanpak, waarbij wordt aangegeven dat de specifieke inkadering van deze aanpak nog plaats moet vinden. Ze geven aan in deze fase nog wel zoekende te zijn naar hun specifieke rol binnen de informele aanpak. Is hun rol initiërend of juist faciliterend? Op dit moment definiëren zij hun rol grotendeels als initiërend. Dit uit zich door



het contact met de bezwaarmaker op te starten en ook door deel te nemen aan bemiddelingsgesprekken met de bezwaarmakers.

Zowel secretarissen als bezwaarbehandelaars zien derhalve ruimte voor verbetering als het gaat om het informele contact met de bezwaarmakers. Zo ervaren de bezwaarbehandelaren een gebrek aan duidelijke en concrete werkafspraken op dit onderwerp: Van wie wordt wat verwacht en wanneer? Ook de secretarissen benoemen in de gesprekken dat commitment van het management van alle domeinen essentieel is om een effectieve informele procedure te kunnen waarborgen. Hiervoor is blijvende en herhaaldelijk training en ondersteuning nodig.

Ook de leden van de bezwarencommissie zien nut in het informeel contact met bezwaarmaker vanuit de gemeente, en moedigen de gemeente dan ook aan om waar mogelijk hier (nog) meer gebruik van de te maken. Een van de commissieleden beschrijft het nut van de informele aanpak als volgt:

“De informele aanpak kan bijdragen aan wederzijds begrip tussen de gemeente en de bezwaarmaker. Dit heeft wat ons betreft altijd de voorkeur. Het is een belangrijk middel om het vertrouwen in de gemeente te herstellen.”

Daarnaast zouden de commissies het op prijs stellen als bij het bezwaarschrift een kort verslag wordt toegevoegd over de voorgeschiedenis van de zaak. Hierin kan worden beschreven welk contact voorafgaand aan de betrokkenheid van de commissie met de bezwaarmaker heeft plaatsgevonden. Dit stelt de commissie in staat hier tijdens de hoorzitting beter op in te spelen.



De hoorzitting

De hoorzitting wordt bij alle vier de BUCH-gemeenten uitgevoerd door een onafhankelijke bezwarencommissie die tijdens een hoorzitting bestaat uit één voorzitter met twee commissieleden. De commissie kent geen vaste samenstelling. In de vier gemeenten vinden iedere 3 weken hoorzittingen plaats. De te lezen stukken, de ‘bezwaardossiers’, voor een hoorzitting worden digitaal aangeleverd bij de commissieleden. Op deze manier kunnen commissieleden zich voorbereiden op een hoorzitting.

Ervaringen van betrokkenen

Bezwaarmakers zijn over het algemeen erg te spreken over de hoorzitting. Zij geven aan zich gehoord en gezien te voelen tijdens een hoorzitting. Er wordt voldoende tijd voor ze genomen, ze kunnen goed hun verhaal doen en ze worden met respect behandeld. Bezwaarmakers voelen zich tijdens een hoorzitting serieus genomen. Eén van de bezwaarmakers zegt daar het volgende over:

“Ik vond het een fijne bijeenkomst waarin ik voldoende ruimte en tijd had om mijn verhaal te vertellen. De hoorzitting was goed georganiseerd, en ik voelde me gehoord en serieus genomen.”

Naast de positieve ervaringen worden er ook kritische kanttekeningen geplaatst door bezwaarmakers met betrekking tot de hoorzitting. Deze kanttekening ontstaan wanneer bezwaarmakers het gevoel hebben dat de



vertegenwoordiger van de gemeente onvoldoende voorbereid was op de hoorzitting. Dit zijn situaties waarbij bezwaarmakers zich niet serieus genomen voelen door de gemeente.

Bezwaarbehandelaren hebben wisselende ervaringen met de hoorzittingen. Zo wordt soms het moment voor en na de hoorzitting als onprettig ervaren. Op dat moment zijn bezwaarmakers en bezwaarbehandelaren korte tijd gezamenlijk aan het wachten op gang, wat in het verleden wel eens voor onprettige situaties heeft gezorgd.

Ook de hoorzitting zelf wordt wisselend ervaren. Eén van de bezwaarbehandelaren beschrijft een situatie waarbij de bezwarencommissie teveel mee wilde denken met de bezwaarmaker waardoor de bezwaarbehandelaar het gevoel kreeg zich te moeten verdedigen tijdens een hoorzitting, dit was een ongemakkelijke ervaring.

Meerdere leden van de bezwarencommissies benadrukken juist dat het ook voor hun van belang is dat vertegenwoordigers van de gemeente zich welkom en op hun gemak voelen tijdens de hoorzitting. Bezwarencommissies geven aan dat zij ook geluiden hebben gehoord dat hoorzittingen door bezwaarbehandelaren als spannend worden ervaren. Ze benadrukken echter wel dat het van belang is dat de vertegenwoordigers van de gemeente zich goed hebben voorbereid op de hoorzitting en op alle vragen met betrekking tot het bezwaar antwoord kunnen geven. Eén van de commissieleden zegt hier het volgende over:

"Er wordt een drempel ervaren, omdat de setting formeel en soms emotioneel beladen is. Dit kan uitmonden in een welles-nietes-discussie, wat zonde is. Juist voor bezwaarmakers is het waardevol als het college een toelichting geeft op de gemaakte keuze. Het is geen examen van goed of fout [...]"

In het algemeen wordt de hoorzitting door de bezwarencommissie als positief ervaren, en voldoet de voorbereiding en de setting aan de verwachtingen van de commissieleden.



Beslissing op bezwaar

Na het afronden van de hoorzitting gaat de bezwarencommissie in beraad tijdens welke een conceptadvies wordt geformuleerd. De secretaris zet dit advies op papier. Als alle commissieleden akkoord zijn met het advies, wordt het definitief vastgesteld en aan het college bekendgemaakt. De bezwaarbehandelaar zal uiteindelijk namens het college aan de hand van het advies een formeel besluit op bezwaar schrijven. Dit besluit op bezwaar wordt aan bezwaarmaker gestuurd, die als hij of zij het niet eens is met het besluit, beroep bij de rechtbank kan instellen. De bezwaarprocedure is met dit besluit op bezwaar afgerond.

Ervaringen van betrokkenen

Voor de afhandeling van een bezwaar wordt het ontvangen van enkel een brief met de uitspraak door bezwaarmakers als onprettig en afstandelijk ervaren. Bezwaarmakers geven aan dat meer uitleg over de beweegredenen rondom het besluit gewenst is. Hierbij geven bezwaarmakers aan dat de het besluit mogelijk telefonisch toegelicht zou moeten worden, of er dient meer context en uitleg opgenomen te worden in de brief waarin meer uitleg wordt gegeven over de beslissing op bezwaar.



De leden van de bezwarencommissie geven juist aan dat ze doorgaans geen terugkoppeling ontvangen over de uiteindelijke beslissing op bezwaar. Ze geven hierbij aan dat ze het wel leerzaam zouden vinden om te weten wanneer er contrair wordt besloten op het advies van de commissie.

De secretarissen en de bezwaarbehandelaren hebben geen duidelijke verbeter- of veranderpunten als het gaat om de fase van beslissing op bezwaar.



7 | Variaties op de bezwarenprocedure

In dit hoofdstuk staan de belangrijkste bevindingen centraal uit recent uitgevoerd toegepast wetenschappelijk onderzoek naar de bezwaarschriftprocedure. Het lectoraat Legal Management van de Hogeschool van Amsterdam (HvA) heeft tussen 2018 en 2020 onderzoek gedaan naar de bezwaarpraktijk van vijf Noord-Hollandse gemeenten⁹. De onderzoekers identificeren belangrijke randvoorwaarden voor het succesvol toepassen van de informele aanpak. Deze worden in Paragraaf 6.1 besproken. In Paragraaf 6.2 richten we ons op de werkwijze van twee Nederlandse gemeenten, Purmerend en Tilburg, die de informele aanpak succesvol weten toe te passen in de praktijk.

7.1 Variaties in werkwijze tijdens de bezwaarprocedure

Het HvA-onderzoek onderscheidt twee ideaaltypische varianten in werkwijze met betrekking tot de bezwaarschriftprocedure. Dit onderscheid is vooral relevant tijdens wat de HvA-onderzoekers de belfase ("bellen bij bezwaar") noemen, dus op het moment dat de gemeente telefonisch contact opneemt met de bezwaarmaker. De belfase is de eerste stap in de informele aanpak. In onderstaande tabel worden deze twee werkwijzen schematisch weergegeven en in het vervolg van deze paragraaf verder uitgewerkt.

Tabel 3: Variaties in werkwijze tijdens de belfase (gebaseerd op: Mein & Marx 2021 : 28, 36).

	Variant 1 (traditioneel)	Variant 2 (informeel)
Beroepsopvatting bezwaarbehandelaar	Zaak- en procedureel gericht Leidende principes zijn: beroepswaarden, betrouwbaarheid en onpartijdigheid Minder responsief	Mens- en oplossingsgericht. Leidende principes zijn: inlevingsvermogen, vindingrijkheid en doorzettingsvermogen Meer responsief
Gemeentelijke organisatiecultuur	Weerstand binnen organisatie en onzekerheid over professionele speelruimte. Taakgerichte organisatie en naar binnen gericht.	Ruimte en steun binnen de organisatie. Samenwerkingsgerichte organisatie en naar buiten gericht
Aard telefoongesprek	Pragmatisch en terughoudend (Vraag: "tegen welk besluit maakt u bezwaar?").	Intensief en welwillend (Vraag: "waar zit u mee?").
Doel telefoongesprek	Gericht op informatie-uitwisseling	Gericht op passende afdoening
Resultaat telefoongesprek	Minder vaak passende afdoening	Vaker passende afdoening

De uitvoeringspraktijk laat een duidelijke tweedeling zien tussen gemeenten die de informele aanpak niet (of nauwelijks) uitvoeren (Variant 1) en gemeenten die een informele en oplossingsgerichte aanpak wel in de praktijk brengen (Variant 2). Zoals uit de tabel blijkt zijn twee factoren bepalend voor het kunnen uitvoeren van de informele aanpak tijdens de bezwaarschriftprocedure en dan vooral gedurende de belfase. Dit zijn: 1) de beroepshouding van de bezwaarbehandelaar en 2) de organisatiecultuur binnen de gemeente. Deze factoren beïnvloeden op hun beurt weer aard, doel en resultaat van het eerste telefoongesprek met de bezwaarmaker. In de volgende paragraaf bespreken we in meer detail de twee varianten in relatie tot de beroepshouding van de bezwaarbehandelaar en de organisatiecultuur binnen de gemeente. De uitwerking van de twee varianten is gebaseerd op het eerder aangehaalde *Handboek oplossingsgericht werken bij bezwaar* (2021) en gebaseerd op het empirisch onderzoek van de HvA. In Paragraaf 6.2 kijken we naar hoe deze factoren terugkomen in de best practices in de gemeente Purmerend en Tilburg, waar de BUCH-gemeenten mogelijk lering uit kunnen trekken.

⁹ Het gaat om de gemeenten Alkmaar, Almelveen/Aalsmeer, Amsterdam, Purmerend en Zaanstad.



7.1.1 Beroepshouding van de bezwaarbehandelaar

Behandelen van bezwaar volgens de eerste variant (traditioneel)

Bij de eerste variant maakt de behandelend ambtenaar zelf de inschatting of hij bellen zinvol acht, mede afhankelijk van de complexiteit van de zaak, zonder ondersteuning vanuit zijn leidinggevende. Er zijn in dit geval geen vaste werkwijzen afgesproken waardoor de behandelend ambtenaar niet weet hoeveel speelruimte hij heeft om naar alternatieve oplossingen te zoeken. Voor de bezwaarbehandelaar is het onduidelijk hoe ver hij moet gaan om tot een oplossing te komen. Hierdoor ziet hij bij voorbaat af van een telefoontje als de gevallen in zijn ogen te complex zijn. Bezwaarbehandelaars die werken volgens Variant 1 hebben de neiging risicomijdend te zijn. Hoge werkdruk en te weinig tijd worden vaak aangevoerd als redenen om de bezwaarder überhaupt niet te bellen. Als de ambtenaar toch besluit te bellen is zijn houding vaak terughoudend en is het doel van het telefoongesprek primair gericht op informatie-uitwisseling. De bezwaarbehandelaar ligt enkel het beleid, wettelijk kader en de bezwaarprocedure toe, terwijl de bezwaarmaker de mogelijkheid krijgt om tijdens het telefoongesprek zijn bezwaar kort uit de doeken te doen. Beide partijen hebben elkaar weinig te bieden. Bellen wordt in Variant 1 niet gezien als een eerste stap in een proces ter oplossing van het geschil tussen gemeente en bezwaarmaker (naar: Mein & Marseille 2019: 36)¹⁰.

Behandelen van bezwaar volgens de tweede variant (informeel)

In de tweede variant is de bezwaarbehandelaar niet zozeer geïnteresseerd in de *zaak*, maar toont hij vooral belangstelling in de *bezwaarmaker*. Of een telefoontje wat oplevert lijkt afhankelijk van de instelling en motivatie van de bezwaarmaker, ongeacht de complexiteit van de zaak. De bezwaarbehandelaars zijn goed voorbereid op het gesprek en ervaren steun en ruimte binnen de gemeentelijke organisatie (zowel van leidinggevendenden als van de decentrale vakafdeling) voor een oplossingsgerichte aanpak in een vroegtijdig stadium van de bezwaarschriftprocedure. Bellen wordt door de bezwaarbehandelaar niet als tijdrovend ervaren en de insteek van het gesprek is open en nieuwsgierig. De bezwaarbehandelaar vraagt naar de redenen van het indienen van het bezwaarschrift, wat de bezwaarmaker daarmee wilt bereiken en overlegt wat een passende behandelwijze van het bezwaar zou zijn (Mein & Marx 2021: 29). Bovendien is het telefoongesprek expliciet gericht op het herstel van vertrouwen van de bezwaarmaker. Onderzoekers van de HvA schetsen de competenties waar een goed geëquipeerde bezwaarbehandelaar aan voldoet (ook zichtbaar in Variant 2):

“[De bezwaarbehandelaars zijn] over het algemeen duidelijk over het gesprek en het vervolg, ze geven bezwaarmakers de ruimte om hun verhaal te doen en luisteren actief, zijn respectvol in hun bejegening, blijven neutraal en geven blijk van kennis van zaken. Meer in het bijzonder geven zij blijk van inlevingsvermogen en beheersen zij de vereiste gesprekstechniek (structureren en stimuleren: luisteren, samenvatten en doorvragen)” (Mein & Marseille 2019: 26).

7.1.2 De organisatiecultuur binnen de gemeente

Naast de beroepshouding van de bezwaarmaker concludeert het onderzoek van de HvA ook dat de organisatiecultuur binnen de gemeente veel invloed heeft op de bereidheid van ambtenaren om te bellen en te werken volgens de informele aanpak. Mein & Marseille (2019: 38) identificeren twee voorwaarden die binnen de organisatiecultuur gerealiseerd moeten zijn willen bezwaarbehandelaren voor een succesvolle implementatie van de informele aanpak: 1) leidinggevendenden moeten het bellen stimuleren/ondersteunen én helder communiceren wat zij verwachten van hun bezwaarbehandelaren om een alternatieve oplossing tot stand te brengen, en 2) goed contact met de decentrale vakafdeling – waar het initiële besluit is genomen – is noodzakelijk

¹⁰ Mein, A. & B. Marseille (2019): *Informeel aanpak bij bezwaar: rapportage werkpakket 2: de belfase*. Hogeschool van Amsterdam: Amsterdams Kenniscentrum voor Maatschappelijke Innovatie.



om ervoor te zorgen dat telefoongesprekken met bezwaarmakers in voorkomende gevallen leiden tot overeenstemming tussen gemeente en bezwaarmaker.

Bij de eerste variant is er bij de vakafdeling geen bereidheid tot meedenken met de bezwaarbehandelaar omdat voor hen de kous al af is, terwijl bij de tweede variant vóór het telefoongesprek de bezwaarbehandelaar met collega's van de vakafdeling samen de mogelijkheden al verkend heeft voor een alternatieve afdoening. Dit vereist van de vakafdeling dat zij zich medeverantwoordelijk voelen voor de afhandeling van klachten en bezwaren en daaraan ook consequenties verbinden. Pas dan is een constructieve samenwerking mogelijk tussen bezwaarbehandelaren en de interne afdeling. Dit blijkt in de praktijk echter geen gegeven. Leidinggevendens spelen hierbij een belangrijke rol "door de mate waarin zij betrokken zijn bij de bezwaarpraktijk, voorwaarden scheppen en bijsturen" (Mein & Marx 2021: 36). Als aan deze twee voorwaarden wordt voldaan is de bezwaarbehandelaar meer gemotiveerd om te bellen waardoor ze vaker én effectiever bellen (d.w.z. werken volgens Variant 2 en de informele aanpak hanteren). Zoals gezegd, dit heeft invloed op de aard, doel en het resultaat van het telefoongesprek, en daarmee ook voor het vervolg van de bezwaarschriftprocedure.

7.2 Best practices

Uit het HvA onderzoek (Mein & Marseille 2019) en het *Handboek Oplossingsgericht Werken bij Bezwaar* (2021), waarin de opbrengsten uit het meerjarige HvA-onderzoek zijn gebundeld, blijkt dat de gemeenten Purmerend en Tilburg hun bezwaarschriftprocedure rondom de belfase het meest volgens Variant 2 hebben ingericht – en dus het meest oplossingsgericht werken bij bezwaar. Uit de werkwijze van deze twee gemeenten kunnen de BUCH-gemeenten lering trekken. Het loont daarom de moeite om in iets meer detail stil te staan bij de "Purmerendse en Tilburgse werkwijzen".

7.2.1 Gemeente Purmerend

Binnen de gemeente Purmerend wordt, conform het beleid, vrijwel altijd gebeld met de bezwaarmaker. De bezwaarbehandelaar belt om tekst en uitleg te geven over het besluit en een toelichting te vragen op het bezwaar, om tot slot de behandelwijze van het bezwaarschrift te bespreken. Wat betreft de behandelwijze hebben de bezwaarbehandelaars doorgaans vooraf het dossier bestudeerd en oriënterend overleg gevoerd met het team (de vakafdeling) waar het primaire besluit is genomen. Zij maken een inschatting van de best passende behandelwijze aan de hand van de motieven van de bezwaarmaker en het type zaak. Zij gaan daarbij empathisch en resultaatgericht te werk. Het belang van het telefoongesprek wordt door één van de bezwaarbehandelaren als volgt verwoordt (Mein & Marseille 2019: 25):

'Het is positief dat we zo snel na de ontvangst van een bezwaarschrift bellen. Je merkt dat mensen dat eigenlijk niet verwachten. Vervolgens vertel ik hen dat ik de behandelaar ben van hun bezwaarschrift en dat ik er graag nog wat meer over hoor, zodat ik niets over het hoofd zie bij de behandeling daarvan. Wat vervolgens goed is, is dat de burger echt de ruimte krijgt om zijn eigen verhaal te doen. Je kunt uit zo een gesprek ook heel veel informatie halen en de beweegreden van hem of haar herkennen. Zo'n eerste contact is heel waardevol. Het is wel belangrijk dat je je daar enigszins op voorbereidt, een eerste indruk maak je maar een keer en een goed contact in het eerste gesprek betekent vaak ook dat de rest van de procedure vrij positief verloopt.'

In het verlengde hiervan wordt vaak een alternatieve, informele afdoening beproefd. Die wordt regelmatig bereikt, waardoor de zaak kon worden afgesloten. Belangrijker nog is het herstellen of behouden van de goede relatie met de inwoner. Het succes van de informele aanpak in Purmerend wordt door de behandelaars als volgt verwoordt (Mein & Marseille 2019: 27-28):

"Wanneer burgers uiten dat ze blij zijn dat wij contact hebben opgenomen, dat ze zijn uitgenodigd, voor een gesprek en dat ze dit contact als prettig hebben ervaren dan zegt dat meer dan het



uiteindelijke resultaat. Het resultaat is nooit gegarandeerd. Waar je wel voor kan zorgen is dat je het voor de mensen zo makkelijk mogelijk maakt en dat zij er een positieve ervaring aan over houden, ook al is de uitkomst niet altijd in hun voordeel.”

Het betekent dus niet dat je burger altijd gelijk geeft, maar dat je hem gelijkwaardig behandelt. Het betekent ook dat je open staat voor nieuwe informatie en nieuwe ideeën en breder durft te kijken dan alleen de strikt juridische behandeling. Het vergt creativiteit en inspanning, niet allen van jezelf als behandelaar, maar ook van onze collega's uit de vakafdelingen’

Uit bovenstaande blijkt dat de inzet van de behandelaars in Purmerend gericht is op het herstellen van de relatie met de bezwaarder op basis van bijvoorbeeld een goed gesprek, meer nog dan op het vinden van een passende oplossing. Daarnaast is er de constructieve samenwerking tussen de bezwaarbehandelaren en de vakafdeling waar het initiële besluit is genomen. Uit de vraagg gesprekken met de bezwaarbehandelaars valt *de nauwe samenwerking op tussen de bezwaarbehandelaars en de vakambtenaren uit het team waar het primaire besluit is genomen*. Die worden volgens hen nadrukkelijk betrokken bij de behandeling van bezwaarschriften. **Vooraf** bij het beoordelen van het bezwaarschrift en de best passende behandelwijze en **achteraf** doordat het team, waar mogelijk, een nieuw besluit neemt in plaats van een formeel besluit op bezwaar. Zo treedt ook een *leereffect* op bij de vakafdeling: “op die manier worden consultants gestimuleerd in het nadenken over oplossingen” (Mein & Marseille 2019: 29).

De oplossingsgerichte houding van de bezwaarbehandelaar, tegen de achtergrond van een stimulerende organisatiecultuur is dus doorslaggevend voor het doeltreffend inzetten van de informele aanpak. Echter, de bezwaarbehandelaren laten daarnaast ook weten dat de mate waarin een alternatieve afdoening kan worden beproefd afhankelijk is van de houding en beweegredenen van de bezwaarder. Tot slot blijft het type zaak ook van invloed (d.w.z. eenvoudig of complex/principieel/politiek gevoelig, reparatoir- of punitief besluit, de mate van onderhandelingsruimte, de bezwaarder heeft wel/geen ambtenaar ingeschakeld).

7.2.2 Gemeente Tilburg

In Tilburg is er één afdeling, Afdeling Juridische Zaken (JZ), die alle binnenkomende bezwaren afhandelt, zowel voor algemene bezwaren als bezwaren binnen gerelateerd aan het Sociaal Domein. Traditionele juristen en bellende juristen zijn uit elkaar gehaald. De Afdeling Juridische Zaken heeft één team met vijf professionele bellers (“juristen die communicatief sterk zijn en het leuk vinden om contact te hebben met burgers”), volgens het geïnterviewde hoofd van JZ “een unieke situatie in Nederland” (Mein & Marx 2021). Eén beller is mediator van beroep, de andere vier zijn getraind in mediation-achtige vaardigheden. Volgens het hoofd van JZ is dit overzichtelijk en goed te monitoren. Maar alle juristen (bezwaarbehandelaren), zowel de meer traditionele als de bellers, zitten samen in de teamoverleggen.

Gemeentelijke besluiten worden niet verdedigd of uitgelegd tijdens het telefoongesprek. Het proces wordt slechts gecoördineerd (Mein & Marx 2021: 49-50). In de woorden van het hoofd van JZ:

“De vraag die op tafel ligt, is: hoe komen we hier samen uit, en dáárop zijn ze [de bezwaarbehandelaren] getraind. Misschien moeten we een gesprek initiëren tussen de ambtenaar en de bezwaarmaker? Of, bij een complexe zaak, kunnen we niet de hele keten aan tafel krijgen? (...) Wij spelen een onafhankelijke rol tussen de bezwaarmaker en de vertegenwoordiger van het college, we zien hen als twee gelijkwaardige partijen. We vragen bij JZ beide partijen of ze bereid zijn mee te werken aan deze informele aanpak, dus we vragen dat óók aan de ambtenaar. Iedereen kan zeggen: nee, ik zie dat niet zitten. Dan houdt het op en dan volgt alsnog de formele procedure.”

Als beide partijen de informele aanpak wél willen, dan vraagt de gemeente aan de bezwaarmaker zijn bezwaar op te schorten. Als dat niet gebeurt, gaan er wettelijke termijnen lopen en kan de gemeente niet binnen de



termijn een beslissing op bezwaar nemen. Dan pas gaat de gemeente over op het informele traject. De bezwaarmaker wordt al binnen twee dagen gebeld. Zo'n snel telefoontje is voor de bezwaarmaker vrijwel altijd een aangename verrassing, omdat de bezwaarmaker er vanuit gaat dat een gemeentelijke reactie weken op zich laat wachten. Als de bezwaarmaker binnen twee weken telefonisch niet te bereiken valt, na meerdere pogingen, wordt het formele traject alsnog in werking gesteld. Overigens wordt er wel een deadline gesteld aan het informele traject. Het is niet de bedoeling dat de gemeente maandenlang in gesprek gaat met de bezwaarmaker. Aan wat vooraf kansloos lijkt (in ongeveer 20% van de gevallen), wordt de informele aanpak niet toegepast, bijvoorbeeld bij punitieve besluiten zoals het sluiten van een woning vanuit de Opiumwet of als de bezwaarder al met een advocaat werkt.

Resultaten van de informele aanpak

- **Hoge klanttevredenheid:** Of de klanttevredenheid door de informele aanpak gestegen is weet de gemeente Tilburg niet, omdat deze voor de informele aanpak niet werd gemeten. De klanttevredenheid is gemiddeld 7,9. Er zit wel een aanzienlijk verschil tussen positieve en negatieve uitkomsten. Bij positieve besluiten voor de bezwaarmaker wordt de tevredenheid beoordeeld met een 8,2; bij negatieve besluiten is deze een punt lager met een 7,2 (op een schaal van 1 tot 10 en met 50% respons).
- **Tijdswinst:** In het Sociaal Domein wordt 35% van de bezwaren na de informele aanpak ingetrokken, in het algemeen domein is dat 55%.
- **Kostenreductie:** Jaarlijkse kostenreductie voor de gemeente met 4-6%.
- **Informeler worden van de hoorzitting:** de gemeente onderzoekt de mogelijkheid of een "informele aanpakker" een mediation-achtige rol kan krijgen als voorzitter van de hoorzitting. Als de casus er zich voor leent kan de voorzitter beide partijen even "de gang op sturen" om er samen uit te komen.



8 | Bijlage

8.1 Bijlage I – Normenkader dossierstudie

Normenkader bezwarenprocedure - BUCH-gemeenten

Dit normenkader dient ervoor om op een gestructureerde wijze een beeld te kunnen vormen van de praktische uitvoering van de bezwarenprocedure van de BUCH-gemeenten. We gaan er hierbij uit van twee verschillende wegen zoals beschreven in de verordening bezwaarschriften art 7. Bemiddeling en artikel 7.2 horen uit de Awb. Naast deze objectieve normen, beoordelen we de documentatie ook op meer subjectieve normen zoals begrijpelijkheid van communicatie, taalgebruik en volledigheid.

Datum van bezwaar			
Hoe is het bezwaar ingediend		☐ Per post	☐ Online
Soort procedure (regulier/spoed)			
Domein bezwaar			
Reden bezwaar		<i>Korte omschrijving reden bezwaar:</i>	
Norm	Aanwezig	Toelichting	
Initiële communicatie rondom besluit			
Datum besluit gemeente:		13-10-2023	
Onderbouwing aanwezig bij besluit		Toelichting op besluit:	
Kwaliteit onderbouwing besluit	Volledigheid (Duidelijke toelichting op gemaakt keuzes):		
	Tekstkwiteit (Taalgebruik b1):		
	Begrijpelijkheid:		
Verordening bezwaarschriften Art 7. Bemiddeling			
Bezwaarmaker is via de informele aanpak benaderd			Toelichting waarom wel of geen informele aanpak mogelijk?
Binnen 5 dagen telefonische contact met bezwaarmaker			
Minnelijke oplossing mogelijk?	Ja	Nee	Waarom wel/niet?
Artikel 7:2 Awb Horen			
Bezwaarmaker is gehoord door de ambtelijke organisatie of bezwarencommissie			
Verweerschrift toegestuurd naar bezwaarde (uiterlijk 10 dagen voor hoorzitting)			
Advies bezwarencommissie (SBC) bijgevoegd			Zijn deze helder en duidelijk omschreven?



Advies SBC opgevolgd	Ja	Nee	<i>Advies niet opgevolgd toelichting:</i>
Uitkomst bezwarenprocedure			
Klantbrief met beslissing verstuurd			
Overige normen			
Duidelijkheid communicatie vanuit de gemeente richting bezwaarmaker. Gelet op:	<i>Volledigheid (Duidelijke toelichting op gemaakt keuzes):</i>		
	<i>Tekstkwiteit (Taalgebruik b1):</i>		
	<i>Begrijpelijkheid:</i>		

<i>Algemene samenvatting van indruk die is verkregen van de bezwarenprocedure van de gemeente Bergen:</i>

Door de dossierstudie schetsen we een beeld van de praktische uitvoering van de bezwarenprocedure van de BUCH-gemeenten. Overkoepelend op bovenstaand normenkade schetsen we een beeld van de behoorlijkheid van de bezwarenprocedure van de BUCH-gemeenten. Voor deze schets zetten we de behoorlijkheidswijzer van de nationale ombudsman centraal¹¹.

¹¹ <https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/infomateriaal/No%20Behoorlijkheidswijzer%20juni%202019.pdf>



8.2 Bijlage II – QuickScan communicatiemiddelen

Inhoud

1	Webpagina's 'Bezwaar maken'	37
2	Brief verlenging begunstigingstermijn gemeente Bergen	41
3	Uitnodiging hoorzitting gemeente Bergen	43
4	Brief beslissing op bezwaar gemeente Uitgeest	45
5	Uitnodiging hoorzitting gemeente Uitgeest	47
6	Ontvangstbevestiging bezwaarschrift gemeente Heiloo	49
7	Conclusie	51



8.3 Webpagina's 'Bezwaar maken'

N.A.: Omdat de bezwaar maken pagina's voor alle 4 de gemeenten vrijwel identiek zijn is er 1 QuickScan gedaan

Algemene gegevens

Titel	https://www.bergen-nh.nl/aanvragen-en-regelen/bezwaar-maken https://www.uitgeest.nl/aanvragen-en-regelen/bezwaar-maken/ https://www.heiloo.nl/aanvragen-en-regelen/bezwaar-maken/ https://www.castricum.nl/aanvragen-en-regelen/bezwaar-maken/
Type document	Websitepagina
Datum van publicatie	N.v.t.

8.3.1 Functionele structuur

Volledige informatie			
Op elke pagina staan de volgende contactgegevens (bijvoorbeeld onderaan de pagina of in een banner):			
	Nee	Ja	Bevindingen
Telefoonnummer		X	
E-mailadres		X	
Adresgegevens		X	

Wanneer de bezoeker helemaal naar beneden scrolt kan hij of zij daar alle benodigde contactgegevens van de gemeente vinden.

8.3.2 Tekstkwaliteit

Taalniveau			
	Nee	Ja	Bevindingen
2.1. De tekst op de website is geschreven op taalniveau B1 volgens de leestool van Accessibility (2018).		X	De Accessibility Leesniveau Tool heeft berekend dat de ingevoerde tekst bij benadering een leesniveau van B1/B2 heeft
Tekstuele structuur			
	Nee	Ja	Bevindingen
2.2. De website hanteert een actieve schrijfstijl.		X	
2.3. Teksten bevatten korte zinnen (maximaal 15 woorden).		X	
2.4. Alinea's zijn gemiddeld niet langer dan 100 woorden.		X	
2.5. De vaktermen die gebruikt worden in de tekst worden uitgelegd.	X		
2.6. De teksten bevatten geen of nauwelijks bijzinnen.		X	Nauwelijks

De tekstkwaliteit van de website voldoet wisselend aan de eisen. De tekst is geschreven op B1/B2-niveau, met alinea's die gemiddeld niet langer zijn dan 100 woorden en nauwelijks bijzinnen bevatten. Ook de lengte van de zinnen is goed; bijna geen enkele zin is langer dan 15 woorden. Een aandachtspunt is het uitleggen van vaktermen. Vaktermen zoals 'bezwaarschrift', 'beroepschrift' en 'bestuursorgaan' worden niet of minimaal toegelicht.



8.3.3 Vormgeving

Structuur			
	Nee	Ja	Bevindingen
3.1. Het navigatiemenu bevindt zich aan de boven- of linkerzijde van de webpagina's.		X	
3.2. Het logo van de organisatie staat linksboven op de pagina's.		X	
3.3. Indien aanwezig staat de zoekoptie binnen de website (rechts)boven op de pagina's.		X	
Witruimte			
	Nee	Ja	Bevindingen
3.4. Informatie die bij elkaar hoort, wordt van andere informatie gescheiden door middel van witruimtes.		X	
3.5. Witruimtes worden consequent gebruikt.		X	
Iconen			
	Nee	Ja	Bevindingen
3.6. Er worden iconen gebruikt.	X		
3.7. De aanwezige iconen zijn een vereenvoudigde weergave van de informatie in de tekst.			N.v.t.
Contrast			
	Nee	Ja	Bevindingen
3.8. Het contrast tussen de achtergrond bestaat uit actieve (geel/oranje/rood/wit) en passieve (paars/groen/blauw/zwarte) kleuren.		X	

De vormgeving van de website bestaat uit vier onderdelen: structuur, witruimte, iconen en contrast. De structuur van de website is goed: het navigatiemenu bevindt zich aan de boven- of linkerzijde van de pagina's, het logo van de gemeente Bergen staat linksboven op de webpagina's en de zoekoptie staat rechtsboven op de webpagina's. Er is goed en consequent gebruik gemaakt van witruimte, waardoor gerelateerde informatie overzichtelijk van elkaar wordt gescheiden. Het contrast tussen de achtergrondkleuren is duidelijk, met een combinatie van actieve en passieve kleuren. Het enige minpunt is dat er op de pagina geen gebruik wordt gemaakt van iconen, die de thema's visueel hadden kunnen ondersteunen.



8.3.4 Gebruiksvriendelijkheid

Broodkruimelpad			
	Nee	Ja	Bevindingen
4.1. Het is zichtbaar welke stappen op de website zijn doorlopen (broodkruimelpad).		X	
4.2. De tussenpagina's van het broodkruimelpad zijn klikbaar.		X	
4.3. Er staat op elke pagina aangegeven op welke pagina de gebruiker zich bevindt.		X	
Klikbaarheid			
	Nee	Ja	Bevindingen
4.4. Er is zichtbaar wat klikbaar is door kleur, schaduw, onderstrepingen of omlijnningen.		X	
4.5. Het doel van een link is af te leiden aan de linktekst.		X	
Opvouwbaarheid			
	Nee	Ja	Bevindingen
4.6. Informatie kan in- en uitgeklapt worden als er gescrold moet worden om alle tekst te kunnen lezen.	X		

Voor de gebruikersvriendelijkheid van de pagina letten we op het broodkruimelpad en de opvouwbaarheid van de pagina. Het broodkruimelpad is een overzicht van de pagina's van de website die je hebt bezocht voordat je op de huidige pagina terecht bent gekomen. De opvouwbaarheid verwijst naar de mogelijkheid om een tekst in- en uit te kunnen klappen op een webpagina. De pagina voldoet wisselend aan deze eisen. De stappen die bezoekers op de website doorlopen zijn duidelijk zichtbaar, de tussenpagina's van het broodkruimelpad zijn klikbaar en op elke pagina is aangegeven waar de gebruiker zich bevindt. Het is ook duidelijk welke elementen klikbaar zijn door de andere kleur en omlijning. De linktekst beschrijft het doel van de link. De opvouwbaarheid is een aandachtspunt voor deze pagina; gebruikers moeten soms scrollen om alle tekst te lezen, omdat informatie niet kan worden in- of uitgeklapt.

8.3.5 Functionaliteiten

Chatfunctie			
	Nee	Ja	Bevindingen
5.1. Er is een chatfunctie aanwezig.		X	
5.2. Wanneer via de chat een vraag wordt gesteld, volgt hierop binnen tien minuten een antwoord.		X	Er wordt gelijk gereageerd door een bot, maar de vraag wordt niet beantwoord. In plaats daarvan wordt gevraagd om je e-mailadres of telefoonnummer achter te laten, zodat er contact met je kan worden opgenomen.
5.3. Chatten via WhatsApp is mogelijk.		X	Het is mogelijk om te Whatsappen, onderaan de elke pagina staat een nummer waar een bericht naar toe worden gestuurd en hierbij staan ook de openingstijden van deze contactoptie. Er is geen directe WhatsApp-functionaliteit op de website.



5.4. Wanneer via WhatsApp een vraag wordt gesteld, volgt hierop binnen tien minuten een antwoord.			N.v.t.
Lettergrootte			
	Nee	Ja	Bevindingen
5.5. De lettergrootte kan op elke pagina worden aangepast.	X		
Contrastfunctie			
	Nee	Ja	Bevindingen
5.6. Het contrast kan op elke pagina worden aangepast.	X		
Voorleesfunctie			
	Nee	Ja	Bevindingen
5.7. Er is een werkende voorleesfunctie aanwezig.		X	

Tot slot hebben we de functionaliteiten van de website beoordeeld. De site biedt een chatfunctie waarbij een bot direct reageert. Er wordt altijd direct antwoord gegeven op de vraag en wanneer het antwoord niet voldoet is er de optie om doorverbonden te worden met een medewerker. Hoewel het mogelijk is om via WhatsApp te communiceren, wordt dit alleen tekstueel aangegeven op de contactpagina; er is geen directe WhatsApp-functionaliteit op de website zelf. Bezoekers kunnen de lettergrootte niet aanpassen, wel is er een werkende voorleesfunctie beschikbaar. Wat betreft het contrast, dit kan niet door de bezoeker worden aangepast, maar vrijwel alle informatie wordt weergegeven in donkere tekst op een witte achtergrond.



8.4 Brief verlenging begunstigingstermijn gemeente Bergen

8.4.1 Algemene Informatie

De brief heeft als doel om de ontvanger te informeren over de verlenging van de begunstigingstermijn in verband met een eerder opgelegde last onder dwangsom. Dit wordt in de eerste alinea helder uiteengezet. De situatie wordt geschetst met verwijzing naar de eerder opgelegde dwangsom en de juridische grondslagen waarop deze is gebaseerd. Vervolgens wordt uitgelegd dat de ontvanger een verzoek tot verlenging van de begunstigingstermijn heeft ingediend en dat de gemeente hierop een besluit heeft genomen.

De uitkomst van dit besluit – de verlenging van de termijn – wordt duidelijk vermeld in de sectie “Besluit”. De brief geeft daarnaast informatie over contactmogelijkheden en vervolgstappen, zoals het indienen van een bezwaarschrift of het aanvragen van een voorlopige voorziening bij de rechter. De brief bevat relevante contactgegevens: de naam van de juridisch adviseur, een telefoonnummer en het zaaknummer. Dit draagt bij aan de toegankelijkheid en zorgt ervoor dat de ontvanger weet hoe hij of zij verdere vragen kan stellen.

Onderwerp

Het onderwerp van de brief is bondig en informatief geformuleerd. Dit geeft de kern van de boodschap correct weer.

8.4.2 Tekstkwaliteit

Woordkeuze

De brief bevat juridische en ambtelijke taal, wat de toegankelijkheid voor een algemene lezer beperkt. Termen zoals “bestemmingsvoorschriften”, “begunstigingstermijn”, “last onder dwangsom” en “voorlopige voorziening” zijn juridisch van aard en kunnen mogelijk verduidelijking vereisen. De verwijzing naar de Wabo en het specifieke artikel (“artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a”) wordt zonder verdere uitleg genoemd, wat het moeilijker maakt voor de lezer om de betekenis direct te begrijpen. Hoewel juridische termen soms noodzakelijk zijn, zou een korte uitleg van de kernpunten de begrijpelijkheid verbeteren.

Zinsbouw

De brief bevat enkele lange en complexe zinnen, wat het leesniveau verhoogt. Een voorbeeld hiervan is: *“Op 29 februari 2024 hebben wij u een dwangsom opgelegd omdat u in strijd met de bestemmingsvoorschriften van het bestemmingsplan “Schoorl kernen en buurtschappen” en artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) zonder daartoe vereiste omgevingsvergunning een Yurt heeft geplaatst op het bij u in eigendom zijnde perceel aan de Heereweg 119 Schoorl, kadastraal bekend als SCH01, sectie B, nummer 792.”* Deze zin bevat meerdere juridische verwijzingen en meer dan 50 woorden, wat de leesbaarheid beperkt. Het opdelen in kortere zinnen zou de begrijpelijkheid vergroten.

De brief bevat geen spreekwoorden of metaforen en hanteert correcte spelling en grammatica. De aanspreekvorm “u” wordt consequent gebruikt, wat zorgt voor een professionele en neutrale toon. Sommige alinea’s zijn echter erg lang en bevatten meerdere zinnen met complexe structuren. Dit kan de leesbaarheid verminderen.

De brief is geschreven op taalniveau B2. Dat houdt in dat de lezer artikelen en verslagen moet kunnen lezen die betrekking hebben op eigentijdse problemen, waarbij de schrijvers een bijzondere houding of standpunt innemen. De norm voor toegankelijke brieven is taalniveau B2, hier voldoet deze brief dus niet aan. Gemiddeld genomen bevat de tekst 21 woorden per zin. Dit ligt boven het advies van 15 woorden en draagt daarmee niet bij aan de toegankelijkheid. De meeste zinnen bevatten één boodschap, dat sluit aan op het advies voor een



toegankelijke tekst. Ook voldoen de alinea's aan de geadviseerde lengte van minder dan 100 woorden. Voor een toegankelijke tekst wordt geadviseerd om alinea's niet korter te laten zijn dan drie zinnen. De tekst betreffende de begunstigingstermijn bevat echter alleen maar alinea's van één of twee zinnen. De tekst over het indiende van bezwaar bevat ook meerdere alinea's die bestaan uit één of twee zinnen.

8.4.3 Structuur

De brief is logisch opgebouwd. Hij meldt dat de ontvanger eerder een dwangsom kreeg voor het zonder vergunning plaatsen van een Yurt. Op 14 maart 2024 is bezwaar ingediend en verlenging van de begunstigingstermijn gevraagd, wat is toegekend. De termijn loopt nu zes weken na de beslissing op bezwaar. De brief noemt juridisch adviseur R. van Dijk als contactpersoon en bevat het telefoon- en zaaknummer. De ontvanger kan binnen zes weken bezwaar maken en eerst telefonisch overleggen. Bij spoed is een voorlopige voorziening bij de rechtbank Noord-Holland mogelijk. Kortom, alle benodigde informatie wordt overzichtelijk weergegeven.

In deze tekst worden verbindingswoorden beperkt gebruikt. Dit kan de samenhang tussen zinnen verminderen. De brief past qua lengte binnen de aanbevolen maximumlengte van twee pagina's. De kernboodschap wordt op de eerste pagina behandeld, terwijl de bezwaar- en voorlopige voorzieningsprocedure op de tweede pagina worden uitgelegd.

8.4.4 Tussenkoppen

Er worden enkele functionele tussenkoppen gebruikt, zoals "Besluit", "Heeft u nog vragen?", "Bent u het niet eens met dit besluit?" en "Voorlopige voorziening". Deze koppen zijn duidelijk en sluiten goed aan bij de onderliggende tekst. Een extra tussenkop boven de inleiding, zoals "Achtergrond van dit besluit", zou de leesbaarheid verder kunnen verbeteren.

8.4.5 Vormgeving

De brief is eenvoudig en functioneel vormgegeven. Er is voldoende witruimte, wat de leesbaarheid vergroot. De naam en functie van de afzender (R. van Dijk, Juridisch Adviseur) worden duidelijk vermeld. Ook de verzenddatum en het zaaknummer zijn duidelijk weergegeven. Op elke pagina staat rechtsboven het logo van de gemeente, wat bijdraagt aan de professionele uitstraling van de brief.



8.5 Uitnodiging hoorzitting gemeente Bergen

8.5.1 Volledigheid van informatie

Algemene informatie

In de eerste alinea wordt verteld dat de geadresseerde bezwaar heeft ingediend tegen een boete. Pas in de tweede alinea wordt toegelicht dat de geadresseerde uitgenodigd wordt voor een hoorzitting (het doel van de brief). In een toegankelijke brief wordt het doel van de brief in de eerste alinea verteld. Hier voldoet deze uitnodiging dus niet aan. Er wordt in het vervolg van de brief wel een duidelijke toelichting gegeven op deze uitnodiging en de benodigde aanvullende informatie gegeven.

In een toegankelijke brief bevat elke zin één boodschap. Dit geldt inderdaad voor het grootste deel van de zinnen in deze brief. Alleen in de eerste alinea wordt geopend met een zin waarin twee boodschappen staan. Er wordt aangegeven dat de gemeente een bezwaarschrift heeft ontvangen, en ook meteen wat er in dat bezwaarschrift stond. Idealiter zou dit opgesplitst zijn in twee aparte zinnen.

De contactgegevens van de gemeente worden onderaan de eerste pagina duidelijk weergegeven: een postbus, bezoekadres, algemeen info mailadres, de website en een algemeen telefoonnummer. Ook worden er specifieke contactgegevens gegeven van de afdeling bezwaarschriften. Dit mailadres of telefoonnummer kan worden gebruikt voor het melden van verhindering of bij vragen. Zowel de naam als de adresgegevens van de geadresseerde staan boven aan de pagina. De datum waarop de brief door de gemeente is opgesteld staat duidelijk bovenaan de eerste pagina, net als het zaaknummer. Verder wordt er in de brief geen informatie gegeven die elkaar tegenspreekt.

Onderwerp

Het onderwerp is informatief en bondig geformuleerd.

8.5.2 Tekstkwaliteit

Woordkeuze

In een toegankelijk opgestelde brief wordt er geen gebruik gemaakt van onnodig vakjargon. In deze brief is het gebruik van vakjargon vermeden. De brief bevat geen woorden met een dubbele betekenis of dubbele ontkenningen, wat de helderheid ten goede komt. Spelling en grammatica zijn correct, en afkortingen worden consequent toegepast. De brief spreekt de lezer aan met "u", wat zorgt voor een consistente aanspreekvorm.

Zinsbouw

Een toegankelijke tekst moet geschreven zijn op taalniveau B1. De Accessibility Leesniveau Tool heeft berekend dat deze uitnodiging bij benadering een leesniveau van B2 heeft. Dat houdt in dat de lezer artikelen en verslagen moet kunnen lezen die betrekking hebben op eigentijdse problemen, waarbij de schrijvers een bijzondere houding of standpunt innemen. De brief sluit hiermee niet volledig aan op de algemene eis van toegankelijkheid op het gebied van taalniveau.

Er wordt geen gebruik gemaakt van spreekwoorden of metaforen, en de interpunctie wordt correct toegepast. Op de meeste plekken wordt correct gebruik gemaakt van onderdelen als dubbele punten en hoofdletters. Alleen onder het kopje hoorzitting staat 'Gemeentehuis' met een hoofdletter geschreven. Algemene beschrijvingen van gebouwen horen in de regel met een kleine letter te worden geschreven. Het woord staat ook niet aan het begin van een nieuwe zin, dus in deze situatie is onterecht gebruik gemaakt van een hoofdletter.

In een toegankelijk opgezette brief worden er korte zinnen gebruikt. Gemiddeld bevatten zinnen niet meer dan 15 woorden. Gemiddeld genomen bevatten zinnen in deze brief 11 woorden. Aan deze norm wordt dus voldaan in de uitnodiging. Ook dienen alinea's bondig, niet langer dan 100 woorden, te zijn. In deze brief voldoen alle



alinea's aan deze eis. Alinea's worden hier opgevat als stukjes tekst die van elkaar gescheiden worden door een witregel. Tot slot moeten de alinea's voldoende lang (drie zinnen of meer) zijn. In sommige gevallen zijn er alinea's geplaatst die minder dan drie zinnen bevatten. Er wordt dus niet altijd aan deze richtlijn voldaan.

8.5.3 Structuur

De brief heeft een duidelijke opbouw met een inleiding, een uitnodiging met daarbij de benodigde informatie over tijd en plaats, de informatie over documenten en de contactgegevens voor vragen of afmeldingen. De alinea's zijn logisch opgebouwd en gescheiden door witregels. Dit draagt bij aan de leesbaarheid.

Er wordt regelmatig gebruik gemaakt van verbindingswoorden (waarmee, daarin, en), wat de samenhang tussen de verschillende onderdelen van de brief ten goede komt. Deze verbindingswoorden worden ook correct gebruikt. De lengte van de brief blijft binnen de aanbevolen maximumlengte van twee pagina's.

8.5.4 Tussenkoppen

Er worden tussenkoppen gebruikt, en deze sluiten goed aan bij de inhoud van de onderliggende alinea's. De koppen zijn functioneel en verduidelijken de structuur van de brief. Er wordt consistent gebruik gemaakt van verschillende soorten tussenkoppen, wat de overzichtelijkheid bevordert.

8.5.5 Vormgeving

In een toegankelijke brief is het logo van de afzender aanwezig. Bovenaan iedere pagina kan het logo van de gemeente Bergen worden onderscheiden. De opmaak maakt gebruik van voldoende witruimte, wat de leesbaarheid vergroot. Doordat de brief een hoge informatiedichtheid heeft, helpt de witruimte bij het structureren van de inhoud. Daardoor is de opmaak van de brief enigszins aantrekkelijk en/of uitnodigend.



8.6 Brief beslissing op bezwaar gemeente Uitgeest

8.6.1 Volledigheid van informatie

Algemene informatie

De eerste alinea geeft helder aan waarom de brief is geschreven (het doel). In heldere bewoordingen wordt uitgelegd dat er door de gemeente Uitgeest een vergunning is verleend voor een tijdelijke terrasuitbreiding van het terras van Café Ome Cor aan de Middelweg. Vervolgens wordt toegelicht dat hier door de geadresseerde bezwaar tegen is ingediend.

De uitkomst hiervan wordt in het vervolg van de brief daarna goed uitgewerkt. In een toegankelijke brief bevat elke zin één boodschap. Dit geldt inderdaad voor het grootste deel van de zinnen in deze brief. Alleen in de 'advies' alinea worden langere zinnen gebruikt met meer dan één boodschap. Uit de brief wordt duidelijk waar extra informatie gevonden kan worden. Contactgegevens van de gemeente en de behandelend ambtenaar worden op de eerste pagina duidelijk weergegeven. De aanvrager kan voor het vervolg van de procedure bij hen terecht, of voor het stellen van vragen. Er wordt in de brief geen informatie opgesteld die elkaar tegenspreekt. Zowel de naam als de adresgegevens van de geadresseerde staan boven aan de pagina. De datum waarop de brief door de gemeente is opgesteld staat duidelijk bovenaan de eerste pagina, net als het zaaknummer.

Onderwerp

Het onderwerp is informatief en bondig geformuleerd.

8.6.2 Tekstkwaliteit

Woordkeuze

In een toegankelijk opgestelde brief wordt er geen gebruik gemaakt van onnodig vakjargon. In deze brief is het gebruik van vakjargon niet altijd vermeden. De brief maakt gebruik van juridische en ambtelijke taal, wat de toegankelijkheid beperkt. Woorden zoals "juncto", "aanhef en onder b" en "niet-ontvankelijk" zijn vakjargon en kunnen voor een algemene lezer moeilijk te begrijpen zijn. Daarnaast worden juridische verwijzingen zoals "artikel 2.33, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht" expliciet vermeld zonder verdere toelichting. Hoewel dit gebruik in een juridische context moeilijk te vermijden is, zou een kortere en begrijpelijker uitleg de leesbaarheid verbeteren.

De brief bevat geen woorden met een dubbele betekenis of dubbele ontkenningen, wat de helderheid ten goede komt. Spelling en grammatica zijn correct, en afkortingen worden consequent toegepast. De brief spreekt de lezer aan met "u", wat zorgt voor een consistente aanspreekvorm.

Zinsbouw

Een toegankelijke tekst is geschreven op taalniveau B1. Dit geldt niet voor deze bewonersbrief. De Accessibility Leesniveau Tool heeft berekend dat de ingevoerde tekst bij benadering een leesniveau van C1 heeft. Dit betekent dat de lezer in staat moet zijn lange en complexe feitelijke en literaire teksten te begrijpen en het gebruik van verschillende stijlen moet waarderen. De lezer kan gespecialiseerde artikelen en lange technische instructies begrijpen, zelfs wanneer deze geen betrekking hebben op bekend terrein. De brief sluit hiermee niet aan de algemene eis van toegankelijkheid op het gebied van taalniveau.

Er wordt geen gebruik gemaakt van spreekwoorden of metaforen, en de interpunctie wordt correct toegepast. In enkele gevallen wordt na een dubbele punt een hoofdletter gebruikt, wat in strijd is met conventionele grammaticaregels als de zin nog niet is afgelopen.

In een toegankelijk opgezette brief worden er korte zinnen gebruikt. Gemiddeld bevatten zinnen niet meer dan 15 woorden. Gemiddeld genomen bevatten zinnen in deze brief 20 tot 25 woorden, met uitschieters tot wel 36 woorden. Aan deze norm wordt dus niet volledig voldaan in deze brief. Ook dienen alinea's bondig, niet langer



dan 100 woorden, te zijn. In deze brief voldoen alle alinea's aan deze eis. Alinea's worden hier opgevat als stukjes tekst die van elkaar gescheiden worden door een witregel. Tot slot moeten de alinea's voldoende lang (drie zinnen of meer) zijn. In sommige gevallen zijn er alinea's geplaatst die minder dan drie zinnen bevatten. Er wordt dus niet altijd aan deze richtlijn voldaan.

8.6.3 Structuur

De brief heeft een duidelijke opbouw met een inleiding, een weergave van het advies, de intrekking van de vergunning en het besluit. Hoewel er strikt genomen geen middenstuk is, zijn de alinea's logisch opgebouwd en gescheiden door witregels. Dit draagt bij aan de leesbaarheid.

Er wordt weinig gebruik gemaakt van verbindingswoorden, wat de samenhang tussen de verschillende onderdelen van de brief kan verminderen. Wanneer verbindingswoorden wel worden gebruikt, gebeurt dit correct. De lengte van de brief blijft niet binnen de aanbevolen maximumlengte van twee pagina's. Op een derde pagina wordt uitgelegd wat voor stappen er kunnen worden ondernomen tegen de beslissing. Echter wordt de uitleg over de beslissing wel op (minder dan) twee pagina's weergegeven.

8.6.4 Tussenkoppen

Er worden tussenkoppen gebruikt, en deze sluiten goed aan bij de inhoud van de onderliggende alinea's. De koppen zijn functioneel en verduidelijken de structuur van de brief. Er wordt consistent gebruik gemaakt van verschillende soorten tussenkoppen, wat de overzichtelijkheid bevordert.

8.6.5 Vormgeving

In een toegankelijke brief is het logo van de afzender aanwezig. Bovenaan iedere pagina kan het logo van de gemeente Uitgeest worden onderscheiden. De opmaak maakt gebruik van voldoende witruimte, wat de leesbaarheid vergroot. Doordat de brief een hoge informatiedichtheid heeft, helpt de witruimte bij het structureren van de inhoud. Daardoor is de opmaak van de brief enigszins aantrekkelijk en/of uitnodigend.



8.7 Uitnodiging hoorzitting gemeente Uitgeest

8.7.1 Volledigheid van informatie

Algemene informatie

In de eerste alinea wordt verteld dat de geadresseerde bezwaar heeft ingediend tegen een besluit van de burgemeester. Pas in de tweede alinea wordt toegelicht dat de geadresseerde uitgenodigd wordt voor een hoorzitting en dat hij het bezwaarschrift nog moet ondertekenen (de doelen van de brief). In een toegankelijke brief wordt het doel van de brief in de eerste alinea verteld. Hier voldoet deze uitnodiging dus niet aan. Er wordt in het vervolg van de brief wel een duidelijke toelichting gegeven op deze uitnodiging en de benodigde aanvullende informatie gegeven.

In een toegankelijke brief bevat elke zin één boodschap. Dit geldt inderdaad voor het grootste deel van de zinnen in deze brief.

De contactgegevens van de gemeente worden onderaan de eerste pagina duidelijk weergegeven: een postbus, bezoekadres, algemeen info mailadres, de website en een algemeen telefoonnummer. Ook worden er specifieke contactgegevens gegeven van de afdeling bezwaarschriften. Dit mailadres of telefoonnummer kan worden gebruikt voor het melden van verhindering of bij vragen. Zowel de naam als de adresgegevens van de geadresseerde staan boven aan de pagina. De datum waarop de brief door de gemeente is opgesteld staat duidelijk bovenaan de eerste pagina, net als het zaaknummer. Verder wordt er in de brief geen informatie gegeven die elkaar tegenspreekt.

Onderwerp

Het onderwerp is informatief geformuleerd maar wel ietwat langdradig. Uitnodiging hoorzitting had ook voldaan in dit geval.

8.7.2 Tekstkwaliteit

Woordkeuze

In een toegankelijk opgestelde brief wordt er geen gebruik gemaakt van onnodig vakjargon. In deze brief is het gebruik van vakjargon vermeden. De brief bevat geen woorden met een dubbele betekenis of dubbele ontkenningen, wat de helderheid ten goede komt. Spelling en grammatica zijn correct, en afkortingen worden consequent toegepast. De brief spreekt de lezer aan met "u", wat zorgt voor een consistente aanspreekvorm.

Zinsbouw

Een toegankelijke tekst moet geschreven zijn op taalniveau B1. De Accessibility Leesniveau Tool heeft berekend dat deze uitnodiging bij benadering een leesniveau van B2 heeft. Dat houdt in dat de lezer artikelen en verslagen moet kunnen lezen die betrekking hebben op eigentijdse problemen, waarbij de schrijvers een bijzondere houding of standpunt innemen. De brief sluit hiermee niet volledig aan op de algemene eis van toegankelijkheid op het gebied van taalniveau.

Er wordt geen gebruik gemaakt van spreekwoorden of metaforen, en de interpunctie wordt correct toegepast. Op de meeste plekken wordt correct gebruik gemaakt van onderdelen als dubbele punten en hoofdletters. Alleen onder het kopje hoorzitting staat 'Gemeentehuis' met een hoofdletter geschreven. Algemene beschrijvingen van gebouwen horen in de regel met een kleine letter te worden geschreven. Het woord staat ook niet aan het begin van een nieuwe zin, dus in deze situatie is onterecht gebruik gemaakt van een hoofdletter.

In een toegankelijk opgezette brief worden er korte zinnen gebruikt. Gemiddeld bevatten zinnen niet meer dan 15 woorden. Gemiddeld genomen bevatten zinnen in deze brief 12 woorden. Aan deze norm wordt dus voldaan in de uitnodiging. Ook dienen alinea's bondig, niet langer dan 100 woorden, te zijn. In deze brief voldoen alle



alineas aan deze eis. Alineas worden hier opgevat als stukjes tekst die van elkaar gescheiden worden door een witregel. Tot slot moeten de alinea's voldoende lang (drie zinnen of meer) zijn. In sommige gevallen zijn er alinea's geplaatst die minder dan drie zinnen bevatten. Er wordt dus niet altijd aan deze richtlijn voldaan.

8.7.3 Structuur

De brief heeft een duidelijke opbouw met een inleiding, een uitnodiging en uitleg over het ondertekenen van het bezwaar met daarbij de benodigde informatie over tijd en plaats, de informatie over documenten en de contactgegevens voor vragen of afmeldingen. De alinea's zijn logisch opgebouwd en gescheiden door witregels. Dit draagt bij aan de leesbaarheid.

Er wordt regelmatig gebruik gemaakt van verbindingswoorden (waarmee, hierdoor, daarin, en), wat de samenhang tussen de verschillende onderdelen van de brief ten goede komt. Deze verbindingswoorden worden ook correct gebruikt. De lengte van de brief blijft binnen de aanbevolen maximumlengte van twee pagina's.

8.7.4 Tussenkoppen

Er worden tussenkoppen gebruikt, en deze sluiten goed aan bij de inhoud van de onderliggende alinea's. In sommige gevallen zijn de tussenkoppen wel lang, op plekken waar het ook korter had gekund. Zo bevat de tussenkop 'De onafhankelijke commissie bezwaarschriften behandelt dit bezwaar' meer informatie dan nodig is in een kop. De koppen zijn wel functioneel en verduidelijken de structuur van de brief. Er wordt consistent gebruik gemaakt van verschillende soorten tussenkoppen, wat de overzichtelijkheid bevordert.

Bij datum, tijd en plaats is de tekst na de dubbele punt ook dikgedrukt. Hierdoor verliest het zijn functie. Dit hele stuk is nu dikgedrukt en de aanduiding van datum, tijd en plaats valt nu niet meer op.

8.7.5 Vormgeving

In een toegankelijke brief is het logo van de afzender aanwezig. Bovenaan iedere pagina kan het logo van de gemeente Uitgeest worden onderscheiden. De opmaak maakt gebruik van voldoende witruimte, wat de leesbaarheid vergroot. Doordat de brief een hoge informatiedichtheid heeft, helpt de witruimte bij het structureren van de inhoud. Daardoor is de opmaak van de brief enigszins aantrekkelijk en/of uitnodigend.



8.8 Ontvangstbevestiging bezwaarschrift gemeente Heiloo

8.8.1 Volledigheid van informatie

Algemene informatie

In de eerste alinea wordt verteld dat de geadresseerde bezwaar heeft ingediend tegen een besluit van de burgemeester. Pas in de tweede alinea wordt toegelicht dat het bezwaarschrift in behandeling genomen is (het doel van de brief). In een toegankelijke brief wordt het doel van de brief in de eerste alinea verteld. Hier voldoet deze brief dus niet aan. Er wordt in het vervolg van de brief wel een duidelijke toelichting gegeven op deze ontvangstbevestiging en de benodigde aanvullende informatie gegeven.

In een toegankelijke brief bevat elke zin één boodschap. Dit geldt inderdaad voor het grootste deel van de zinnen in deze brief.

De contactgegevens van de gemeente worden onderaan de eerste pagina duidelijk weergegeven: een postbus, bezoekadres, algemeen info mailadres, de website en een algemeen telefoonnummer. Ook worden er specifieke contactgegevens gegeven van de afdeling bezwaarschriften. Dit mailadres of telefoonnummer kan worden gebruikt voor het melden van verhindering of bij vragen. Zowel de naam als de adresgegevens van de geadresseerde staan boven aan de pagina. De datum waarop de brief door de gemeente is opgesteld staat duidelijk bovenaan de eerste pagina, net als het zaaknummer. Verder wordt er in de brief geen informatie gegeven die elkaar tegensprekt.

Onderwerp

Het onderwerp is informatief en bondig geformuleerd.

8.8.2 Tekstkwaliteit

Woordkeuze

In een toegankelijk opgestelde brief wordt er geen gebruik gemaakt van onnodig vakjargon. In deze brief is het gebruik van vakjargon vermeden. De brief bevat geen woorden met een dubbele betekenis of dubbele ontkenningen, wat de helderheid ten goede komt. Spelling en grammatica zijn correct, en er worden geen afkortingen gebruikt. De brief spreekt de lezer aan met "u", wat zorgt voor een consistente aanspreekvorm.

Zinsbouw

Een toegankelijke tekst moet geschreven zijn op taalniveau B1. De Accessibility Leesniveau Tool heeft berekend dat deze uitnodiging bij benadering een leesniveau van B2 heeft. Dat houdt in dat de lezer artikelen en verslagen moet kunnen lezen die betrekking hebben op eigentijdse problemen, waarbij de schrijvers een bijzondere houding of standpunt innemen. De brief sluit hiermee niet volledig aan op de algemene eis van toegankelijkheid op het gebied van taalniveau.

Er wordt geen gebruik gemaakt van spreekwoorden of metaforen, en de interpunctie wordt correct toegepast. Ook wordt er correct gebruik gemaakt van hoofdletters.

In een toegankelijk opgezette brief worden er korte zinnen gebruikt. Gemiddeld bevatten zinnen niet meer dan 15 woorden. Gemiddeld genomen bevatten zinnen in deze brief 17 woorden. Aan deze norm wordt dus niet voldaan in deze brief. Ook dienen alinea's bondig, niet langer dan 100 woorden, te zijn. In deze brief voldoen alle alinea's aan deze eis. Alinea's worden hier opgevat als stukjes tekst die van elkaar gescheiden worden door een witregel. Tot slot moeten de alinea's voldoende lang (drie zinnen of meer) zijn. In sommige gevallen zijn er alinea's geplaatst die minder dan drie zinnen bevatten. Er wordt dus niet altijd aan deze richtlijn voldaan.



8.8.3 Structuur

De brief heeft een duidelijke opbouw met een inleiding, een uitnodiging en uitleg over het ondertekenen van het bezwaar met daarbij de benodigde informatie over tijd en plaats, de informatie over documenten en de contactgegevens voor vragen of afmeldingen. De alinea's zijn logisch opgebouwd en gescheiden door witregels. Dit draagt bij aan de leesbaarheid.

Er wordt weinig gebruik gemaakt van verbindingswoorden, wat de samenhang tussen de verschillende onderdelen van de brief niet ten goede komt. De verbindingswoorden die er zijn worden wel correct gebruikt. De lengte van de brief blijft binnen de aanbevolen maximumlengte van twee pagina's.

8.8.4 Tussenkoppen

Er worden tussenkoppen gebruikt, en deze sluiten goed aan bij de inhoud van de onderliggende alinea's. In sommige gevallen zijn de tussenkoppen wel lang, op plekken waar het ook korter had gekund. Zo bevat de tussenkop 'De onafhankelijke commissie bezwaarschriften behandelt dit bezwaar' meer informatie dan nodig is in een kop. De koppen zijn wel functioneel en verduidelijken de structuur van de brief. Er wordt consistent gebruik gemaakt van soorten tussenkoppen, wat de overzichtelijkheid bevordert.

8.8.5 Vormgeving

In een toegankelijke brief is het logo van de afzender aanwezig. Bovenaan iedere pagina kan het logo van de gemeente Heiloo worden onderscheiden. De opmaak maakt gebruik van voldoende witruimte, wat de leesbaarheid vergroot. Doordat de brief een hoge informatiedichtheid heeft, helpt de witruimte bij het structureren van de inhoud. Daardoor is de opmaak van de brief enigszins aantrekkelijk en/of uitnodigend.



8.9 Conclusie

De analyses van de webpagina's voor bezwaar maken en de brieven van de gemeenten Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo tonen dat deze documenten over het algemeen goed gestructureerd en functioneel zijn, maar dat er ruimte is voor verbetering op het gebied van toegankelijkheid en begrijpelijkheid. De webpagina's van de vier gemeenten zijn duidelijk georganiseerd, met een leesbaar taalniveau (B1/B2) en een overzichtelijke indeling door het gebruik van witruimte en een consistent navigatiemenu. Echter, vaktermen zoals "bezwaarschrift" en "bestuursorgaan" worden niet voldoende toegelicht, wat de begrijpelijkheid voor een breder publiek bemoeilijkt. De afwezigheid van iconen en de het feit dat de tekst niet gemakkelijk in en uit te klappen is zijn punten van verbetering.

De brieven van de gemeenten Bergen, Uitgeest en Heiloo volgen een logische structuur en bevatten nuttige contactinformatie, maar het gebruik van complexe juridische en ambtelijke taal beperkt de toegankelijkheid. De brieven voldoen niet aan de B1-norm, aangezien het taalniveau in alle gevallen hoger is (B2 en/of C1), wat de leesbaarheid voor de gemiddelde lezer bemoeilijkt. Wel maken alle brieven gebruik van duidelijke tussenkoppen. De zinsstructuur kan worden vereenvoudigd door kortere zinnen en het verduidelijken van vaktermen. Bovendien zou de alinea-opbouw consistentere kunnen zijn, met alinea's die niet te kort of te lang zijn.

Samenvattend kunnen zowel de webpagina's als de brieven aanzienlijk profiteren van vereenvoudigd taalgebruik, meer uitleg van juridische termen en een betere zinsstructuur om de toegankelijkheid te vergroten. Door deze verbeteringen door te voeren, zal de communicatie effectiever en begrijpelijker worden voor een breder publiek.

Uw contactpersonen

Joost Robben – j.robben@enneus.nl

Anouk Adriani – a.adriani@enneus.nl

Jesse Hulsebosch – j.hulsebosch@enneus.nl

Hoofdkantoor Groningen

Schweitzerlaan 4
9728 NP Groningen

Postbus 473
9700 AL Groningen

Kantoor Utrecht

Arthur van Schendelstraat 650
3511 MJ Utrecht

T. 050 – 711 52 55
info@enneus.nl
www.enneus.nl