

HANDLEIDING AMBTELIJK HOREN IN BEZWAAR

DECEMBER 2013

AMBTELIJK HOREN IN BEZWAAR

De handleiding ambtelijk horen in bezwaar is bedoeld voor een ieder binnen de Rijksoverheid die in het kader van een bezwaarprocedure te maken krijgt met het ambtelijk horen in bezwaar.

De handleiding is opgesteld door een door het IHJZ ingestelde werkgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van VWS, EZ, FIN, OC&W (DUO), VenJ en IenM. De werkgroep heeft zich beperkt tot onderzoek naar ambtelijk horen in bezwaar en bij haar onderzoek niet het horen door een externe hoorcommissie betrokken. Deze wijze van horen komt bij de meeste departementen niet voor.¹ Met ambtelijk horen in bezwaar wordt in deze handleiding dan ook bedoeld het horen door een of meer ambtenaren op grond van artikel 7:5 Algemene wet bestuursrecht (Awb).

De werkgroep heeft een analyse verricht van de wijze waarop de betrokken departementen de ambtelijke hoorcommissie(s) hebben ingericht (organisatie) en van de wijze waarop het horen plaatsvindt (werkwijze). In de organisatie van en de werkwijze bij het horen in bezwaar vertonen de betrokken departementen op veel punten gelijkenissen. De geconstateerde verschillen komen voor een deel voort uit de hoeveelheid af te handelen bezwaarschriften (in 2012: VWS 1.117, EZ 45, FIN 160, DUO (Zoetermeer) 752², V&J 68 (van 1-4-2012 tot 1-6-2013) en IenM 24)³. Verder kunnen ook het type besluit en de aard van het geschil leiden tot verschillen in de aanpak van het horen in bezwaar.

De handleiding geeft een overzicht van en toelichting op de mogelijkheden voor de invulling van het ambtelijk horen in bezwaar. De handreiking schetst daarnaast wanneer van het horen kan worden afgezien en gaat in op alternatieven voor het ambtelijk horen in persoon. Bij het opstellen van de handleiding zijn de (kosten)effectiviteit en de zorgvuldige afhandeling van de bezwaarschriften als uitgangspunten genomen.

In de handleiding wordt de chronologie van het ambtelijk horen vanaf de ontvangst van het bezwaarschrift tot het horen op de hoorzitting in het kader van de Awb aangehouden. Ook elementen van de informele aanpak komen aan bod. In de handreiking zijn ter illustratie praktijkervaringen van een aantal departementen opgenomen.

Aan de hand van de ervaringen binnen de verschillende departementen heeft de werkgroep een checklist opgesteld die door de behandelend ambtenaar kan worden gebruikt. Deze checklist sluit aan bij de modellen voor de afhandeling van bezwaarschriften. Daarnaast zijn bij de handleiding bijlagen opgenomen met informatie die de werkgroep heeft verzameld en gebruikt voor het opstellen van de handleiding en de checklist. De handleiding, de checklist en de bijlagen zijn tevens op de website van het Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken bij het instrumentarium voor overheidsjuristen geplaatst.

¹ Bij VWS maakt men wel gebruik van een externe bezwaarschriftenadviescommissie. Desgewenst kunnen andere departementen hier gebruik van maken. Afgezien hiervan wordt door diverse ministeries in het kader van P-aangelegenheden gebruik gemaakt van een externe bezwaaradviescommissie via het ECOP.

² Bezwaarschriften die door DUO Onderwijsinstellingen (Zoetermeer) worden afgehandeld.

³ EZ, VWS en IenM: enkel gegevens kerndepartement 2012. V&J gegevens kerndepartement van 1-4-2012 tot 1-6-2013.

1. DE ONTVANGST VAN HET BEZWAARSCHRIFT

Informeel contact voorafgaand aan de hoorzitting

Een goede voorbereiding is (vaak) het halve werk. Bij binnenkomst van een bezwaarschrift wordt deze eerst gecontroleerd op ontvankelijkheid. Bij eerste lezing komen vaak diverse vragen op. Wat is het (juridisch) geschil? Is er wellicht meer dan alleen een juridisch geschil (conflict)? Of is er slechts sprake van een misverstand? Met wie hebben we te maken? Vragen die normaliter tijdens het ambtelijk horen aan bod komen en op dat moment opgehelderd worden. Het is echter lang niet altijd raadzaam om die vragen pas tijdens het ambtelijk horen aan de orde te stellen. Veel misverstanden en problemen kunnen al worden voorkomen door in een vroegtijdig stadium telefonisch contact met bezwaarde op te nemen om een en ander te vragen en verduidelijkt te krijgen. Het geeft de procedure bovendien een 'persoonlijk gezicht' en dat, zo wijst de praktijk uit, wordt door bezwaarde zeer gewaardeerd (prettig contact met de overheid).

Praktijkervaring DUO: Bij binnenkomst van de bezwaarschriften worden deze als eerste gecontroleerd op de ontvankelijkheid. Zodra er vragen zijn over het bezwaar / bezwaarschrift dan wordt er telefonisch contact opgenomen met bezwaarde. Ook als duidelijk is dat wellicht een korte toelichting helpt voor bezwaarde, wordt er telefonisch contact opgenomen met bezwaarde. Dat leidt in een aantal gevallen tot intrekkingen. Ook in bulkzaken wordt elke bezwaarde gebeld met uitleg en ook om informatie te verstrekken. In één geval (CITO) heeft dat geleid tot het bellen van 170 bezwaarden om ervoor te zorgen dat niet alle 170 voor de hoorzitting zouden komen, maar slechts een afvaardiging daarvan en dat is gelukt. DUO heeft goede ervaringen met deze methode.

Praktijkervaring VWS: Bij binnenkomst van een bezwaarschrift wordt deze als eerste gecheckt op de ontvankelijkheid. Wanneer het vermoeden bestaat dat het bestreden besluit herzien of ingetrokken zou kunnen of moeten worden, wordt contact opgenomen met de beleidsdirectie. Dit leidt er meestal toe dat het besluit wordt herzien of ingetrokken. De bezwaarprocedure hoeft daarmee niet meer voortgezet te worden. Een enkele keer komt het ook voor dat de beleidsdirectie zelf het initiatief neemt tot een intrekking of herziening van het bestreden besluit.

Om te bepalen of een zaak geschikt is voor de informele aanpak is de "Handleiding voor het oplossingsgericht behandelen van bezwaarschriften" en het "Stappenplan en raamwerkplan van aanpak voor een informele aanpak in het primaire proces en in de bezwaarfase"⁴ van het ministerie van Binnenlandse Zaken een handig hulpmiddel. Van belang is ook dat het informele contact goed wordt voorbereid. De betrokken medewerker moet over voldoende vaardigheden beschikken en er moet voldoende kennis van de zaak en de mogelijke onderhandelingsruimte aanwezig zijn. Als telefonisch contact wordt opgenomen is het zinvol hetgeen aan de orde komt tijdens het gesprek in het dossier op te nemen.

Niet in alle gevallen is telefonisch contact in een vroeg stadium wenselijk. Mogelijke redenen om af te zien van informeel telefonisch contact voorafgaand aan de hoorzitting blijken te zijn:

- Het bezwaar is kennelijk ongegrond of kennelijk niet-ontvankelijk. In dat geval heeft bellen geen meerwaarde en kan het juist ongerechtvaardigde verwachtingen wekken.⁵
- De zaak of het geschil leent zich er niet voor (telefonisch contact heeft mogelijk averechts effect).

2. AFZIEEN VAN AMBTELIJK HOREN

Het is niet altijd noodzakelijk om een hoorzitting te plannen. In een aantal gevallen kan hiervan met toepassing van artikel 7:3 Awb worden afgezien. Ook zijn er alternatieve vormen van horen in persoon mogelijk.

2.1 Kennelijk niet-ontvankelijk en kennelijk ongegrond

Op grond van artikel 7:3 Awb kan van het horen worden afgezien als het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is, als de bezwaarde heeft verklaard geen gebruik te willen

⁴ Zie ook de website Prettig contact met de overheid.

⁵ In een enkel geval kan ook bij kennelijk niet-ontvankelijk bezwaarschrift het raadzaam zijn om telefonisch contact op te nemen met bezwaarde om zo mogelijk 'het conflict' achter het juridische geschil te bespreken.

maken van zijn recht om te worden gehoord, of als er volledig aan het bezwaar tegemoet wordt gekomen en derden-belanghebbenden daardoor niet in hun belangen worden geschaad.

Kennelijk niet-ontvankelijk en kennelijk ongegrond

Artikel 7:3 Awb geeft aan dat van het horen kan worden afgezien, indien het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk is of als het bezwaar kennelijk ongegrond is. 'Kennelijk' houdt in dat uit het bezwaarschrift aanstonds moet blijken dat er redelijkerwijs geen twijfel mogelijk kan zijn over de niet-ontvankelijkheid of over de ongegrondheid van het bezwaarschrift. Dat is een strenge eis. De praktijk wijst uit dat in de meeste gevallen er zekerheidshalve wordt gehoord. Ook als er sprake is van een kennelijk niet-ontvankelijk bezwaarschrift of een kennelijk ongegrond bezwaarschrift. Hoe zorgvuldig deze handelwijze ook is, 'onnodig' horen kan ook belastend zijn voor bezwaarde en kan als negatief ervaren worden. Dit omdat bezwaarde moeite moet doen om naar de hoorzitting toe te komen, om er vervolgens achter te komen dat het alleen maar gaat over de vraag of hij wel toegang heeft tot de procedure of om uit te leggen dat zijn bezwaar kansloos is. In geval van twijfel kan, gelet op de mogelijke nadelen van horen in persoon, eerst telefonisch contact met bezwaarde worden opgenomen om na te gaan of het echt om een 'kennelijke' zaak gaat. Als er van kennelijkheid geen sprake blijkt te zijn, wordt er een hoorzitting gehouden.

Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van een kennelijk niet-ontvankelijk bezwaar als er formele gebreken aan het bezwaar kleven, waarbij de bezwaarde niet van de gelegenheid gebruik heeft gemaakt om deze te herstellen. Ook kan daarvan sprake zijn als de bezwaarde redenen aanvoert inzake verschoonbaarheid die in het licht van vaste jurisprudentie ter zake geen doel treffen.

Kennelijk niet-ontvankelijk

Praktijkervaring VWS: VWS past artikel 7:3 Awb toe om bezwaarschriften kennelijk niet-ontvankelijk te verklaren als er formele gebreken kleven aan het bezwaar en waarbij bezwaarde niet van de gelegenheid gebruik heeft gemaakt om deze te herstellen of redenen aanvoert inzake verschoonbaarheid die in het licht van vaste jurisprudentie ter zake geen doel treffen.

De ervaring leert dat een zorgvuldige toepassing van artikel 7:3 Awb niet leidt tot meer beroepen bij de rechtbank. Het komt slechts een enkele keer voor dat in beroep wordt geoordeeld dat artikel 7:3 Awb onterecht is toegepast.

Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van een kennelijk ongegronde zaak als het gaat om een gebonden besluit, er geen verschil van mening is over de juistheid van het in primaire besluit aangenomen feitencomplex en dit feitencomplex in het licht van vaste jurisprudentie ter zake onvoldoende gemotiveerd wordt bestreden, of als gronden worden aangevoerd waarvan op grond van jurisprudentie duidelijk is dat deze ongegrond moeten worden verklaard.

Kennelijk ongegrond

Praktijkervaring VWS: VWS heeft bij de afhandeling van bezwaarschriften tegen met name boetebesluiten en in mindere mate gebonden beschikkingen op andere terreinen goede ervaringen met het gebruik van artikel 7:3 Awb om bezwaarschriften kennelijk ongegrond te verklaren.

Bezwaarschriften tegen dit soort beschikkingen bevatten vaak bezwaargronden die al bekend zijn en regelmatig terugkeren. Bovendien is er vaste jurisprudentie over de wijze waarop de bezwaargronden beoordeeld moeten worden. Omdat dan aanstonds blijkt dat er redelijkerwijs geen twijfel mogelijk is over de ongegrondheid van het bezwaar, wordt er voor gekozen niet te horen, maar het bezwaar direct af te handelen. Er wordt bij het opstellen van de beslissing op bezwaar gebruik gemaakt van uitgebreide, bestaande overwegingen, gebaseerd op staande jurisprudentie, die op de casus wordt toegespitst.

De ervaring leert dat een zorgvuldige toepassing van artikel 7:3 Awb om bezwaarschriften kennelijk ongegrond te verklaren niet leidt tot meer beroepen bij de rechtbank. Ook komt het niet of nauwelijks voor dat in beroep wordt geoordeeld dat artikel 7:3 Awb onterecht is toegepast.

Het voorgaande neemt niet weg dat het in het algemeen goed mogelijk is, ook al is sprake van een kennelijk niet-ontvankelijke of kennelijk ongegronde zaak, toch te bezien hoe het probleem dat in het bezwaarschrift aan de orde wordt gesteld, kan worden aangepakt. In dat geval is het aan te bevelen wel een hoorzitting te organiseren en deze te benutten om het gesprek aan te gaan en na

te gaan wat er te doen is aan het probleem dat bezwaarde met het indienen van een bezwaarschrift heeft aangekaart ('conflict achter het geschil oplossen').⁶

2.2 Bezwaarde ziet af van het recht om gehoord te worden

Bij het telefonische contact na ontvangst van het bezwaarschrift, in reactie op de ontvangstbevestiging, of op een later moment in de procedure kan men van de bezwaarde vernemen of deze prijs stelt op een hoorzitting. De antwoordkaartmethode, ingevoerd met de Wet aanpassing bestuursprocesrecht in 2013, is hiervoor ook een geschikt instrument.

Praktijkervaring DUO/VWS/IenM: bij het telefonisch plannen van de hoorzitting met bezwaarde wordt aangegeven dat een hoorzitting wordt gepland, maar dat bezwaarde zelf moet aangeven of hij/zij daar wel of geen prijs op stelt. In een enkel geval wordt aangegeven dat men geen prijs stelt op een hoorzitting.

In geval de bezwaarde afziet van het recht om gehoord te worden, zullen andere belanghebbenden er in veel gevallen ook mee instemmen om de hoorzitting niet door te laten gaan. Dit moet echter wel nagevraagd worden. Mochten andere belanghebbenden er wel behoefte aan hebben om hun mening te geven, terwijl de bezwaarde afziet van het recht om gehoord te worden, dan kan het een optie zijn hen schriftelijk hun standpunt te laten inbrengen.

3. DE HOORZITTING

3.1. De voorbereiding van de hoorzitting

Bij de voorbereiding van de hoorzitting is het van belang dat een aantal formele vereisten op grond van de Awb (o.a. welke belanghebbende nodig je uit, openbaarheid van de hoorzitting) in acht worden genomen. Daarnaast is het raadzaam met de beleidsafdeling af te stemmen hoe deze de zaak ziet en, of en zo ja welke ruimte er is om aan de bezwaren van de bezwaarmaker tegemoet te komen (de informele aanpak).

Informele aanpak

Met 'de informele aanpak' ofwel 'mediationvaardigheden' wordt bedoeld dat een ambtenaar in geval van een aanvraag, zienswijze, klacht of bezwaarschrift, snel en persoonlijk in contact treedt met de betrokken burger(s). De ambtenaar doet dit vanuit een open, eerlijke en nieuwsgierige houding en gebruikt communicatieve vaardigheden zoals actief luisteren, samenvatten en doorvragen. De focus wordt gewijzigd van proceduregericht naar proactief en oplossingsgericht. Een prettig, laagdrempelig (informeel) contact, met bezwaarde staat hierbij voorop.

Praktijkervaring DUO: Omdat het zaak is om de medewerkers / juristen hier goed in op te leiden en te trainen, wordt er bij DUO aandacht besteed aan dergelijke trainingen in het opleidingsplan. Naast de basisopleiding vinden er ook opfrisdagen plaats.

In sommige gevallen is er voorafgaand aan de hoorzitting geen informeel contact geweest, maar vormt de hoorzitting een goed moment om de informele aanpak te hanteren. Ook in dat geval is van belang dat deze informele aanpak goed voorbereid wordt. De betrokken medewerkers moeten over voldoende vaardigheden beschikken en er moet voldoende kennis van de zaak en de mogelijke onderhandelingsruimte aanwezig zijn. Het is zinvol hetgeen aan de orde komt tijdens de hoorzitting op een of andere wijze in het dossier op te nemen.

⁶ Zie ook de Handleiding oplossingsgericht behandelen van bezwaarschriften Ministerie van Binnenlandse Zaken, p. 50.

3.2 Ambtelijk horen in persoon

Als er geen ruimte is om aan de bezwaren van de bezwaarmaker tegemoet te komen dan wordt de zaak op de gebruikelijke wijze voorbereid. Daarbij moet een aantal voorwaarden op grond van de Algemene wet bestuursrecht in acht worden genomen. Overigens moeten de meeste van deze voorwaarden ook bij de informele aanpak – als de zaak niet buiten een ambtelijke hoorzitting om wordt opgelost – in acht worden genomen.

3.2.1. Welke belanghebbenden nodig je uit?

Op grond van artikel 7:2 van de Awb moeten in ieder geval de bezwaarde en de belanghebbenden die hun zienswijze naar voren hebben gebracht in de gelegenheid gesteld worden om te worden gehoord. Daarnaast kan het voor het bestuursorgaan wenselijk zijn om ook andere belanghebbenden uit te nodigen, om zo een compleet beeld van het kader van het besluit te krijgen en op alle vragen afdoende antwoord te krijgen. Het kan in dat geval wenselijk zijn om vooraf met beleid en andere betrokkenen te bespreken welke kennis er op de hoorzitting aanwezig moet zijn.

3.2.2 Horen in elkaars aanwezigheid (bezwaarde en belanghebbenden)

Voor een compleet beeld van de situatie en in verband met de mogelijkheid tot dialoog op de hoorzitting is het wenselijk om de bezwaarde en de belanghebbenden gezamenlijk te horen. Hiervan kan echter worden afgeweken bij te zeer verstoorde verhoudingen of als er naar het zich laat aanzien vertrouwelijke gegevens aan de orde zullen komen (artikel 7:6 van de Awb).

3.2.3 Door wie wordt gehoord?

Bij alle departementen vindt, onafhankelijk van de vraag of het voornemen bestaat om de informele aanpak te hanteren, voorafgaand aan de hoorzitting enige vorm van overleg plaats met de betrokken beleidsafdeling. Niet in alle gevallen is een medewerker van de beleidsafdeling daadwerkelijk betrokken bij het horen of aanwezig tijdens de hoorzitting.

Bij het inrichten van het ambtelijk horen dient te allen tijde de schijn van vooringenomenheid te worden vermeden. De meerderheid van de ambtenaren die hoort dient daarom niet bij de voorbereiding van het primaire besluit betrokken te zijn geweest (artikel 7:5 van de Awb). In het geval een materiedeskundige bij de hoorzitting aanwezig is en deze deskundige bij de primaire besluitvorming betrokken is geweest, dient het horen altijd door minimaal 2 andere personen te gebeuren.

Praktijkervaring: Bij DUO wordt er standaard gehoord door twee juristen. Daarbij kan een materiedeskundige aansluiten, maar die kan ook een toelichting geven en dus worden “gehoord” en maakt dan als zodanig geen onderdeel uit van de commissie.

Bij VenJ en EZ bestaat de hoorcommissie uit een onafhankelijk voorzitter van WJZ, een onafhankelijke notulist van ofwel WJZ ofwel de beleidsdirectie en een materiedeskundige.

Bij VWS wordt gehoord door twee juristen van WJZ, waarbij de beleidsdirectie als informant aanwezig is.

Uit de inventarisatie komt naar voren dat bij de meeste betrokken departementen bij het ambtelijk horen een drietal personen betrokken is: 1) een niet bij het primaire besluit betrokken medewerker in de rol van voorzitter, in de meeste gevallen in persoon verenigd met de behandelaar van het ingekomen bezwaarschrift 2) in een enkel geval een notulist en 3) een ambtenaar die bij het primaire besluit betrokken is geweest (materiedeskundige/beleidsafdeling).

De materiedeskundige is bij de meeste departementen aanwezig bij de hoorzitting. Voor de aanwezigheid van de materiedeskundige bestaan verschillende redenen. Soms heeft deze specifieke deskundigheid die nodig is om kwalitatief deugdelijk besluit te nemen. Een andere reden is dat hiermee de leerfunctie van de bezwaarprocedure gerealiseerd wordt. Door de materiedeskundige bij het horen te betrekken worden meteen mogelijke gebreken of

aandachtspunten teruggekoppeld. Bovendien kan het voorkomen dat de materiedeskundige een toelichting geeft aan de bezwaarde tijdens de hoorzitting.

3.2.4 Openbaarheid van de hoorzitting

Op grond van artikel 7:5, tweede lid, van de Awb bepaalt het bestuursorgaan of het horen in het openbaar plaatsvindt. In de modellen bezwaar is als hoofdregel opgenomen dat de hoorzitting niet openbaar is. Dit uitgangspunt sluit aan op de staande praktijk. Daarnaast is in de modellen opgenomen dat opname van de hoorzitting door bezwaarde niet is toegestaan. Bij de meeste departementen zijn tijdens de hoorzitting uitsluitend bezwaarmakers of andere belanghebbenden aanwezig. Zij worden op de hoogte gesteld van de mogelijkheid om gehoord te worden. Geen enkel departement publiceert data waarop hoorzittingen plaatsvinden en een korte aanduiding van de zaak, zodat belangstellenden aanwezig kunnen zijn. In de praktijk betekent dit dat de hoorzitting in beginsel niet openbaar is.

3.2.5 Nadere stukken indienen

Op grond van artikel 7:4 van de Awb kunnen belanghebbenden tot tien dagen voor het horen nadere stukken indienen. In het geval dat stukken op een kortere termijn dan de tien dagen worden ingediend, is het aan het bestuursorgaan om te beoordelen of met deze stukken rekening moet worden gehouden. Van belang daarbij is om te bezien of daardoor geen procesbelang wordt geschaad. Bedacht moet worden dat als het om relevante stukken voor de heroverweging gaat deze stukken, ongeacht of deze kort voor de hoorzitting zijn ingediend, bij de heroverweging moeten worden betrokken. In een enkel geval betekent dit dat deze stukken na de hoorzitting nog ter reactie aan belanghebbenden moeten worden voorgelegd en dat wellicht een nieuwe hoorzitting moet worden georganiseerd.

Bij de vraag of de stukken in strijd met de goede procesorde te laat zijn ingediend, kunnen de volgende aspecten spelen:

- Bevatten de stukken nieuwe informatie of alleen een verdere uitweiding over/onderbouwing van reeds bekende informatie?
- Zijn de stukken eenvoudig te plaatsen en op juistheid te controleren?
- Eventueel kan bij omvangrijke/ingewikkelde stukken aan andere belanghebbenden nog de gelegenheid geboden worden om na de hoorzitting op de stukken te reageren, maar in verband met de efficiëntie en overzichtelijkheid van de procedure is dat in principe niet wenselijk.

Praktijkervaring DUO/IenM/VenJ: De stukken die op de zaak betrekking hebben worden pas ter inzage gelegd als bezwaarde daarom vraagt.

3.2.6 De informele aanpak op de hoorzitting

Als de zaak zich leent voor de informele aanpak is aanwezigheid van de beleidsafdeling op de hoorzitting noodzakelijk. Het is wel belangrijk om deze mogelijkheid van tevoren goed met beleid af te stemmen, zodat die hierdoor niet overvallen worden (dat wil zeggen: mandaat kan regelen om in te stemmen met aanpassing van het besluit/een schikking te beproeven). Hierbij is het van belang dat de beleidsmedewerker zich niet opstelt als verweerder, maar deelneemt aan het gesprek, vragen stelt en eventueel suggesties kan doen aan bezwaarde. Het verkennen van oplossingsrichtingen is iets wat gaandeweg uit het gesprek kan voortvloeien en tevens kan leiden tot het nemen van een voorschot op de beslissing op bezwaar.

3.3 Alternatieve vormen voor ambtelijk horen in persoon

3.3.1 Telefonisch horen

Op grond van artikel 7:2 Awb is het bestuursorgaan verplicht een belanghebbende in bezwaar de gelegenheid te geven te worden gehoord. De Awb kent als hoofdregel dat het horen in de bezwaarfase plaatsvindt door middel van een hoorzitting. Uit de toelichting op artikel 7:2 Awb en de jurisprudentie van de bestuursrechter in dat verband volgt dat telefonisch horen in bezwaar niet

zonder meer voldoet aan de minimumeisen waaraan een hoorzitting op grond van de Awb moet voldoen. In artikel 7:3, onder c, van de Awb is neergelegd dat van het horen kan worden afgezien, indien de belanghebbende heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord. Daaruit kan ook worden afgeleid dat in een geval waarin de belanghebbende geen behoefte heeft aan een reguliere hoorzitting, telefonisch horen toegestaan is. Telefonisch horen is dan ook uitsluitend mogelijk, indien een bezwaarde daarmee instemt of daarom verzoekt. De praktijk wijst thans uit dat de meeste departementen geen keuze aan de bezwaarde voorleggen en een hoorzitting organiseren. In uitzonderingsgevallen wordt soms wel telefonisch gehoord.

Wanneer aan de bezwaarde de gelegenheid wordt geboden om in plaats van een hoorzitting telefonisch gehoord te worden, is het van belang dat het doel van het horen gerealiseerd kan worden. Dat betekent dat er, omdat non-verbale communicatie ontbreekt, in de wijze waarop tijdens de hoorzitting gecommuniceerd wordt, rekening moet worden gehouden met het feit dat het contact met de bezwaarde een ander karakter heeft. Juist omdat non-verbale communicatie ontbreekt, is het van belang dat de verbale communicatie zo duidelijk mogelijk verloopt.

Praktijkervaring VWS: om een ambtelijke hoorzitting te plannen wordt telefonisch contact opgenomen met de bezwaarde die in beginsel de keuze wordt voorgelegd voor horen in elkaars aanwezigheid of een telefonische hoorzitting. Alleen in gevallen waarin telefonisch horen bezwaarlijk zou blijken (bijvoorbeeld ingeval van betrokkenheid van derde-belanghebbenden), wordt aangestuurd op een hoorzitting in elkaars aanwezigheid. De ervaring leert dat de mogelijkheid tot telefonisch horen door de bezwaarde op prijs wordt gesteld. Daarnaast komt het wel voor dat zowel de materiedeskundige en de bezwaarde beiden telefonisch aan het gesprek deelnemen via een conference call. Omdat dit meestal eenvoudige zaken betreft, levert dit geen belemmering op.

In de beslissing op bezwaar wordt vervolgens bij het verslag van de hoorzitting uitdrukkelijk vermeld dat het telefonisch horen met de instemming van de bezwaarde heeft plaatsgevonden.

3.3.2 Skype/videoconferentie

Er zijn ook andere communicatie-instrumenten dan de telefoon voorhanden om ambtelijk te horen in persoon. Skype en een videoconferentie hebben als voordeel dat partijen elkaar kunnen zien, wat de (non-verbale) communicatie vergemakkelijkt. In dat geval dient het verloop van de hoorzitting zodanig te zijn, dat gewaarborgd wordt dat elke bezwaarde voldoende gelegenheid krijgt zijn standpunt toe te lichten en te reageren op hetgeen naar voren wordt gebracht.

Technische voorwaarden

Wanneer besloten wordt tot het houden van een telefonische hoorzitting dient tevoren goed nagegaan te worden of aan alle daarvoor benodigde technische eisen is voldaan. Bij gebruikmaking van nieuwe technieken, waaronder Skype, is het van belang dat de risico's van het gebruik daarvan, zoals ongeoorloofde digitale opname en verspreiding van de hoorzitting door de bezwaarmaker, in kaart zijn gebracht en zijn afgewogen tegen de voordelen die het horen in het voorliggende geval biedt. Tijdens de hoorzitting moet ook aangegeven worden dat, net als bij een reguliere hoorzitting, opname niet toegestaan is. Verder zal een hoorzitting goed voorbereid moeten worden, zodat duidelijk is hoe gehandeld moet worden ingeval van technische storingen e.d. De technische aspecten en mogelijke veiligheidsrisico's zullen goed onderzocht moeten worden alvorens van deze vorm van horen veelvuldig gebruik kan worden gemaakt in de praktijk.

Praktijkervaring Buitenlandse Zaken: Op zowel het departement als ook op ambassades wordt voor het ambtelijk horen gebruik gemaakt van videoconference apparatuur. Dit heeft als voordeel dat je elkaar kunt zien en wordt in vergelijking met telefonisch horen dan ook als prettig ervaren.

3.4 Verslaglegging

Artikel 7:7 van de Awb bepaalt dat van het horen op het bezwaar een verslag wordt gemaakt. De vraag is of dit verslag altijd schriftelijk moet zijn. Het antwoord daarop luidt in eerste instantie bevestigend. In een uitspraak (ABRvS 12 januari 2011, www.rechtspraak.nl: LJN: [BP0546](http://www.rechtspraak.nl)) overweegt de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State hierover:

"Uit de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling (Kamerstukken II 1988/99, 21 221, nr 3, blz.151) blijkt dat met verslag een schriftelijk verslag wordt bedoeld. De plicht tot schriftelijke verslaglegging kan op verschillende wijzen worden vormgegeven. Zo kan ook uit de beslissing op bezwaar blijken wat op de hoorzitting is verhandeld. Het bestreden besluit is in strijd met artikel 7:7 van de Awb genomen, nu geen schriftelijk verslag is gemaakt en uit de beslissing op bezwaar niet blijkt wat op de hoorzitting verhandeld is."

Uit deze uitspraak komt naar voren dat de plicht tot verslaglegging op verschillende wijzen kan worden vormgegeven. Bij de meeste departementen wordt het verslag van de hoorzitting kort en zakelijk uitgewerkt en apart aan de beslissing op bezwaar gehecht (zie ook bijlage I). Op basis van bovenstaande uitspraak is ook een korte verhandeling in de beslissing op bezwaar toereikend als verslag van een hoorzitting. Enkel opname van de hoorzitting op een geluidsdrager volstaat niet. Wel kan dit prettig zijn als backup, zeker als er geen notulist bij de hoorzitting aanwezig is. De opname op een geluidsdrager valt onder de Archiefwet. Bij aanvang van de hoorzitting is het noodzakelijk dat kenbaar wordt gemaakt dat de hoorzitting wordt opgenomen.

Praktijkervaring DUO: DUO neemt de hoorzitting op een geluidsdrager (via USB of ander medium) op. Dit wordt aan het begin van de hoorzitting aangegeven. Vervolgens wordt in de beslissing op bezwaar een korte verhandeling van hetgeen op de hoorzitting is besproken, weergegeven. Een apart verslag van de hoorzitting wordt niet gemaakt. Het voordeel van het opnemen van het horen is ook dat er altijd een back-up voorhanden blijft.

De praktijk wijst uit dat het vooraf voorleggen van het verslag aan de bezwaarde sporadisch plaatsvindt. Als dit het geval is, is de gangbare werkwijze dat de opmerkingen van de bezwaarde aan het verslag worden gehecht en dat er niet gecorrespondeerd wordt over de inhoud van het verslag.

Bij de informele aanpak ligt het opnemen van de hoorzitting op een geluidsmedium minder voor de hand. In het belang van het verkennen van oplossingsrichtingen en het nemen van een voorschot op de beslissing op bezwaar, moet van tevoren worden afgewogen of het opnemen van de hoorzitting als belemmerend ervaren kan worden.⁷

⁷ Tot op heden heeft DUO geen negatieve ervaringen met het opnemen van de hoorzitting op een geluidsmedium. Ook niet als gekozen wordt voor de informele aanpak.

4 CONCLUSIE

De inventarisatie die de werkgroep heeft verricht van de wijze waarop de betrokken departementen VWS, EZ, FIN, OC&W (DUO), VenJ en IenM het horen in bezwaar organiseren en de analyse daarvan leiden tot de conclusie dat er op veel punten op dezelfde wijze te werk wordt gegaan. De bevindingen zijn voor de werkgroep aanleiding geweest om een checklist op te stellen waarin stapsgewijs aan een ieder die bij het horen in een bezwaarprocedure binnen de rijksoverheid betrokken is enkele handvatten of tips te geven over hoe gehandeld kan worden.

Tegelijkertijd kwam uit de inventarisatie en analyse ook naar voren dat de departementen op enkele punten, om goede en soms voor de hand liggende redenen, een verschillende aanpak hanteren. Op de checklist zijn in sommige gevallen dan ook de verschillende handelwijzen aangegeven. Afhankelijk van de aard van de zaak en de doelgroep kan voor een van de handelwijzen gekozen worden.

Parallel aan de inventarisatie en analyse die de werkgroep heeft verricht, liep de actualisering door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de handleiding 'Professioneel behandelen van bezwaarschriften. Handleiding voor het oplossingsgericht behandelen van bezwaarschriften'. De bevindingen en analyse van de werkgroep sluiten aan bij deze handleiding en de inhoud daarvan is, voor zover nodig, meegenomen.

Aanwezigheid en rol materiedeskundige bij de hoorzitting

Departement	Aanwezigheid materiedeskundige	Reden
VWS	Ja	Kwaliteit onderliggend besluit. Specifieke deskundigheid op het betreffende gebied.
VenJ	Altijd (beleidsmedewerker die primaire besluit heeft opgesteld als lid van de hoorcommissie).	Specifieke deskundigheid op het betreffende gebied en leerfunctie. Ook handig voor toelichting tijdens de hoorzitting aan bezwaarmaker.
Financiën	Altijd (beleidsmedewerker die primaire besluit heeft opgesteld als lid van de hoorcommissie).	Specifieke deskundigheid op het betreffende gebied en leerfunctie. Ook handig voor toelichting tijdens de hoorzitting aan bezwaarmaker.
EZ	Altijd (beleidsmedewerker die primaire besluit heeft opgesteld als lid van de hoorcommissie).	Specifieke (technische) deskundigheid op het betreffende gebied en leerfunctie. Ook handig voor toelichting tijdens de hoorzitting aan bezwaarmaker.
IenM	Altijd (beleidsmedewerker die primaire besluit heeft opgesteld als lid van de hoorcommissie)	Specifieke (technische) deskundigheid op het betreffende gebied en leerfunctie. Ook handig voor toelichting tijdens de hoorzitting aan bezwaarmaker.
DUO	Facultatief, er worden met beleidsdepartement / directies goede afspraken hierover gemaakt.	Toelichting verstrekken aan bezwaarmaker. Specifieke deskundigheid op het betreffende gebied en leerfunctie.

Verslaglegging tijdens de hoorzitting

	Wie legt verslag	Voordelen/nadelen
VWS	Voorzitter/ Zaaksbehandelaar	Voordeel: geen aanwezigheid notulist noodzakelijk. Nadeel: veel rollen verenigd in de voorzitter.
VenJ	Notuleert: Zaaksbehandelaar (niet formeel afgesproken, praktijk) Verslag: Secretaris (in enkel geval de zaaksbehandelaar)	Voordeel: voorzitter en zaaksbehandelaar kunnen vragen stellen en aandacht bij hetgeen aan de orde komt houden. Nadeel: niet efficiënt qua werkbelasting en planning en verslaglegger zit niet inhoudelijk in de zaak.
Financiën	Zaaksbehandelaar (niet formeel afgesproken, praktijk)	Voordeel: voorzitter en zaaksbehandelaar kunnen vragen stellen en duidelijke rolverdeling aanhouden.
EZ	Zaaksbehandelaar als een andere WJZ-er voorzitter is, anders een medewerker van de beleidsdirectie, tenzij die niet voorhanden is, dan kan het ook een jonge WJZ-medewerker zijn.	Voordeel: goed verslag want medewerker beleid/zaaksbehandelaar weet waar het over gaat. Voorzitter en materiedeskundige kunnen zich richten op de inhoud en vragen.
IenM	Ondersteunend medewerker	Voordeel: voorzitter/zaaksbehandelaar kunnen vragen stellen en aandacht bij de zaak houden. Nadeel: kost extra menskracht.
DUO	Opname op geluidsdrager, opslaan van geluidsbestand in digitaal dossier. Een verkorte weergave van de hoorzitting wordt door de jurist die de concept beslissing op bezwaar schrijft ingelast in de concept beslissing.	Voordelen; aandacht bij de zaak houden, objectieve weergave hetgeen is gezegd over en weer, een uitstekende mogelijkheid om eventueel overnemen van de zaak makkelijker te maken (even bandopname met dossier erbij afluisteren en je zit snel "in" de zaak), scheelt veel tijd en capaciteit. Nadeel; het is en blijft een stukje techniek.