

# EVALUATIE AMBTELIJK HOREN 2019



## 1. Inleiding

Ambtelijk horen kan worden gezien als een informele vorm van bezwaarafhandeling, waarbij in principe met de behandelaar gezocht wordt naar een oplossing van het bezwaar, c.q. het probleem. Belangrijk bij ambtelijk horen is 'effectief communiceren', waardoor klantgericht wordt gezocht naar een gezamenlijke oplossing in plaats van eenzijdig een knoop doorhakken. In juridische zin is de procedure vergelijkbaar met de procedure bij de bezwaarcommissie. Er wordt advies gegeven door de hoorders, waarna het bestuursorgaan besluit op het bezwaar. Tegen de beslissing op bezwaar kan (hoger) beroep worden ingesteld bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State dan wel de Centrale Raad van Beroep.

In 2018 is het ambtelijk horen voor de eerste keer geëvalueerd. Daarbij stond de klanttevredenheid centraal. De evaluatie betrof de vraag of de onafhankelijkheid voldoende is gewaarborgd en of bezwaarders zich voldoende gehoord voelen. Ook is onderzocht of er voldoende aanleiding bestond om het ambtelijk horen voort te zetten.

Uit de evaluatie kwam naar voren dat:

- bezwaarders en gemachtigden (zeer) tevreden zijn met het ambtelijk horen;
- er sprake is van een leereffect voor de vakafdelingen;
- de onafhankelijkheid kwetsbaar is, maar dit goed oplosbaar lijkt. Het verdient aanbeveling te onderzoeken op welke wijze aan de wens van bezwaarders en gemachtigden ten aanzien van de onafhankelijkheid tegemoet kan worden gekomen;
- de juridische ondersteuning in een aantal gevallen versterking behoeft, maar dit ook goed oplosbaar lijkt. De versterking kan plaatsvinden door uitbreiding van de juridische capaciteit binnen de vakafdeling of door een grotere inzet van JZ. Ten aanzien van de concrete invulling kan nader onderzoek worden gedaan;
- de digitalisering van het administratieve-logistieke proces van groot belang is. Daarmee is het mogelijk te komen tot standaardisering van het proces, verlichting van de werkdruk en tot een meer robuuste organisatie;
- het met de versterking van de juridische en de administratief-logistieke ondersteuning goed denkbaar is dat efficiencywinst leidt tot kortere doorlooptijden.

Naar aanleiding van de evaluatie heeft het college besloten het ambtelijk horen voort te zetten onder gelijktijdige aandacht voor verbeteracties die gericht zijn op de juridische kwaliteit, de efficiëntie van de procedure en het voorzien in een digitaal programma ten behoeve van de verwerking van de zaaksgegevens.

Tevens heeft het college besloten na een jaar een tweede evaluatie te houden, waarbij vooral aandacht besteed dient te worden aan de verbeterpunten die tijdens de eerste evaluatie zijn geconstateerd en of het proces een professionaliseringslag heeft doorgemaakt.

Om het proces beter en efficiënter vorm te geven is na de eerste evaluatie een leantraject ingezet. De resultaten daarvan zullen worden besproken in de onderhavige evaluatie.

De opzet van deze tweede evaluatie is gelijk aan die van de eerste. Er is een enquête gehouden onder bezwaarders en gemachtigden. Hoorders, vertegenwoordigers van het college (hierna: verweerders) en afdelingshoofden zijn geïnterviewd. Ook is er cijfermatig onderzoek gedaan naar aantallen en capaciteit.

## 2. Leantraject ambtelijk horen

Naar aanleiding van de uitkomsten van de evaluatie is van oktober tot en met december 2018 een leantraject ambtelijk horen uitgevoerd. Het doel van dit traject was om te komen tot een efficiëntere en meer gestandaardiseerde procedure en kortere doorlooptijden.

Tijdens dit traject zijn alle stappen uit het bestaande proces in kaart gebracht. De overbodige stappen zijn verwijderd en men heeft afgesproken om de beslistermijn voor de afhandeling van bezwaarschriften niet meer standaard na ontvangst van het bezwaarschrift te verdagen.<sup>1</sup> Dit heeft er toe geleid dat de gemiddelde doorlooptijd van de procedure tot afhandeling van een bezwaarschrift via het ambtelijk horen op papier is ingekort van 87 dagen naar 57 dagen. Om na te gaan of de doorlooptijden in de praktijk daadwerkelijk zijn ingekort zijn de doorlooptijden in 2018 vergeleken met die in 2019.

### 2.1 Doorlooptijden 2018

Van de bezwaren waarbij ambtelijk is gehoord is in 2018 48 % binnen 12 weken (dat is binnen de wettelijke termijn inclusief verdaging) afgehandeld.

**Tabel 1 Doorlooptijden ambtelijk horen t.a.v. in 2018 ingediende bezwaarschriften**

	<b>Totaal aantal beslissingen op bezwaar</b>	<b>&lt; 12 weken</b>	<b>&gt; 12 weken</b>
Ruimte	33	14 (42 %)	19 (58 %)
Samenleving	19	11 (58 %)	8 (42 %)
Organisatieontwikkeling	0	0	0
Openbaar gebied	1	0	1 (100 %)
Dienstverlening	1	1 (100 %)	0
<b>Totaal</b>	<b>54 (100 %)</b>	<b>26 (48 %)</b>	<b>28 (52 %)</b>

<sup>1</sup> Uit artikel 7:10 van de Algemene wet bestuursrecht volgt dat ingeval van ambtelijk horen binnen 6 weken op het bezwaarschrift moet worden beslist, gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken. Indien het horen plaatsvindt door de bezwaarcommissie geldt een beslistermijn van 12 weken. De beslissing kan met ten hoogste 6 weken worden verdaagd. Verder uitstel is mogelijk voor zover alle belanghebbenden daarmee instemmen of de bezwaarde daarmee instemt en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen kunnen worden geschaad.

## 2.2 Doorlooptijden 2019

In 2019 is 80 % (2018: 48 %) van de bezwaren waarbij ambtelijk is gehoord is binnen 12 weken afgehandeld.

**Tabel 2 Doorlooptijden ambtelijk horen t.a.v. in 2019 ingediende bezwaarschriften**

	<b>Totaal aantal beslissingen op bezwaar</b>	<b>&lt; 12 weken</b>	<b>&gt; 12 weken</b>
Ruimte	16	10 (63 %)	6 (37 %)
Samenleving	29	25 (86 %)	4 (14 %)
Organisatieontwikkeling	1	1 (100 %)	0
Openbaar gebied	1	1 (100 %)	0
Dienstverlening	2	2 (100 %)	0
<b>Totaal</b>	<b>49 (100 %)</b>	<b>39 (80 %)</b>	<b>10 (20 %)</b>

## 2.3 Conclusie

De doorlooptijden in 2019 lijken aanzienlijk te zijn afgenomen ten opzichte van 2018.<sup>2</sup> Het aantal beslissingen op bezwaar dat in minder dan 12 weken is afgehandeld was in 2018 48 % en in 2019 80%.

Deze afname kan verschillende oorzaken hebben. De effecten van het leantraject, het feit dat de medewerkers steeds meer ervaring opdoen met het ambtelijk horen en het ambtelijk horen op zichzelf kunnen allemaal een positief effect op de doorlooptijden hebben.

## 3. Ambtelijk horen in cijfers

### 3.1 Aantallen

De afdelingen Samenleving en Ruimte zijn in 2017 gestart met het ambtelijk horen. De overige afdelingen zijn hiertoe in 2018 overgegaan.

Hieronder volgt een overzicht van de belangrijkste cijfers ten aanzien van het ambtelijk horen in 2018 en 2019.

#### 3.1.1. Aantallen 2018

In 2018 is er in 43 % van alle in dat jaar ingediende bezwaarschriften ambtelijk gehoord. Ten opzichte van 2017 heeft een afname plaatsgevonden. In dat jaar werd in 58 % van alle ingediende bezwaarschriften ambtelijk gehoord.

Bij de afdeling Samenleving is in 62 % (2017: 95 %) van alle bij die afdeling ingediende bezwaarschriften ambtelijk gehoord. Bij de afdeling Ruimte was dit 29 % (2017: 28 %) en bij de afdeling Organisatieontwikkeling was dit 100 % (taakveld P&O) en bij de afdeling Openbaar gebied 33 %.

<sup>2</sup> Zoals uit tabel 4 volgt was 15 % van het totaal aantal ingediende bezwaarschriften nog in behandeling op 31 december 2019. Voor een volledig overzicht zullen ook de doorlooptijden van deze bezwaarprocedures bekend moeten worden.

Uitgangspunt is dat de zaak voorafgaand aan de juridische afhandeling van het bezwaarschrift via de informele aanpak wordt besproken.<sup>3</sup> Hierbij bespreken de behandelaar die bij het (primaire) besluit betrokken is geweest en de bezwaarde mogelijke oplossingen voor het geschil. Wanneer er een oplossing wordt gevonden en het bezwaarschrift wordt ingetrokken, komt de procedure tot een einde. Is er geen oplossing en wordt het bezwaarschrift gehandhaafd, dan volgt het ambtelijk horen of in voorkomende gevallen behandeling door de bezwaarcommissie.

Van alle bezwaarschriften is 30 % ingetrokken. Er is daarmee nauwelijks verschil ten opzichte van 2017. In dat jaar werd 28 % van alle bezwaarschriften ingetrokken.

Ten aanzien van het aantal bezwaarschriften dat na toepassing van de informele aanpak werd ingetrokken is wel een verschil aanwezig: 65 % van alle ingetrokken bezwaarschriften in 2017 tegen 100 % in 2018.

**Tabel 3 Te behandelen bezwaarschriften 2018**

<b>2018</b>	<b>Totaal aantal ingediende bezwaren</b>	<b>CBGS</b>	<b>Ambtelijk horen</b>	<b>Ingetrokken</b>	<b>In behandeling 31-12</b>
Ruimte	59	2	17 (29 %)	14 (waarvan 14 na toepassing van de informele aanpak)	24
Samenleving	34	0	21 (62%)	11 (waarvan 11 na toepassing van de informele aanpak)	6
Organisatie-ontwikkeling (P&O)	4	0	4 (100 %)	3 (waarvan 3 na het ambtelijk horen)	1
Openbaar gebied	3	0	1 (33 %)	2 (waarvan 2 na toepassing van de informele aanpak)	1
Dienstverlening (KCC)	1	0	0	0	1
<b>Totaal</b>	<b>101 (100 %)*</b>	<b>2 (2 %)*</b>	<b>43 (43 %)*</b>	<b>30 (30 %)*</b>	<b>33 ( 33 %)*</b>

\*van het totaal aantal ingediende bezwaren

### 3.1.2 Aantallen 2019

In 2019 is er in 41 % (2018: 43 %) van alle in dat jaar ingediende bezwaarschriften ambtelijk gehoord.

Bij de afdeling Samenleving is in 62 % (2018: 62 %) van alle bij die afdeling ingediende bezwaarschriften ambtelijk gehoord. Bij de afdeling Ruimte was dit 36 % (2018: 29 %) en bij de afdeling Organisatieontwikkeling 25 % (2018: 100 %). Bij de afdeling Openbaar gebied was dit 0 % (2018: 33 %) en bij de afdeling Dienstverlening 100 %.

Van alle bezwaarschriften is 9 % ingetrokken. Dat is een redelijk groot verschil ten opzichte van 2018. In dat jaar werd 30 % van alle bezwaarschriften ingetrokken.

<sup>3</sup> Van dit uitgangspunt kan om moverende redenen worden afgeweken. Dit kan het geval zijn als er reeds in een eerder stadium (bijvoorbeeld voorafgaand aan de besluitvorming) gesprekken hebben plaatsgevonden, maar er geen overeenstemming is bereikt en evenmin verwacht wordt dit te kunnen bereiken met de toepassing van de informele aanpak van het bezwaarschrift.

Ten aanzien van het aantal bezwaarschriften dat na toepassing van de informele aanpak werd ingetrokken is een klein verschil aanwezig: 100 % van alle ingetrokken bezwaarschriften in 2018 tegen 93 % in 2019.

**Tabel 4 Te behandelen bezwaarschriften 2019**

<b>2019</b>	<b>Totaal aantal ingediende bezwaren</b>	<b>CBGS</b>	<b>Ambtelijk horen</b>	<b>Ingetrokken</b>	<b>In behandeling 31-12</b>
Ruimte	130 <sup>4</sup>	73 <sup>5</sup>	47 ( 36 %)	5 (waarvan 5 na toepassing van de informele aanpak)	20
Samenleving	37	0	23 (62 %)	9 (waarvan 9 na toepassing van de informele aanpak)	4
Organisatie-ontwikkeling	4	2	1 (25 %)	1 (waarvan 0 na toepassing van de informele aanpak)	0
Openbaar gebied	3	0	0 (0 %)	0	2
Dienstverlening (KCC)	2	0	2 (100 %)	0	0
<b>Totaal</b>	<b>176 (100 %)*</b>	<b>75 (43 %)*</b>	<b>73 (41 %)*</b>	<b>15 (9 %)*</b>	<b>26 (15 %)*</b>

\*van het totaal aantal ingediende bezwaren

### 3.1.3 Conclusie

Tijdens de vorige evaluatie bleek dat het intrekken van een bezwaarschrift vooral voorkwam na toepassing van de informele aanpak. Dat is nog steeds het geval. Er is zelfs sprake van een flinke toename van het aantal intrekkingen na toepassing van de informele aanpak.

Het totaal aantal ingetrokken bezwaarschriften is in 2019 echter sterk afgenomen ten opzichte van 2017 en 2018. Of dit een gevolg is van het niet toepassen van de informele aanpak of de manier waarop dat gebeurt is onbekend.

Het aantal bezwaarzaken waarvoor het ambtelijk horen werd ingezet is in 2018 en 2019 is ongeveer gelijk gebleken. Ten aanzien van 2017 is er een daling van ongeveer 15 % te zien.<sup>6</sup>

## 3.2 Capaciteit

Voor de eerste evaluatie is door de afdelingen Samenleving en Ruimte een inventarisatie gedaan naar het tijdsbeslag bij het ambtelijk horen. Ook voor de onderliggende evaluatie is een inventarisatie gedaan door deze afdelingen.

<sup>4</sup> Tegen 1 besluit zijn 60 bezwaarschriften ingediend.

<sup>5</sup> Tegen 1 besluit zijn 60 bezwaarschriften ingediend. Deze zijn voor advies voorgelegd aan de bezwaarcommissie.

<sup>6</sup> Zoals uit tabel 3 en 4 volgt was 33 % respectievelijk 15 % van de ingediende bezwaarschriften nog in behandeling op 31 december van het betreffende jaar. Voor een volledig overzicht zullen de cijfers ten aanzien van deze bezwaarprocedures ook bekend moeten worden.

Ten tijde van de vorige evaluatie hadden de afdelingen Dienstverlening en Middelen (nu: Organisatieontwikkeling en Financiën & Control) nog geen ervaring opgedaan met het ambtelijk horen. Inmiddels is dit wel het geval voor Dienstverlening en Organisatieontwikkeling.

### 3.2.1 Samenleving

Het totale capaciteitsbeslag van het ambtelijk horen is bij de afdeling Samenleving niet gewijzigd ten opzichte van de eerste inventarisatie. Naar schatting is het capaciteitsbeslag 15 uur per zaak.<sup>7</sup>

### 3.2.2 Ruimte

Bij de afdeling Samenleving is het totale capaciteitsbeslag per zaak sinds de eerste inventarisatie met 2 uur toegenomen, waarmee het totaal aantal uren per zaak uitkomt op 20 uur.<sup>8</sup>

Als oorzaak van deze stijging wordt aangegeven dat er minder juristen worden ingezet om ambtelijk te horen. In hoofdstuk 5 wordt hierop terug gekomen.

### 3.2.3 Andere afdelingen

Tot op heden is bij de afdelingen Dienstverlening, Organisatieontwikkeling en Openbaar gebied weinig ervaring met het ambtelijk horen opgedaan. Een inschatting van het tijdsbeslag is daardoor nog niet goed mogelijk.

### 3.2.4 Conclusie

Het capaciteitsbeslag van het ambtelijk horen bij de afdelingen Ruimte is ten opzichte van 2017 en 2018 gestegen. Bij de afdeling Samenleving is dit gelijk gebleven.

## 4. Ervaring bezwaarden en gemachtigden

Evenals voor de eerste evaluatie van het ambtelijk horen is ook nu weer een enquête gehouden onder bezwaarden en gemachtigden.

Na de hoorzittingen van de afdeling Samenleving wordt een enquêteformulier uitgereikt aan bezwaarden en/of gemachtigden. Over de jaren 2018 en 2019 zijn in totaal 4 formulieren ingevuld.

Door de overige afdelingen worden geen formulieren uitgereikt. Om een vollediger beeld te kunnen schetsen van de ervaringen is een enquêteformulier toegezonden aan 21 bezwaarden of gemachtigden die ambtelijk zijn gehoord binnen één van de afdelingen. Men heeft de mogelijkheid gekregen het ingevulde formulier per post of e-mail te retourneren of telefonisch contact op te nemen. Er zijn 4 reacties ontvangen. Daarmee is de respons laag. De reacties zijn allemaal afkomstig van bezwaarden en gemachtigden die een ambtelijke hoorzitting bij de afdeling Samenleving hebben bijgewoond.

Ondanks de lage respons zijn de reacties relevant voor het beeld hoe het ambtelijk horen wordt ervaren.

---

<sup>7</sup> Verweerder(s) en de administratieve ondersteuning besteden naar schatting 7 uur per zaak. Voor de voorbereiding van de hoorzittingen, het horen, de advisering door de hoorders en de besluitvorming wordt uitgegaan van 8 uur per zaak.

<sup>8</sup> Bij de vorige inventarisatie kwam men uit op een tijdsbesteding van 3 uur per hoorder per zaak (voorbereiding en het horen). Momenteel gaat men uit van 4 uur per zaak per hoorder. Er wordt door 2 hoorders gehoord. Voor het opstellen van het advies werd in 2018 uitgegaan van 6 uur per zaak. In 2019 is dat 7 uur. Voor het opstellen van een verweerschrift, dat altijd noodzakelijk wordt geacht, wordt nog steeds uitgegaan van 5 uur.

#### **4.1 Uitkomsten enquête**

Een gemachtigde geeft aan verschillende ambtelijke hoorzittingen in Schagen te hebben bijgewoond. Betrokkene heeft geen enkel vertrouwen in het ambtelijk horen en vindt de hoorzittingen erg slecht. De hoorcommissie beschikte volgens betrokkene geen enkele keer over een volledig dossier, waardoor onmogelijk een volledige heroverweging heeft kunnen plaatsvinden.

Een andere gemachtigde beoordeelt de hoorzitting met een rapportcijfer 7. Het was voor betrokkene vooraf duidelijk dat er ambtelijk gehoord zou worden. Betrokkene heeft voldoende ruimte ervaren om het bezwaarschrift toe te lichten. Betrokkene gaf echter aan geen uitnodiging voor de hoorzitting te hebben ontvangen en evenmin een ontvangstbevestiging van toegezonden stukken.

Een bezwaarde geeft aan dat het lang heeft geduurd voordat de zitting plaatsvond. Het nemen van de beslissing op bezwaar is bespoedigd, omdat de advocaat van betrokkene de gemeente hierop heeft gewezen. Betrokkene geeft aan voorafgaand aan de hoorzitting voldoende duidelijke informatie te hebben ontvangen. Tijdens de zitting is duidelijk verteld hoe de procedure verloopt. Betrokkene is ruim voldoende in de gelegenheid gesteld om de bezwaren toe te lichten en de bezwaren zijn inhoudelijk goed besproken. Betrokkene heeft er vertrouwen in dat de bezwaren goed zijn behandeld.

Een andere bezwaarde geeft aan niet voldoende duidelijke informatie te hebben ontvangen voorafgaand aan de hoorzitting. Wel is tijdens de hoorzitting voldoende verteld hoe de procedure verloopt en is betrokkene ruim voldoende gelegenheid geboden om de bezwaren toe te lichten. Betrokkene weet niet of de bezwaren inhoudelijk ook goed zijn besproken. Betrokkene geeft aan dat de mate van vertrouwen in een goede behandeling van de bezwaren neutraal is.

Een derde bezwaarde geeft aan niet te weten of er voldoende duidelijke informatie is ontvangen voorafgaand aan de hoorzitting of tijdens de zitting duidelijk is verteld hoe de procedure verloopt en of er voldoende gelegenheid is geweest om de bezwaren toe te lichten. Betrokkene weet evenmin of de bezwaren inhoudelijk goed zijn besproken en of er vertrouwen is in een goede afhandeling van de bezwaren.

Een vierde bezwaarde geeft aan onvoldoende duidelijke informatie te hebben ontvangen voorafgaand aan de hoorzitting. Betrokkene geeft aan niet te weten of tijdens de zitting duidelijk is verteld hoe de procedure verloopt en of er voldoende gelegenheid is geweest om de bezwaren toe te lichten. Betrokkene weet evenmin of de bezwaren inhoudelijk goed zijn besproken en of er vertrouwen is in een goede afhandeling van de bezwaren.

Een vijfde bezwaarde geeft aan niet helemaal voldoende duidelijke informatie te hebben ontvangen voorafgaand aan de hoorzitting. Tijdens de zitting is ook niet helemaal duidelijk verteld hoe de procedure verloopt. Betrokkene is van mening dat de bezwaren inhoudelijk niet helemaal goed zijn besproken. Betrokkene is wel van mening voldoende in de gelegenheid te zijn gesteld om de bezwaren toe te lichten. Betrokkene geeft aan niet helemaal het vertrouwen te hebben dat de bezwaren goed worden behandeld.

Een zesde bezwaarde geeft aan voldoende duidelijke informatie te hebben ontvangen voorafgaand aan de hoorzitting. Tijdens de zitting is ook voldoende duidelijk verteld hoe de procedure verloopt. Betrokkene is voldoende in de gelegenheid gesteld de bezwaren toe te lichten. De bezwaren zijn inhoudelijk voldoende besproken. Betrokkene geeft aan niet helemaal het vertrouwen te hebben dat de bezwaren goed worden behandeld.



## **4.2 Conclusie**

Vanwege de lage respons op de enquête kunnen harde conclusies niet worden getrokken.

Wel geven de uitkomsten van de enquête aanleiding aandacht te vragen voor het administratieve logistieke proces, waaronder het verzenden van voldoende duidelijke informatie en het (tijdig) uitnodigen voor de hoorzitting.

## **5. Ervaringen hoorders en verweerders**

Om een goed beeld te krijgen van hoe het ambtelijk horen door de organisatie wordt ervaren zijn hoorders, verweerders en afdelingshoofden geïnterviewd.

### **5.1 Ruimte en Openbaar gebied**

De afdeling Ruimte is verdeeld in clusters. Er wordt zoveel mogelijk gepoogd om hoorders aan te wijzen van een anders cluster dan het cluster waarvan het bestreden besluit afkomstig is. Dit gebeurt met name om de onafhankelijkheid te borgen. Uit de interviews volgt dat men zich wel afvraagt of de burgers het ambtelijk horen als onafhankelijk beschouwen.

De setting van de hoorzittingen is redelijk formeel.

De coördinatie van het ambtelijk horen is overgeheveld van de strategisch juridisch adviseur naar de teamleider Vergunningen, Toezicht en Handhaving (VTH).

Tijdens de vorige evaluatie kwam naar voren dat de werkdruk is toegenomen door het ambtelijk horen. Ook uit de interviews voor de huidige evaluatie komt naar voren dat het ambtelijk horen veel tijd kost en niet efficiënt zou zijn. Dit is des te meer het geval als er gehoord moet worden ten aanzien van onderwerpen waar men geen inhoudelijke kennis van heeft, omdat men dan langer de tijd nodig heeft voor de voorbereiding.

Uit de interviews komt verder naar voren dat juridische kennis als een vereiste wordt gezien om te kunnen horen. Niet alle hoorders beschikken hierover. Zoals hiervoor aangegeven worden voor het horen bovendien regelmatig collega's ingeroepen van een ander cluster. Zij beschikken vaak niet over de relevante kennis over het betreffende onderwerp. Sommige geïnterviewden geven aan dat zij alleen zouden willen horen als zij over de relevante kennis beschikken. Anderen geven aan dat zij behoefte hebben aan een mede-hoorder die wel over die kennis beschikt.

Diegenen die niet regelmatig horen geven aan weinig expertise in het ambtelijk horen op te bouwen. De routine ontbreekt.

Uit de interviews volgt ook dat een aantal hoorders hebben ervaren dat het geven van een advies tot grondverklaring van het bezwaarschrift niet door iedereen werd gewaardeerd.

Tijdens de vorige evaluatie werd aangegeven dat er voldoende expertise op de afdeling aanwezig is en dat de juridische kennis goed is geborgd. Bij het horen werden altijd juristen betrokken. Momenteel lijkt er niet altijd een jurist te worden betrokken bij het horen. Het afdelingshoofd geeft aan dat hiervoor geen bewuste keuze is gemaakt, maar dat de huidige werkwijze wel bijdraagt aan de voorbereiding van de medewerkers op de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Deze wet verlangt van de medewerkers dat zij zaken integraal behandelen en meer op het proces zitten. Door ambtelijk te horen worden deze vaardigheden volgens het afdelingshoofd ontwikkeld.

De teamleider VTH geeft aan dat sommige taakvelden dusdanig klein zijn dat vaak alle medewerkers betrokken zijn bij de voorbereiding van besluiten. Dan is het noodzakelijk om medewerkers van andere clusters te laten horen.

## **5.2 Samenleving**

Sinds de vorige evaluatie heeft er in de wijze waarop er wordt gehoord door de afdeling Samenleving geen wijziging plaatsgevonden. Het horen gebeurt nog steeds door een strategisch beleidsmedewerker van het betreffende vakgebied en een kwaliteitsmedewerker van een ander vakgebied.

De hoorzittingen hebben een vrij formeel karakter.

Aan het waarborgen van de onafhankelijkheid wordt veel aandacht besteed. De vertegenwoordigers van de gemeente nemen net als de bezwaarde plaats in de hal en zij worden gelijktijdig opgehaald door één van de hoorders. Aan het begin van elke hoorzitting wordt aangegeven dat de hoorders niet bij de voorbereiding van het besluit betrokken zijn geweest.

De administratieve ondersteuning is momenteel belegd bij een van de consultants van het wijkteam.

Er wordt over het algemeen positief aangekeken tegen het ambtelijk horen. De medewerkers die regelmatig horen lijken hier steeds vertrouwder mee te raken. Ook lijken zij hierin steeds bekwaamer te worden. De inhoudelijke kennis is gegroeid. Daar waar velen vorig jaar nog zoekende waren is er nu door de ervaring een verbeteringslag gemaakt.

Daarentegen krijgen degenen die niet regelmatig horen daar weinig routine in. De reden dat zij weinig horen is gelegen in het lage aantal bezwaarschriften dat wordt ingediend tegen besluiten die hun grondslag vinden in de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning.

Tijdens de vorige evaluatie kwam naar voren dat het ambtelijk horen en het waarborgen van de kwaliteit van de bezwaarafhandeling kwetsbaar leek vanwege de beperkte juridische kennis van een aantal hoorders en tevens de beperkte juridische ondersteuning. Dit lijkt een aandachtspunt te blijven. De beleidsmedewerker van de afdeling biedt indien nodig juridische ondersteuning aan verweerders bij het opstellen van de beslissingen op bezwaar. Een enkele keer treedt hij op als vertegenwoordiger van het college. Hij is echter, gelet op zijn andere werkzaamheden, beperkt beschikbaar.

Het afdelingshoofd vindt dat het ambtelijk horen goed gaat en is er tevreden over. Er gaat een leereffect en signaleringsfunctie van uit en er wordt zelfkritisch vermogen gecreëerd. Er is sprake van kwalitatief goede zittingen en adviezen. Hij merkt dat het nieuwe van het ambtelijk horen er inmiddels voor de meesten wel van af is. Er zijn bij hem geen signalen binnengekomen dat naast de juridische ondersteuning die de beleidsmedewerker van de afdeling biedt behoefte is aan extra juridische ondersteuning. Het is volgens hem van belang dat het administratieve proces gedigitaliseerd wordt door middel van het zaakstelsel, zodat termijnen goed en gemakkelijk bewaakt kunnen worden en managementinformatie eenvoudig is te genereren.

## **5.3 Financiën & Control (taakveld JZ), Organisatieontwikkeling en Dienstverlening**

Op de afdeling Dienstverlening zijn inmiddels twee medewerkers met het ambtelijk horen belast. Zij hebben beiden geen juridische expertise. Wanneer één van de twee hoorders niet bij het horen aanwezig kan zijn, wordt Juridische Zaken (JZ) ingeschakeld om de hoorder te vervangen. JZ wordt ook ingeschakeld als er behoefte is aan juridische ondersteuning.

JZ heeft in de periode tussen de vorige evaluatie en nu verscheidene keren juridische ondersteuning geboden aan de afdeling Dienstverlening. Dit bestond zowel uit ondersteuning aan de hoorders (horen en het opstellen van het advies) als aan de verweerders (voorbereiding hoorzitting en opstellen

beslissing op bezwaar). Uit de interviews volgt dat de ondersteuning van JZ als prettig en zinvol wordt ervaren.

Tijdens één van de interviews kwam aan de orde dat bovengenoemde ondersteuningsbehoefte een voorbeeld is van de conclusie uit de vorige evaluatie dat er behoefte is aan uitbreiding van de juridische ondersteuning. Er wordt geadviseerd iets te doen met de suggestie die destijds is gedaan om nader onderzoek te doen naar de concrete invulling hiervan.

Omdat er weinig bezwaarschriften worden ingediend ten aanzien van besluiten van de afdeling Dienstverlening wordt weinig expertise in het ambtelijk horen opgebouwd. De routine ontbreekt.

De coördinatie van het ambtelijk horen op de afdeling Dienstverlening is voor verbetering vatbaar, met name ten aanzien van de registratie van binnenkomende bezwaarschriften, de stand van zaken en de cijfers. Het is niet bij iedereen duidelijk wie binnen de afdeling de coördinatie doet.

Er wordt getracht om de hoorzittingen zo informeel mogelijk te laten verlopen, maar daarin slaagt men niet altijd. Daar waar er onderhandelingsruimte is, wordt er gebruik van gemaakt.

Om de onafhankelijkheid te waarborgen wordt er bij aanvang van de hoorzittingen van beide afdelingen aangegeven dat de hoorders niet bij de voorbereiding van het besluit betrokken zijn geweest. Het wordt belangrijk geacht dat de vertegenwoordigers van de gemeente net als de bezwaarde plaatsnemen in de hal en gelijktijdig opgehaald worden door één van de hoorders. Daar is nog wel ruimte voor verbetering.

Ten aanzien van de afdeling Organisatieontwikkeling en meer specifiek het taakveld P&O is gebleken dat het ambtelijk horen zich minder goed leent voor bezwaren ten aanzien van personeelsaangelegenheden. Hier komt een bepaalde gevoeligheid om de hoek kijken die maakt dat het voor zowel hoorders als verweerders onprettig is om de zaak via het ambtelijk horen af te doen. Nu per 1 januari 2020 de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren in werking is gestreden en daarmee het privaatrecht en niet meer het publiekrecht van toepassing is op de rechtspositie van ambtenaren, behoren dergelijke bezwaarzaken tot het verleden.<sup>9</sup>

Het afdelingshoofd van de afdeling Dienstverlening is tevreden met het ambtelijk horen en met de juridische ondersteuning die daarbij wordt geboden door het taakveld JZ. Dat laatste is volgens haar van belang, omdat de juridische kennis bij JZ ligt en er geen routine wordt opgedaan bij Dienstverlening vanwege het lage aantal bezwaarschriften dat jaarlijks wordt ingediend.

#### **5.4 Conclusie**

Geconcludeerd kan worden dat er weinig is gewijzigd in de wijze waarop er ambtelijk gehoord wordt. De hoorzittingen worden redelijk formeel ingestoken. Er wordt nog steeds veel aandacht besteed aan het waarborgen van de onafhankelijkheid en het voorkomen dat bij bezwaarde de indruk wordt gewekt dat er sprake is van partijdigheid.

Degenen die regelmatig horen worden hier steeds bekwamer in. Vanwege de opgedane ervaring lijkt een professionaliseringslag te zijn gemaakt. Echter, door degenen die niet regelmatig horen wordt weinig expertise opgebouwd. Er ontstaat geen routine.

Tijdens de vorige evaluatie is gebleken dat het ambtelijk horen een toename van de werkdruk veroorzaakt. Tijdens deze evaluatie kwam dit wederom naar voren.

---

<sup>9</sup> Behoudens die zaken die onder het overgangsrecht van de wet vallen.

Door de beperkte juridische kennis van een aantal hoorders, de beperkte juridische ondersteuning alsmede het gebrek aan routine wordt het ambtelijk horen en het waarborgen van de juridische kwaliteit nog steeds als kwetsbaar ervaren.

Het administratief logistieke proces en de coördinatie daarvan het zijn voor verbetering vatbaar. Het is niet overal duidelijk wie hiervoor verantwoordelijk is.

## 6. Horen

Tijdens de interviews met de hoorders van de afdeling Ruimte kwam naar voren dat veel (bezwaar)zaken tijdens werkoverleggen van de clusters worden besproken. Om de onafhankelijkheid te borgen wordt daarom zoveel mogelijk gepoogd hoorders aan te wijzen van een ander cluster dan het cluster waarvan het bestreden besluit afkomstig is. Zij beschikken vaak niet over de relevante kennis van het betreffende onderwerp. Omdat deze medewerkers niet regelmatig horen, ontstaat er bovendien weinig routine.

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de jurisprudentie bieden duidelijkheid over wie er mogen horen. Uit artikel 7:5 van de Awb volgt dat er moet worden gehoord door een persoon die niet bij de voorbereiding van het besluit is betrokken dan wel door meer dan een persoon van wie de meerderheid, onder wie degene die het horen leidt, niet bij de voorbereiding van het besluit betrokken is geweest. Betrokkenheid in de zin van de bepaling moet niet beperkt worden uitgelegd. Het voorschrift beperkt zich niet tot degenen die direct bij de voorbereiding van het besluit zijn betrokken. Met het voorschrift is mede beoogd te voorkomen dat vooringenomen wordt besloten op bezwaarschriften, maar ook dat de schijn van die vooringenomenheid wordt weggenomen. Dit brengt mee dat het door een medewerker bespreken van het dossier en ter zake antwoord geven op enige juridische vragen, moet worden aangemerkt als betrokkenheid bij de voorbereiding van het bestreden besluit in de zin van het artikel. Het horen door deze medewerker is een schending van lid 1 aanhef en onderdeel a van bovengenoemd artikel.<sup>10</sup> Een collega van de ambtenaar die met de voorbereiding van een besluit was belast kan horen als hij niet bij de voorbereiding door raadpleging betrokken is geweest. Als het bestreden besluit gestoeld is op geheel andere gronden dan de kwestie waarover een ambtenaar advies heeft uitgebracht, dan mag die ambtenaar wel horen.<sup>11</sup> Als één van de twee ambtenaren door wie wordt gehoord betrokken was bij de voorbereiding van het bestreden besluit, is niet voldaan aan de voorwaarde dat de meerderheid niet betrokken is geweest bij de voorbereiding van het besluit.<sup>12</sup> Als één van de drie ambtenaren, niet zijnde de voorzitter, die het horen verzorgden, het dossier heeft voorbesproken met de ambtenaar die het besluit heeft genomen dat in bezwaar voorlag, maar niet aannemelijk is gemaakt dat de meerderheid van de ambtenaren die hebben gehoord bij de voorbereiding van het besluit was betrokken of op enigerlei wijze vooringenomen was, is het artikel niet geschonden.<sup>13</sup>

Het bovenstaande leidt tot de conclusie dat medewerkers die aanwezig waren bij een werkoverleg waarin de betreffende zaak is besproken niet per definitie worden geacht te zijn betrokken bij de voorbereiding van het besluit. Er hoeft voor het horen dan ook niet altijd een beroep te worden gedaan op medewerkers van een ander cluster. Bovendien biedt de wet ruimte voor een combinatie van hoorders van het betreffende cluster (die al dan niet bij de voorbereiding betrokken waren) en hoorders van een ander cluster, zolang de meerderheid niet bij de voorbereiding betrokken is geweest. Op die manier wordt zowel de juridische kwaliteit als de onafhankelijkheid geborgd.

---

<sup>10</sup> ECLI:NL:CRVB:2008:BD3450

<sup>11</sup> ECLI:NL:CBB:2019:182

<sup>12</sup> ECLI:NL:CBB:2018:279

<sup>13</sup> ECLI:NL:RVS:2014:1562 en ECLI:NL:RVS:2015:2284

## 7. Digitalisering

Tijdens de vorige evaluatie werd al geconcludeerd dat digitalisering van het administratief-logistieke proces van groot belang is. Tijdens de onderliggende evaluatie is naar voren gekomen de behoefte aan digitalisering nog steeds erg groot is.

Met de digitalisering is het mogelijk om te komen tot efficiencywinst en kortere doorlooptijden, verlichting van de werkdruk en een robuuste organisatie die op eenduidige wijze communiceert met de klant.

Digitalisering maakt het tevens eenvoudiger om het ambtelijk horen te evalueren. Tijdens de onderliggende evaluatie bleek het niet voor elke afdeling eenvoudig de opgevraagde gegevens te genereren. Een aantal afdelingen gebruikt Excel-sheets om de gegevens over de bezwaarzaken bij te houden. Om hieruit betrouwbare managementinformatie te kunnen generen moeten deze sheets consequent worden bijgehouden. Daarin schuilt een zeker risico. Er zijn afdelingen waar de gegevens helemaal niet worden bijgehouden. Ook was het in een aantal gevallen niet duidelijk wie verantwoordelijk is voor het bijhouden en aanleveren van de gegevens.

De verwachting is dat de digitalisering van het administratief-logistieke medio juni 2020 gereed zal zijn.

## 8. Samenvatting bevindingen, aanbevelingen en eindconclusie

In deze evaluatie is vooral aandacht besteed aan de verbeterpunten die tijdens de eerste evaluatie zijn geconstateerd, te weten de juridische kwaliteit, de efficiëntie van de procedure en de digitalisering. Ook is aandacht besteed aan de vraag of het proces een professionaliseringslag heeft doorgemaakt.

### 8.1 Samenvatting van de bevindingen

Digitalisering van het administratief-logistieke proces is van groot belang en er bestaat hieraan binnen de organisatie een grote behoefte. Men verwacht met digitalisering efficiencywinst en kortere doorlooptijden te kunnen bereiken. Digitalisering kan mogelijk ook een verlichting van de werkdruk en een robuustere organisatie opleveren die op eenduidige wijze communiceert met de klant. Dit laatste kan bijdragen aan een betere klantervaring. Een digitaal systeem voor het administratief-logistieke proces zal het bovendien een stuk gemakkelijker maken om betrouwbare managementinformatie te generen, waardoor het eenvoudiger wordt om het ambtelijk horen te evalueren.

De doorlooptijden van het ambtelijk horen lijken in 2019 aanzienlijk verkort.<sup>14</sup> Mogelijke oorzaken hiervan zouden de effecten van het leantraject en de inmiddels opgedane ervaring met het ambtelijk horen kunnen zijn. Tevens zou het ambtelijk horen op zichzelf een verkorting van de doorlooptijden kunnen veroorzaken.

Het intrekken van een bezwaarschrift komt nog steeds vooral voor na toepassing van de informele aanpak. Er is zelfs sprake van een flinke toename van het aantal intrekkingen na toepassing van de informele aanpak.

Het totaal aantal ingetrokken bezwaarschriften is echter sterk afgenomen ten opzichte van 2017 en 2018. Of dit een gevolg is van het niet toepassen van de informele aanpak of de manier waarop dat gebeurt is onbekend.

Het aantal bezwaarschriften waarvoor het ambtelijk horen werd ingezet is ten opzichte van 2017 afgenomen.

---

<sup>14</sup> Zie noot 2.

Het capaciteitsbeslag van het ambtelijk horen bij de afdelingen Ruimte is ten opzichte van 2017 en 2018 gestegen. Bij de afdeling Samenleving is dit gelijk gebleven.

Vanwege de lage en uiteenlopende respons op de enquête die is gehouden onder bezwaard en gemachtigden kunnen harde conclusies niet worden getrokken. Wel geven de uitkomsten van de enquête aanleiding aandacht te vragen voor een aantal stappen uit het administratieve proces, waaronder het verzenden van voldoende duidelijke informatie voorafgaand aan de hoorzitting en het (tijdig) verzenden van een uitnodiging voor de hoorzitting.

Degenen die regelmatig horen worden hier steeds bekwaamer in. Er is routine ontstaan. Er kan geconcludeerd worden dat daar waar veel gehoord wordt er een professionaliseringslag heeft plaatsgevonden. Door degenen die niet regelmatig horen wordt echter weinig expertise opgebouwd.

Door de beperkte juridische kennis en/of het gebrek aan routine van een aantal hoorders alsmede de beperkte juridische ondersteuning wordt het waarborgen van de juridische kwaliteit nog steeds als kwetsbaar ervaren.

Om (de schijn van) vooringenomenheid te voorkomen is in de Awb geregeld wanneer iemand mag horen. De wet biedt ruimte voor een combinatie van hoorders van het betreffende cluster/vakgebied (die al dan niet bij de voorbereiding betrokken waren) en hoorders van een ander cluster/vakgebied. Door gebruik te maken van deze ruimte kan men zowel de juridische kwaliteit als de onafhankelijkheid borgen.

Door de hoorders wordt tijdens de zittingen ook veel aandacht besteed aan het waarborgen van de onafhankelijkheid.

Het administratief logistieke proces alsmede de coördinatie daarvan behoeven aandacht. Het is niet binnen elke afdeling duidelijk wie hiervoor verantwoordelijk is. Uit de enquête onder bezwaard en gemachtigden volgt bovendien dat een aantal stappen in het administratief logistieke proces voor verbetering vatbaar zijn.

## **8.2 Aanbevelingen**

Gelet op het grote belang van en behoefte aan digitalisering van het administratieve logistieke proces is het belangrijk hieraan een hoge prioriteit te geven.

Het verdient aanbeveling om de doorlooptijden stelselmatig te (blijven) monitoren, zodat men kan nagaan of de kortere doorlooptijden in 2019 onderdeel uitmaken van een vaste trend.

Het is tevens aanbevelenswaardig te onderzoeken of de daling in het aantal ingetrokken bezwaarschriften doorzet en aandacht te (blijven) vragen voor het toepassen van de informele aanpak in de bezwaarschriftprocedure.

Gelet op de daling in het aantal bezwaarschriften dat via het ambtelijk horen wordt afgehandeld is het belangrijk ook hier de ontwikkelingen te volgen.

De kwetsbaarheid van de juridische kwaliteit lijkt goed oplosbaar. Door na te gaan welke kennis vereist is om te horen en op basis daarvan de juiste hoorders te kiezen, kan de juridische kwaliteit worden geborgd. Bovendien kunnen hoorders en verweerders in voorkomende gevallen een beroep blijven doen op de adviseurs van JZ. In het verlengde hiervan wordt voorgesteld hen een aantal keer per jaar als toehoorder een ambtelijke hoorzitting te laten bijwonen. Zo krijgen zij een beeld van hoe er in de praktijk invulling wordt gegeven aan de ambtelijke hoorzittingen alsmede van de juridische kwaliteit en kunnen ten aanzien daarvan eventuele aanbevelingen worden gedaan. De professionaliseringslag kan daarmee verder worden uitgebreid.

Er wordt aanbevolen de ervaringen van bezwaarden en gemachtigden te blijven monitoren, maar dit vanwege de lage response niet meer te doen aan de hand van het overhandigen of toesturen van enquêteformulieren. Er zouden steekproefsgewijs telefonische enquêtes kunnen worden uitgevoerd, waarbij enkele weken na de hoorzitting contact wordt opgenomen met de bezwaarden en gemachtigden.

### **8.3 Eindconclusie**

Door het digitaliseren van het administratief-logistieke proces, het inzetten van de juiste hoorders en daar waar nodig een beroep te doen op JZ verwacht men efficiencywinst (waaronder kortere doorlooptijden), verlichting van werkdruk en een verdere professionalisering van het ambtelijk horen te kunnen bereiken.

Digitalisering maakt het eenvoudiger om managementinformatie te genereren, wat van belang is om te kunnen evalueren, en kan tevens een positieve bijdrage leveren aan de klantervaring.

Men beveelt aan het ambtelijk horen, met inachtneming van bovenstaande aanbevelingen, voort te zetten.