university of groningen

umcg

University of Groningen

Het gebruik van GenAI door burgers in bezwaarschriften

Van Dam, Rogier; Marseille, Bert; Modderman, Coen

Published in:
Nederlands Juristenblad NJB

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2026

Link to publication in University of Groningen/UMCG research database

Citation for published version (APA):
Van Dam, R., Marseille, B., & Modderman, C. (2026). Het gebruik van GenAI door burgers in bezwaarschriften: Een eerste verkenning. *Nederlands Juristenblad NJB*, *2026*(4), 274-278. Artikel 2026/187.

Copyright
Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the “Taverne” license. More information can be found on the University of Groningen website: https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment.

Take-down policy
If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): http://www.rug.nl/research/portal. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Download date: 10-11-2026

Het gebruik van GenAI door burgers in bezwaarschriften

Een eerste verkenning

Rogier van Dam, Bert Marseille & Coen Modderman[1]

De snelle opkomst van generatieve artificiële intelligentie (GenAI), zoals *ChatGPT* en *Copilot*, beïnvloedt in toenemende mate de wijze waarop teksten worden opgesteld, ook binnen de interactie tussen burgers en overheid. Hoewel aannemelijk is dat door GenAI gebruiken bij het schrijven van bezwaarschriften, ontbreken gegevens over de omvang van dit gebruik en de effecten ervan op de kwaliteit en behandeling van deze stukken. In deze bijdrage wordt verslag gedaan van een exploratief onderzoek naar het gebruik van generatieve AI in gemeentelijke bezwaarprocedures.

1. Inleiding

Het gebruik van generatieve AI (GenAI, zoals *ChatGPT* en *Copilot*) neemt overal in de samenleving toe. Aangenomen kan worden dat dit ook geldt voor de wijze waarop burgers met de overheid communiceren. Maar over de frequentie waarmee het gebeurt en de effecten ervan is nog weinig bekend. In deze bijdrage doen we verslag van een exploratief onderzoek naar het gebruik van GenAI door burgers in bezwaarprocedures bij de overheid.[2]

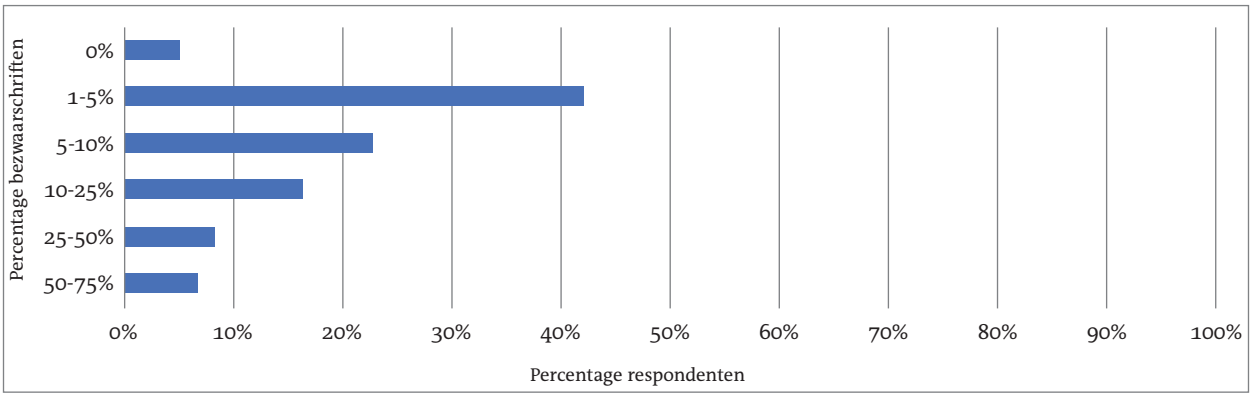
Centraal staat de vraag of bij het opstellen van bezwaarschriften gebruik wordt gemaakt van GenAI en welke invloed het gebruik van GenAI heeft op de kwaliteit van bezwaarschriften en op de bewerkelijkheid van de behandeling ervan. In paragraaf 2 bespreken we de opzet van het onderzoek en in paragraaf 3 de bevindingen. In paragraaf 4 sluiten we af met een korte conclusie en vooruitblik.

Omdat 'de communicatie' met 'de overheid' te veelomvattend is, hebben we twee beperkingen aangebracht: we richten ons op *bezwaarschriften* die bij *gemeenten* worden ingediend

2. Opzet van het onderzoek

Wie wil weten hoe vaak en op welke wijze burgers in hun communicatie met de overheid gebruik maken van GenAI, kan dat natuurlijk het beste aan die burgers zelf vragen. Maar omdat wij een compact en exploratief onderzoek wilden, hebben wij ervoor gekozen om deze vragen aan 'de overheid' voor te leggen. En aangezien 'de communicatie' met 'de overheid' te veelomvattend is, hebben we twee beperkingen aangebracht: we richten ons op *bezwaarschriften* die bij *gemeenten* worden ingediend.

Deze keuzes hebben consequenties. De eerste is dat we, door onderzoek te doen bij gemeenteambtenaren en omdat (nog) niet met zekerheid is vast te stellen of bezwaarschriften met behulp van GenAI worden geschreven, noodgedwongen terugvallen op indicaties: veranderde eigenschappen van teksten die een aanwijzing vormen voor het gebruik van GenAI, zoals ingeschat door gemeenteambtenaren die bezwaren behandelen. De tweede consequentie is dat we, door ons te beperken tot bezwaarschriften bij gemeenten, geen algemene conclusies kunnen trekken over het gebruik van GenAI door burgers in hun contact met de overheid. Evenwel hebben we door deze afbakening wel een duidelijke benchmark voor vervolgonderzoeken (bijvoorbeeld over klachten en Woo-verzoeken



Figuur 1 In hoeveel bezwaarschriften wordt AI gebruikt? (schatting door respondenten)

en/of bezwaarprocedures bij andere overheden zoals het UWV en de Belastingdienst).

Hoe hebben wij het onderzoek uitgevoerd?
Het onderzoek hebben we uitgevoerd door middel van een korte online enquête. Deze is primair uitgezet via LinkedIn. Aanvullend hebben we dankbaar gebruik gemaakt van onder meer de Vereniging voor Juridische Kwaliteitszorg,[3] die de enquête onder haar leden heeft verspreid. Ter voorkoming van perikelen rond persoonsgegevens, hebben we de respondenten niet gevraagd bij welke gemeente ze werken en ook niet wat hun functie is. Wel hebben we gevraagd naar het aantal inwoners van de gemeente en naar het type bezwaarschrift dat de respondent behandelt. De enquête stond open van 24 november tot 15 december 2025 en leverde 62 door gemeenteambtenaren ingevulde formulieren op.[4]

Hebben we met de 62 reacties ook een beeld van 62 gemeenten?
Nee, dat aantal ligt wat lager. Het blijkt dat in minimaal één gemeente meerdere ambtenaren de enquête hebben ingevuld. Zo geven zestien respondenten aan dat zij werken bij een gemeente met meer dan 200.000 inwoners – terwijl Nederland slechts acht gemeenten kent met meer dan 200.000 inwoners.[5] Alleen al daaruit volgt dat de respondenten niet bij 62 verschillende gemeenten werken.

Is dat erg? Nee, omdat wij hierin geen vertekening van de data hebben kunnen terugvinden. Daarbij geldt dat onder de noemer 'bezwaarschriften' een grote inhoudelijke en procedurele diversiteit schuilgaat, waar (zeker bij grote gemeenten) velen bij betrokken zijn. Bovendien gaat het om een eerste verkenning over de materie en betreft een groot deel van de enquêteresultaten de inschatting van de respondenten.[6] We hebben daarom bij dit onderzoek niet gekozen voor een wijze van gegevensverzameling waarbij er slechts één persoon per gemeente de enquête zou kunnen invullen.

Respondenten verschillen van mening over hoe vaak GenAI wordt gebruikt in bezwaarschriften

Dat alles neemt niet weg dat het onderzoek een relatief kleine steekproef betreft, waarvan onzeker is hoe representatief die is voor de populatie. Dat is gezien het feit dat het een exploratief onderzoek betreft geen probleem, maar het betekent wel dat we voorzichtig zijn in het trekken van al te stellige conclusies.

3. Bevindingen

De belangrijkste bevindingen van het onderzoek betreffen de vragen hoe vaak volgens bezwaarmedewerkers van gemeenten in bezwaarschriften gebruik wordt gemaakt van GenAI en wat daarvan de impact is op de kwaliteit en behandeling van die bezwaren. Op beide punten blijken respondenten behoorlijk te verschillen in hun oordeel.

Hoe vaak gebruiken burgers GenAI?
Over het aandeel bezwaarschriften waarin gebruik wordt gemaakt van GenAI verschillen de respondenten sterk van mening. Dat is in figuur 1 te zien.

Auteurs

1. Mr. R.J. van Dam is hoofddocent Rechten aan de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen, prof. mr. dr. A.T. Marseille is hoogleraar Bestuurskunde aan de Rijksuniversiteit Groningen, prof. dr. C.B. Modderman is hoogleraar Recht in de decentrale overheden aan de Open Universiteit. Zij danken mr. dr. Karianne Albers voor haar waardevolle commentaar op een eerdere versie van deze bijdrage.

Noten

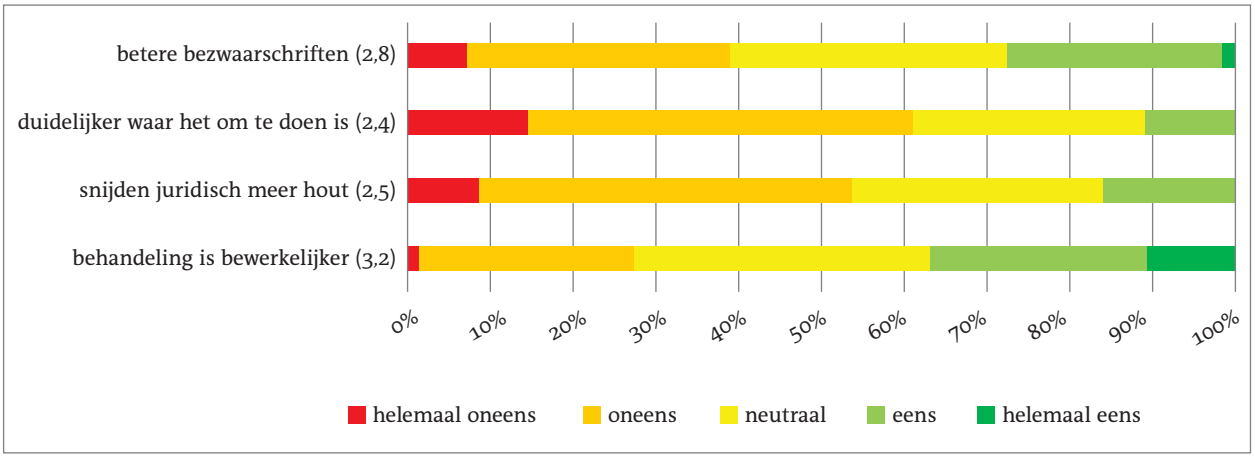
2. Ook aan de zijde van overheden wordt overigens (steeds meer) gebruik gemaakt van GenAI. Zie M. Hoekstra e.a., *Overheidsbrede Monitor Generatieve AI*, TNO 2025 (rapport R12653). Zie voor een recent onderzoek naar GenAI en de toegang tot het recht: M. Gramatikov & R. Taylor, *AI and Access to Justice: A Snapshot of Current Trends and Future Potential*, Den Haag: HiiL 2025, en voor een onderzoek over de betekenis van het gebruik van GenAI voor overheden: OECD, *Governing with Artificial Intelligence: The State of Play and Way Forward in Core Government Functions*, Parijs: OECD Publishing 2025.

3. Onze dank gaat uit naar John Olivier, voorzitter van de vereniging.

4. Eén respondent meldde dat hij niet bij een gemeente maar bij een veiligheidsregio werkte. Het betreffende resultaat hebben we buiten beschouwing gelaten.

5. Zie cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/regionaal/inwoners (zoals geraadpleegd op 19 december 2025).

6. Illustratief is de reactie van een van de respondenten op de open vraag aan het eind van de enquête: 'Ik vind het lastig de vragen te beantwoorden. Ik herken denk ik lang niet altijd of een bezwaar met behulp van AI is geschreven'.



Figuur 2 Impact van het gebruik van GenAI in bezwaarschriften (schatting door respondenten)

De kortst mogelijke samenvatting van wat in figuur 1 is te zien: ongeveer de helft van de respondenten denkt dat in niet meer dan 5% van de bezwaarschriften gebruik wordt gemaakt van GenAI, de andere helft denkt dat het vaker gebeurt; hoeveel vaker, daarover verschillen de meningen.

Bij welke typen bezwaarschriften gebruiken burgers GenAI?

Op de vraag of het gebruik van GenAI met name in bepaalde categorieën zaken voorkomt, antwoordt het merendeel van de respondenten 'nee'. De reacties van de respondenten die deze vraag bevestigend hebben beantwoord, laten een flinke variëteit zien. Onder meer het fysieke domein, de Wet open overheid en (in iets mindere mate) het sociaal domein worden hier genoemd. Met andere woorden: GenAI lijkt over de volle breedte te worden gebruikt.

Neemt het gebruik van GenAI in bezwaarschriften toe?

Wij hebben de stelling voorgelegd: 'Het gebruik van GenAI bij bezwaarschriften is in de tweede helft van 2025 toegenomen ten opzichte van de eerste helft van 2025.' In reactie hierop zegt ruim een kwart van de respondenten: dat weet ik niet. Voor de respondenten die er wel een indruk van hebben, geldt dat zij behoorlijk van mening verschillen: de helft is het (helemaal) eens met de stelling, een derde antwoordt 'neutraal', een zesde is het (helemaal) oneens met de stelling.

Waaruit blijkt dat burgers GenAI gebruiken?

We hebben ook gevraagd waaraan ze herkennen dat in een bezwaarschrift gebruik is gemaakt van GenAI. Op dat punt zijn ze behoorlijk eensgezind. Toepassing van GenAI herkennen ze met name vanwege:

- Ongebruikelijke algemene formuleringen (standaardoverwegingen, zonder casusspecifieke details);
- Ongebruikelijk formeel/juridisch taalgebruik;
- Ongebruikelijk gebruik van juridische bronnen (zoals wetsartikelen en jurisprudentie);
- Ongebruikelijke formele/juridische structuur (zoals Inleiding–Feiten–Juridisch kader–Toepassing–Conclusie);
- Ongebruikelijke, stellig geponeerde, informatie, die niet klopt (bijvoorbeeld verwijzingen naar niet bestaande bronnen).

Wat is de impact van het gebruik van GenAI?

We lichten vier stellingen uit die we de respondenten hebben voorgelegd over de impact van het gebruik van GenAI in bezwaarschriften. De eerste luidde dat bezwaarschriften die met behulp van GenAI zijn geschreven kwalitatief beter zijn dan bezwaarschriften die niet met behulp van GenAI zijn geschreven. De tweede dat uit bezwaarschriften die met behulp van GenAI zijn geschreven duidelijker wordt waar het de bezwaarmaker om te doen is. De derde dat die bezwaarschriften in juridisch opzicht meer hout snijden. En de vierde dat de behandeling ervan bewerkelijker is dan die van bezwaarschriften die niet met behulp van GenAI zijn geschreven.

De respondenten konden op de stellingen reageren met: helemaal eens, eens, neutraal, oneens, helemaal oneens of weet niet.[7] In figuur 2 zijn de reacties op de stellingen weergegeven, alsmede, tussen haakjes, de gemiddelde score op een schaal van 1 (helemaal oneens) tot 5 (helemaal eens).[8]

Uit de figuur blijkt dat de respondenten wisselend aankijken tegen verschillende aspecten van de impact van GenAI op de bezwaarbehandeling. Gemiddeld genomen hebben ze niet het idee dat het gebruik van GenAI de kwaliteit van de bezwaarschriften ten goede komt of dat het de behandeling van bezwaarschriften minder bewerkelijk maakt. Opvallend zijn met name de relatief lage scores op de stelling dat als in een bezwaarschrift gebruik is gemaakt van GenAI, duidelijker is waar het de bezwaarmaker om te doen. Hetzelfde geldt voor de stelling dat GenAI ten goede komt aan de kwaliteit van juridische argumentatie. Ook over de vraag of de behandeling van bezwaren bewerkelijker is als gebruik is gemaakt van GenAI verschillen de meningen sterk: ruim een kwart vindt dat dit niet het geval is, ruim een derde vindt dat dit juist wel het geval is, de rest is neutraal.

Antwoorden op de open vraag

De enquête is afgesloten met de vraag: 'Heeft u aanvullende opmerkingen/signaleringen die u wilt delen?' De antwoorden op deze open vraag bieden een verduidelijking en verdieping van de inzichten uit de gesloten vragen van de enquête. Ze werpen licht op de redenen waarom een aantal respondenten vindt dat het behandelen van bezwaarschriften bewerkelijker wordt door het gebruik van GenAI, terwijl anderen dat juist niet vinden. Ook

maken ze duidelijk dat het gebruik van GenAI kan zorgen voor misverstanden bij zowel bezwaarmakers als gemeenten en dat het kan leiden tot een verharding van het geschil in bezwaar, en invloed kan hebben op het vertrouwen tussen overheid en burger.

Een aantal respondenten vindt dat het gebruik van GenAI de behandeling van bezwaren bewerkelijker maakt. Twee observaties daarover:

> *'Het valt mij op dat bezwaarschriften waarin het vermoeden van gebruik van GenAI is, langer zijn dan gebruikelijk en dat er veel meer randzaken bijgehaald worden.'*

> *'In AI-bezwaarschriften staat vaak dat de abbb's [algemene beginselen van behoorlijk bestuur] geschonden zijn, mogelijk omdat mensen denken dat het bezwaar meer kans van slagen heeft als het 'juridisch' wordt ingestoken. Hierdoor is de daadwerkelijke reden voor bezwaar niet direct duidelijk. Maar pas als de gemeente weet waarom iemand het niet eens is met een besluit, kan een informele, passende aanpak mogelijk oplossing bieden. Bij een algemeen bezwaarschrift over abbb's, bestaat het risico dat de bezwaarprocedure formeel wordt afgehandeld (zeker als een bezwaarmaker geen telefonisch gesprek of hoorzitting wil).'*

Het gebruik van GenAI in een bezwaarschrift kan de behandeling ervan ook vergemakkelijken:

> *'Als iemand zelf geen (goed) idee heeft waar bezwaar tegen wordt gemaakt zal AI vaak algemene en generieke dingen aanvoeren die mogelijk weinig of niets te maken hebben met een zaak. In zo'n geval zijn bezwaargronden inhoudelijk vaak makkelijker te weerleggen omdat het niets met de zaak van doen heeft en/of een stelling niet onderbouwd is.'*

Behalve dat het gebruik van GenAI van invloed kan zijn op de bewerkelijkheid van de behandeling van bezwaren, kan het ook voor misverstanden zorgen, zowel bij de bezwaarmaker als bij de gemeente. Een misverstand bij de gemeente kan zijn dat de professionaliteit van de bezwaarmaker wordt overschat:

> *'Als niet direct duidelijk is dat GenAI is gebruikt ga je er op basis van het bezwaarschrift van uit dat iemand een bepaald kennisniveau heeft, terwijl dat vervolgens in verdere communicatie een stuk minder blijkt te zijn.'*

Voor de bezwaarmaker kan gelden dat hij door het gebruik van GenAI een te rooskleurig beeld krijgt van zijn kans op succes.

> *'Bij veel van de bezwaarschriften waarbij gebruik gemaakt wordt van AI is te zien dat bezwaarde uitgaat van de presumptie dat het besluit waartegen bezwaar wordt gemaakt bijna per definitie niet kan kloppen. Met name de gratis versies van AI versterken die presumptie door er van alles bij te verzinnen om een antwoord te geven dat de presumptie bevestigt.'*

De overschatting door de bezwaarmaker van zijn procespositie kan er mede toe leiden dat de procedure sterker wordt gekenmerkt door strijd dan door overleg

Een respondent schetst een mogelijke consequentie:

> *'Doordat de burger het gevoel krijgt juridisch meer hout te snijden door gebruik van AI, lijken ze minder ontvankelijk te zijn voor vragen of opmerkingen van commissieleden. Ze lijken wantrouwender ten opzichte van het juridische standpunt van de commissie, doordat ze denken dat ze 100% gelijk hebben door AI.'*

De overschatting door de bezwaarmaker van zijn procespositie kan er mede toe leiden dat de procedure sterker wordt gekenmerkt door strijd dan door overleg:

> *'AI [lijkt] ook het kennisniveau met betrekking tot (aanverwante) procedures te vergroten. Dit is niet per definitie een slechte ontwikkeling, maar zorgt, in ieder geval bij een specifieke categorie bezwaarmakers, voor een verharding en verbreding van het conflict. Het begint bijvoorbeeld met een bezwaarschrift tegen een omgevingsvergunning, maar waaiert uit in een breder conflict tegen de overheid aangaande discussies over Woo en handhaving. Gevolg is dat de kern van het feitelijke conflict uit beeld raakt en het schaakspel met de overheid hiervoor in de plaats komt. Voelt soms alsof het onvermogen om er als burgers/bedrijven samen uit te komen gecompenseerd wordt met kleine (procedurele) pyrrusoverwinningen op de overheid. Dit is natuurlijk geen direct gevolg van AI, maar AI (en digitalisering in algemene zin) lijken dit gedrag wel te faciliteren door drempels (qua kennis en inzet) weg te nemen.'*

Het laatste citaat laat duidelijk zien dat het gebruik van GenAI bij het schrijven van bezwaarschriften ertoe kan leiden dat de doelstelling van veel gemeenten, om door overleg met de bezwaarmaker een oplossing te vinden voor het bezwaar, uit het zicht raakt. Maar ook op dit

7. Het betreft een Likertschaal, een gangbare methode om de opvattingen van een bepaalde groep respondenten te meten, met name omdat elk aspect waarnaar gevraagd wordt op eenzelfde manier wordt gemeten. Zie: E. Babbie, *The Practice of Social Research, 13th edition*, Wadsworth: Cengage Learning 2013, p. 217-218.

8. Overigens ontloopt het aantal respondenten dat 'weet niet' als reactie op de stelling geeft elkaar niet veel. Bij de eerste, tweede en vierde stelling waren het er acht, bij de derde stelling vijf en een blanco antwoord.

In hoeverre kunnen bestuursorganen bezwaarmakers helpen door het aanreiken van AI-tools die het mogelijk maken zo precies mogelijk te identificeren waar het probleem voor de betreffende bezwaarmaker zit?

punt is het beeld niet eenduidig, zoals blijkt uit het volgende citaat:

> *'Over het algemeen lijkt het gebruik van AI er meer op gericht te zijn om bepaalde standpunten duidelijker op papier te krijgen dan om echt een juridische onderbouwing te zoeken voor die standpunten.'*

Die observatie duidt erop dat het gebruik van GenAI ook als effect kan hebben dat uit het bezwaarschrift duidelijk wordt waar het de bezwaarmaker om te doen is, zonder dat die zich verliest in allerlei meer of minder overtuigende juridische argumenten voor zijn standpunt, wat een goed uitgangspunt kan vormen voor overleg met de bezwaarmaker om tot een oplossing voor zijn bezwaar te komen.

4. Conclusie en vooruitblik

Ons exploratieve onderzoek naar ervaringen van ambtenaren van gemeenten met bezwaarschriften die met behulp van GenAI zijn geschreven, laat zien dat AI onmiskenbaar zijn intrede heeft gedaan in de bezwaarprocedure. De schaal waarop het gebeurt is, afgaande op de ervaringen van de gemiddelde respondent van onze enquête, tot nu toe echter beperkt. Daarnaast is nog moeilijk te duiden wat precies de effecten zijn van het gebruik van GenAI. De ervaringen van de respondenten lopen op dat punt uiteen.

Met name de antwoorden op de open vraag waarmee we onze enquête afsloten, laten zien dat zowel sprake is van gevaren als van kansen. De gevaren betreffen misverstanden bij bezwaarmakers over de kwaliteit van het bestreden besluit en bij gemeenten over de professionaliteit van de bezwaarmaker, de juridisering van de bezwaarprocedure en het eroderen van vertrouwen tussen overheid en burger. Het gebruik van GenAI bij bezwaarschriften biedt ook kansen, met name om een bezwaarschrift te benutten om daarin zo helder mogelijk te verwoorden waar het de bezwaarmaker om te doen is. Een vraag die ons intrigeert is in hoeverre bestuursorganen bezwaarmakers zouden kunnen helpen door het aanreiken van AI-tools die het mogelijk maken zo precies mogelijk te identificeren waar het probleem voor de betreffende bezwaarmaker zit, om de bezwaarprocedure vervolgens zo goed mogelijk te kunnen afstemmen op de behoefte van de bezwaarmaker.

Maar voor we ons op deze en vergelijkbare vragen storten, lijkt het goed om het beperkte onderzoek waarvan we in deze bijdrage verslag hebben gedaan, in 2026 in een aantal opzichten te verbreden en verdiepen. Onder meer door ook te kijken naar andere overheidsorganisaties dan gemeenten en door ons niet alleen te richten op ervaringen van medewerkers van de overheid, maar ook op die van bezwaarmakers en rechtshulpverleners. •