

Zwolle



Bezwaar en Beroep

Jaarverslag 2025

Inhoud

Inhoud

1. Inleiding	3
2. Totaalbeeld	4
3. Beroepsprocedures en voorlopige voorzieningen	5
4. Werkwijze bezwaarschriften	7
5. De informele aanpak: (pre)mediation en MediationZwolle	9
6. Klanttevredenheidsonderzoek	10
7. Motie "Bellen bij beschikking"	11



1. Inleiding

Jaarlijks wordt verslag uitgebracht van de behandeling van bezwaar- en beroepschriften. Gekozen is voor een compact verslag waarin een totaalbeeld wordt gegeven en aandacht wordt besteed aan de wijze van afhandeling per werkveld.

Er worden twee werkvelden onderscheiden: Sociale Zaken en Algemene Zaken. Binnen het werkveld Sociale Zaken worden bezwaar- en beroepschriften behandeld die in het kader van sociale wetgeving zijn ingediend. Het werkveld Algemene Zaken omvat de behandeling van alle overige bezwaar- en beroepschriften.

Daarnaast wordt in dit jaarverslag ingegaan op de informele aanpak die bij de behandeling van bezwaarschriften centraal staat. Tevens wordt een terugkoppeling gegeven van de uitkomsten van het in 2024/2025 uitgevoerde klanttevredenheidsonderzoek en de resultaten van de motie “Bellen bij beschikking”.



2. Totaalbeeld

Het aantal ingediende bezwaarschriften (879) is in 2025 iets gestegen ten opzichte van vorig jaar (836). Deze stijging is minder groot dan het jaar ervoor (722 in 2023). Dat komt vooral omdat het aantal bezwaarschriften tegen besluiten die zijn genomen in verband met verkeerd aangeboden afval is gedaald (362 in 2024 en 271 in 2025).

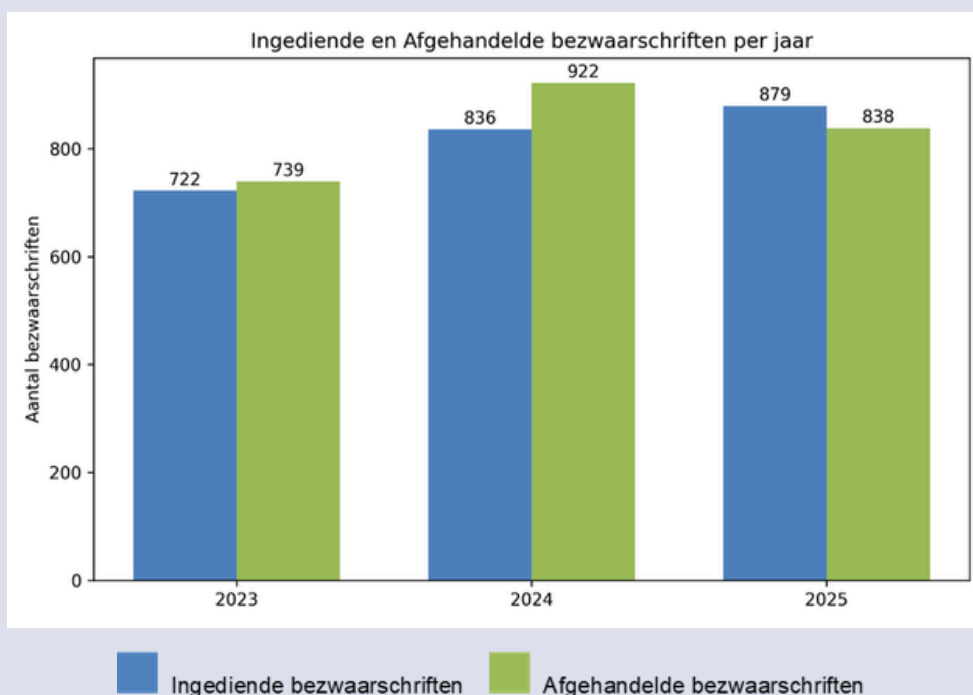
Het totaal aantal afgehandelde bezwaarschriften is dit jaar gedaald (838 in 2025, 922 in 2024). Dit aantal is nog steeds hoger dan in 2023, toen was er sprake van 739 afgehandelde bezwaarschriften.

Het percentage bezwaarschriften dat binnen de wettelijke termijn is afgedaan, is ook weer iets gestegen (2025: 94%, 2024: 93%).

Opvallend is dat het percentage bezwaarschriften dat op een andere manier, dus in goed overleg en zonder vervolg van de procedure, is opgelost, onverminderd hoog is gebleven: 66% in 2025 en 69% in 2024. De forse stijging ten opzichte van 2023 (55%) is dus in stand gebleven.

In 2025 hebben er twee zittingen van de Adviescommissie bezwaarschriften plaatsgevonden. Tijdens deze zittingen zijn 22 bezwaarschriften over een voorkeursrecht van de gemeente behandeld. Het grote aantal belanghebbenden en het onderwerp van de bezwaarschriften maakten dat ambtelijk horen minder geschikt was.

Van de met hoorzitting behandelde bezwaarschriften is 5% op of na de hoorzitting alsnog ingetrokken. Daarnaast was 1% niet-ontvankelijk, 21% (deels) gegrond en 73% ongegrond (2024: 18%, 23% en 59%).



3. Beroepsprocedures en voorlopige voorzieningen

Ingediend

Het aantal ingediende beroepszaken is in 2025 weer iets gestegen. Het is daarmee weer wat meer op het niveau van eerdere jaren gekomen.

	(Hoger) Beroep 2020	(Hoger) Beroep 2021	(Hoger) Beroep 2022	(Hoger) Beroep 2023	(Hoger) Beroep 2024	(Hoger) Beroep 2025
Sociale Zaken	50	48	47	43	23	38
Algemene Zaken	19	18	19	57	27	23
Totaal	69	66	66	100	50	61

Afgehandeld

In 2025 zijn 62 (hoger) beroepschriften behandeld (2024: 79).

Daarvan zijn er 27 ongegrond verklaard (2024: 38), 5 niet-ontvankelijk (2024: 3) en zijn er 15 ingetrokken (2024: 15).

Er zijn geen zaken doorverwezen naar een ander bevoegd gezag.

Er zijn 15 (hoger) beroepen (gedeeltelijk) gegrond verklaard (2024: 23).

Voorlopige voorzieningen

Ingediend

Het aantal ingediende verzoeken om voorlopige voorzieningen is licht gedaald.

Voorlopige voorzieningen	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Sociale Zaken	13	9	1	5	9	6
Algemene Zaken	4	0	5	16	8	9
Totaal	17	9	6	21	17	15

Afgehandeld

Van de 15 behandelde verzoeken om voorlopige voorziening zijn er 11 afgewezen, 3 niet-ontvankelijk verklaard en is er 1 ingetrokken (2024: 16 behandeld, 5 afgewezen, 4 toegewezen en 7 ingetrokken).

4. Werkwijze bezwaarschriften

Ambtelijk horen en Adviescommissie bezwaarschriften

Het is inmiddels meer dan 12 jaar geleden dat Zwolle ambtelijk horen als uitgangspunt bij de bezwaarschriftenbehandeling heeft ingevoerd. Voor die tijd werden alle bezwaarschriften aan de Adviescommissie bezwaarschriften voorgelegd. Sinds 2013 gebeurt dat laatste alleen nog als sprake is van een complex bezwaarschrift. Het gaat dan bijvoorbeeld om een politiekgevoelige kwestie, veel verschillende belangen of een groot aantal bezwaarmakers.

De overige bezwaarschriften worden, als de bezwaarmaker dat wil, tijdens een ambtelijke hoorzitting behandeld.

In 2025 hebben er twee zittingen van de Adviescommissie bezwaarschriften plaatsgevonden. Tijdens deze zittingen zijn 22 bezwaarschriften behandeld. Het ging daarbij om bezwaarschriften die verband hielden met de Wet voorkeursrecht.

Bij alle andere bezwaarschriften die met toepassing van de hele procedure zijn afgehandeld (hoorzitting en besluit op bezwaarschrift) is ambtelijk horen toegepast.

66% van alle ingediende bezwaarschriften is in goed overleg met de bezwaarmaker(s) opgelost. Dat heeft geleid tot intrekking van het bezwaarschrift en daarmee het beëindigen van de procedure(s).

Resultaten werkvelden Sociale Zaken

Dit betreft bezwaarschriften die in het kader van sociale wetgeving zijn ingediend. Het gaat dan met name om de Participatiewet, de Wmo 2015 en enkele andere regelingen op sociaal gebied, zoals de regeling gehandicaptenparkeerkaart.

In het jaar 2025 zijn 339 bezwaarschriften ingediend (2024: 284).

Een overzicht van de onderwerpen waarover 10 of meer bezwaarschriften zijn ingediend:

bijzondere bijstand	93
algemene bijstand	36
terugvordering	32
minimaregelingen	23
boete	21
thuisondersteuning	12
individuele inkomenstoeslag	11

In 2025 zijn geen bezwaarschriften van Sociale Zaken voorgelegd aan de Adviescommissie bezwaarschriften.

Er zijn in totaal 340 bezwaarschriften op het werkveld Sociale Zaken afgehandeld. Dat zijn er aanzienlijk meer dan in 2024, toen waren het er 236. Het gaat hierbij niet alleen om bezwaarschriften uit 2025, maar ook om bezwaarschriften die in 2024 zijn ingediend en in 2025 zijn behandeld.

Resultaten van de afgehandelde bezwaarschriften:

- **ingetrokken:**
60 bezwaarschriften (47%) (2024: 97 - 41%)
- **ongegrond:**
135 bezwaarschriften (40%) (2024: 91 - 38%)
- **(deels) gegrond:**
25 bezwaarschriften (7%) (2024: 27 - 11%)
- **niet-ontvankelijk:**
20 bezwaarschriften (6%) (2024: 21 - 9%)

Algemene Zaken

De Algemene Zaken betreffen de bezwaarschriften die betrekking hebben op bijvoorbeeld omgevingsvergunningen, op het gebied van verkeer, subsidies en handhaving. Het gaat dan ook om bezwaarschriften op veel verschillende terreinen.

In het jaar 2025 zijn 540 bezwaarschriften ingediend. In 2024 waren dit er 552. Dit aantal is dus nagenoeg gelijk gebleven.

Een overzicht van de onderwerpen waarover 10 of meer bezwaarschriften zijn ingediend:

handhaving afvalstoffen	271
verkeersbesluit	49
omgevingsvergunning (bouwen, kap en overig)	45
parkeervergunning	26
handhaving fietsen	19
dwangsom	12

Er zijn in totaal 498 bezwaarschriften op het werkveld Algemene Zaken afgehandeld. Dit zijn er iets minder dan in 2024 (558).

Het gaat hierbij niet alleen om bezwaarschriften die in 2025 zijn ingediend, maar ook om bezwaarschriften die in de jaren daarvoor zijn ingediend en in 2025 zijn afgehandeld.

Resultaten van de afgehandelde bezwaarschriften:

- **ingetrokken:**
389 bezwaarschriften (78%) (2024: 453 - 81%)
- **ongegrond:**
73 bezwaarschriften (15%) (2024: 52 - 9%)
- **(deels) gegrond:**
19 bezwaarschriften (4%) (2024: 31 - 6%)
- **niet-ontvankelijk:**
17 bezwaarschriften (3%) (2024: 22 - 4%)



5. De informele aanpak: (pre)mediation en Mediation Zwolle

Premediation

Ook in 2025 heeft Zwolle bij de behandeling van bezwaarschriften actief ingezet op het toepassen van premediation, ook wel de informele aanpak. Deze werkwijze omvat alle vormen van vroegtijdige en laagdrempelige afstemming met de bezwaarmaker. Het doel hiervan is om sneller duidelijkheid te bieden, misverstanden weg te nemen en – waar mogelijk – tot een gezamenlijke oplossing te komen zonder dat een volledige formele bezwaarprocedure hoeft te worden doorlopen.

Door in een vroeg stadium met inwoners en andere belanghebbenden in gesprek te gaan, konden veel bezwaren effectief worden opgelost. In 66% van de ingediende bezwaarschriften leidde dit tot intrekking van het bezwaar. Deze aanpak draagt niet alleen bij aan een vlottere afhandeling, maar ook aan het versterken van het vertrouwen tussen de inwoner en de overheid.

Mediation

Mediation is een vorm van bemiddeling waarbij een onafhankelijk persoon, de mediator, het gesprek tussen de gemeente en een inwoner of bedrijf begeleidt. Doel daarbij is om tot een gezamenlijk gedragen oplossing te komen. Sinds eind 2023 wordt in provinciaal verband door de gemeente Zwolle meegedaan aan een pilot die bestaat uit een pool van mediators. Al dan niet geregistreerde mediators van andere gemeenten en de provincie kunnen ingezet worden voor casussen in andere gemeenten.

In 2025 zijn er vanuit Zwolle geen verzoeken geweest voor de inschakeling van een mediator. Wel is een mediator van Zwolle ingeschakeld bij twee kwesties van andere deelnemers aan de pool.

MediationZwolle

Vanaf 1 mei 2025 is het coördinatiepunt (Pre)mediation verder gegaan onder de naam MediationZwolle. MediationZwolle helpt om escalatie en onnodige juridische procedures te voorkomen met het inzetten van premediation en mediation. Medewerkers kunnen hier terecht voor advies bij een lastig gesprek.

Daarnaast is er een pool van procesbegeleiders beschikbaar. Zij kunnen gesprekken tussen de gemeente en inwoners begeleiden. Op die manier kan de medewerker zich richten op de inhoud van het gesprek, terwijl de procesbegeleider zorgt voor duidelijke, constructieve en verbindende communicatie tussen alle betrokkenen.

De coördinatoren van MediationZwolle geven organisatiebreed de training 'Gesprekstechnieken Menselijke Maat: op weg naar een goed gesprek'. In deze training staat het zien, horen en begrijpen van de inwoner centraal en worden handvatten aangereikt om dit te realiseren. Dit helpt om conflicten te voorkomen en bevordert vertrouwen en verbinding.

Zwolle blijft de komende jaren investeren in het versterken en borgen van de informele aanpak, waarbij de inwoner centraal staat.

6. Klanttevredenheidsonderzoek

Van februari 2024 tot en met februari 2025 is een klanttevredenheidsonderzoek (KTO) uitgevoerd naar de afhandeling van bezwaren. Hiervoor is gebruikgemaakt van een online vragenlijst. Bezwaarmakers ontvingen per e-mail een uitnodiging met een link naar deze vragenlijst. In totaal zijn 667 mensen benaderd; 134 van hen hebben de vragenlijst vrijwel volledig ingevuld, wat neerkomt op een respons van 20%.

De conclusies van het KTO zijn:

- Een groot deel van de bezwaren heeft betrekking op afval (45%). Vrijwel al deze bezwaren worden overigens weer ingetrokken (97%).
- Het indienen van het bezwaar via website, brief of e-mail wordt door een ruime meerderheid als gemakkelijk ervaren (84%).
- Ruim tweederde van de respondenten vindt de ontvangstbevestiging duidelijk genoeg en driekwart van de respondenten is tevreden over de toon van de brief.
- Het tussentijdse gesprek wordt met een ruime voldoende (7,2) beoordeeld.
- De hoorzitting wordt met een onvoldoende beoordeeld (5,2). Uit het onderzoek blijkt dat dit te maken heeft met de mate van aandacht voor het standpunt, wensen en vragen van de indiener, want hier is men wat minder tevreden over. Ook is men wat minder tevreden over de mate waarin de ambtenaar of commissie zich onpartijdig of onbevooroordeeld opstelde.
- Ongeveer 40% van de respondenten vindt het besluit acceptabel. 51% vindt de totale doorlooptijd goed en 71% vindt dat het besluit in heldere taal is geformuleerd.
- Het gehele bezwaarproces wordt gemiddeld met een 6,3 beoordeeld. Daarbij geeft 43% een 8 of hoger. Dit laat zien dat er op aantal punten ruimte is voor verbetering. Uit de open antwoorden blijkt dat er winst kan worden behaald uit een meer persoonlijke aanpak, luisteren, en een minder starre toepassing van de rechtsregels. Tegelijkertijd waren er ook veel respondenten die aangaven juist blij te zijn met de persoonlijke aanpak en de duidelijke communicatie.

Bij de behandeling van bezwaarschriften staat persoonlijke aandacht al jarenlang voorop. Het écht zien, horen en begrijpen van bezwaarmakers vormt daarbij de kern. Dit sluit nauw aan bij de uitgangspunten van het programma Menselijke Maat. Om deze werkwijze blijvend te versterken, worden de kennis en vaardigheden van de bezwarenbehandelaars regelmatig vernieuwd en verdiept. De uitkomsten van het KTO bevestigen hoe belangrijk dit blijft.



7. Motie "Bellen bij beschikking"

In september 2024 heeft de Raad de motie "Bellen bij beschikking" aangenomen. Deze motie hield in dat voordat een negatieve beslissing op bezwaar wordt toegestuurd, met betrokkenen door de bezwaarbehandelaars persoonlijk contact wordt gezocht om uit te leggen dat er een negatief besluit onderweg is. Het ging hierbij om bezwaarzaken waarin premediation had plaatsgevonden. En dus niet om bezwaarzaken waarin sprake is van agressie of drugsgerelateerde problematiek, principiële kwesties, veelschrijvers of dossiers zonder telefoonnummer.

Doel van de motie was het verbeteren van de relatie tussen overheid en inwoner, geïnspireerd door ervaringen in Groningen, waar deze aanpak kennelijk had geleid tot een daling van ruim 20% in het aantal beroepszaken.

In dit jaarverslag worden de resultaten van een jaar uitvoering beschreven.

Uitvoering

In januari 2025 zijn de bezwaarbehandelaars gestart met het bellen voordat een negatieve beslissing op bezwaar wordt verstuurd. Dit bellen kwam in aanvulling op de meer dan 12 jaar bestaande werkwijze om bezwaarmakers te bellen zodra een bezwaarschrift is ontvangen (premediation). Dit premediationgesprek is bedoeld om in overleg met de bezwaarmaker tot een oplossing te komen, waarna dus de procedure kan worden beëindigd. In 2025 heeft dit in 66% van de afgehandelde bezwaarschriften geleid tot een intrekking van het bezwaarschrift (in 2024 was dit 69%, in 2023 55%).

Omdat vooraf al intensief contact plaatsvindt, is eerst gevraagd of bezwaarmakers überhaupt gebeld willen worden over een negatieve beslissing. Dit gebeurde tijdens de hoorzitting of het premediationgesprek. Hiermee werd voorkomen dat er een teveel aan contact zou ontstaan en dat dit een averechts effect zou hebben.

Cijfers

Uit de Bellijsten blijkt het volgende:

Algemene Zaken:

- 5 bezwaarmakers wilden graag worden gebeld; geen van hen is in beroep gegaan.
- 80 bezwaarmakers wilden niet worden gebeld; van hen zijn 8 personen in beroep gegaan.

Sociale Zaken:

- 28 bezwaarmakers wilden gebeld worden; geen van hen heeft beroep ingesteld.
- 53 bezwaarmakers wilden niet gebeld worden; 6 van hen zijn in beroep gegaan.

Hieruit blijkt dat een grote meerderheid (80%) niet gebeld wil worden. Van degenen die wél telefonisch geïnformeerd wilden worden, is niemand in beroep gegaan. Van de groep die niet gebeld wilde worden, stelde slechts 10% beroep in.

Ook de cijfers over beroepsprocedures laten geen effect zien van de belmaatregel. Het aantal beroepszaken steeg licht, van 50 in 2024 naar 61 in 2025, waarmee het niveau weer aansluit bij eerdere jaren.

De conclusie is dat het bellen vóór verzending van een negatieve beslissing op bezwaar slechts beperkt effect lijkt te hebben. Bovendien blijkt dat veel bezwaarmakers geen behoefte hebben aan een extra telefonisch contactmoment. Een mogelijke verklaring is dat in het premediationgesprek al uitgebreid inhoudelijk wordt gesproken over het bezwaar, het standpunt van het college en de mogelijkheden voor een oplossing. Dat iedereen die wél gebeld wilde worden geen beroep instelde, heeft niet geleid tot een daling van het totale aantal beroepszaken.

Vervolg

De uitvoering van de motie maakt onderdeel uit van het Programma Menselijke Maat, waarin meerdere afdelingen samenwerken. De vraag of deze werkwijze breder toepasbaar is bij andere negatieve besluiten ligt bij de primaire afdelingen. Binnen het programma Menselijke Maat krijgt dit een vervolg bij de verdere uitwerking van de dienstverleningsformules, gericht op het versterken van het menselijk handelen binnen de gemeentelijke organisatie.

Daarnaast blijven de bezwaarbehandelaars hun bevindingen uit het bezwaarproces structureel terugkoppelen aan de collega's van de primaire afdelingen. Op deze manier wordt continu gewerkt aan het verbeteren van de dienstverlening aan inwoners en aan de kwaliteit van primaire besluiten, zodat inwoners minder snel genooddaakt zijn om bezwaar te maken.