

Juridische Zaken

Stadhuis
Grote Kerkplein 15
Postbus 10007
8000 GA Zwolle

Telefoon (038) 498 23 94
JN.Kuiper@zwolle.nl

www.zwolle.nl

Bezwaarschriftenbehandeling

jaarverslag 2018

Inhoud

1	Inleiding	3
1.1	Indeling	3
1.2	Samenvatting	4
2	Totaaloverzicht	5
2.1	Instroom en Uitstroom van bezwaarschriften	5
2.1.1	Toelichting	5
2.1.2	Totaalcijfers; tabellen en grafieken	5
	Aantal ingediende bezwaarschriften	5
	Aantal behandelde bezwaarschriften	6
2.1.3	Vergelijking 2011 tot en met 2018	7
2.2	Behandeltermijnen	8
2.3	Beroepsprocedures	8
	Voorlopige voorzieningen	8
3	(Pre) mediation	9
3.1	Wat wordt verstaan onder mediation en premediation	9
3.2	Coördinatiepunt (pre)mediation	10
4	Werkwijze bezwaarschriften	11
4.1	Ambtelijk horen	11
4.2	Adviescommissie bezwaarschriften	11
4.3	Samenstelling van de commissie	12
4.4	Resultaten werkvelden	13
4.4.1	Sociale Zaken	13
4.4.2.	Algemene Zaken	14
4.4.3	Personeelskamer	15
bijlage	Samenstelling commissie	16

1 Inleiding

Jaarlijks wordt verslag uitgebracht van de behandeling van bezwaarschriften.

De wijze van behandeling van bezwaarschriften is in de loop der jaren veranderd. Naast een behandeling door de Adviescommissie met het houden van een hoorzitting en het uitbrengen van advies, worden een groot deel van de bezwaarschriften op een andere wijze opgelost. Doordat met bezwaarden kort na het indienen van een bezwaarschrift contact wordt opgenomen, wordt het mogelijk een besluit zo nodig te verduidelijken, wordt helder waar het bezwaarde daadwerkelijk om gaat en kan worden gekeken of hier aan tegemoet kan worden gekomen of het bezwaar wellicht op een andere manier kan worden opgelost. De inzet van premediation en mediation heeft het op andere wijze oplossen van bezwaarschriften verder doen toenemen.

In 2013 is de mogelijkheid van ambtelijk horen ingevoerd.

Met behoud van kwaliteit en zorgvuldigheid van behandeling wordt, door vereenvoudigingen in het proces en een efficiëntere inzet van medewerkers, gestreefd naar een besparing op de kosten van bezwaarschriftenbehandeling.

Gekozen is voor een compact verslag waarin een totaalbeeld wordt geschetst en aan de verschillende vormen van afhandeling aandacht wordt besteed.

1.1 Indeling

Een totaaloverzicht van ingediende en behandelde bezwaarschriften en beroepsprocedures vindt u in hoofdstuk 2.

In hoofdstuk 3 wordt aandacht besteed aan premediation en mediation.

De werkzaamheden op de verschillende werkvelden over 2018 is toegelicht in hoofdstuk 4.

Een samenvatting vindt u in hoofdstuk 1.2 (op bladzijde 4).

1.2 Samenvatting

Het aantal ingediende bezwaarschriften is ruim 17% hoger dan vorig jaar en is ook hoger dan het gemiddelde over de voorgaande zeven jaren. Het percentage dat binnen de wettelijke termijn is afgedaan is vergelijkbaar met het voorgaande jaar, te weten circa 90%.

Als doelstelling voor 2018 is vastgesteld, naast het naleven van de wettelijke behandeltermijn, bij 90% van de met hoorzitting afgehandelde bezwaarschriften ambtelijk horen toepassen, het bewust kiezen voor een passende aanpak bij de behandeling.

In 2018 is, nadat met bezwaarde in gesprek is gegaan, 47% van de behandelde bezwaarschriften ingetrokken of op een andere wijze afgehandeld.

In 98% van de hoorzittingen is ambtelijk horen toegepast. Van de met hoorzitting behandelde bezwaarschriften was 14% niet-ontvankelijk en 71% ongegrond.

2 Totaaloverzicht

2.1 Instroom en uitstroom van bezwaarschriften

2.1.1 Toelichting

In 2018 zijn 567 bezwaarschriften ingediend. Dit aantal is hoger dan in 2017 (483) en 2016 (562). En ook hoger dan het gemiddelde over de afgelopen zeven jaren (530)

In totaal zijn 513 bezwaarschriften behandeld, 6 zaken zijn doorgezonden.

In 2017 zijn 500 bezwaarschriften behandeld.

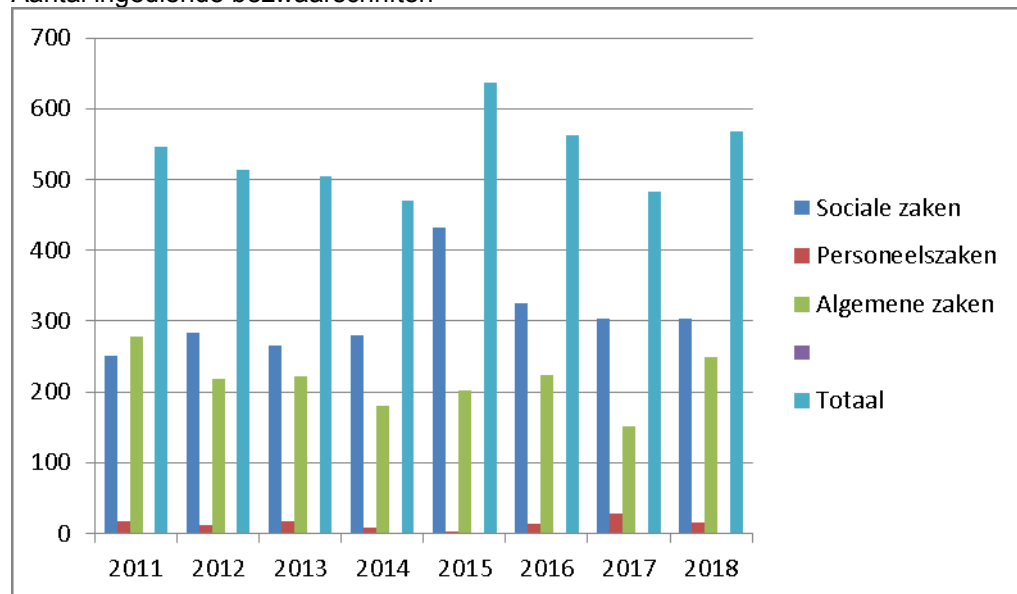
Van de afgehandelde bezwaarschriften is 53 % afgehandeld met toepassing van de hele procedure (hoorzitting, advies en besluit op bezwaarschrift). Daarvan is bij 98% van de ingediende bezwaarschriften ambtelijk horen toegepast.

De overige bezwaarschriften zijn op andere wijze opgelost, zoals een nieuw besluit nemen of intrekking van het bezwaar. Dit percentage is 47% in 2018.

Het toepassen van mediationvaardigheden heeft hier een bijdrage aan geleverd.

2.1.2 Totaalcijfers; grafieken en tabellen

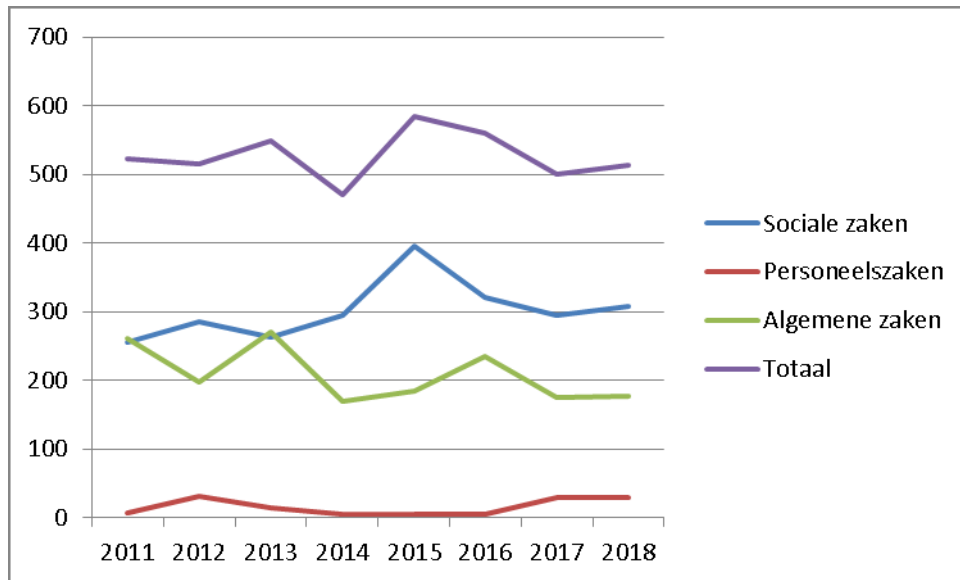
Aantal ingediende bezwaarschriften



Ingediend

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Sociale Zaken	250	284	265	280	432	325	303	303
Personeelszaken	18	11	17	9	3	13	28	15
Algemene Zaken	278	218	222	181	202	224	152	249
Totaal	546	513	504	470	637	562	483	567

Aantal behandelde bezwaarschriften



Behandeld

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Sociale Zaken	255	286	264	294	395	321	294	307
Personeelszaken	7	32	14	7	5	5	30	29
Algemene Zaken	261	197	271	170	185	235	176	177
Totaal	523	515	549	471	585	561	500	513

2.1.3 Vergelijking 2011 tot en met 2018

Totaalcijfers								
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
A. openstaand op 1 januari	159	174	177	126	114	143	145	143
B. binnengekomen	546	513	504	470	637	562	483	567
A. + B.	705	687	681	595	751	705	628	710
afgehandeld in jaar	523	515	549	471	585	560	500	513
Openstaande werkvoorraad op 31 december	174	172	132	124	166	145	128	197

onderverdeling afgehandeld:	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>ingetrokken</i>	207	208	307	257	331	246	218	240
	40%	40%	56%	55%	57%	45%	44%	47%
<i>beslissing op bezwaar</i>	316	307	242	213	254	311	282	273
	60%	60%	44%	45%	43%	55%	56%	53%

onderverdeling beslissing op bezwaar:	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>(kennelijk) niet-ontvankelijk</i>	81	36	27	27	35	62	33	38
	26%	11%	11%	13%	14%	20%	12%	14%
<i>ongegrond</i>	184	217	170	162	169	209	202	193
	58%	71%	70%	76%	67%	67%	71%	71%
<i>(deels) gegrond</i>	51	54	45	24	50	40	47	42
	16%	18%	19%	11%	19%	13%	17%	15%

2.2 Behandeltermijnen

De naleving van de wettelijke behandeltermijnen is in 2018 vergelijkbaar met vorig jaar.

In totaal is 90% de bezwaarschriften afgehandeld binnen de wettelijke termijn.

2.3 Beroepsprocedures en voorlopige voorzieningen

Het aantal beroepszaken is aanzienlijk lager dan vorig jaar en het aantal voorlopige voorzieningen is hoger dan het voorgaande jaar

	(Hoger) beroep 2012	(Hoger) beroep 2013	(Hoger) beroep 2014	(Hoger) beroep 2015	(Hoger) beroep 2016	(Hoger) beroep 2017	(Hoger) beroep 2018
Sociale Zaken	46	51	46	26	55	49	60
Personeelszaken	6	0	0	0	2	4	6
Algemene zaken	26	23	27	27	24	20	21
Totaal	78	74	73	53	81	73	87

In 2018 zijn 74 (hoger) beroepschriften behandeld. Daarvan zijn er 34 ongegrond, 11 (deels) gegrond, 6 niet-ontvankelijk verklaard en 23 ingetrokken. Van de nog openstaande zaken, 71, betreffen 21 zaken hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep en zes bij de Raad van State.

Voorlopige voorzieningen

Voorlopige voorzieningen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Sociale Zaken	7	6	10	9	6	14	16
Personeelszaken	0	0	1	1	0	2	0
Algemene zaken	3	9	4	14	6	6	4
Totaal	10	15	15	24	12	22	20

Van behandelde verzoeken om een voorlopige voorziening zijn er drie niet-ontvankelijk verklaard, twee zijn afgewezen en 11 ingetrokken.

3 (Pre)mediation

3.1 Wat wordt verstaan onder (pre)mediation

Vanaf 2008 wordt in Zwolle gewerkt met het inzetten van premediation en mediation, met name bij de behandeling van bezwaarschriften. Met deze manier van werken wordt een vermindering van de administratieve lastendruk en een verhoging van de klanttevredenheid beoogd.

Premediation is het hanteren van een meer klantgerichte en oplossingsgerichte werkwijze. Hierbij worden communicatieve vaardigheden gebruikt, zoals luisteren, samenvatten en doorvragen vanuit een open houding. Deze aanpak past geheel binnen de manier waarop we in Zwolle willen werken met en voor de burgers.

Mediation is een vorm van bemiddeling waarbij een onafhankelijk persoon, de mediator, onderhandelingen tussen de gemeente en een burger of bedrijf begeleidt om tot een gezamenlijk gedragen oplossing te komen.

3.2 Coördinatiepunt (pre)mediation

Het coördinatiepunt (pre)mediation van de gemeente Zwolle is in 2008 ingesteld. Het coördinatiepunt is in de eerste plaats een vraagbaak voor medewerkers van Zwolle. Zij kunnen er terecht voor informatie over premediation en mediation.

Dit is in 2018 met enige regelmaat gebeurd. In 2018 is het coördinatiepunt benaderd door andere gemeenten over de manier waarop in Zwolle premediation en mediation is georganiseerd of vindt informatie-uitwisseling plaats. In 2018 is er ook meer gevraagd naar de mogelijkheden om een procesbegeleider in te schakelen.

Bij het coördinatiepunt (pre)mediation kunnen medewerkers ook terecht voor het inschakelen van een procesbegeleider. Een procesbegeleider is een medewerker van de gemeente Zwolle, die is opgeleid in het toepassen van mediationvaardigheden. Een procesbegeleider heeft een adviserende rol ten opzichte van collega's over hoe een (potentieel) conflict kan worden opgelost. Daarnaast heeft de procesbegeleider een gespreksbegeleidende rol in kwesties die spelen tussen de gemeente en een burger en/of een bedrijf. Deze beide rollen richten zich op het toepassen van communicatieve vaardigheden en conflicthanteringsvaardigheden en niet op de inhoud van de zaak. Het afgelopen jaar zijn we verschillende keren ingeschakeld bij kwesties waar een groot aantal partijen betrokken is. In die situatie werken we inmiddels met twee procesbegeleiders.

In 2018 is er in drie zaken gevraagd om de hulp van een of meer procesbegeleiders. In een geval was er behoefte aan een nadere verduidelijking naar aanleiding van een brief van de gemeente. De inzet van een procesbegeleider maakte dat het gesprek in goede harmonie is verlopen.

In een ander geval betrof het een conflict tussen burgers waarin het draaide om een privaatrechtelijke verhouding. De gemeente had in deze kwestie een bepalende rol gespeeld. Hoewel er in dit conflict geen oplossing is bereikt, werd de inzet van de gemeente om te komen tot een oplossing gewaardeerd.

In een ander conflict heeft de gemeente gepoogd tot een oplossing te komen in een conflict waarbij één partij zich benadeeld voelde ten opzichte van de andere partij. Hoewel er in eerste instantie geen overeenstemming is bereikt zijn partijen later opnieuw in gesprek gegaan om tot een oplossing te komen.

Het coördinatiepunt kan ook helpen bij de vraag of een mediation zinvol is en bij het doorverwijzen naar een mediator. Verwijzing naar een mediator vindt plaats als het conflict zodanig geëscaleerd is, dat een gesprek met uitsluitend een interne medewerker, zoals een procesbegeleider, niet zinvol wordt geacht. Hierbij wordt een algemeen gangbare lijst van indicaties en contra-indicaties gebruikt. Indicaties zijn bijvoorbeeld: er is sprake van onderhandelingsruimte, partijen hebben een doorlopende relatie met elkaar, er bestaat een emotionele component in het conflict tussen partijen, partijen verwachten dat een gerechtelijke procedure geen oplossing biedt en/of duurder is dan bemiddelen, partijen erkennen dat er sprake is van een conflict en willen het conflict snel opgelost zien. Contra-indicaties zijn bijvoorbeeld: een partij kan zichzelf niet adequaat vertegenwoordigen en heeft geen bijstand, een partij dreigt met strafrechtelijke aangifte, partijen zijn concurrenten in een hoog geconcentreerde markt, de sleutelfiguren willen niet, het gaat om het principe, waarover de rechter moet beslissen.

De gemeente Zwolle heeft een vaste pool van onafhankelijke deskundige (MfN gecertificeerde) mediators, die geen relatie hebben met de gemeente Zwolle en veel ervaring als mediator. Deze pool bestaat uit drie mediators. In 2017 is er in een langslpende zaak beroep gedaan op de mediatorpool. Deze zaak loopt nog. In een andere casus is een externe mediator ingeschakeld en heeft dat geleid tot een oplossing van het geschil.

De gemeente Zwolle wordt wel benaderd over de vorming van mediationpools met andere gemeenten. Hier wordt nog onderzoek naar gedaan. Achtergrond is dat mediators in dienst bij de gemeente in de andere gemeente onafhankelijker zijn werk kan doen. Tot nu toe is er afgelopen jaren incidenteel gevraagd om de inzet van een Zwolse mediator in een andere gemeente.

Premediation

Het bezwaarschriftenproces met de prominente rol voor premediation heeft ertoe geleid dat ook bij primaire afdelingen in de werkprocessen aandacht is om de principes van mediationvaardigheden op te nemen in de werkprocessen. De verbetering van de dienstverlening speelt daarbij een belangrijke rol. Ook worden mediationvaardigheden (de vaardigheid om premediation toe te passen) gezien als een onderdeel van DNA Zwolle.

In de dagelijkse praktijk passen medewerkers hierdoor vaker premediation toe. Er wordt eerder een gesprek aangegaan met partijen. De werkwijze van de sociale wijkteams is er op gericht om samen met de cliënt te komen tot een goede oplossing van hun problemen. We zien hier veel van de premediationvaardigheden terug. In 2018 is er door een stagiaire onderzoek gedaan naar de gevolgen van het al dan niet inzetten van het instrument premediation, de resultaten daarvan zullen in 2019 bekend worden.

4 Werkwijze bezwaarschriften

4.1 Ambtelijk horen

In 2013 is de mogelijkheid van het invoeren van ambtelijk horen ingevoerd. Uitgangspunt is dat bezwaarden ambtelijk worden gehoord. Alleen complexe en personele bezwaarschriften worden overgedragen aan de Adviescommissie bezwaarschriften. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om politiek gevoelige zaken, de diversiteit van de betrokken belangen of het grote aantal bezwaarmakers.

Van de afgehandelde bezwaarschriften is 53% afgehandeld met toepassing van de hele procedure (hoorzitting, advies en besluit op bezwaarschrift). Daarvan is bij 98% van de behandelde bezwaarschriften ambtelijk horen toegepast.

4.2 Adviescommissie bezwaarschriften

De Adviescommissie bezwaarschriften (verder: de Adviescommissie) heeft tot taak op verzoek advies uit te brengen aan de verschillende bestuursorganen binnen de gemeente Zwolle, waaronder het college, de raad en de burgemeester, over bezwaarschriften die zijn ingediend tegen de door de afzonderlijke bestuursorganen genomen besluiten.

De Adviescommissie is een externe commissie en voldoet aan de eisen van artikel 7:13 van de Algemene wet bestuursrecht (verder: Awb) betreffende de onafhankelijkheid. De (vice-)voorzitter(s) en de (plaatsvervangende) leden maken geen deel uit van de Zwolse bestuursorganen en zijn evenmin werkzaam onder hun verantwoordelijkheid.

De Adviescommissie is verdeeld in een Personeelskamer en een gecombineerde Algemene/ Sociale Kamer. Een kamer bestaat uit een (vice-)voorzitter en twee leden. De Adviescommissie wordt ondersteund door ambtelijke secretarissen.

De gecombineerde Algemene/ Sociale Kamer brengt advies uit over bezwaarschriften die zijn ingediend tegen besluiten over sociale wetgeving, zoals de Participatiewet en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (verder: Wmo 2015) en over besluiten over algemene zaken zoals de Wet administratieve bepalingen omgevingsrecht, de Algemene Plaatselijke Verordening (verder: APV), parkeervergunningen, subsidiebeschikkingen en verkeersbesluiten. Deze Adviescommissie is in het jaar 2018 één keer bijeen gekomen voor de behandeling van vijf bezwaarschriften over hetzelfde besluit.

De Personeelskamer brengt advies uit over bezwaarschriften die zijn ingediend inzake personeelsaangelegenheden. De Personeelskamer van de Adviescommissie is vier keer bijeengekomen in 2018.

4.3 Samenstelling van de commissie

In het jaar 2018 is de samenstelling van de Adviescommissie bezwaarschriften niet gewijzigd.

Een overzicht van de voorzitter, vice-voorzitters en de leden is als bijlage bij dit verslag opgenomen.

4.4 Resultaten werkvelden

4.4.1. Sociale Zaken

Zoals reeds in paragraaf 4.2 is aangegeven, betreft dit bezwaarschriften die in het kader van de sociale wetgeving zijn ingediend. Het gaat dan met name om de Participatiewet, de Wmo 2015 en enkele andere regelingen op sociaal gebied, zoals het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004.

In het jaar 2018 zijn 303 bezwaarschriften ingediend, vergelijkbaar met 2017 en het meerjarig gemiddelde (306).

Een overzicht van het aantal ingediende bezwaarschriften in 2018 :

Participatiewet :	218
WMO :	31
Overig :	54 (bijvoorbeeld leerlingenvoer, gehandicapten- parkeerkaart en schulddienstverlening)

Mede naar aanleiding van de behandeling van bezwaarschriften zijn de contacten tussen Juridische Zaken en de Sociaal Wijkteams Zwolle geïntensiveerd en is het beleid omtrent huishoudelijke ondersteuning op grond van de Wmo 2015 nader vorm gegeven.

Er vindt een periodieke terugkoppeling plaats aan de primaire afdelingen van de lessen die uit bezwaarprocedures zijn getrokken. Het doel van deze terugkoppeling is de juridische kwaliteit bij de primaire afdelingen te verbeteren en bezwaarprocedures in de toekomst te voorkomen.

Noemenswaardig is ook het geringe aantal bezwaarschriften dat betrekking heeft op de Jeugdwet, terwijl dit een groot onderdeel is van het werkveld sociaal domein.

In het jaar 2018 zijn geen bezwaarschriften van Sociale Zaken voorgelegd aan de Adviescommissie bezwaarschriften. 179 bezwaarschriften zijn afgehandeld na toepassing van ambtelijk horen.

Er zijn in totaal 307 bezwaarschriften op het werkveld Sociale Zaken afgehandeld. Het gaat hierbij niet alleen om bezwaarschriften uit 2018, maar ook om bezwaarschriften die in 2017 zijn ingediend en in 2018 zijn behandeld.

Van het totaal aantal afgehandelde bezwaarschriften zijn 104 bezwaarschriften ingetrokken. Dit is 34% van het aantal behandelde bezwaarschriften. 24 bezwaarschriften (8%) zijn niet-ontvankelijk verklaard.

Van de met een hoorzitting behandelde bezwaarschriften zijn 142 bezwaarschriften (80%) ongegrond verklaard en 37 bezwaarschriften (20%) zijn gegrond of deels gegrond verklaard.

Op 1 januari 2019 stonden nog 86 bezwaarschriften open.

4.4.2 Algemene Zaken

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

In het jaar 2018 zijn 249 bezwaarschriften ingediend. In 2017 waren dit er 152, in 2016 224.

Van de ingediende bezwaarschriften hadden 51 betrekking op het besluit om een vijfde coffeeshop toe te staan.

Een overzicht van het aantal ingediende bezwaarschriften in 2018:

Wabo, BAG, planschade:	50
Handhaving	: 61
Verkeer, parkeren	: 42
Subsidies	: 2
Overig	: 94

Onder de categorie "Overig" vallen bezwaarschriften die zijn ingediend tegen besluiten op basis van de APV, de Wet Gemeentelijke Basisadministratie (verder: GBA) en andere bijzondere wet- en regelgeving. Daaronder ook 51 bezwaarschriften die betrekking hadden op het toestaan van een vijfde coffeeshop.

In het jaar 2018 zijn vijf bezwaarschriften Algemene Zaken voorgelegd aan de Adviescommissie bezwaarschriften.

Er zijn in totaal 177 bezwaarschriften op het werkveld Algemene Zaken afgehandeld tegen 176 in 2017 en 235 in 2016. Het gaat hierbij niet alleen om bezwaarschriften die in 2018 zijn ingediend, maar ook om bezwaarschriften die in de jaren daarvoor zijn ingediend en in 2018 zijn afgehandeld.

Van het totaal aantal afgehandelde bezwaarschriften zijn 129 bezwaarschriften ingetrokken. Dit is 72% van het aantal behandelde bezwaarschriften. 11 bezwaarschriften (6%) zijn niet-ontvankelijk verklaard.

37 bezwaarschriften zijn na het houden van een hoorzitting afgehandeld. Daarvan zijn 34 bezwaarschriften (92%) ongegrond verklaard en drie bezwaarschrift (8%) gegrond.

Er stonden op 1 januari 2019 nog 97 bezwaarschriften open.

4.3.3 De Personeelskamer

De Personeelskamer behandelt de door medewerkers van de gemeente Zwolle ingediende bezwaarschriften inzake rechtspositionele besluiten.

Gelet op het karakter van deze bezwaarschriften en de onderlinge verhoudingen is er bij de procesaanpassing voor gekozen de behandelwijze niet te veranderen. De Adviescommissie bezwaarschriften wordt gevraagd advies uit te brengen over de bezwaren en dit advies wordt meegewogen bij de besluitvorming.

De Personeelskamer behandelt ook bezwaarschriften inzake rechtspositionele besluiten ingediend door medewerkers van de gemeente Kampen.

In het jaar 2018 zijn bij de Personeelskamer 15 bezwaarschriften ingediend.

In 2017 waren er 28 ingediend en in 2016 13.

Er zijn 29 bezwaarschriften op het werkveld Personeelszaken afgehandeld in 2018.

Van het aantal afgehandelde bezwaarschriften zijn 7 bezwaarschriften ingetrokken, drie bezwaarschriften niet-ontvankelijk verklaard, 17 bezwaarschriften zijn ongegrond en twee gegrond verklaard.

Op 1 januari 2019 stonden er nog 9 zaken open.

De Adviescommissie bezwaarschriften bestond dit jaar uit de volgende (vice-)voorzitter(s) en leden:

Voorzitter : de heer mr. H.A. Lassche

Algemene Kamer / Sociale Kamer

Vice-voorzitters : de heer C.A. Ligtenbarg

Leden : mevrouw mr. J.E. Blekkenhorst
mevrouw mr. S. Breuls
mevrouw mr. H.G.M. Wammes

Personeelskamer

Vice-voorzitter : de heer A. van Driesten
Leden : mevrouw mr. C.E. Wolf
mevrouw mr. J. Höfte-Nijen Twilhaar
mevrouw mr. S.M. de Jong-Meijers