

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 2019

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 2019	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 3% 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 2019 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 2019 is, nadat met bezwaarde in gesprek is gegaan, 43% van de behandelde bezwaarschriften ingetrokken of op een andere wijze afgehandeld.

In 95% van de hoorzittingen is ambtelijk horen toegepast. Van de met hoorzitting behandelde bezwaarschriften was 20% niet-ontvankelijk en 65% ongegrond.

2 Totaaloverzicht

2.1 Instroom en uitstroom van bezwaarschriften

2.1.1 Toelichting

In 2019 zijn 581 bezwaarschriften ingediend. Dit aantal is hoger dan in 2018 (567) en 2017 (483). En ook hoger dan het gemiddelde over de afgelopen zeven jaren (534)

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

In 2019 zijn 624 bezwaarschriften behandeld.

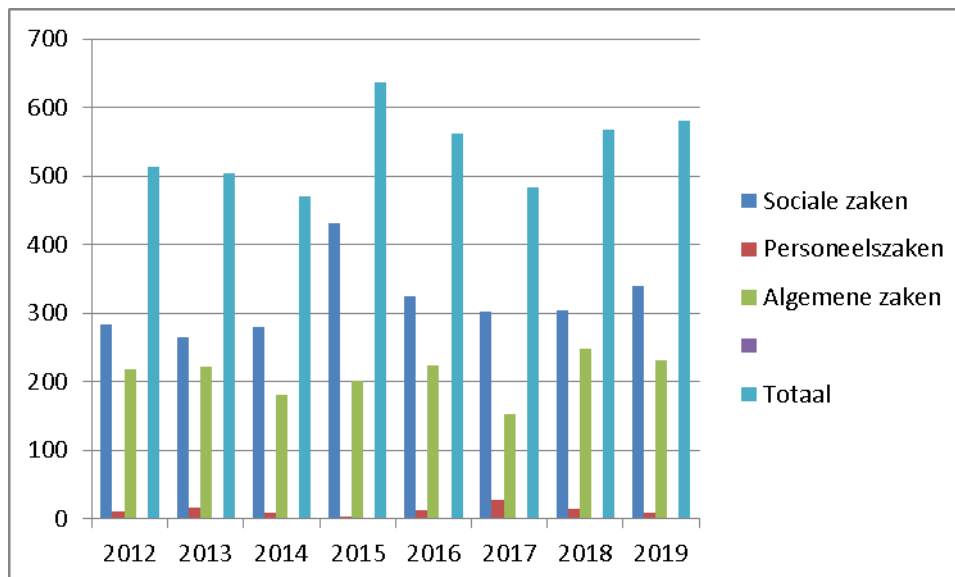
Van de afgehandelde bezwaarschriften is 57% afgehandeld met toepassing van de hele procedure (hoorzitting, advies en besluit op bezwaarschrift). Daarvan is bij 95% van de ingediende bezwaarschriften ambtelijk horen toegepast.

De overige bezwaarschriften zijn op andere wijze opgelost, zoals een nieuw besluit nemen of intrekking van het bezwaar. Dit percentage is 43% in 2019.

Het toepassen van mediationvaardigheden heeft hier een bijdrage aan geleverd.

2.1.2 Totaalcijfers; grafieken en tabellen

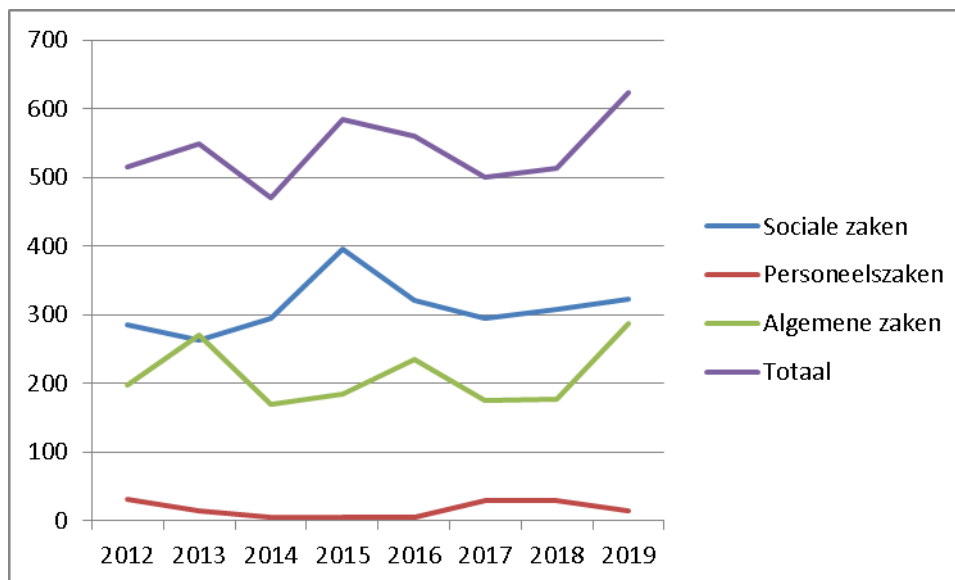
Aantal ingediende bezwaarschriften



Ingediend

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Sociale Zaken	284	265	280	432	325	303	303	340
Personeelszaken	11	17	9	3	13	28	15	9
Algemene Zaken	218	222	181	202	224	152	249	232
Totaal	513	504	470	637	562	483	567	581

Aantal behandelde bezwaarschriften



Behandeld

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Sociale Zaken	286	264	294	395	321	294	307	323
Personeelszaken	32	14	7	5	5	30	29	14
Algemene Zaken	197	271	170	185	235	176	177	287
Totaal	515	549	471	585	561	500	513	624

2.1.3 Vergelijking 2011 tot en met 2019

Totaalcijfers								
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
A. openstaand op 1 januari	174	177	126	114	143	145	143	147
B. binnengekomen	513	504	470	637	562	483	567	581
A. + B.	687	681	595	751	705	628	710	728
afgehandeld in jaar	515	549	471	585	560	500	513	624
Openstaande werkvoorraad op								
31 december	172	132	124	166	145	128	197	104

onderverdeling afgehandeld:	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>ingetrokken</i>	208	307	257	331	246	218	240	228
	40%	56%	55%	57%	45%	44%	47%	43%
<i>beslissing op bezwaar</i>	307	242	213	254	311	282	273	396
	60%	44%	45%	43%	55%	56%	53%	57%

onderverdeling beslissing op bezwaar:	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>(kennelijk) niet-ontvankelijk</i>	36	27	27	35	62	33	38	81
	11%	11%	13%	14%	20%	12%	14%	20%
<i>ongegrond</i>	217	170	162	169	209	202	193	256
	71%	70%	76%	67%	67%	71%	71%	65%
<i>(deels) gegrond</i>	54	45	24	50	40	47	42	59
	18%	19%	11%	19%	13%	17%	15%	15%

2.2 Behandeltermijnen

De naleving van de wettelijke behandeltermijnen is in 2019 vergelijkbaar met vorig jaar.

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

2.3 Beroepsprocedures en voorlopige voorzieningen

Het aantal beroepszaken is hoger dan vorig jaar en het aantal voorlopige voorzieningen is gelijk aan het voorgaande jaar

	(Hoger) beroep 2013	(Hoger) beroep 2014	(Hoger) beroep 2015	(Hoger) beroep 2016	(Hoger) beroep 2017	(Hoger) beroep 2018	(Hoger) beroep 2019
Sociale Zaken	51	46	26	55	49	60	81
Personeelszaken	0	0	0	2	4	6	5
Algemene zaken	23	27	27	24	20	21	28
Totaal	74	73	53	81	73	87	114

In 2019 zijn 119 (hoger) beroepschriften behandeld. Daarvan zijn er 51 ongegrond, 24 (deels) gegrond, 14 niet-ontvankelijk verklaard en 30 ingetrokken. Van de nog openstaande zaken, 78, betreffen 22 zaken hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep en twee bij de Raad van State.

Voorlopige voorzieningen

Voorlopige voorzieningen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Sociale Zaken	6	10	9	6	14	16	10
Personeelszaken	0	1	1	0	2	0	0
Algemene zaken	9	4	14	6	6	4	10
Totaal	15	15	24	12	22	20	20

Van behandelde verzoeken om een voorlopige voorziening is één niet-ontvankelijk verklaard, één toegewezen, 11 zijn afgewezen en 11 ingetrokken.

3 (Pre)mediation

3.1 Wat wordt verstaan onder (pre)mediation

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.

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

Bij het coördinatiepunt (pre)mediation kunnen medewerkers terecht voor het inschakelen van een procesbegeleider en voor vragen rondom (pre) mediation. 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 2019 is er in twee zaken gevraagd om de hulp van een of meer procesbegeleiders. In beide gevallen is het tot een bevredigende oplossing gekomen. Eén zaak was een kwestie waar partijen eerder al eens in gesprek waren geweest maar er nu wel tot een bevredigende oplossing kon worden gekomen. In een andere zaak ging het om een kwestie rondom een manifestatieterrein. Ook in dat geval is het tot een bevredigende oplossing gekomen.

We hebben wel gemerkt dat er in 2019 vaker advies is gevraagd door medewerkers hoe men een bepaalde zaak zou kunnen aanpakken.

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.

In een langsepende kwestie heeft de gemeente met succes een mediationtraject ingezet. De gemeente was zelf partij. In dit geval is een bevredigende oplossing gevonden.

Premediation

In het werkproces behandeling bezwaarschriften wordt bij alle binnengekomen bezwaarschriften premediation toegepast en dit heeft tot goede resultaten geleid.

Het bezwaarschriftenproces met de prominente rol voor premediation heeft er eveneens toe 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 'Op Koers' binnen de gemeente 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 2019 is er door een stagiaire onderzoek gedaan naar de gevolgen van het al dan niet inzetten van het instrument premediation. Uit dit onderzoek is gebleken dat premediation inzetten nog steeds een doeltreffende methode is om bezwaarschriften op te lossen. In de gevallen waarin er premediation werd toegepast wordt er vaker een bevredigende oplossing gevonden die vervolgens leidt tot een intrekking, dan in de gevallen waar in geen premediation wordt toegepast. In principe wordt in alle gevallen premediation toegepast. Bij hoge uitzondering gebeurt dat niet. Deze methode wordt dus ook de komende jaren voortgezet.

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 57% afgehandeld met toepassing van de hele procedure (hoorzitting, advies en besluit op bezwaarschrift). Daarvan is bij 95% 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 2019 zes keer bijeen gekomen. Tijdens één hoorzitting zijn 51 bezwaarschriften behandeld over hetzelfde besluit: toestemming vijfde coffeeshop.

De Personeelskamer brengt advies uit over bezwaarschriften die zijn ingediend inzake personeelsaangelegenheden. De Personeelskamer van de Adviescommissie is vijf keer bijeengekomen in 2019.

4.3 Samenstelling van de commissie

In het jaar 2019 is de samenstelling van de Adviescommissie bezwaarschriften gewijzigd.

De vice-voorzitter van de Personeelskamer heeft in februari 2019 afscheid genomen. Eén van de leden van de Personeelskamer is benoemd tot vice-voorzitter. Per 1 januari 2020 is de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) in werking getreden. Dat heeft tot gevolg dat de Personeelskamer van de Adviescommissie, na afhandeling van nog lopende bezwaarschriften, haar werkzaamheden zal beëindigen.

De benoemingstermijn van de voorzitter en een vice-voorzitter is in 2019 geëindigd. In plaats daarvan zijn een nieuwe voorzitter en vice-voorzitter benoemd en een extra lid.

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 2019 zijn 340 bezwaarschriften ingediend, een hoger aantal dan in 2018 (303) en het meerjarig gemiddelde (313).

Een overzicht van het aantal ingediende bezwaarschriften in 2019 :

Participatiewet :	245
WMO :	49
Overig :	46 (bijvoorbeeld leerlingenvoer, gehandicapten- parkeerkaart en schulddienstverlening)

De bezwaarschriften die betrekking hebben op de Participatiewet gaan vaak over terugvordering van bijstand of boetes. Team Handhaving heeft in samenwerking met onder andere Juridische Zaken de standaard tekstblokken van de besluiten herschreven om deze begrijpelijker te maken. Hiermee wordt geprobeerd om het aantal bezwaren tegen terugvorderingsbesluiten en opgelegde boetes zoveel mogelijk te voorkomen.

In het jaar 2019 zijn geen bezwaarschriften van Sociale Zaken voorgelegd aan de Adviescommissie bezwaarschriften. 179 bezwaarschriften zijn afgehandeld na toepassing van ambtelijk horen.

Er zijn in totaal 323 bezwaarschriften op het werkveld Sociale Zaken afgehandeld. Het gaat hierbij niet alleen om bezwaarschriften uit 2019, maar ook om bezwaarschriften die in 2018 zijn ingediend en in 2019 zijn behandeld.

Van het totaal aantal afgehandelde bezwaarschriften zijn 91 bezwaarschriften ingetrokken. Dit is 29% van het aantal behandelde bezwaarschriften. 31 bezwaarschriften (10%) zijn niet-ontvankelijk verklaard.

Van de met een hoorzitting behandelde bezwaarschriften zijn 146 bezwaarschriften (76%) ongegrond verklaard en 47 bezwaarschriften (24%) zijn gegrond of deels gegrond verklaard.

Op 1 januari 2020 stonden nog 71 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 2019 zijn 232 bezwaarschriften ingediend. In 2018 waren dit er 249.

Een overzicht van het aantal ingediende bezwaarschriften in 2019:

Wabo, BAG, planschade:	69
Handhaving	: 104
Verkeer, parkeren	: 37
Subsidies	: 8
Overig	: 14

Onder de categorie "Overig" vallen bezwaarschriften die zijn ingediend tegen besluiten op basis van de APV, de Wet Basisregistratie personen (Brp) en andere bijzondere wet- en regelgeving.

In het jaar 2019 zijn 56 bezwaarschriften Algemene Zaken voorgelegd aan de Adviescommissie bezwaarschriften en behandeld tijdens vijf vergaderingen. Daaronder 51 bezwaarschriften die betrekking hadden op het besluit om een vijfde coffeeshop toe te staan.

Er zijn in totaal 287 bezwaarschriften op het werkveld Algemene Zaken afgehandeld tegen 177 in 2018. Het gaat hierbij niet alleen om bezwaarschriften die in 2019 zijn ingediend, maar ook om bezwaarschriften die in de jaren daarvoor zijn ingediend en in 2019 zijn afgehandeld. Daaronder 51 bezwaarschriften die betrekking hadden op het besluit om een vijfde coffeeshop toe te staan.

Van het totaal aantal afgehandelde bezwaarschriften zijn 137 bezwaarschriften ingetrokken. Dit is 48% van het aantal behandelde bezwaarschriften. 48 bezwaarschriften (17%) zijn niet-ontvankelijk verklaard. 99 bezwaarschriften zijn na het houden van een hoorzitting afgehandeld. Daarvan zijn 96 bezwaarschriften (97%) ongegrond verklaard en drie bezwaarschriften (3%) (deels) gegrond.

Een aantal bijzondere zaken die in 2019 aan de orde kwamen, hadden betrekking op de sluiting van een horecagelegenheid, een vergunning voor een coffeeshop en handhavingskwestie tegen het plaatsen van en het wonen in woonwagens op een parkeerplaats.

Er stonden op 1 januari 2020 nog 29 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 2019 zijn bij de Personeelskamer 9 bezwaarschriften ingediend.

In 2018 waren er 15 ingediend.

Er zijn 14 bezwaarschriften op het werkveld Personeelszaken afgehandeld in 2019.

Van het aantal afgehandelde bezwaarschriften zijn twee bezwaarschriften niet-ontvankelijk verklaard, 10 bezwaarschriften zijn ongegrond en twee gegrond verklaard.

Per 1 januari 2020 is de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (WNRA) in werking getreden. Na deze datum vervallen de werkzaamheden van de Personeelskamer. Wel worden nog lopende bezwaarschriften afgehandeld

Op 1 januari 2020 stond er nog één bezwaarschrift open.

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

Voorzitter : de heer mr. H.A. Lassche (tot 3 december 2019)
de heer mr. M.H.E. Mathon (vanaf 3 december 2019)

Algemene Kamer / Sociale Kamer

Vice-voorzitters : de heer C.A. Ligtenbarg (tot 3 december 2019)
de heer L. van der Tol (vanaf 3 december 2019)

Leden : mevrouw mr. J.E. Blekkenhorst
mevrouw mr. S. Breuls
mevrouw mr. H.G.M. Wammes
mevrouw mr. A.D. Haya (vanaf 3 december 2019)

Personeelskamer

Vice-voorzitter : de heer A. van Driesten (tot 1 maart 2019)
mevrouw mr. J. Höfte-Nijen Twilhaar (vanaf 1 maart 2019)

Leden : mevrouw mr. C.E. Wolf
mevrouw mr. J. Höfte-Nijen Twilhaar (tot 1 maart 2019)
mevrouw mr. S.M. de Jong-Meijers