

Juridische Zaken

Stadhuis
Grote Kerkplein 15
Postbus 10007
8000 GA Zwolle

Telefoon (038) 498 21 05
mp.de.boer@zwolle.nl

www.zwolle.nl

Bezwaarschriftenbehandeling

jaarverslag 2021

Datum	29 maart 2022
Titel	Bezwaarschriftenbehandeling

Inhoud

1	Inleiding	4
1.1	Indeling	4
1.2	Samenvatting	5
2	Totaaloverzicht	6
2.1	Instroom en uitstroom van bezwaarschriften	6
2.1.1	Toelichting	6
2.1.2	Totaalcijfers; grafieken en tabellen	6
2.2	Behandeltermijnen	7
2.3	Beroepsprocedures en voorlopige voorzieningen	8
3	(Pre)mediation	9
3.1	Wat wordt verstaan onder (pre)mediation	9
3.2	Coördinatiepunt (pre)mediation	9
4	Werkwijze bezwaarschriften	11
4.1	Ambtelijk horen	11
4.2	Adviescommissie bezwaarschriften	11
4.3	Samenstelling van de commissie	11
4.4	Resultaten werkvelden	12
4.4.1	Sociale Zaken	12
4.4.2	Algemene Zaken	13
Bijlage	Samenstelling commissie:	15

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, wordt 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 2021 is toegelicht in hoofdstuk 4.

Een samenvatting vindt u in hoofdstuk 1.2 (op bladzijde 5).

1.2 Samenvatting

Het aantal ingediende bezwaarschriften (460) in 2021 is 12% lager dan vorig jaar (524) en is ook lager dan het gemiddelde over de voorgaande zeven jaren (546). De bezwaarschriften (en beroepschriften) zijn complexer geworden en de behandeling ervan vraagt meer tijd. Het percentage dat binnen de wettelijke termijn is afgedaan is vergelijkbaar met het voorgaande jaar, te weten circa 90%.

Als doelstelling voor 2021 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 2021 is, nadat met bezwaarde in gesprek is gegaan, 52% 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 14% niet-ontvankelijk, 20% gegrond.

2 Totaaloverzicht

2.1 Instroom en uitstroom van bezwaarschriften

2.1.1 Toelichting

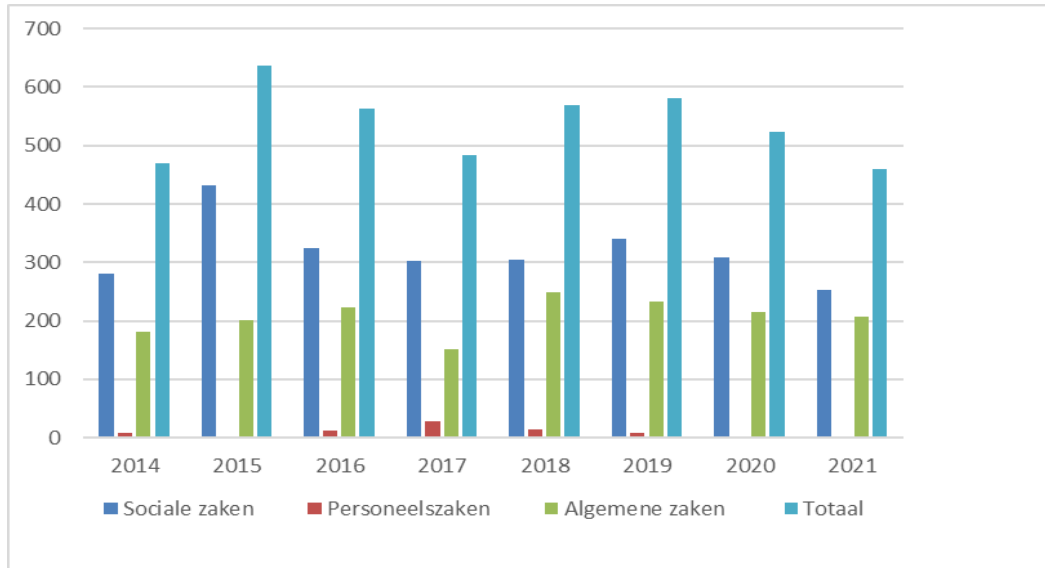
In 2021 zijn 460 bezwaarschriften ingediend. Dit aantal is lager dan in 2020 (524) en 2019 (581). En ook lager dan het gemiddelde over de afgelopen zeven jaren (546).

In totaal zijn 498 bezwaarschriften behandeld, 23 zaken zijn doorgezonden. Van de afgehandelde bezwaarschriften is 48% (2020: 59%) afgehandeld met toepassing van de hele procedure (hoorzitting, advies en besluit op bezwaarschrift). Daarvan is bij 95% (2020: 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 52% in 2021 (2020: 41%) Het toepassen van mediationvaardigheden heeft hier een bijdrage aan geleverd.

2.1.2 Totaalcijfers; grafieken en tabellen

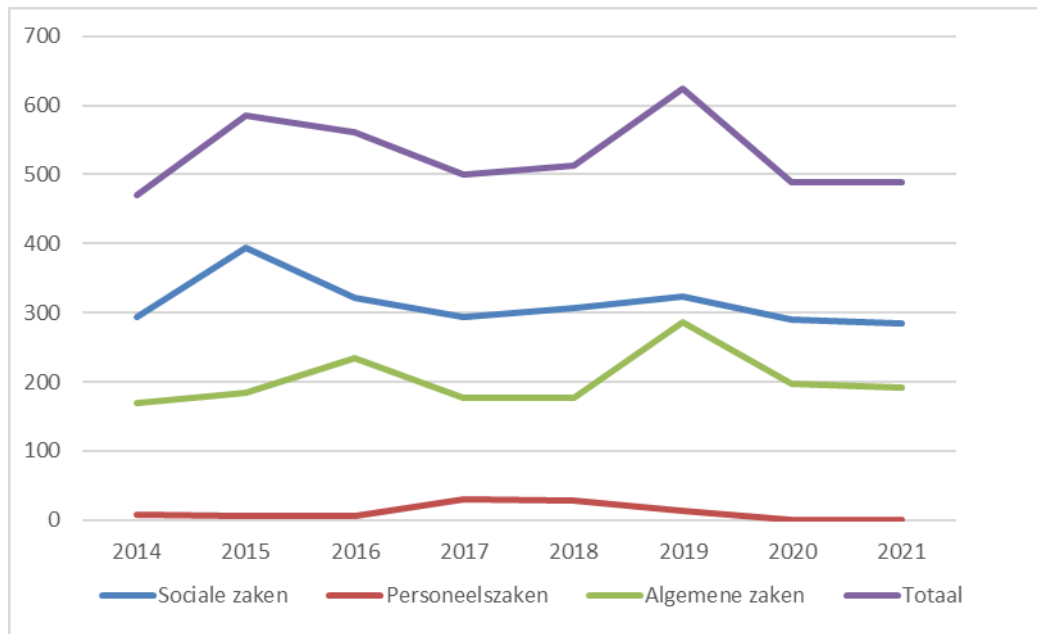
Aantal ingediende bezwaarschriften



Ingediend

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Sociale Zaken	280	432	325	303	303	340	309	253
Personeelszaken	9	3	13	28	15	9	0	0
Algemene Zaken	181	202	224	152	249	232	215	207
Totaal	470	637	562	483	567	581	524	460

Aantal behandelde bezwaarschriften



Behandeld

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Sociale Zaken	294	395	321	294	307	323	290	284
Personeelszaken	7	5	5	30	29	14	0	0
Algemene Zaken	170	185	235	176	177	287	198	191
Totaal	471	585	561	500	513	624	488	475

2.2 Behandeltermijnen

De naleving van de wettelijke behandeltermijnen is in 2021 vergelijkbaar met vorig jaar.

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

2.3 Beroepsprocedures en voorlopige voorzieningen

Het aantal beroepszaken is lager dan vorig jaar en ook het aantal voorlopige voorzieningen is lager dan het voorgaande jaar.

	(Hoger) beroep 2015	(Hoger) beroep 2016	(Hoger) beroep 2017	(Hoger) beroep 2018	(Hoger) beroep 2019	(Hoger) beroep 2020	(Hoger) beroep 2021
Sociale Zaken	26	55	49	60	81	50	48
Personeelszaken	0	2	4	6	5	0	0
Algemene zaken	27	24	20	21	28	19	18
Totaal	53	81	73	87	114	69	66

In 2021 zijn 41 (hoger) beroepschriften behandeld. Daarvan zijn er 28 ongegrond verklaard, 1 niet-ontvankelijk en zijn er 10 ingetrokken. Twee zaken zijn doorverwezen naar een ander bevoegd gezag. Van de nog openstaande zaken, 61, betreffen 16 zaken hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep en drie bij de Raad van State.

Voorlopige voorzieningen

Voorlopige voorzieningen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Sociale Zaken	9	6	14	16	10	13	9
Personeelszaken	1	0	2	0	0	0	0
Algemene zaken	14	6	6	4	10	4	0
Totaal	24	12	22	20	20	17	9

Van de 13 behandelde verzoeken om een voorlopige voorziening zijn er 4 niet-ontvankelijk verklaard, 3 zijn afgewezen en 6 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.

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 eind augustus 2008 ingesteld. 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 2021 is er vier keer een beroep gedaan op een procesbegeleider uit de pool. In een geval betrof het een bemiddelingsgesprek waarin er een verschil van mening was tussen burens waarbij de gemeente betrokken was. In 2020 was er reeds een poging tot een gesprek geweest. De burens hebben hun geschil bijgelegd.

In een andere zaak was de vraag of er nu sprake is van een klacht of dat bemiddeling beter zou zijn. Iemand had een hek op gemeentegrond geplaatst en klaagde tevens over het feit dat de gemeente daartegen optrad en de manier waarop. In deze zaak is ervoor gekozen om te kijken of er door bemiddeling een voor gemeente en betrokkene een duurzame oplossing te bereiken. De bemiddeling was in 2021 nog niet afgesloten.

In een tweetal zaken werd een procesbegeleider ingezet in planologische zaken. In de eerste zaak betrof het een gesprek tussen indieners van zienswijzen, de gemeente en een projectontwikkelaar. Het gesprek vond via teams plaats en was een vervolg op een zaak uit 2020. De aangepaste plannen van de projectontwikkelaar zijn besproken en er is ruimte gegeven aan de bewoners om daarop te reageren. Vervolgens is de planologische procedure voortgezet.

In een andere zaak betrof het een ingelast gesprek tussen buurt en initiatiefnemers voor een outdoor centre. De planologische procedure was afgerond, er was een beperkt aantal zienswijzen ingediend, maar de gemeenteraad merkte dat er onrust was over de plannen die verwezenlijkt zouden gaan worden. Twee procesbegeleiders hebben een avond geleid met ca 35 deelnemers, initiatiefnemers en gemeenteambtenaren, waar voor- en tegenstanders van de plannen met de gemeente en de initiatiefnemers en soms met elkaar in gesprek gingen.

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.

Premediation

Sinds 1 januari 2013 is het werkproces behandeling bezwaarschriften in werking getreden waarbij bij alle binnengekomen bezwaarschriften premediation een belangrijk onderdeel is geworden en heeft dit tot goede resultaten geleid.

Het nieuwe 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. Bij het SWT is er in 2021 een training gegeven over mediationvaardigheden. Deze training zal in 2022 verder uitgewerkt 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 48% afgehandeld met toepassing van de hele procedure (hoorzitting, advies en besluit op bezwaarschrift). Daarvan is bij 95% van de behandelde bezwaarschriften ambtelijk horen toegepast. In verband met de maatregelen rond het Coronavirus heeft dit horen veelal digitaal plaatsgevonden.

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 en de leden maken geen deel uit van de Zwolse bestuursorganen en zijn evenmin werkzaam onder hun verantwoordelijkheid. De Adviescommissie wordt ondersteund door ambtelijke secretarissen.

Deze Adviescommissie is in het jaar 2021 één keer bijeengekomen om te adviseren over één bezwaarschrift Algemene Zaken. Deze vergadering heeft in verband met de coronamaatregelen via teams plaatsgevonden.

4.3 Samenstelling van de commissie

In het jaar 2021 is de samenstelling van de Adviescommissie bezwaarschriften niet gewijzigd.

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

4.4 Resultaten werkvelden

4.4.1 Sociale Zaken

Zoals 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 bijstandsverlening zelfstandigen 2004.

In het jaar 2021 zijn 253 bezwaarschriften ingediend, een lager aantal dan in 2020 (309) en het meerjarig gemiddelde (327).

Een overzicht van het aantal ingediende bezwaarschriften in 2021 :

Participatiewet :	185
WMO :	14
Overig :	54 (bijvoorbeeld leerlingenvoer, gehandicapten-parkeerkaart en schulddienstverlening)

Vanwege de maatregelen rondom COVID-19 zijn er diverse (tijdelijke) regelingen in het leven geroepen, zoals de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo) en de Tijdelijke ondersteuning noodzakelijke kosten (TONK). Tegen besluiten op grond van de Tozo en de TONK kan bezwaar worden gemaakt. Dit is in 2021 in totaal 22 keer gedaan. Daarvan zijn 8 bezwaarschriften ingetrokken, 4 ongegrond verklaard, 1 niet-ontvankelijk, 1 gedeeltelijk gegrond en 8 zijn nog niet afgehandeld.

In het jaar 2021 zijn geen bezwaarschriften van Sociale Zaken voorgelegd aan de Adviescommissie bezwaarschriften. 182 bezwaarschriften zijn afgehandeld na toepassing van ambtelijk horen.

Er zijn in totaal 284 bezwaarschriften op het werkveld Sociale Zaken afgehandeld (2021: 290). Het gaat hierbij niet alleen om bezwaarschriften uit 2021, maar ook om bezwaarschriften die in 2020 zijn ingediend en in 2021 zijn behandeld.

Van het totaal aantal afgehandelde bezwaarschriften zijn 101 bezwaarschriften ingetrokken (2020: 74). Dit is 36% van het aantal behandelde bezwaarschriften (2021: 26%). 22 bezwaarschriften (8%) zijn niet-ontvankelijk verklaard (2021: 34 - 12%).

Van de met een hoorzitting behandelde bezwaarschriften zijn 122 bezwaarschriften (43%) ongegrond verklaard (2021: 130 - 72%) en 38 bezwaarschriften (13%) zijn gegrond of deels gegrond verklaard (2021: 50 - 28%).

Op 1 januari 2022 stonden nog 50 bezwaarschriften open (2021: 74).

Bevindingen Sociale Zaken:

Ook het afgelopen jaar hebben wij intensief contact gehad met de primaire afdelingen binnen het Sociaal Domein. Zo nemen wij per toerbeurt deel aan het overleg van de Sociale Wijkteams op het gebied van Wmo en Jeugd. Ook sluiten we, eveneens per toerbeurt, aan bij het overleg van de afdeling Inkomensondersteuning.

Om bevindingen breder in de organisatie terug te koppelen, hebben we gekozen voor een integrale terugkoppeling van bevindingen uit de bezwaar- en beroepsprocedures door middel van een (halfjaar)verslag. Deze bevindingen kunnen aanleiding zijn om met elkaar in gesprek te gaan om tot verbetering te komen van beleid en/of uitvoering. Op deze manier blijven we als organisatie met elkaar in verbinding en weten we van elkaar wat er speelt.

Een opvallende trend is dat er sinds de Toeslagenaffaire bij de rechtbanken meer aandacht lijkt te zijn voor de zogeheten 'menselijke maat' versus het zonder meer toepassen van de standaardregel. We verwachten dat deze trend zich voort zal zetten. Ook wij zijn ons hier meer van bewust bij de behandeling van bezwaren. Niet dat de menselijke maat voorheen niet in beeld was, maar de hele kwestie maakt dat we een extra kritische blik hebben. Hierdoor vraagt de behandeling van bezwaarschriften, die ook steeds complexer worden, meer tijd. Daarnaast constateren we dat bezwaarschriften Ook zien we dat bij beleid meer alertheid is ten aanzien van wat redelijk en evenredig is. Zo is het beleid over de vrijlating van giften veranderd na de zogeheten 'boodschappenaffaire'. Zowel bij beleid, uitvoering en bij bezwaar en beroep wordt dus nadrukkelijk rekening gehouden met de Toeslagenaffaire.

Als gevolg van de coronamaatregelen konden de ambtelijke hoorzittingen ook in 2021 niet op kantoor worden gehouden. Het horen via Teams is ons goed bevallen. Het is een goed werkende oplossing gebleken voor het niet op kantoor kunnen verschijnen. Ook de zittingen bij de rechtbank en de Centrale Raad van Beroep zijn goed verlopen. In de beginfase van corona werden zittingen afgeblazen. Inmiddels vinden deze met aangepaste regels plaats. Zo hangen er in de zittingszaal plexiglasplaten tussen de verschillende zitplaatsen, zodat je veilig kunt zitten en wordt er geen publiek toegelaten. Daarnaast wordt de mogelijkheid geboden om de zitting desgewenst digitaal te laten plaatsvinden. Wij maken zelf weinig van deze mogelijkheid gebruik en wonen zittingen voornamelijk fysiek bij.

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 2021 zijn 207 bezwaarschriften ingediend. In 2020 waren dit er 215.

Een overzicht van het aantal ingediende bezwaarschriften in 2021:

Wabo, BAG, planschade:	59
Handhaving	: 96
Verkeer, parkeren	: 25
Subsidies	: 9
Overig	: 18

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 2021 is één bezwaarschrift van Algemene Zaken voorgelegd aan de Adviescommissie.

Er zijn in totaal 191 bezwaarschriften op het werkveld Algemene Zaken afgehandeld tegen 198 in 2020. Het gaat hierbij niet alleen om bezwaarschriften die in 2021 zijn ingediend, maar ook om bezwaarschriften die in de jaren daarvoor zijn ingediend en in 2021 zijn afgehandeld.

Van het totaal aantal afgehandelde bezwaarschriften zijn 134 bezwaarschriften ingetrokken (2020: 106). Dit is 68% van het aantal behandelde bezwaarschriften (2021: 54%). 56 bezwaarschriften zijn na het houden van een hoorzitting afgehandeld (2021: 68). Daarvan zijn 35 bezwaarschriften (62%) ongegrond verklaard (2021: 58 - 86%) en 10 bezwaarschriften (18%) (deels) gegrond (2021: 10 - 14%). 11 bezwaarschriften (20%) zijn niet-ontvankelijk verklaard.

Er stonden op 1 januari 2022 nog 55 bezwaarschriften open (2021: 31).

Bevindingen Algemene Zaken:

Wij hebben het afgelopen jaar gemerkt dat de behandeling van bezwaren en beroepen complexer wordt en daarmee ingewikkelder. In 2021 zijn er een paar opvallende zaken en trends langsgekomen. Zo hebben wij gemerkt dat er meer besluiten zijn genomen op het gebied van openbare orde, zoals bijvoorbeeld in de drugshandhaving. Wij hebben meerdere zaken op dat gebied mogen behandelen, bijvoorbeeld over coffeeshops, maar ook sluiting van een woning of een drugsdealer op straat die een dwangsom kreeg. Ook zijn er een aantal zaken gerelateerd aan Corona langsgekomen, zoals aanwijzingsbesluiten op grond van de Tijdelijke wet maatregelen COVID-19 en besluiten over demonstraties (FDF).

Daarnaast merken wij een trend vanuit bezwaarmakers om in bepaalde typen zaken steeds vaker te vragen om de ‘menselijke maat’. Wij denken dat dit mogelijk een gevolg is van de toelagenaffaire.

Wat verder opvalt, is dat de motivering van besluiten nog steeds vaak gebrekkig is. In de beslissing op bezwaar kunnen wij dit meestal wel herstellen maar we gaan in overleg met de primaire afdelingen om te kijken of we hierin verandering kunnen brengen.

De meeste hoorzittingen hebben via teams plaatsgevonden. Dit is ons goed bevallen, en voor zover wij weten is het ook de aanwezige partijen steeds goed bevallen. Ook was dit altijd goed te regelen, met inachtneming van de 1,5 meter. Wij hebben zelfs al een keer een bijeenkomst hybride gehouden. Ook dat ging goed, en werd door alle partijen als een prettige bijeenkomst ervaren.

Datum
Titel

29 maart 2022
Bezwaarschriftenbehandeling

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

Voorzitter : de heer mr. M.H.E. Mathon

Vice-voorzitter : de heer L. van der Tol

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