



bezwaar

Zwolle

Bezwaarschriftenbehandeling
Jaarverslag 2022
april 2023

Inhoud

1	Inleiding	3
1.1	Indeling	3
1.2	Samenvatting	3
2	Totaaloverzicht	5
2.1	Instroom en uitstroom van bezwaarschriften	5
2.1.1	Toelichting	5
2.1.2	Totaalcijfers; grafieken en tabellen	5
2.2	Behandeltermijnen	7
2.3	Beroepsprocedures en voorlopige voorzieningen	7
3	(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

1. Inleiding

Jaarlijks wordt verslag uitgebracht van de behandeling van bezwaarschriften. Gekozen is voor een compact verslag waarin een totaalbeeld wordt geschetst en aan de verschillende vormen van afhandeling per werkveld aandacht wordt besteed.

Het is inmiddels 10 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. Er is dan bijvoorbeeld sprake van een politieke gevoelige kwestie, veel verschillende belangen of een groot aantal bezwaarmakers. Opvallend is dat het aantal zittingen van de Adviescommissie is toegenomen. In 2020 waren er vijf zittingen, in 2021 één en in 2022 zeven. Dit past ook bij de constatering dat de bezwaarschriften steeds complexer worden.

Een andere constatering is dat de Toeslagenaffaire en het verminderde vertrouwen in de overheid ook zijn weerslag heeft op de bezwaar- en beroepsprocedures. De motivering en evenredigheid van besluiten ligt (terecht) onder een vergrootglas en de belangen van de burger staan (nog meer dan vroeger) centraal.

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 2022 is toegelicht in hoofdstuk 4.

Een samenvatting vindt u hieronder in 1.2.

1.2 Samenvatting

Het aantal ingediende bezwaarschriften (509) in 2022 is iets hoger dan vorig jaar (460) maar nog steeds 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%.

In 2022 is, nadat met bezwaarde in gesprek is gegaan, 48% van de behandelde bezwaarschriften ingetrokken of op een andere wijze afgehandeld.

In 81% van de hoorzittingen is ambtelijk horen toegepast. Van de met hoorzitting behandelde bezwaarschriften was 12% niet-ontvankelijk, 21% gegrond.



2. Totaaloverzicht

2.1 Instroom en uitstroom van bezwaarschriften

2.1.1 Toelichting

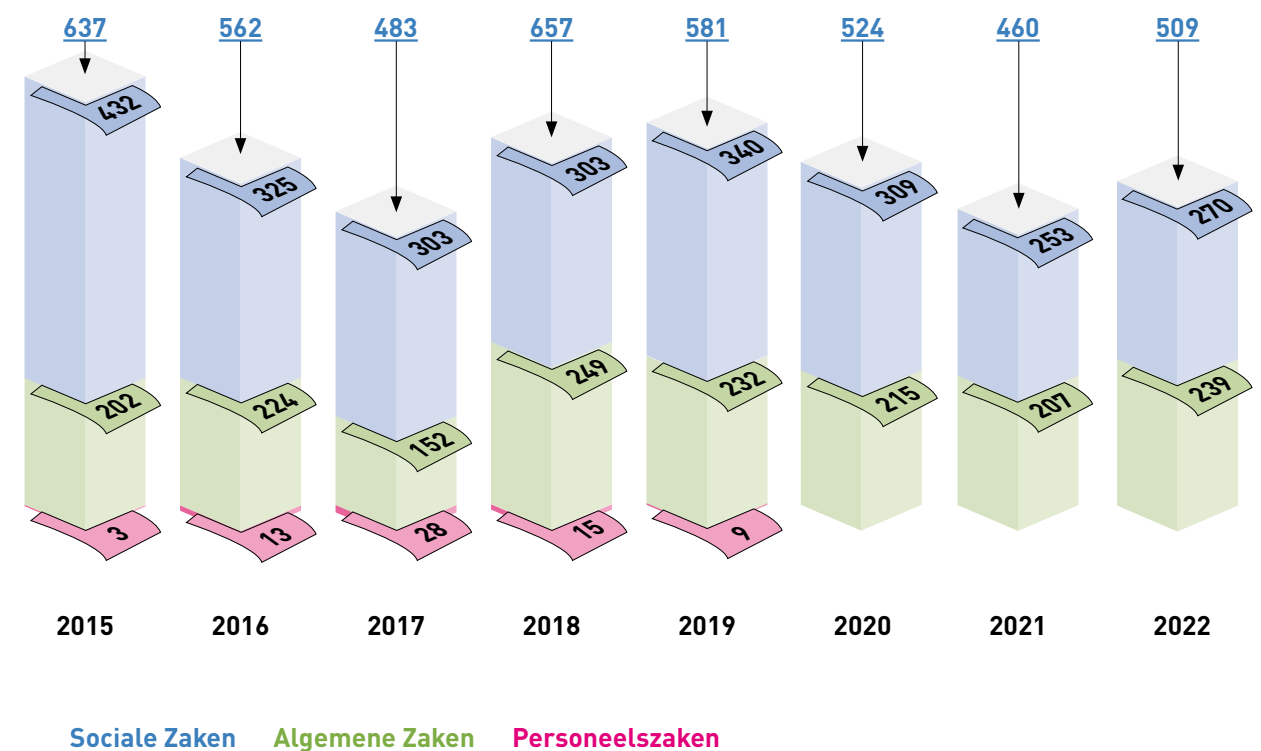
In 2022 zijn 509 bezwaarschriften ingediend. Dit aantal is hoger dan in 2021 (460) en lager dan in 2020 (524) en 2019 (581).

In totaal zijn 446 bezwaarschriften afgehandeld, 47 zaken daarvan zijn doorgezonden. Van de behandelde bezwaarschriften is 52% (2021: 48%) afgehandeld met toepassing van de hele procedure (hoorzitting, advies en besluit op bezwaarschrift). Daarvan is bij 81% (2021: 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 48% in 2022 (2021: 52%)

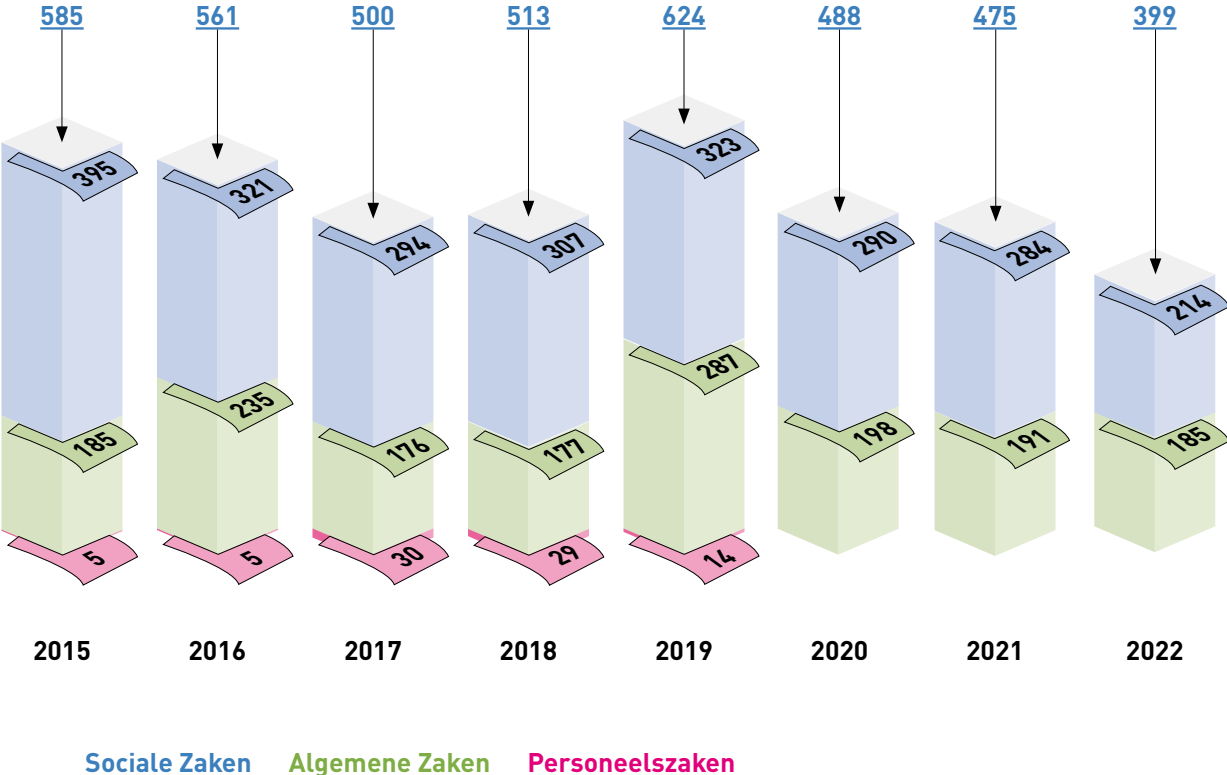
De Toeslagenaffaire en het daarmee samenhangende verminderde vertrouwen in de overheid kan een mogelijke verklaring zijn voor het lagere percentage bezwaarschriften waarbij ambtelijk is gehoord. Dit verminderde vertrouwen kan wellicht ook een verklaring zijn voor het ten opzichte van vorig jaar (iets) lagere percentage bezwaarschriften dat op een andere wijze is opgelost. Maar ook het feit dat bezwaarschriften complexer zijn, kan op beide lagere percentages van invloed zijn geweest.

2.1.2 Totaalcijfers; grafieken en tabellen

Aantal ingediende bezwaarschriften - totalen & uitgesplitst



Aantal behandelde bezwaarschriften - totalen & uitgesplitst



2.2 Behandeltermijnen

De naleving van de wettelijke behandeltermijnen is in 2022 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 ingediende beroepszaken is gelijk aan dat van vorig jaar. Het aantal voorlopige voorzieningen is iets lager dan het voorgaande jaar.

Ingediende beroepszaken

Ingediende beroepszaken	(Hoger) beroep 2016	(Hoger) beroep 2017	(Hoger) beroep 2018	(Hoger) beroep 2019	(Hoger) beroep 2020	(Hoger) beroep 2021	(Hoger) beroep 2022
Sociale Zaken	55	49	60	81	50	48	47
Algemene zaken	24	20	21	28	19	18	19
Totaal	81	73	87	114	69	66	66

In 2022 zijn 66 (hoger) beroepschriften behandeld. Daarvan zijn er 30 ongegrond verklaard, 4 niet-ontvankelijk en zijn er 13 ingetrokken. Er zijn geen zaken doorverwezen naar een ander bevoegd gezag. Er zijn 16 (hoger) beroepen (gedeeltelijk) gegrond verklaard.

Het aantal (gedeeltelijk) gegrond verklaarde beroepen is ten opzichte van vorig jaar gestegen (2021: 10). Rechters stellen zich (nog) kritischer op ten opzichte van de gemeente en komen eerder dan voorheen tot een (gedeeltelijk) gegrondverklaring. Van de nog openstaande zaken, 55, betreffen 22 zaken hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep en 4 bij de Raad van State.

Voorlopige voorzieningen

Voorlopige voorzieningen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Sociale Zaken	6	14	16	10	13	9	1
Algemene zaken	6	6	4	10	4	0	5
Totaal	12	22	20	20	17	9	6

Van de 4 behandelde verzoeken om een voorlopige voorziening is er 1 niet-ontvankelijk verklaard, 2 zijn afgewezen en 1 is ingetrokken.



3. (Pre)mediation

Premediation en 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. Eén van de leerpunten uit de Toeslagenaffaire is dat we de burger serieus moeten nemen. Dat doen we in Zwolle mede door direct in contact te treden als er bezwaren zijn.

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.

Inschakeling procesbegeleiders

Sinds 2008 hebben we in Zwolle de mogelijkheid om een procesbegeleider in te schakelen indien er een (potentieel) conflict dreigt te ontstaan. Van die mogelijkheid is de laatste jaren weinig gebruik gemaakt. Wel wordt er vaak met juridische zaken geschakeld wat de beste oplossing is om te komen tot een oplossing van een geschil. In die zin wordt er nog steeds gebruik gemaakt van de kennis en kunde die er op dit front binnen juridische zaken is. Afgelopen jaar is er één zaak voorgelegd aan een procesbegeleider. Dat betreft een zaak omtrent het illegaal in gebruik nemen van grond. Deze zaak loopt nog steeds.

Mediation

De afdeling juridische zaken adviseert over de inschakeling van een mediator.

Binnen de gemeente Zwolle is afgelopen jaar één keer een mediator ingeschakeld op het vlak van het fysieke domein, helaas heeft die inzet niet tot een oplossing geleid. In het sociale domein is éénmaal geadviseerd om geen mediation te starten gezien nadat er contraindicaties waren die een mediation niet succesvol zouden maken.

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.

Alle medewerkers van bezwaar en de klachtencoördinatoren hebben een tweedaagse herhaalcursus mediationvaardigheden gehad afgelopen jaar

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 2022 een training gegeven over mediationvaardigheden.



4. Werkwijze bezwaarschriften

4.1 Ambtelijk horen

Zoals hierboven aangegeven, worden vanaf 2013 alleen complexe bezwaarschriften overgedragen aan de Adviescommissie bezwaarschriften. De complexiteit kan verband houden met de politieke gevoeligheid, de diversiteit van de betrokken belangen of het grote aantal bezwaarmakers.

Van de afgehandelde bezwaarschriften is 52% afgehandeld met toepassing van de hele procedure (hoorzitting, advies en besluit op bezwaarschrift). Daarvan is bij 81% 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 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 2022 zeven keer bijeengekomen om te adviseren. Het ging daarbij om bezwaarschriften Algemene Zaken die gericht waren tegen 7 verschillende besluiten.

4.3 Samenstelling van de commissie

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 (tot oktober 2022)
	mevrouw mr. H.G.M. Wammes
	mevrouw mr. A.D. Haja

In het najaar van 2022 heeft mevrouw Breuls haar functie als lid van de Adviescommissie bezwaarschriften opgezegd. Voor het overige is de samenstelling van deze commissie niet gewijzigd.

4.4 Resultaten werkvelden

4.4.1 Sociale Zaken

Dit betreft 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 2022 zijn 270 bezwaarschriften ingediend, een iets hoger aantal dan in 2021 (253).

Een overzicht van het aantal ingediende bezwaarschriften in 2022

Participatiewet:	171
WMO:	19
Overig:	80 (bijvoorbeeld leerlingenvoer, gehandicaptenparkeerkaart en schulddienstverlening)

In het jaar 2022 zijn geen bezwaarschriften van Sociale Zaken voorgelegd aan de Adviescommissie bezwaarschriften. Er zijn 135 (182) bezwaarschriften in 2022 afgehandeld na toepassing van ambtelijk horen.

Er zijn in totaal 214 bezwaarschriften op het werkveld Sociale Zaken afgehandeld (2021: 284). Het gaat hierbij niet alleen om bezwaarschriften uit 2022, maar ook om bezwaarschriften die in 2021 zijn ingediend en in 2022 zijn behandeld.

Van het totaal aantal afgehandelde bezwaarschriften zijn 76 bezwaarschriften ingetrokken (2021: 101). Dit is 36% van het aantal behandelde bezwaarschriften (2021: 36%). 15 bezwaarschriften (7%) zijn niet-ontvankelijk verklaard (2021: 22 - 8%).

Van de met een hoorzitting behandelde bezwaarschriften zijn 94 bezwaarschriften (70%) ongegrond verklaard (2021: 122 - 67%) en 26 bezwaarschriften (19%) zijn gegrond of deels gegrond verklaard (2021: 38 - 13%).

Op 1 januari 2023 stonden nog 75 bezwaarschriften open (1 januari 2022: 50).

Bevindingen Sociale Zaken:

De Toeslagenaffaire heeft de afgelopen paar jaar op veel terreinen voor ontwikkelingen gezorgd. Zo heeft de bestuursrechter veel meer oog gekregen voor de individuele belangen van de burger. Dit werkt vanzelfsprekend ook door in de behandeling van bezwaren binnen het gemeentelijk sociaal domein. Negatieve gevolgen van gemeentelijke besluitvorming voor het individu proberen de medewerkers van bezwaar en beroep zo veel als mogelijk te voorkomen. Dit staat echter vaak op gespannen voet met rechtszekerheid. Daarin proberen ze dan ook een goede balans te zoeken.

Verder was er het afgelopen jaar ook de energiecrisis. Hier werd een financiële regeling voor getroffen: de energietoeslag. Naast de 'reguliere' bezwaren werden er in het afgelopen jaar 31 bezwaarschriften over de energietoeslag ingediend.

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 2022 zijn 239 bezwaarschriften ingediend. In 2021 waren dit er 207.

Een overzicht van het aantal ingediende bezwaarschriften in 2022

Wabo, BAG:	47
Handhaving:	77
Verkeer, parkeren:	18
Subsidies:	13
Overig:	84

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

In het jaar 2022 zijn 7 verschillende bezwaarschriften van Algemene Zaken voorgelegd aan de Adviescommissie, waarbij in totaal 24 bezwaarmakers waren betrokken en 9 belanghebbenden.

Er zijn in totaal 185 bezwaarschriften op het werkveld Algemene Zaken afgehandeld tegen 191 in 2021. Het gaat hierbij niet alleen om bezwaarschriften die in 2022 zijn ingediend, maar ook om bezwaarschriften die in de jaren daarvoor zijn ingediend en in 2022 zijn afgehandeld.

Van het totaal aantal afgehandelde bezwaarschriften zijn 113 bezwaarschriften ingetrokken (2021: 134). Dit is 61% van het aantal behandelde bezwaarschriften (2021: 68%). 72 bezwaarschriften zijn na het houden van een hoorzitting afgehandeld (2021: 56). Daarvan zijn 46 bezwaarschriften (64%) ongegrond verklaard (2021: 35 - 62%) en 17 bezwaarschriften (24%) (deels) gegrond (2021: 10 - 18%). 9 bezwaarschriften (13%) zijn niet-ontvankelijk verklaard (2021: 11 - 20%).

Er stonden op 1 januari 2023 nog 88 bezwaarschriften open (1 januari 2022: 55). -

Bevindingen Algemene Zaken:

Er zijn inmiddels diverse bezwaarschriften ingediend naar aanleiding van handhavingsbesluiten die genomen zijn op grond van het plan aanpak illegale woningsplitsingen. Het betreft projectmatige handhavingsbesluiten die ambtshalve genomen worden. Dit is werk buiten de 'reguliere instroom'. In 2022 zijn er diverse rechterlijke uitspraken gedaan over evenredigheid en motivering van besluiten. Dit heeft ook effect op de bezwaarbehandeling (er wordt meer verwacht van een bestuursorgaan en dus ook van de bezwaarmedewerkers). Een concreet voorbeeld zijn uitspraken waaruit blijkt dat in zaken waarin spoedeisende bestuursdwang wordt opgelegd bij niet juist aangeboden afval de bewijslast eerder in het voordeel van een burger/bedrijf uitvalt.

Ook was er het afgelopen jaar sprake van instroom van bezwaren die voortkomen uit besluiten van relatief nieuwe rechtsgebieden zoals bijvoorbeeld inzagerecht AVG.

De motivering van besluiten is vaak gebrekkig (zoals reeds gemeld in het jaarverslag van vorig jaar). Een motiveringsgebrek kan in de beslissing op bezwaar meestal wel hersteld worden maar het is, mede gezien het belang van de inwoner, wenselijk dat het besluit al gelijk goed gemotiveerd is. Het overleg met de primaire afdelingen hierover loopt nog steeds.

Colofon

Uitgave: gemeente Zwolle, afdeling Juridische Zaken

Tekst: gemeente Zwolle, afdeling Juridische Zaken

Vormgeving: afdeling communicatie

Illustraties: istockphoto, gemeente Zwolle

Dit verslag is met uiterste zorgvuldigheid samengesteld,
mochten er desondanks onjuistheden in de tekst of beeld zijn opgetreden,
dan kunnen hieraan geen rechten worden ontleend.

gemeente Zwolle
Postbus 10007
8000 GA Zwolle
postbus@zwolle.nl