



Onderwerp Jaarverslag Bezwaar Juridische Zaken 2015

Steller K.C.M. Engelenhoven - Eijkelkamp

De leden van de raad van de gemeente Groningen
te
GRONINGEN

Telefoon (050) 367 76 40 Bijlage(n) 1

Ons kenmerk 5552321

Datum 30-03-2016 Uw brief van

Uw kenmerk

Geachte heer, mevrouw,

Hierbij bieden wij u het Jaarverslag Bezwaar Juridische Zaken 2015 aan.

Sinds begin 2014 is de afhandeling van bezwaarschriften geconcentreerd bij de afdelingen Juridische Zaken van het SSC. Dit was aanleiding om de bezwaarprocedure te uniformeren en efficiënter in te richten. Om dat mogelijk te maken heeft uw raad in 2015 de Verordening afhandeling van bezwaarschriften 2015 vastgesteld. Deze verordening maakt het mogelijk om ambtelijk horen in te zetten, wat leidt tot snellere en efficiëntere afhandeling van bezwaarschriften. De mogelijkheid tot alternatieve geschiloplossing in of buiten de bezwaarprocedure (informeel afdoen) is ook expliciet in de verordening opgenomen. Het jaarverslag 2015 geeft een overzicht van de ingekomen en afgehandelde bezwaarschriften en geeft inzicht in de eerste resultaten van het werken volgens de nieuwe verordening.

Aan uw raad is door ons de toezegging gedaan u met het jaarverslag te informeren over hoe vaak er door bezwaarders specifiek is verzocht om inzet van de bezwaarschriftencommissie en hoe vaak dat door de voorzitter is geweigerd. In geen van de zaken waarin door ons was besloten tot ambtelijk horen is door bezwaarde verzocht om de bezwaarschriftencommissie in te zetten. De voorzitter heeft hierover in 2015 dus niet hoeven te beslissen. We zien wel een tegenovergestelde tendens: enkele advocaten geven bij het indienen van het bezwaarschrift aan dat zij de voorkeur geven aan een ambtelijke hoorzitting.

In 2015 zijn in totaal 1862 burgerbezwaarschriften ingediend. Dat zijn er 23% meer dan in 2014, toen 1513 bezwaarschriften zijn ingediend. De stijging van het aantal ingekomen bezwaarschriften is vooral veroorzaakt door de veranderingen in het sociale domein.

In 2015 zijn in totaal 1801 bezwaarschriften afgehandeld. Ruim de helft daarvan is informeel afgehandeld.

In de tweede helft van 2015 is de nieuwe werkwijze met ambtelijk horen en afdoen in 65 zaken in het sociale domein ingezet en bij 2 zaken in het ruimtelijke domein.

Voor alle bezwaarschriften geldt dat hiervan 80 % tijdig is afgehandeld. Vooral de hoeveelheid ingediende bezwaarschriften in het sociale domein heeft geleid tot een verlenging van de feitelijke afhandelingsduur. We zien wel dat het inzetten van het ambtelijk horen en afdoen zorgt voor een snellere afhandeling.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'P. den Oudsten', written over a horizontal line.

de burgemeester,
Peter den Oudsten

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'P. Teesink', written over a horizontal line.

de secretaris,
Peter Teesink

Jaarverslag 2015

Juridische zaken(SSC)
gemeente Groningen

Bezwaar- en beroepschriften

Voorwoord

'Contact met de burger' was de afgelopen jaren een belangrijk thema bij de behandeling van bezwaren. Geen onnodige juridische procedures, maar kijken waar zaken opgelost kunnen worden.

We nemen snel contact op met de indiener van het bezwaar. Daarbij verkennen we de achtergrond van de bezwaren en of er een oplossing mogelijk is. Dankzij deze werkwijze is de afgelopen jaren ruim 40% van de bezwaren informeel afgehandeld en in 2015 was dit zelfs meer dan 50%. In die gevallen wordt de bezwaarprocedure niet voortgezet. Bijvoorbeeld doordat we snel een ander besluit nemen dat tegemoet komt aan de bezwaren. Maar ook door met de indiener naar alternatieven te zoeken of door uitleg te geven over de genomen beslissing.

Daarnaast is in 2015 een begin gemaakt met het "ambtelijk behandelen" van bezwaren: een jurist van het SSC voert een gesprek met de indiener over zijn bezwaarschrift en daarna wordt door het bestuursorgaan een besluit over het bezwaar genomen. Hierbij wordt de bezwaarcommissie niet meer ingezet. De ervaringen hiermee zijn positief en deze werkwijze levert een aanzienlijk snellere afhandeling van bezwaren op.

In 2015 zagen we een forse stijging van bezwaren door de landelijke ontwikkelingen in het sociaal domein (Wmo, Jeugdzorg en Participatiewet). Hierdoor konden we helaas niet in alle zaken de snelheid leveren die we wilden, maar door hard werken van alle betrokkenen kunnen we terugkijken op een jaar met goede resultaten.

Inhoudsopgave

1. Samenvatting	blz. 4
2. Organisatie bezwaarafhandeling	blz. 5
3. Bezwaarschriften	blz. 7
4. Afhandelingstermijnen en Wet dwangsom	blz. 9
5. Beroep bij de bestuursrechter	blz. 10

1. Samenvatting

Aantal bezwaarschriften

In 2015 zijn in totaal 1862 burgerbezwaarschriften ingediend. Dat zijn er 23 % meer dan in 2014, toen 1513 bezwaarschriften zijn ingediend. De stijging van het aantal ingekomen bezwaarzaken is vooral veroorzaakt door de veranderingen in het sociale domein. De perikelen rond huishoudelijke hulp, de transitie van AWBZ naar Wmo en de invoering van de Participatiewet hebben geleid tot een extra instroom aan bezwaarschriften.

In 2015 zijn in totaal 1801 bezwaarschriften afgehandeld. Ongeveer de helft van het aantal ingekomen bezwaarschriften is informeel afgedaan. In die zaken is het bezwaar veelal ingetrokken.

Ambtelijke afhandeling bezwaren

Medio 2015 is de Verordening behandeling van bezwaarschriften 2015 in werking getreden. Sindsdien wordt voor de advisering in bezwaar niet altijd de bezwaarschriftencommissie ingeschakeld. In zaken die zich er voor lenen wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid om ambtelijk te horen en te adviseren. Dit leidt tot een snellere en efficiëntere manier van afhandeling van bezwaarschriften.

Deze nieuwe werkwijze is in de tweede helft van 2015 65 keer in het sociale domein ingezet.

In het ruimtelijk domein is dit slechts enkele malen gebeurd, maar vanaf 2016 wordt dit ook hier vaker ingezet.

Afhandelingstermijnen

Voor alle bezwaarschriften geldt dat hiervan 80% binnen de wettelijke termijn is afgehandeld. Van de bezwaren in het sociale domein is 75% tijdig afgehandeld. In het ruimtelijk domein is 85% van de bezwaren tijdig afgehandeld.

Wet dwangsom

In 2015 is de gemeente 33 keer in gebreke gesteld wegens overschrijding van de beslistermijn voor een bezwaarschrift; in 24 gevallen is (alsnog) tijdig beslist. In 9 gevallen was een dwangsom verschuldigd voor een totaalbedrag van € 7.660,-.

Beroep bij de bestuursrechter

In 2015 is 185 maal (hoger) beroep ingesteld bij de bestuursrechter. Dit is een daling van 20% ten opzichte van 2014 (toen werd 223 keer (hoger) beroep in gesteld).

De rechter heeft 160 maal een uitspraak gedaan. Een deel daarvan ging over procedures die voor 2015 zijn ingediend. In 21% van de gevallen kreeg de indiener (geheel of gedeeltelijk) gelijk. Dit is ongeveer gelijk aan de percentages van de voorliggende jaren.

In 2015 is 73 keer een voorlopige voorziening aangevraagd bij de bestuursrechter, tijdens een bezwaar- of beroepsprocedure. In de meeste gevallen (67) ging het om een spoedvoorziening over een besluit Participatiewet. In 5 gevallen heeft de voorlopige voorzieningsrechter het verzoek toegewezen.

2. Organisatie bezwaarafhandeling

SSC/Juridische Zaken

Sinds januari 2014 is de juridische ondersteuning van de gemeentelijke organisatie ondergebracht in twee juridische afdelingen in het gemeentelijke Shared Service Center (SSC): De afdelingen Juridische Zaken ruimtelijk en de afdeling Juridische Zaken maatschappelijk. Beide afdelingen adviseren de gemeentelijke organisatie en behandelen (burger)bezwaarzaken en beroepszaken in zowel het ruimtelijke als het sociale domein. Verder behandelt Juridische Zaken verzoeken om nadeelcompensatie en planschade en zorgt zij voor bekendmaking van gemeentelijke regelgeving. Tenslotte worden regelmatig afdelingsjuristen ingezet die als mediator een bijdrage leveren aan conflictoplossing bij geschillen. Daarbij gaat het meestal om geschillen tussen burgers en de gemeente, maar om interne personele geschillen binnen de gemeente.

Afhandeling bezwaren met of zonder bezwaarcommissie

Door de invoering van het SSC en de centralisering van de afhandeling van bezwaarschriften bij de juridische afdeling van het SSC was er behoefte aan uniformering van deze afhandeling. Halverwege 2015 is de Verordening behandeling van bezwaarschriften 2015 vastgesteld. Deze verordening geeft uniforme regels voor beide juridische afdelingen en biedt mogelijkheden voor een snellere en efficiëntere afhandeling van bezwaarschriften. Zo is het sindsdien niet meer voorgeschreven om in alle gevallen gebruik te maken van de bezwaarschriftencommissie. De mogelijkheid om een onafhankelijke commissie over de afdoening van een bezwaarschrift te laten adviseren bestaat nog wel, maar voor bepaalde zaken kan gekozen worden voor de mogelijkheid van ambtelijk horen. Ook geeft de verordening de mogelijkheid tot alternatieve geschiloplossing in of buiten de bezwaarprocedure.

De bezwaarschriftencommissie bestaat (sinds 2015) uit twee externe leden en een jurist van de afdeling juridische zaken, die tevens fungeert als secretaris van de commissie. Dit is zowel het geval bij de kamer van de commissie die adviseert in het ruimtelijke domein, als bij de kamer van de commissie die adviseert in het sociale domein.

Ambtelijk horen

Het ambtelijk horen gebeurt door een jurist van Juridische Zaken: de indiener kan tijdens een gesprek zijn bezwaren toelichten en vervolgens neemt het bestuursorgaan een besluit over het bezwaar. Als een bezwaarmaker aangeeft de voorkeur te hebben voor het horen (en adviseren) door de bezwaarschriftencommissie, wordt aan dat verzoek voldaan. In 2015 is niet zo'n verzoek gedaan.

In het ruimtelijk domein wordt vaker gebruik gemaakt van de bezwaarschriftencommissie. Dit hangt samen met de aard van de zaken en de omstandigheid dat het vaak om omgevingsbesluiten gaat waarbij meerdere belanghebbenden zijn betrokken. In 2015 is slechts in enkele gevallen in het ruimtelijke domein ambtelijk gehoord. Vanaf 2016 zal hiervan ook in het ruimtelijke domein vaker gebruik worden gemaakt

In het sociale domein zijn in de tweede helft van 2015 meer dan 65 bezwaarmakers in de gelegenheid gesteld ambtelijk te worden gehoord. De ervaringen zijn positief. De afhandeling van zaken waarin ambtelijk is gehoord gaat sneller dan wanneer de bezwaarschriftencommissie wordt ingeschakeld. Ook hoeven minder schriftelijke

stukken opgemaakt en uitgewisseld te worden, wat bijdraagt aan een efficiëntere afhandeling.

In geen van de zaken waarin door ons was besloten tot ambtelijk horen is door bezwaarde verzocht om de bezwaarschriftencommissie in te zetten. De voorzitter heeft hierover in 2015 dus niet hoeven te beslissen.

We zien wel een tegenovergestelde tendens: enkele advocaten geven bij het indienen van het bezwaarschrift aan dat zij de voorkeur geven aan een ambtelijke hoorzitting.

Medio 2016 zal een onderzoek worden gedaan naar de resultaten van en de ervaringen met het ambtelijk horen. Hierbij zullen zowel bezwaarmakers als medewerkers die betrokken zijn bij het ambtelijk horen geïnterviewd worden.

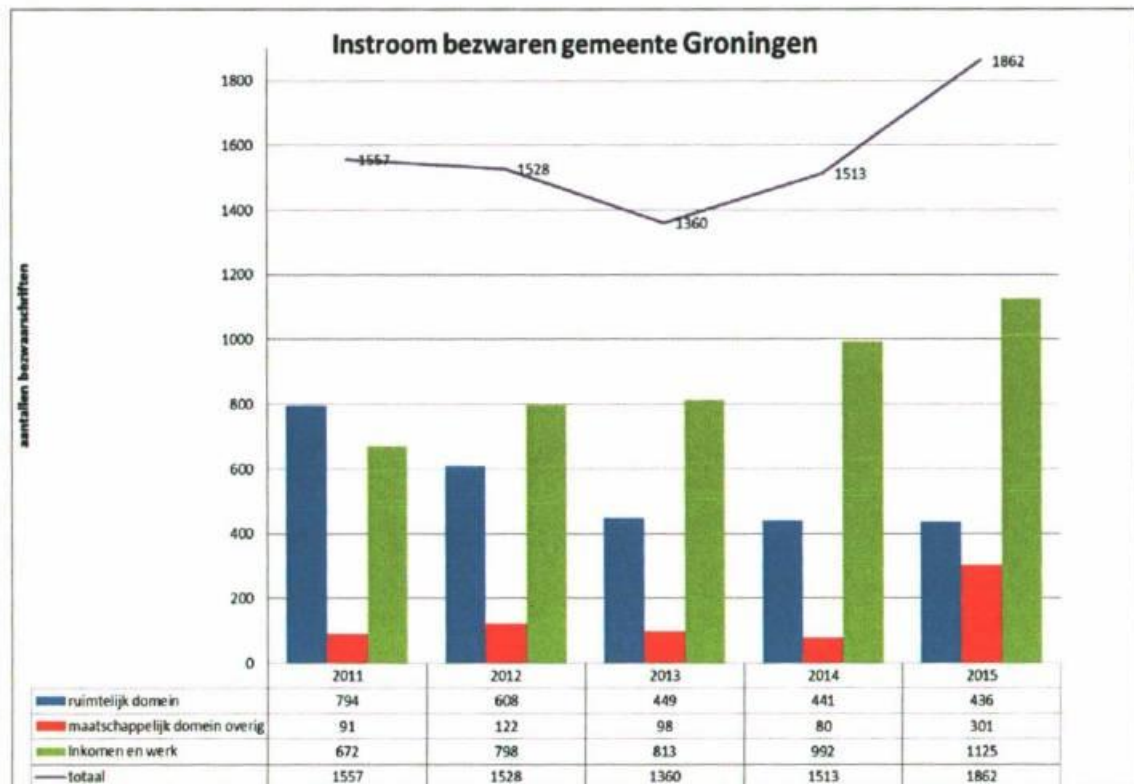
Informele aanpak

Bij de afhandeling van bezwaren wordt gewerkt met de zogenoemde informele aanpak. Doel van deze aanpak is om zo snel mogelijk contact op te nemen met de bezwaarmaker, om helder te krijgen wat het bezwaar precies inhoudt en om uitleg te kunnen geven over het besluit en de procedure. Dit contact vindt veelal telefonisch plaats. Waar een oplossing mogelijk lijkt, brengen we betrokkenen met elkaar in gesprek. Het gebeurt regelmatig dat een nieuw besluit wordt genomen en dat het bezwaarschrift wordt ingetrokken. Het intrekken van bezwaarschriften is niet het doel van deze aanpak; wel leidt deze aanpak tot een slagvaardige afhandeling van het bezwaarschrift, vaak gevolgd door een intrekking. Door deze aanpak leveren we een bijdrage aan het oplossen van geschillen en aan vermindering van de juridisering tussen burger en overheid. Ook in die gevallen waarin het bezwaar wordt doorgezet is het directe contact met de indiener waardevol geweest; van indieners krijgen we terug dat zij het waarderen dat de gemeente persoonlijk contact opneemt en serieus luistert naar de wensen en bedenkingen.

3. Bezwaarschriften

Ingediende bezwaarschriften

In de grafiek hieronder wordt de instroom van bezwaren weergegeven vanaf 2011.



In vergelijking met voorgaande jaren valt op dat het aantal ingediende bezwaarschriften in 2015 significant hoger is. Dit wordt veroorzaakt door de stijging van het aantal bezwaarschriften in het sociale domein. De grote veranderingen die in dit domein in 2015 zijn ingevoerd hebben geleid tot een forse toename van het aantal bezwaarschriften.

Met name de herindicaties van de huishoudelijke hulp op grond van de Wmo, de herindicaties van de arbeidsverplichting en de invoering van de kostendelersnorm in het kader van de Participatiewet leidden tot extra bezwaarschriften in 2015.

De stijging is ook landelijk, bij andere gemeenten zien we bij deze onderwerpen een flinke stijging van het aantal bezwaren in 2015. De toename bij de gemeente Groningen is relatief minder groot dan bij vele andere gemeenten.

We verwachten voor 2016 een vergelijkbaar aantal bezwaren in het sociaal domein als in 2015.

In het ruimtelijk domein is het aantal ingediende bezwaren na een forse daling in voorgaande jaren (mogelijk mede ten gevolge van verminderde bouwactiviteiten in het ruimtelijk domein), sinds 2013 tamelijk stabiel.

In de beide grafieken hieronder is de instroom van bezwaren van de afgelopen jaren per domein nader gespecificeerd.

Bezwaarschriften sociaal/maatschappelijk domein

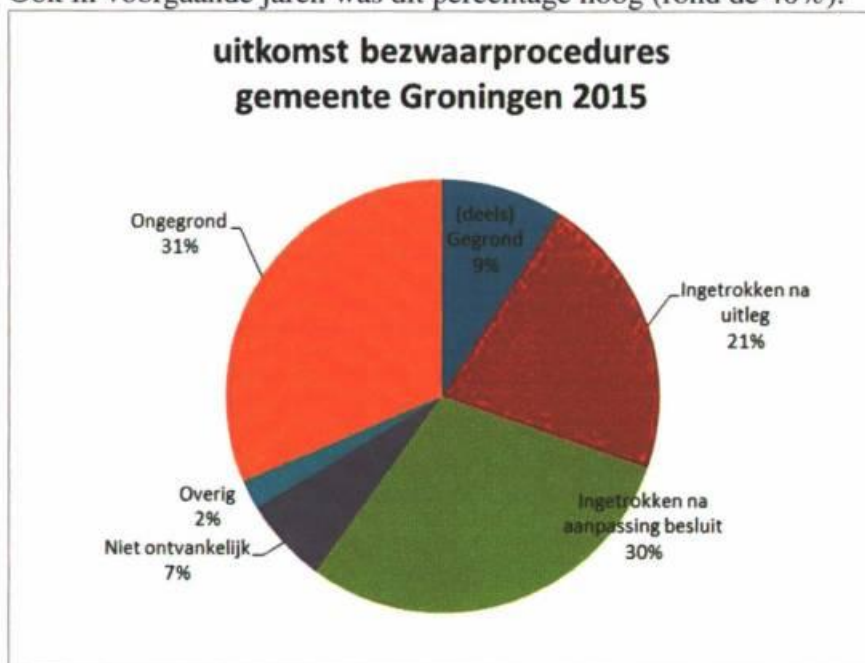
Instroom maatschappelijk	2013	2014	2015
Werk en Inkomen	813	992	1125
Wmo	48	52	247
Subsidies	45	25	32
Leerlingenvervoer	3	2	3
Jeugd	nvt	nvt	18
Totaal maatschappelijk domein	909	1071	1425

Bezwaarschriften ruimtelijk/algemeen domein

Instroom ruimtelijk/algemeen	2013	2014	2015
Omgevingsbesluiten (WABO-vergunningen, kamerverhuur, verkeersbesluiten, APV-vergunningen enz.)	343	399	393
Handhavingsbesluiten (dwangsomoplegging en -invordering, bestuursdwang)	45	21	19
Planschade/nadeelcompensatie	18	3	3
Wet openbaarheid van Bestuur	17	8	8
Burgerzaken (GBA, afgifte paspoort enz.)	26	10	13
Totaal ruimtelijk domein	449	441	436

Uitkomst bezwaarschriften

In de grafiek hieronder staan de uitkomsten van alle bewaarprocedures in percentages. Opvallend is het hoge percentage waarbij bezwaren door de indiener zijn ingetrokken: 51% in 2015 als gevolg van de hiervoor toegelichte informele aanpak van bezwaren. Ook in voorgaande jaren was dit percentage hoog (rond de 40%).



4. Afhandelingstermijnen en wet dwangsom

Beslistermijn en tijdige afhandeling

Volgens de Algemene wet bestuursrecht moet de gemeente een bezwaarschrift binnen maximaal 18 weken afhandelen. Voor ambtelijk horen gelden kortere beslistermijnen dan bij horen door een bezwaarschriftencommissie. De termijn bij ambtelijk horen is 6 weken korter. Als afhandeling langer duurt, dan kan het bezwaar volgens de Awb nog steeds tijdig zijn afgehandeld. Dat is zo als de langere duur de instemming heeft van de indiener of als dit op verzoek van de indiener gebeurt.

In 2015 werd 80% van alle bezwaarschriften tijdig afgehandeld en 73% werd binnen 18 weken afgehandeld. Als de bezwaarprocedure langer duurt, dan stellen we betrokkenen schriftelijk en/of telefonisch op de hoogte.

Met name in het sociaal/maatschappelijk domein staat de tijdige afhandeling van bezwaarschriften onder druk. De piekinstroom begin 2015 van bezwaarschriften tegen de herindicaties huishoudelijke hulp en de structureel hogere instroom van bezwaarschriften Participatiewet zorgen voor capaciteitsproblemen en daarmee tijdelijk achterstanden. Vanaf medio 2015 is de juridische capaciteit uitgebreid en stijgt het aantal bezwaarschriften dat tijdig wordt afgehandeld.

In het sociaal/maatschappelijk domein zijn in 2015 1388 bezwaarschriften afgehandeld. Daarvan is 75% tijdig afgehandeld.

In het ruimtelijk domein zijn in 2015 413 bezwaarschriften afgehandeld. Daarvan is 85 % tijdig afgehandeld.

Wet dwangsom

Volgens de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen kan de indiener de gemeente in gebreke stellen als deze niet binnen de maximale wettelijke beslistermijn een besluit heeft genomen over zijn bezwaarschrift. Daarna heeft de gemeente nog twee weken om een besluit te nemen. Als dit uitblijft, dan moet de gemeente – afhankelijk van het moment waarop het besluit uiteindelijk wordt genomen - een dwangsom van maximaal € 1260, - betalen.

In 2015 is de gemeente 33 keer in gebreke gesteld wegens overschrijding van de beslistermijn voor een bezwaarschrift; in 24 gevallen is (alsnog) tijdig beslist. In 9 gevallen was een dwangsom verschuldigd voor een totaalbedrag van € 7.660,-. Het grootste gedeelte van dit bedrag is veroorzaakt door de piekinstroom in het sociale domein in het voorjaar, met name de Wmo.

5. Beroep bij de bestuursrechter

Wanneer de indiener van een bezwaarschrift het niet eens is met de beslissing daarover, kan hij beroep instellen bij de bestuursrechter. De rechtbank doet dan uitspraak over het beroep. Als men het daarmee niet eens is, dan kan daarna hoger beroep worden ingesteld bij de Raad van State (ruimtelijk domein) of bij de Centrale Raad van Beroep (maatschappelijk domein). In hoger beroep wordt dan definitief beslist over het geschil.

Daarnaast kan iemand – tijdens een lopende bezwaar- of beroepsprocedure – de rechtbank vragen om een zogenaamde voorlopige voorziening te treffen. Bijvoorbeeld om voorlopig een uitkering toe te kennen in afwachting van de afloop van de procedure. Of om een verleende vergunning tijdelijk te schorsen, zodat niet alvast gebouwd kan worden tijdens de procedure.

Beroep

In 2015 zijn in totaal 147 beroepszaken ingediend. In het ruimtelijk domein waren dat 59 zaken en in het maatschappelijk domein 88 zaken.

De bestuursrechter heeft 130 maal uitspraak gedaan. In 21% van de gevallen heeft de indiener (deels) gelijk gekregen van de rechter, ongeveer hetzelfde percentage als in voorgaande jaren. In ruim 1/3 van deze gevallen betrof het beroepszaken tegen de bestuurlijke boete in het kader van bijstandsverlening.

Hoger beroep

In 2015 is 38 maal hoger beroep ingesteld. In het ruimtelijk domein waren dat 6 zaken en in het maatschappelijk domein 32 zaken.

Er is 30 maal uitspraak gedaan in hoger beroep. In 4 zaken (13%) is de uitspraak van de rechtbank vernietigd en heeft de indiener (deels) gelijk gekregen.

Voorlopige voorzieningen

In 2015 is 73 keer een voorlopige voorziening aangevraagd bij de bestuursrechter tijdens een bezwaar- of beroepsprocedure. In de meeste gevallen (67) ging het om een spoedvoorziening over een besluit Participatiewet. Een forse stijging (+ 40%) ten opzichte van vorige jaren die veroorzaakt wordt door de stijging van het aantal bezwaarschriften én de werkwijze van een aantal rechtshulpverleners die tegelijk met het indienen van een bezwaarschrift een verzoek tot voorlopige voorziening indienen bij de rechtbank.

In 5 gevallen heeft de voorlopige voorzieningenrechter het verzoek toegewezen.