

Jaarverslag klachten en bezwaarschriften 2023

Voorwoord juridische zaken

Geachte lezer,

Het jaar 2023 stond voor de behandeling van bezwaarschriften in het verkorten van de doorlooptermijn voor inwoners, instellingen en bedrijven. Herstel van het vertrouwen in de overheid kan alleen bereikt worden als de burger zich gehoord voelt en bij bezwaarschriften draagt een korte termijn nadrukkelijk bij aan het gevoel van de burger gehoord te worden.

In het sociale domein zijn de doorlooptermijnen en de werkvoorraad inmiddels weer op orde. Tevens wordt het proces doorontwikkeld om de termijnen structureel op dit goede niveau te behouden.

In het fysieke domein worden inmiddels ook procesverbeteringen aangebracht en is de personele bezetting op orde, zodat in de loop van 2024 ook hier burgers en bedrijven met de juiste termijnen geconfronteerd worden.

In 2023 zijn de contacten met het primaire proces geïntensiveerd, zodat optimaal lessen getrokken kunnen worden uit de bezwaar- en klachtenbehandeling. Dit betrof zowel het primaire proces binnen de gemeentelijke organisatie als met verbonden partijen zoals de Odra en de Sociale Wijkteams.

Met de rechtshulpverlening in Arnhem (sociale advocatuur, juridisch loket, sociaal raadsliden) zijn zoals gebruikelijk op meerdere momenten de ervaringen en ontwikkelingen gedeeld binnen het sociaal domein.

In de rechtspraak was het maatwerk en de rechtvaardigheid in procedureel opzicht terug te vinden in het steeds vaker buiten beschouwing laten van

formele vereisten zoals het indienen van bezwaar- of beroepschriften binnen bepaalde termijnen. Een lijn waar Arnhem als gemeente al langere tijd maximaal invulling aan probeert te geven.

In het verslag vindt u zowel een weergave van de bezwaarschriften die ambtelijk behandeld zijn als de bezwaren waarbij de bezwaarschriftencommissie gehoord en geadviseerd heeft. Het jaarverslag van de bezwaarschriftencommissie treft u aan in Deel 2 van deze rapportage. De cijfermatige aspecten van het werk van de commissie zijn meegenomen in het Deel 1 van de rapportage. Tevens wordt een schets van de behandeling van de klachten gegeven. Tenslotte worden nog enkele significante leermomenten benoemd.

Deel 1 Jaarverslag Juridische zaken

De behandeling van bezwaarschriften

De raad, het college en de burgemeester van de gemeente Arnhem nemen in de loop van het jaar duizenden besluiten. Een deel van die besluiten zijn voor “bezwaar vatbaar”, meestal gaat het hierbij om besluiten die zich richten tot een burger of bedrijf of instelling (hierna: bezwaarmaker). Wanneer deze het niet eens is met dit besluit, kan hij dit kenbaar maken door het schrijven van een brief. Hierin geeft hij aan de raad, het college of de burgemeester aan dat hij het er niet mee eens is en waarom niet (hierna: bezwaarschrift). Deze laagdrempelige vorm van rechtsbescherming is bedoeld om mogelijk te maken dat mensen op een makkelijke manier kunnen reageren op besluiten van de overheid waar ze het niet mee eens zijn. De bezwaarprocedure is onder meer geregeld in de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

De overheid moet dan zijn besluit volledig heroverwegen, waarbij onder meer de aangevoerde argumenten en stellingen worden meegenomen. Er wordt getoetst op rechtmatigheid (wetten en rechtsbeginselen), maar ook op doelmatigheid (beleid, eventuele aanwezigheid van alternatieven). Na deze heroverweging neemt de overheid een beslissing op bezwaar. Is degene die bezwaar heeft gemaakt het daar niet mee eens kan hij in beroep en eventueel in hoger beroep bij de rechter.

De gemeente Arnhem hecht waarde aan een goede afhandeling van bezwaren. Hierbij richt de afhandeling van bezwaren zich niet alleen op de rechtsbescherming van bezwaarmaker. De gemeente Arnhem vindt het ook van belang dat de bezwaarmaker een luisterend oor vindt, er extra uitleg kan worden gegeven als bezwaarmaker dat nodig heeft én er ruimte is om te kijken naar een (alternatieve) oplossing voor het geschil.

Daarom wordt vanuit de juridische afdeling zo snel mogelijk telefonisch contact gezocht met de bezwaarmaker om helder te krijgen wat het bezwaar precies inhoudt. Daarnaast kunnen medewerkers van Juridische zaken uitleg geven over het besluit en/of de procedure als dit nodig is. Als dit niet leidt tot het intrekken van het bezwaarschrift dan wordt de behandeling ervan voortgezet, hiervoor hebben we twee manieren.

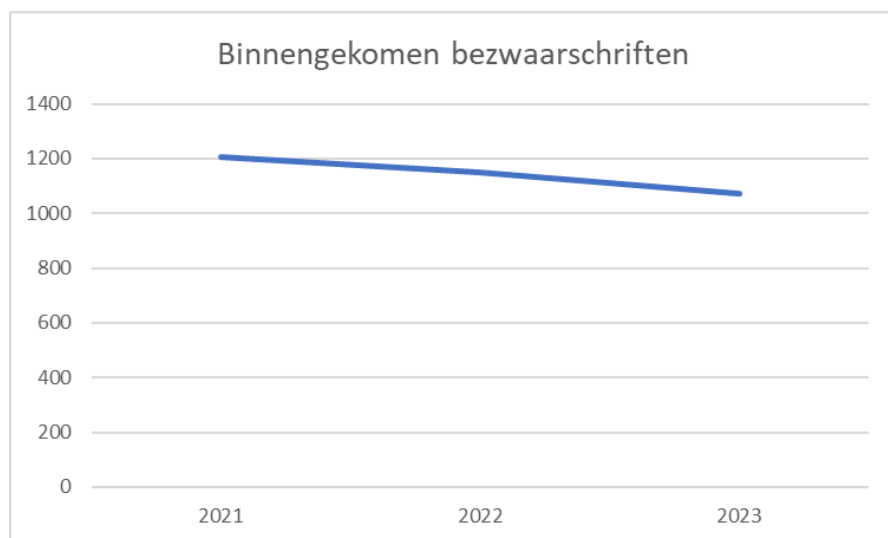
Er zijn twee wegen waarlangs een bezwaarschrift in behandeling kan worden genomen.

Allereerst hebben de burgemeester, het college en de gemeenteraad een onafhankelijke algemene bezwaarschriftencommissie ingesteld. Deze commissie hoort bezwaarmakers en brengt een advies uit over de afdoening van concrete bezwaarschriften op bepaalde rechtsgebieden. Naar aanleiding van dat advies wordt er een beslissing op het bezwaarschrift genomen. In Deel 2 van dit stuk vindt u meer informatie over de samenstelling van deze commissie, haar werkwijze en haar bevindingen. Hiernaast fungeert deze commissie ook als klachtencommissie voor klachten tegen de Stichting Sociale wijkteams, als de afhandeling daar niet naar tevredenheid van de inwoner is verlopen.

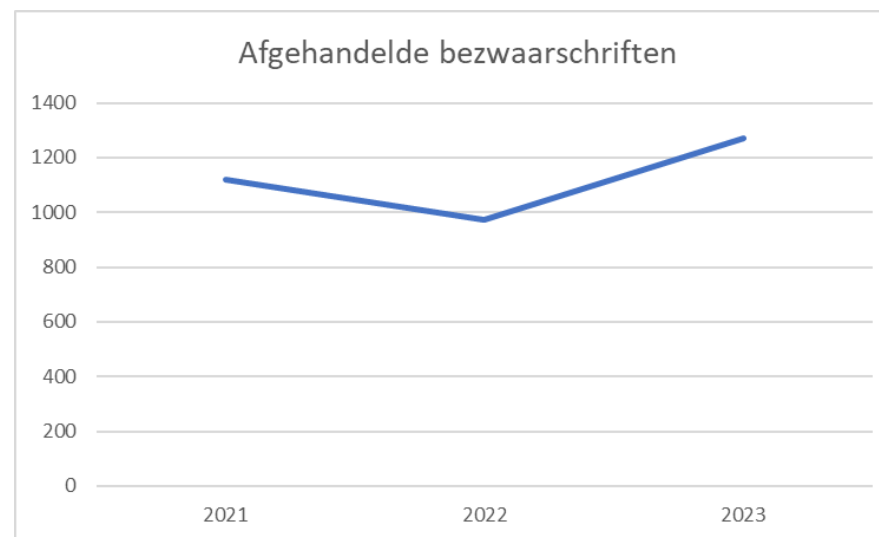
Ten tweede bestaat voor bezwaarschriften op bepaalde (rechts)gebieden de mogelijkheid van ambtelijk horen. In dat geval horen, zoals de naam al zegt, ambtenaren de bezwaarmaker (natuurlijk zijn dat andere ambtenaren dan degenen die betrokken waren bij het in bezwaar bestreden besluit). Naar aanleiding van alle informatie die hierdoor beschikbaar komt, doet de ambtenaar aan zijn afdelingshoofd een voorstel voor de beschikking op bezwaar. Voor de precieze procedure van de behandeling van een bezwaarschrift waarbij ambtelijk wordt gehoord verwijzen wij u naar bijlage 1.

Aantal bezwaarschriften

Het aantal per jaar ingediende bezwaarschriften kan onder meer afhangen van de mate waarin er beleidsintensieve besluiten worden genomen, maar ook of er grote projecten worden gerealiseerd met een grote impact op de omgeving. Een voorbeeld hiervan is Schaapsdriest waar ongeveer 30 bezwaarschriften zijn ingediend.



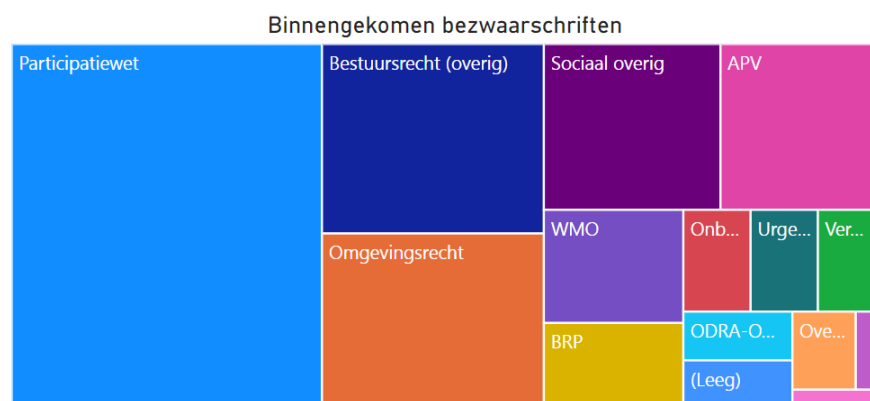
Wanneer we kijken naar het aantal binnengekomen bezwaarschriften zien we dat dit al jaren schommelt tussen de 1100 en 1250 bezwaarschriften. Dit jaar zijn er ongeveer 1070 bezwaarschriften ingediend, dat zijn er zo'n 70 minder dan het jaar ervoor.



Wanneer we de afgehandelde bezwaarschriften in een grafiek over de afgelopen drie jaar neerzetten zien we dat er in 2022 een dip zit in de afgehandelde bezwaarschriften. In 2023 is juist een stijging te zien van het aantal afgehandelde zaken (1269 zaken) ten opzichte van de jaren ervoor (974 zaken). Na een jaar (2022) van uitval van medewerkers, inhuur en het inwerken van nieuwe medewerkers is de afdeling weer op stoom.

Rechtsgebieden van ingekomen bezwaarschriften

De afdeling Juridische zaken behandelt zaken van zeer verschillende aard. Wanneer we in een grafiek zetten op welke rechtsgebieden (beleidsterreinen) bezwaarschriften worden ingediend, ziet dat er over het jaar 2023 als volgt uit. ¹



Zoals elk jaar richt een groot aantal bezwaren zich tegen besluiten in het kader van de Participatiewet. Omdat er per jaar ook heel veel besluiten worden genomen op grond van deze wet, is dat niet verwonderlijk.

Ook de categorie Algemene Plaatselijke Verordening (APV) scoort hoog. De APV is een belangrijke verordening binnen de gemeente Arnhem. In de APV staan wettelijke regels over een breed palet aan onderwerpen die in de gemeente Arnhem van kracht zijn. In de APV worden onder meer

regels gegeven die onder meer gaan over de openbare orde en veiligheid, overlast, de openbare ruimte, milieu en natuurschoon.

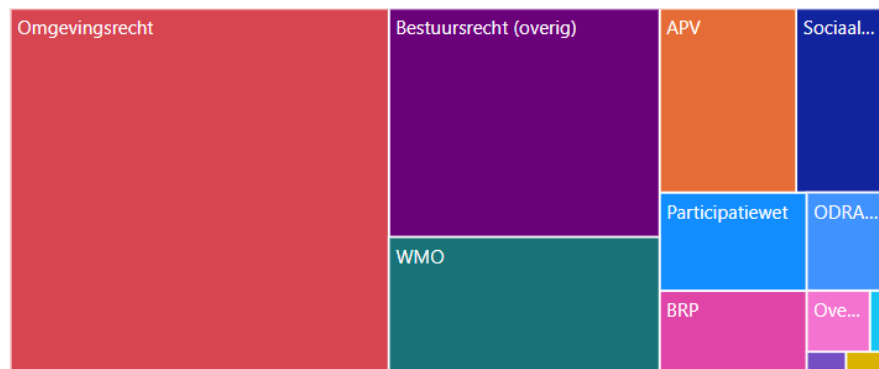
Bekende maatregelen die op grond van de APV worden genomen zijn maatregelen tegen horeca inrichtingen die zich niet aan de voorwaarden van hun vergunning houden of besluiten tot het aanlijnen en muilkorven van een bijtende hond.

Maar ook regels omtrent het aanbieden van huisvuil zijn in de APV geregeld. In de afgelopen jaren is nadrukkelijk deze laatste categorie van belang geweest voor het aantal ingediende APV bezwaarschriften. Het grootste gedeelte van die bezwaarschriften betrof Arnhemse burgers die het niet eens waren met de maatregelen die worden genomen wanneer huisafval onjuist wordt aangeboden.

¹ Rood=onbekend, Donkergroen=urgentiecommissie, Lichtgroen = Vergunning en Handhaving, Lichtblauw=ODRA omgevingsrecht,

Donkerblauw = leeg, Oranje = Overig, Lila = Sociale wijkteams overig en Roze = Burgerzaken BRP.

Bezwaarschriften 2023 voor bezwaarschriftencommissie per categorie²

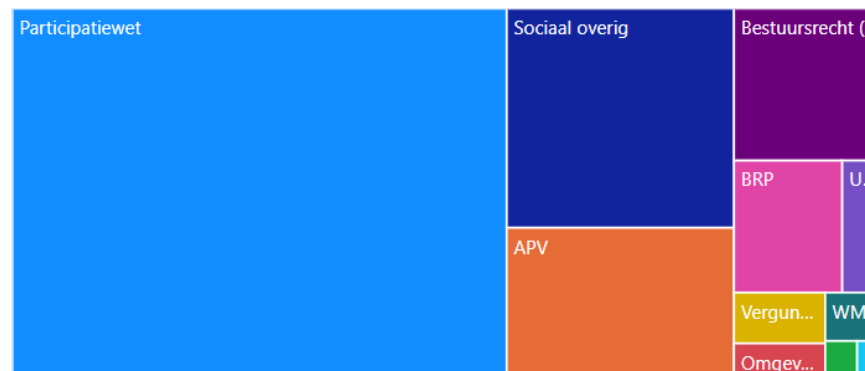


De commissie adviseerde vooral op de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de APV en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015.

De commissie adviseert in het kader van de kwaliteitscontrole altijd ook tijdelijk over bezwaarschriften tegen een bepaald soort besluiten die normaliter via ambtelijk horen worden behandeld. In het jaar 2023 heeft de commissie zich wederom op het gebied van de Participatiewet gebogen over de aanvragen levensonderhoud. Dit betrof ongeveer 5 procent van de zaken. Zodoende wordt over deze besluiten via de cijfers van de commissie gerapporteerd.

² Donkerblauw = ODRA omgevingsrecht, Roze = Overig, Turkoois = Burgerzaken BRP, Paars = Sociale wijkteams overig en Geel = Urgentiecommissie.

Bezwaarschriften 2023 voor ambtshalve horen per categorie³



Bij het ambtshalve horen is de Participatiewet nog altijd de grootste herkenbare categorie (57%). APV zaken in verband met het aanbieden van huisafval en Sociaal overig (waaronder bezwaren tegen de afwijzing van een woningurgentie) zijn ook belangrijke thema's.

³ Paars = Bestuursrecht overig, Roze = Urgentiecommissie, Geel = Vergunningen en Handhaving APV, Rood = Omgevingsrecht, Lichtgroen = ODRA omgevingsrecht, Lichtblauw = Overige en Donkerblauw = Leeg.

Uitskomsten van bezwaarschriftprocedures

Een bezwaarschriftprocedure binnen de gemeente Arnhem die resulteert in een beslissing op bezwaar kent drie mogelijke uitkomsten:

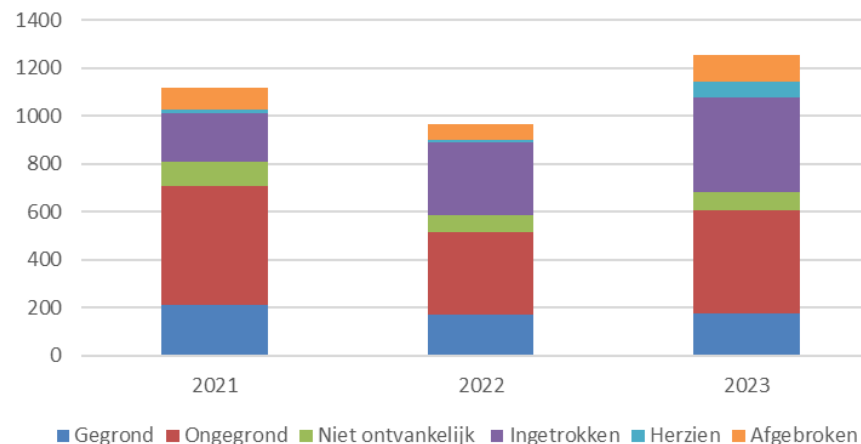
- Gegrond, de klager krijgt (gedeeltelijk) gelijk;
- Ongegrond, de klager krijgt niet gelijk;
- Niet ontvankelijk, dit doet zich voor wanneer bezwaarschriften niet aan de formele eisen voldoen (ook niet na een kans op herstel) of wanneer zij zich niet richten tegen een besluit waartegen je bezwaar kan maken.

Zoals reeds eerder aangegeven start de gemeente Arnhem altijd met een informele aanpak bij de afdoening van bezwaarschriften. Deze aanpak richt zich niet alleen op de rechtmatigheid van het besluit, maar biedt ook ruimte voor nadere uitleg aan bezwaarmaker. Daarom komt het niet altijd tot een beslissing op bezwaar, maar kan een bezwaarprocedure ook op een andere manier eindigen:

- De uitleg kan ervoor zorgen dat bezwaarmaker zijn bezwaarschrift intrekt;
- Er kan in een vroeg stadium worden geconcludeerd dat het primaire besluit (bij nader inzien) niet zo genomen had mogen worden. Dan wordt niet de hele bezwaarprocedure doorlopen, maar wordt het primaire besluit meteen ambtshalve herzien;
- Er zijn zaken die als bezwaarschrift worden ingeboekt, maar die dit na nadere analyse niet blijken te zijn, bijvoorbeeld een beroepschrift voor de rechtbank of een brief met argumenten (zienswijze) die gestuurd wordt voordat er een besluit genomen wordt. Ook zijn er zaken die door P1 (parkeren) en De Connectie (Belastingen) moeten worden afgehandeld. Deze zaken bevinden zich onder het kopje “afgebroken” (zie onderstaande tabel). De administratief juridisch medewerkers zorgen ervoor dat deze

zaken op de juiste plaats terechtkomen om verder afgehandeld te worden.

Resultaten van afgehandelde bezwaarschriften



In bijlage 2 kunt u de resultaten van de afgehandelde bezwaren over 2023 terugvinden naar onderwerp en resultaat. Het aantal bezwaarschriften in dat schema komt niet overal overeen met de andere cijfers van dit stuk. Het verschil wordt verklaard door de overgang van het ene naar het andere zaakstelsel.

Uitkomst procedure Commissie

De algemene bezwaarschriftencommissie adviseert de raad, het college en de burgemeester. Zoals hiervoor aangegeven kent de uitkomst van die advisering drie mogelijkheden.

Indien gekeken wordt naar de cijfers in vergelijking met voorgaande jaren geeft dat het volgende beeld.



Het percentage niet-ontvankelijke bezwaarschriften is ten opzichte van 2022 gedaald. Het percentage tot het ongegrond verklaren van de bezwaren is ten opzichte van 2022 gestegen en ten opzichte van 2021 gedaald. Het percentage gegrond verklaarde bezwaren is iets afgenomen en komt dichtbij het percentage van 2021.

Dit jaar zijn alle adviezen van de Algemene bezwaarschriftencommissie gevolgd en is er niet “contrair” besloten, zoals het in afwijking van het advies beslissen wordt genoemd.

Uitkomst procedure bij ambtelijk horen

Hieronder ziet u schematisch weergegeven wat de resultaten zijn van de bezwaarschriften die niet zijn ingetrokken, en waarbij de procedure van ambtelijk horen is doorlopen.



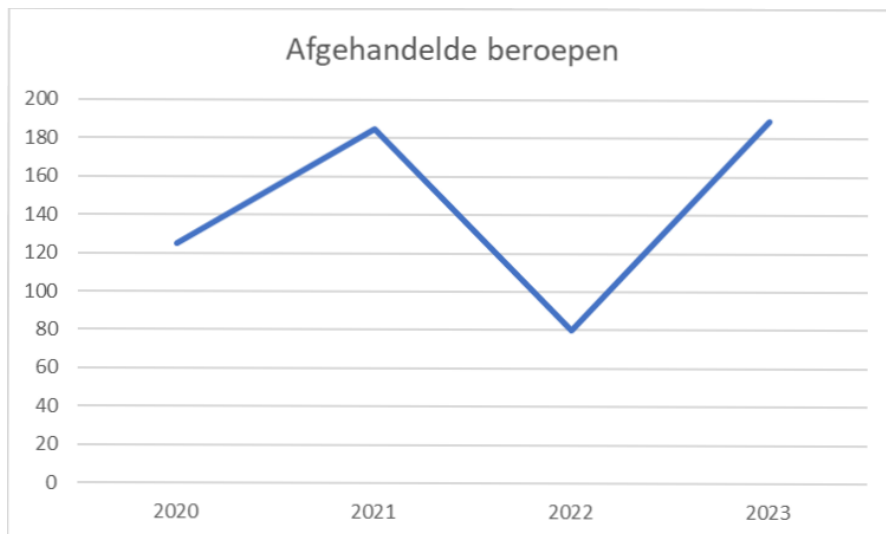
Voor wat betreft de uitkomst van de procedure ligt het percentage ongegrondverklaringen bij ambtelijk horen al jaren boven de 60%. De dossiers die tot intrekkingen leiden omdat het bestreden besluit direct na binnenkomst al herzien wordt, hebben echter materieel hetzelfde effect als gegrondverklaringen. Deze zijn echter niet terug te vinden bij bovengenoemde uitkomsten omdat de procedure formeel niet volledig doorlopen wordt. Het percentage inwoners dat inhoudelijk geen gelijk kreeg na het indienen van bezwaar ligt dus lager dan de ongeveer 60% genoemde ongegrondverklaringen doet voorkomen.

Wel is er een stijging te bespeuren van het percentage niet-ontvankelijke bezwaarschriften (NO). Onduidelijk is wat daar de oorzaak van is. Dit laat onverlet dat er wel juridisch inhoudelijk gekeken wordt naar deze zaken. Ook al wordt een zaak niet-ontvankelijk verklaard, dan is er wel inhoudelijk gekeken of er alsnog een inhoudelijk oplossing mogelijk is.

Beroepszaken

Wanneer de indiener van het bezwaarschrift zich niet kan vinden in de beslissing op bezwaar, dan kan hij in beroep bij de bestuursrechter. Levert dat ook niet het gewenste resultaat op, dan staat nog hoger beroep open.

Om een idee te krijgen over het aantal beroepszaken en hoger beroepszaken dat er afgerond wordt, heeft in de vorige jaren een handmatige telling plaatsgevonden. Dit jaar kwamen de cijfers direct uit het systeem. Er vond in het jaar 2021 een stijging plaats ten opzichte van het jaar 2020. Wanneer we kijken naar 2022 was een aanmerkelijke dip waarneembaar, terwijl er in 2023 weer juist een aanmerkelijk aantal (hoger)beroepszaken is afgehandeld.



Sinds geruime tijd zijn er binnen de rechtspraak allerlei proeven en projecten om te komen tot maatschappelijk effectieve(re) rechtsbescherming/geschillenbeslechting. Eén van de nieuwe werkwijzen is bij de Centrale Raad van Beroep (CRvB) het project GOO: Gericht Op Oplossing. Snelle oplossingsgerichte rechtspraak in begrijpelijke taal. Een zittingsvorm met aandacht voor de menselijke maat, voor het wederzijds belang van (herstel van) vertrouwen tussen de burger en de overheid. De afdeling juridische zaken – waarvan een medewerker het gemeentebestuur ter zitting vertegenwoordigt – werkt daar uit volle overtuiging aan mee.

Termijnen

De Awb bepaalt dat, in geval er gebruik wordt gemaakt van een bezwaarschriftencommissie, binnen twaalf weken moet worden beslist op een bezwaarschrift. Wordt er geen gebruik gemaakt van de bezwaarschriftencommissie dan moet er binnen zes weken worden beslist.

De behandeltermijn begint te lopen als de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken. Deze termijn kan in beide gevallen eenmaal worden verdaagd met zes weken. Dat dient gemotiveerd aan bezwaarmakers te worden medegedeeld. Een reden van verdaging kan zijn dat het besluitvormende orgaan extra tijd nodig heeft voor nader onderzoek of advies vraagt aan een deskundige.

In 2023 is er 21 keer een dwangsom uitgekeerd, waarvan 16 keer het maximale bedrag, in verband met niet tijdig beslissen op basis van artikel 4:17 Awb.

Dit jaar is voor het eerst een indicatie te geven van de doorlooptermijnen van de zaken die in 2023 zijn afgerond.

Termijnen Ambtshalve horen 2023

Binnen 6 weken	27%
Tussen 6 en 12 weken	24%
Tussen 12 en 26 weken	24%
Later dan 26 weken	25%
Totaal	100%

Termijnen Bezwaarschriftencommissie 2023

Binnen 12 weken	32%
Tussen 12 en 18 weken	16%
Tussen 18 en 26 weken	13%
Later dan 26 weken	39%
Totaal	100%

De behandeling van klachten

Ten opzichte van de overheid is de burger vaak de zwakkere partij. Om deze positie van de burger ten opzichte van de overheid te compenseren is er een uitgebreid systeem van rechtsbescherming. De wetgever vond de rechtsbescherming tegen besluiten (bezwaar/beroep) niet voldoende. Het gemeentebestuur moet niet alleen correcte besluiten afgeven, maar moet zich ook behoorlijk gedragen ten opzichte van de burger. Wanneer een burger van mening is dat het gemeentebestuur zich onjuist heeft gedragen dan kan hij een klacht indienen. Daarmee wordt het systeem van rechtsbescherming volledig gemaakt.

Iedereen heeft het recht om over de wijze waarop het gemeentebestuur zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem of een ander heeft gedragen, bij het bestuur een klacht in te dienen. Een gedraging van een persoon, werkzaam onder de verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur, wordt aangemerkt als een gedraging hiervan. Het gaat hierbij om gedragingen en niet om besluiten.

Een klacht kan zowel mondeling als schriftelijk worden ingediend. Op grond van de Awb bestaat er dan de verplichting om de klacht behoorlijk te behandelen. Als een klacht schriftelijk is ingediend kent de Awb een aantal eisen waaraan de klachtbehandeling moet voldoen. Sommige wetten, zoals de Jeugdwet, kennen hiervoor specifieke regels.

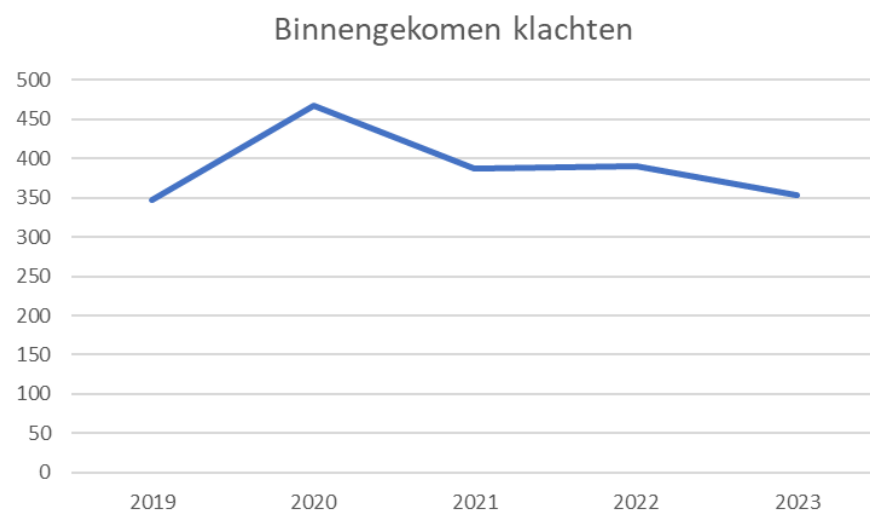
De gemeente Arnhem hecht waarde aan een goede afhandeling van klachten, waarbij het herstel van de relatie met degene die klaagt voorop staat. Daarom wordt de klacht in eerste instantie behandeld door de leidinggevende van de medewerker waarover wordt geklaagd. De clustermanager van betrokkene is formeel de eindverantwoordelijke voor de afhandeling van de klacht. Indien de klacht niet binnen vier weken naar tevredenheid van de klager door het afdelingshoofd is afgehandeld, kan de clustermanager de afhandeling overnemen.

Zij worden hierbij ondersteund door de klachtencoördinatoren. De klachtencoördinatoren monitoren de voortgang van de afhandeling van de klacht en bereiden eventuele besluitvorming voor. Zij hebben expertise op dit gebied en zorgen voor een goed verloop van de klachtenprocedure.

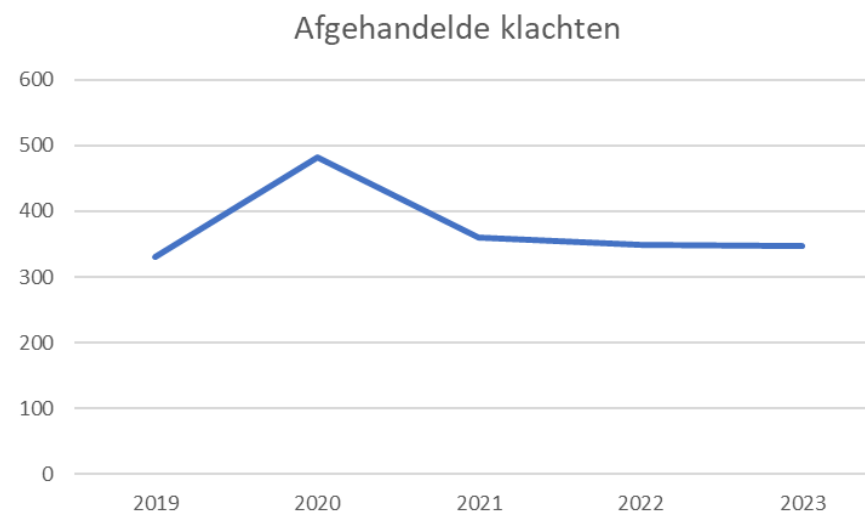
Klachten zijn er in vele soorten, maten en onderwerpen. In het jaar 2023 zijn er weer diverse onderwerpen de revue gepasseerd. Klachten kunnen worden omgezet in cijfers, maar belangrijker nog is de lessen die de organisatie leert uit die klachten. Klachten kunnen immers vaak ook een "gratis advies" bevatten.

Aantal klachten

De werkvoorraad van klachten is onder meer afhankelijk van het aantal klachten dat wordt ingediend. In het jaar 2020 was er een forse stijging in het aantal klachten zichtbaar. Toen reeds hebben we opgemerkt dat het niet uitgesloten was dat de dynamiek van dit eerste coronajaar invloed heeft gehad op de indiening van de klachten door burgers.



Het lijkt erop dat deze inschatting goed is geweest. In 2023 is het aantal ingediende klachten gedaald en zitten we nog bijna op de situatie van voor corona.



Zoals zichtbaar is in het jaar 2020 een piek geweest niet alleen in het aantal ingediende, maar ook in het aantal afgehandelde klachten. In 2023 bevond de klachtenafhandeling zich weer op het gebruikelijke niveau.

Binnengekomen klachten naar categorie

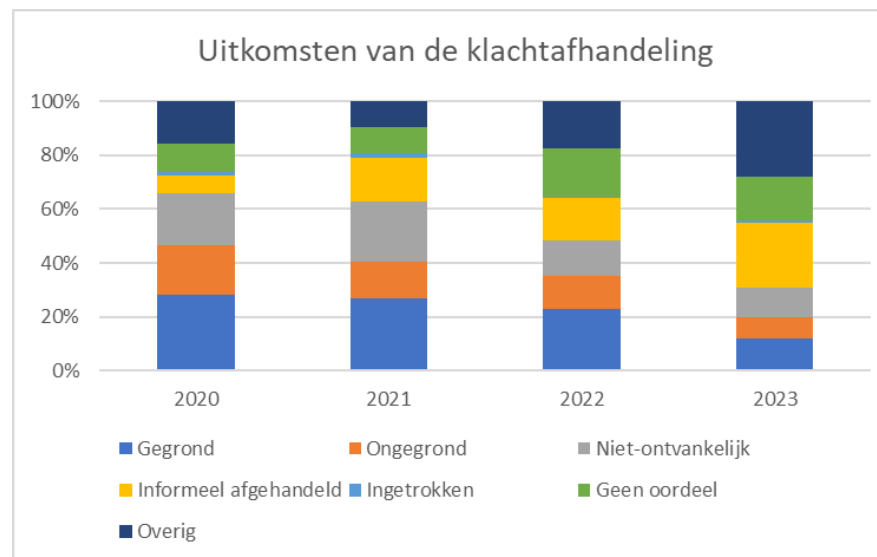
Het is dit jaar helaas niet mogelijk om een globaal beeld te schetsen op welke terreinen de meeste klachten worden ingediend. Het begin 2023 ingevoerde zaaksysteem voorzag niet in de registratie van de afdeling waar de klacht op ziet. Inmiddels zijn er acties in gang gezet om deze informatie over de komende jaren wel uit het systeem te kunnen herleiden.

Resultaten van de afhandeling van de klacht

Er kunnen zeer uiteenlopende resultaten zijn van de behandeling van een klacht. Klachten kunnen eindigen in een formeel standpunt:

- gegrond, de klager krijgt (gedeeltelijk) gelijk;
- ongegrond, de klager krijgt niet gelijk
- niet ontvankelijk, dit zal zich met name voordoen bij klachten die gaan over gedragingen waartegen bezwaar of beroep kon worden ingediend.

Ook worden klachten soms ingetrokken of informeel afgehandeld. Dat betekent dat niet iedere klacht eindigt met een formele brief, maar dat soms ook tussentijd aangegeven wordt dat de burger tevreden is met de genomen uitleg of maatregelen. Wat in tegenstelling tot bezwaarschriften uniek is bij klachten, is dat een klacht kan eindigen met “Geen oordeel”. Dit vindt meestal plaats bij klachten over situaties waar onduidelijk blijft wat er is gebeurd en degene waarover wordt geklaagd zich niet herkent in de klacht. Op zo’n moment is het niet mogelijk een oordeel te vellen.



Interventies

Naast de formele behandeling van de klachten wordt wekelijks een deel van de (telefonische) meldingen direct afgehandeld, waarbij door middel van interventie of advies de melder direct wordt geholpen en een eventuele klacht kan worden voorkomen. Hieronder worden twee voorbeelden uitgewerkt. Deze interventies worden op dit moment niet geregistreerd, waardoor ze niet in de cijfers terugkomen.

Voorbeeld

Inwonerster ontving een terugvorderingsbesluit van coronasteun (TONK). Omdat dit steun was voor het bedrijf van haar ex-partner was zij uit het oog verloren dat ook zij getekend had bij de aanvraag en daarmee mede aansprakelijk was. Haar schuldhelpverleningstraject dreigde stuk te lopen

op deze ‘nieuwe’ schuld. Door goede interne samenwerking is de schuldhelpverlener ervan overtuigd dat dit geen nieuwe schuld was en dat traject gewoon door kon blijven lopen. Mevrouw werd daarover geïnformeerd en trok daardoor zowel het bezwaarschrift als de klacht in.

Termijnen

Klachten moeten op grond van de Awb binnen zes weken worden afgehandeld. Sinds dit jaar is uit het systeem te herleiden of dit ook het geval is. Een analyse van de termijnen levert het volgende beeld op.

Termijnen klachten 2023

Binnen 6 weken	55%
Tussen 6 en 12 weken	26%
Later dan 26 weken	19%
Totaal	100%

De Nationale ombudsman

Het streven van de gemeente Arnhem is om met de behandeling van klachten de relatie met de klager te herstellen. Daar is de klachtprocedure op gericht. Als dit in de ogen van de klager onvoldoende is gebeurd, kan hij zich wenden tot de ombudsman voor hulp. De rol van de ombudsman wordt in Arnhem vervuld door de Nationale ombudsman (hierna: ombudsman). De ombudsman kan bemiddelen of een onderzoek instellen. Naast de ondersteuning die de klachtencoördinatoren bieden bij het afhandelen van de klachten, zijn zij ook de contactpersoon voor de Nationale ombudsman. De klachtencoördinator is dan het aanspreekpunt voor vragen over het dossier.

Maar de klachtencoördinatoren fungeren ook op een andere manier als schakel tussen de ombudsman, de klager en de organisatie. Op zijn verzoek voorzien ze de ombudsman van informatie over kwesties die landelijk spelen en waarnaar de ombudsman onderzoek doet.

De ombudsman heeft in 2023 de gemeente Arnhem 9 keer benaderd. Hier kunnen ook klachten bij zitten die in 2022 ingediend zijn. In dit geval ging één zaak over een kwestie die al vanaf 2018 loopt. Twee zaken hadden weliswaar met de gemeente Arnhem te maken, maar gingen over zaken die bij De Connectie en de ODRA behandeld worden.

In 5 zaken heeft de ombudsman een oordeel geveld. Hierbij heeft de ombudsman in een geval geoordeeld dat de klacht voldoende is behandeld en heeft hem ongegrond verklaard. Bij één klacht is gegrond verklaard door de nationale ombudsman en één klacht is gegrond verklaard naar aanleiding van een interventie van de nationale ombudsman. Beide zaken betroffen het niet tijdig beslissing op een aanvraag voor een uitkering op grond van de Participatiewet. In twee andere gevallen kon er – op basis van hoor en wederhoor - niet worden vastgesteld wat er precies was gebeurd en volgde er “geen oordeel”.

Tot slot hebben de klachtencoördinatoren een bijeenkomst van de Nationale ombudsman met klachtencoördinatoren uit de regio bijgewoond. En hebben zij gefaciliteerd dat medewerkers van de nationale ombudsman in contact konden komen met collega's in verband met een werkbezoek vanuit de Nationale ombudsman aan de aardgasvrije wijk Elderveld.

Aandachtspunten en behaalde resultaten

Algemeen

De lessen die uit de behandeling van bezwaren en klachten geleerd worden zullen zoveel mogelijk direct tot terugkoppeling naar het primaire proces leiden. De meest opvallende treft u hieronder aan. Een aspect dat doorwerkt op alle aandachtspunten is de verbetering van het zaakstelsel waarin alle bezwaren en klachten zijn opgeslagen. Verbeterde informatie leidt tot meer grip van behandelaars op zaken en tot betere en snellere analyses van de verbeterpunten.

Doorlooptermijn

In 2023 is de doorlooptermijn binnen het sociaal domein structureel ingekort, binnen het fysieke domein wordt hier inmiddels ook de vereiste voortgang geboekt.

Participatiewet

Hier speelde met name discussie over de vraag of aflossing op gemeentelijke schulden maandelijks of op jaarbasis moet plaatsvinden, omdat de berekening systematiek tot verschillende uitkomsten voor inwoners leiden.

WMO

In de samenwerking met de sociale wijkteams is in 2022 de directe toegang voor de bezwaarbehandelaar en daarmee ook voor de bezwaarschriftencommissie tot de WMO-dossiers vormgegeven, zodat in 2023 gebreken in bezwaar sneller en daar waar mogelijk adequaat hersteld konden worden.

Odra

In 2023 hebben diverse overlegvormen met de Odra plaatsgevonden waarbij zowel de leermomenten uit bezwaar als brede juridische ontwikkelingen zoals de Omgevingswet besproken worden.

Klanttevredenheidsonderzoek

Het klanttevredenheidsonderzoek deel 1 (bezwaarprocedure met de onafhankelijke adviescommissie) heeft inmiddels plaats gevonden. Deel 2, dat betrekking heeft op dossiers waarbij door ambtenaren gehoord is, zal in 2024 verricht worden.

Deel 2 Jaarverslag bezwaarschriftencommissie

Voorwoord algemene bezwaarschriftencommissie

Voor u ligt het jaarverslag van de algemene bezwaarschriftencommissie van de gemeente Arnhem met daarin een terugblik op het jaar 2023.

In dit verslag worden de werkzaamheden van de commissie in het jaar 2023 beschreven. Deze werkzaamheden bestaan uit het uitbrengen van een advies op de ingediende bezwaarschriften en de eventueel daarbij behorende verzoeken om proceskostenvergoeding. Daarbij is een grote verscheidenheid aan zaken behandeld. Verder fungeert de algemene bezwaarschriftcommissie als klachtencommissie voor klachten over het wijkteam. Dit jaar zijn er geen klachten over het wijkteam behandeld.

De commissie vertrouwt erop met deze rapportage aan haar verantwoordingsplicht te hebben voldaan.

Mocht u als burgemeester, lid van het college of raad kennis met ons willen maken of vragen dan wel opmerkingen hebben over ons werk staan we daar natuurlijk altijd voor open.

Met vriendelijke groet,

Monique Marée en Menno Arnoldus,
Voorzitters

De Regeling voor de behandeling van bezwaarschriften voor de gemeente Arnhem 2010 is per 30 december 2022 vervangen door de Regeling voor de behandeling van bezwaarschriften voor de gemeente Arnhem 2022. De belangrijkste wijzigingen betreffen de wijze van samenstellen van de commissie, de wijze van horen en verslaglegging van de zittingen. Er worden geen leden meer door de raad voorgedragen. Alle leden zijn onafhankelijk en worden voortaan via een openbare sollicitatieprocedure verworven. Bij de hoorzittingen blijft het uitgangspunt dat er fysiek wordt gehoord, maar het horen via een beeldverbinding is nu ook in de regeling vastgelegd. Dit kan indien door de omstandigheden het houden van een fysieke hoorzitting niet mogelijk is, maar in uitzonderlijke gevallen ook op verzoek van de belanghebbende.

In de regeling is verder vastgelegd dat de verslaglegging van de hoorzittingen digitaal plaatsvindt, door het maken van geluids- of beeldopname. Een schriftelijk verslag wordt alleen nog opgemaakt op verzoek van een gerechtelijke instantie (in beroep of hoger beroep) of ter vervanging van de digitale geluidsopname als de commissie vanwege omstandigheden aanleiding ziet toezending van deze geluidsopname te weigeren.

Conform de Regeling voor de behandeling van bezwaarschriftencommissie voor de gemeente Arnhem 2022 bestaat de commissie uit een voorzitter, een vice-voorzitter en zes leden. Deze zijn allen benoemd door het college. De commissie bestaat per zitting uit één van de voorzitters, en twee leden.

Door het vertrek van de drie door de raad voorgedragen leden zijn in 2023 via een openbare sollicitatieprocedure drie nieuwe leden geworven.

Voorzitter:

Mevrouw mr. M.W.M Marée

Vice-voorzitter:

De heer mr. M.C. Arnoldus

Leden:

Mevrouw mr. R. Bouwmeester

De heer drs. P.P.A.I. van der Kaaij (tot 1 april 2023)

De heer mr. R.A. Oosterveer

De heer drs. L.P.W. van der Meer (tot 1 april 2023)

De heer mr. J.M.N. Packbier

De heer drs. R. Wander (tot 1 april 2023)

De heer M. Berkien (vanaf 1 april 2023)

De heer K. Demir (vanaf 1 april 2023)

Mevrouw C. Hakbijl (vanaf 1 april 2023)

Secretarissen:

Mevrouw mr. B.C. Evers

De heer mr. B. Roelen

De heer mr. L.M.P. Servais

Administratief juridisch medewerkers:

Mevrouw J.S.M. Jansen

Mevrouw M.E. Feijen

Mevrouw M. Elbers

Werkwijze

Voor de behandeling van de bezwaarschriften hebben de raad, het college en de burgemeester onder meer de algemene bezwaarschriftencommissie ingesteld. Deze commissie adviseert hen over de afdoening van de bezwaarschriften op allerlei rechtsgebieden (algemeen bestuursrecht en sociaal zekerheidsrecht) met uitzondering van personele aangelegenheden en belastingen.

De commissie nodigt de bezwaarmaker uit voor een hoorzitting, waar ook een vertegenwoordiger namens de raad, het college of de burgemeester aanwezig is. Voorafgaande aan deze hoorzitting zijn er stukken met elkaar gedeeld, waaronder een verweerschrift waarin namens het gemeentebestuur op de argumenten van bezwaarde wordt ingegaan. Na deze hoorzitting adviseert de commissie de raad, het college of de burgemeester over de afhandeling van het bezwaarschrift op basis van alle informatie. Naar aanleiding van dat advies wordt er een beslissing op het bezwaarschrift genomen door of namens de raad, het college of de burgemeester.

In het verslagjaar kwam de algemene bezwaarschriftencommissie 33 keer bijeen, afwisselend op dinsdag- en vrijdagochtend. De hoorzittingen van de algemene bezwaarschriftencommissie vinden normaliter plaats op het Stads kantoor. Een enkele keer is uitgeweken naar een van de commissiekamers op het stadhuis. In acht zaken heeft een zogenoemde hybride zitting plaatsgehad, dat wil zeggen dat op verzoek van één of meer belanghebbende(n) deze(n) via een beeldverbinding (Teams) in de vergaderzaal aan de zitting deelnam(en).

Bloemlezing, enkele opvallende bezwaarzaken

Om verder te laten zien, welke zaken de commissie in het verslagjaar 2023 heeft behandeld, volgt hieronder een overzicht van opvallende zaken. De commissie heeft ervoor gekozen om achtereenvolgens een zaak op te nemen over openbare orde, twee, op onderwerp, samenhangende zaken op te nemen over het omgevingsrecht en een zaak op te nemen uit het sociale domein.

Intrekking exploitatie- en alcoholvergunning vakantiepark

De exploitanten van het vakantiepark beschikten over een exploitatievergunning op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening voor Arnhem (hierna: APV) en een Alcoholwetvergunning. Nadat bij de gemeente Arnhem een tip van het landelijk bureau Bibob (hierna: het bureau) was binnengekomen over de exploitanten, heeft de gemeente Arnhem zelfstandig onderzoek gedaan. Dat onderzoek leidde ertoe dat gemeente Arnhem het bureau heeft verzocht om advies uit te brengen. Het uitgebrachte advies van het bureau luidde “Het Bureau is van oordeel dat er ernstig gevaar bestaat dat de vergunningen mede zullen worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten en om strafbare feiten te plegen (artikel 3, eerste lid, onderdelen a en b, van de Wet Bibob).”⁴ Dit was voor de burgemeester aanleiding om de exploitatievergunning op grond van de APV en de Alcoholwetvergunning in te trekken. Daartegen hebben de exploitanten van het vakantiepark bezwaargemaakt alsmede een voorlopige voorziening ingediend.

Globaal komen de bezwaren erop neer dat alleen sprake is van vermoedens van strafbare feiten en dat onvoldoende samenhang bestaat

⁴ Ontleend aan de openbare uitspraak van de voorzieningenrechter van de Rechtbank Gelderland, te raadplegen via ECLI:NL:RBGEL:2023:4446.

tussen deze vermoedens en het beoordelingskader zoals dat in de Bibob wordt gebruikt.

De commissie is in haar advies tot de conclusie gekomen dat de ingediende bezwaargronden geen doel treffen. De commissie is van mening dat de burgemeester op juiste gronden de exploitatievergunning op grond van de APV en de Alcoholwetvergunning heeft ingetrokken. Het intrekken van de vergunningen door de burgemeester is door de commissie ook als evenredig beoordeeld. De burgemeester heeft het algemene belang zwaarder mogen laten wegen dan het belang van de vakantieparkexploitanten om de vergunningen te behouden.

Bezwaren omgevingsvergunningen voor woningsplitsing en verkamering

De commissie heeft dit verslagjaar in ieder geval twee zaken behandeld, waarin een gebouw waar volgens het bestemmingsplan wonen is toegestaan, gesplitst is, zodat zelfstandige woningen ontstaan. Eén zaak speelde zich af in het Spijkerkwartier, de andere aan de Hommelseweg. Het Facetplan “woningssplitsing en verkamering” (hierna: het Facetplan) stelt aan een dergelijke splitsing vereisten. Afhankelijk van het gebied waarin het gebouw ligt geldt:

1. de gebruiksoppervlakte van de bestaande woning is gelijk aan of groter dan 110 m², en;
 2. de gebruiksoppervlakte van elke zelfstandige woning die als gevolg van splitsing ontstaat mag niet kleiner zijn dan 50 m², en;⁵
 3. de gesplitste woningen beschikken over een bergingsruimte met een oppervlakte van ten minste 5 m² per woning en;
 4. de gesplitste woningen beschikken over een buitenruimte.
- In de aan de commissie voorgelegde zaken stond ter discussie welke ruimtes onder “gebruiksoppervlakte” gerekend worden.

⁵ Dit kan ook hoger zijn. In één van de behandelde zaken moest het 70 m² zijn.

Artikel 1.7 van het Facetplan bepaalt hoe de gebruiksoppervlakte moet worden berekend. In dit artikel staat dat de vloeroppervlakte binnen de bouwmuren bepaald wordt volgens NEN 2580 met dien verstande dat daarbij aangebouwde bergingen, garages en andere niet voor bewoning geschikte ruimtes niet worden meegeteld.

De ingediende bezwaren richten zich vooral tegen het feit dat het college in pandige bergingen, technische ruimtes, ruimtes met een lagere stahoogte dan opgenomen in het Bouwbesluit en inbouwkasten niet meerekent als ruimtes die tellen voor de “gebruiksoppervlakte”.

De commissie heeft geconstateerd dat de term “gebruiksoppervlakte” mogelijkheden tot interpretatie biedt, omdat afgeweken wordt van de NEN-norm, maar niet precies omschreven wordt in het Facetplan hoe. De commissie heeft in de zaken geconcludeerd dat ruimtes waarin bijvoorbeeld niet rechtop gestaan kan worden of die niet volledig zijn geïsoleerd, of puur technische ruimtes, niet onder het “gebruiksoppervlak” vallen. De commissie kan het standpunt van het college dat voor bewoning geschikte ruimtes moeten voldoen aan de stahoogte die in het Bouwbesluit wordt genoemd volgen. De commissie heeft verder geconcludeerd dat niet uitgesloten is dat in pandige bergingen ruimtes zijn die onder het “gebruiksoppervlak” vallen. Waarom dat niet zo is, zal moeten worden gemotiveerd.

In beide gevallen werden de bezwaarschriften ongegrond verklaard

Leerplicht, reizen naar het buitenland

De commissie heeft, hetgeen niet vaak voorkomt, een zaak behandeld van de leerplichtambtenaar. In de zaak was verzocht om een minderjarige leerplichtige voor een periode van 33 dagen vrijstelling te verlenen van het geregeld schoolbezoek. Reden voor het verzoek was gelegen in het feit dat het gezin naar het buitenland wilde reizen om daar afscheid te kunnen nemen van een familielid dat terminaal ziek was. Na overleg, dat niet tot consensus leidde tussen de leerplichtambtenaar en verzoeker, wees de leerplichtambtenaar het verzoek af. Reden daarvoor is dat het verzoek niet aangemerkt werd als een gewichtige omstandigheid, zoals bedoeld in artikel 11, aanhef en onder g, van de Leerplichtwet 1969. Op basis van de Leerplichtwet kan vrijstelling verleend worden voor een familielid tot in de

derde graad. Bijkomende reden was dat de periode tussen twee schoolvakanties in viel.

Bezwaarmakers voerden hiertegen in bezwaar voornamelijk bezwaargronden van persoonlijke aard aan. Vooral het belang van het gezamenlijke afscheid en de verwerking voor de minderjarige was voor bezwaarmakers belangrijk.

De commissie adviseerde in lijn met de afwijzing van de leerplichtambtenaar. Hoewel de commissie begrip had voor de wens van het gezin, biedt de Leerplichtwet de mogelijkheid om onder omstandigheden vrijstelling te verlenen voor maximaal tien schooldagen. Nu de gevraagde periode langer betrof dan tien dagen, het familielid in een vierde graad betrekking stond tot de leerplichtige en de periode tussen twee schoolvakanties in viel, heeft de leerplichtambtenaar het verzoek terecht en op goede gronden geweigerd.

Aandachtspunten en aanbevelingen commissie

De commissie heeft dit jaar meerdere bezwaren behandeld die waren gericht tegen de afhandeling van verzoeken op grond van de Wet open overheid (hierna: de Woo). De commissie heeft geconstateerd dat de termijnen om de verzoeken af te handelen, vaak worden overschreden. Een probleem waar niet alleen de gemeente Arnhem mee te maken heeft, maar waar vrijwel alle overheidsorganen mee te kampen hebben. De commissie vindt het een positieve ontwikkeling dat de bestuursorganen van de gemeente Arnhem hebben aangegeven meer capaciteit in te (zullen) zetten. De commissie wil graag als aanbeveling meegeven te zorgen dat voldoende ambtelijke capaciteit beschikbaar blijft en goede werkinstructies op te stellen hoe de ambtenaren Woo-verzoeken moeten behandelen. Daarmee kan een uniforme werkwijze worden toegepast.

De commissie merkt op dat er een toename was in het aantal omgevingszaken waarin tussen partijen discussie was over welstand en de stedenbouwkundige toets. De commissie constateert dat de onderbouwing en motivering van de besluiten op deze punten soms niet consistent en eenduidig is en dat de welstandsnota niet altijd op de juiste manier wordt gehanteerd. De commissie vraagt hier aandacht voor.

Ten slotte hecht de commissie eraan om een aantal aanbevelingen ook dit jaar opnieuw te belichten:

De commissie heeft ook dit jaar regelmatig geconstateerd dat de kwaliteitsverbetering van de besluiten die in mandaat door het wijkteam worden genomen, een belangrijk punt blijft. Vaak ontbreekt de grondslag, maar ook de motivering in de besluiten. Net zoals plannen van aanpak of het door de rechter verplicht gestelde 5 stappenplan om een Wmo-aanvraag te kunnen beoordelen. De commissie wil graag haar aanbeveling herhalen een goede werkbeschrijving op te stellen, waarin de door de consulenten te doorlopen stappen/handelingen worden opgenomen.

Daarin kan ook de procedure van melding en het mogen indienen van een aanvraag na zes weken worden opgenomen, zodat deze uniform wordt toegepast.

De door de commissie gewenste duidelijkheid bij besluiten van de Omgevingsdienst Regio Arnhem ontbreekt nog regelmatig. Zo is informatie over de exacte locatie waar een bouwwerk wordt gerealiseerd vaak niet aanwezig en zijn de tekeningen behorende bij de aanvraag vaak onvolledig (bijvoorbeeld het ontbreken van de afmetingen). Dit kan van belang zijn om te kunnen beoordelen of het bouwplan voldoet aan de eisen van het bestemmingsplan, bijvoorbeeld bij de beantwoording van de vraag of binnen het bouwvlak wordt gebouwd. De commissie herhaalt ook hier haar aanbeveling een planologische overzichtskaart als bijlage bij het besluit te voegen, waaruit deze informatie kan worden afgeleid.

Bijlagen

Bijlage 1 Beschrijving proces ambtelijk horen

Als iemand het niet eens is met een besluit van de gemeente kan daar bezwaar tegen worden gemaakt. Voor de behandeling van een bezwaarschrift kiest de gemeente bij bezwaren waar sprake is van slechts 1 inwoner over het algemeen voor het ambtelijk horen. Dit betekent dat een juridisch medewerker van de gemeente, die niet bij de besluitvorming betrokken is geweest, het bezwaarschrift behandelt. Deze medewerker neemt telefonisch contact met de inwoner op. Eventueel volgt er een afspraak voor een nader gesprek.

De precieze behandeling van een bezwaarschrift is als volgt:

1. Eerst wordt onderzocht of het bezwaarschrift aan de wettelijke eisen voldoet. Het kan bijvoorbeeld zijn dat een bezwaarschrift te laat is ingediend of dat het bezwaarschrift geen gronden bevat. De inwoner krijgt de gelegenheid dit toe te lichten. Wordt daarna geconcludeerd dat het bezwaarschrift niet aan de eisen voldoet, zal het bezwaar niet-ontvankelijk worden verklaard.
2. Als het bezwaar ontvankelijk is, bekijkt de juridisch medewerker het bezwaar en neemt hij contact op met de inwoner. Op dat moment kan al blijken dat het besluit onjuist is en zal dit worden herzien. Ook zal de juridisch medewerker het bestreden besluit toelichten en hier uitleg over geven. Deze extra uitleg is voor de inwoner soms reden om het ingediende bezwaar in te trekken. Ook kan de inwoner in het gesprek nog een toelichting geven op het bezwaar. Aan het einde van het telefoongesprek wordt een inwoner altijd aangeboden om in het Stadskantoor in een nader gesprek met de juridisch medewerker het bezwaarschrift verder toe te lichten.
3. In deze schriftelijk uitnodiging voor dit gesprek meldt de gemeente welke vragen er nog zijn. Bovendien stuurt de gemeente verdere

informatie mee. Van het gesprek wordt door de gemeente een verslag gemaakt. Een inwoner kan iemand meenemen om hem te ondersteunen.

4. Op basis van het gesprek kan de juridisch medewerker die het bezwaarschrift behandelt, nader onderzoek instellen of nieuwe stukken opvragen. De juridisch medewerker verwerkt alle informatie en stelt een besluit over het bezwaarschrift voor. Daarin staat of het bezwaar als gegrond of ongegrond wordt beoordeeld.
5. Het hoofd van de afdeling Juridische Zaken neemt namens het gemeentebestuur vervolgens een besluit over het bezwaarschrift.

Bijlage 2 Besluiten op bezwaar naar onderwerp en resultaat

Resultaat omschrijving afgehandelde bezwaars												
Categorie	Afdeling primair besluit	Afgebroken	Gegron	Gegron F	Herziening	Inf. Afgeh.	Inf. Afgeh.	Ingetrokken	Niet ontvankelijk	Onbekend	Ongegrond	Totaal
APV	Totaal	7	9			2		27	10		70	125
	Odra		1					1				2
	Overig	7	8			2		23	10		70	120
	SBR / Openbare ruimte							3				3
Bestuursre	Totaal	44	4	1		27	1	18	11	22	17	145
	Overig	44	4	1		27	1	13	10	19	14	133
	SBR / Openbare ruimte							5	1	3	2	11
	Urgentiecommissie										1	1
BRP	Totaal	7	4	1		2		8	6	5	7	40
	Burgerzaken	7	4	1		2		8	6	5	7	40
ODRA-Om	Totaal	2						3	1	15	3	24
Omgevings	Totaal	14	15	3		4		21	10	38	20	125
Onbekend	Totaal									8		8
Overig	Totaal	8						5		15		28
Participati	Totaal	12	58	2	5	2		162	13	48	87	389
	Werk en inkomen	12	58	2	5	2		162	13	48	87	389
Sociaal ov	Totaal	9	14			2		12	4	6	54	101
	Overig					1						1
	Sociale wijkteams	1	2					5	2	3	6	19
	Urgentiecommissie	7	12			1		7	2	3	47	79
	Werk en inkomen	1									1	2
Sociale wij	Totaal							3		5		8
Urgentiecc	Totaal		4					3		16	9	32
	Urgentiecommissie		4					3		16	9	32
Vergunning	Totaal	8	8	1		2		30	5	20	45	119
	Overig									2		2
	Vergunningen en handhaving	8	8	1		2		30	5	18	45	117
WMO	Totaal	1	3			2		4	2	21	3	36
	Sociale wijkteams	1	3			2		3	2	21	3	35
	Werk en inkomen							1				1
Total		112	119	8	5	43	1	296	62	219	315	1180