

**Behandeling bezwaarschriften
Gemeente Lisse**

Eindrapport

Rekenkamercommissie Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout

Januari 2010

Inhoud

Inleiding	4
1.1. Achtergrond en aanleiding van het onderzoek	4
1.2. Doelstelling en onderzoeksvragen	5
1.3. Reikwijdte van het onderzoek	5
1.4. Onderzoeksaanpak	6
1.5. Leeswijzer	6
2. Behandeling bezwaarschriften	7
2.1. Inleiding	7
2.2. Algemene bezwaarschriften	7
2.2.1. Beleid	7
2.2.2. Aantal bezwaar- en beroepschriften	8
2.2.3. Behandeling bezwaarschriften in de praktijk	8
2.3. Bezwaarschriften gemeentelijke belastingen	11
2.3.1. Aantal bezwaar- en beroepschriften	11
2.3.2. Behandeling bezwaarschriften gemeentelijke belastingen	12
2.4. Bezwaarschriften behandeld door samenwerkingsverbanden	13
2.5. Tot slot	14
3. Conclusies en aanbevelingen	15
3.1. Beantwoording onderzoeksvragen	15
3.2. Slotconclusie en aanbevelingen	18
4. Reactie College.....	20
5. Nawoord rekenkamercommissie	22
Bijlage 1 Toetsingskader.....	23
Bijlage 2 Bezwaren drie gemeenten.....	30

Inleiding

1.1. Achtergrond en aanleiding van het onderzoek

De communicatie tussen gemeenten en burgers kan veel beter, aldus de Nationale ombudsman. Uit zijn onderzoek blijkt dat gemeenten er lang niet altijd in slagen bezwaarschriften tijdig af te doen. De wijze van behandeling is echter belangrijk voor de rechtszekerheid van burgers en voor de geloofwaardigheid van de gemeente. De Nationale ombudsman¹: *"het beeld dat burgers van de overheid hebben wordt immers in belangrijke mate bepaald door de wijze waarop die overheid met hen omgaat. Juist in individuele contacten met bestuursorganen mag de burger niet teleurgesteld worden. Gebeurt dit wel, dan bestaat het risico dat die burger zich van de overheid afkeert en alleen nog in cynische bewoordingen over die overheid kan spreken. En daar is niemand bij gebaat"*.

De bezwaarprocedure van de Algemene wet bestuursrecht (hierna te noemen: **"Awb"**) vormt een belangrijk moment in de gedachtewisseling tussen burgers en bestuursorganen over door het bestuur genomen besluiten. De procedure geeft de burger de gelegenheid om de juistheid van een besluit aan de orde te stellen. Het bestuursorgaan kan vervolgens op basis van het bezwaar van de burger mogelijke fouten herstellen, zonder dat daar een rechter aan te pas hoeft te komen. Als daarna toch de rechter wordt ingeschakeld, vormt de uitkomst van de bezwaarprocedure een belangrijk uitgangspunt voor de beroepsprocedure.

De bezwaarprocedure heeft in de ogen van de wetgever verschillende functies:

1. Het bieden van rechtsbescherming;
2. Signalering van tekortkomingen binnen het bestuur en de besluitvorming;
3. Als verlenging van de besluitvorming door het bestuursorgaan;
4. Betere uitwerking van de zaak met het oog op een eventuele beroepsprocedure;
5. Zeefwerking.

Inzicht in de behandeling van bezwaarschriften levert derhalve een directe bijdrage aan het bewustzijn van het belang van externe gerichtheid, ofwel leert de gemeente van de bezwaren.

¹ De Nationale ombudsman, Burgerbrieven, hebt u even? 30 januari 2007. Op zijn 25-jarig bestaan riep de Nationale ombudsman op 20 maart 2007 de dag van de burger uit. De Dag van de Burger waarop de overheid stilstaat bij haar belangrijkste klant vindt voortaan ieder jaar plaats op de derde dinsdag in maart. Precies een half jaar voor Prinsjesdag, waarbij juist de overheid centraal staat.

1.2. Doelstelling en onderzoeksvragen

De rekenkamercommissie Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout heeft besloten om een onderzoek uit te voeren naar de (lerende) werking van bezwaarprocedures in de gemeenten Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout. Het doel van het onderzoek is het verkrijgen van een beeld van de bezwaarprocedures en het lerend vermogen daarvan in de drie gemeenten. Door een onderzoek te richten op de werking van de bezwaarschriftprocedures kunnen meerdere aspecten worden gewogen. Hieruit volgen de volgende onderzoeksvragen:

- a. Zijn er aanwijzingen dat in bezwaar veel fouten moeten worden gecorrigeerd, die eigenlijk ook zonder een bezwaarprocedure op eigen initiatief hersteld hadden moeten worden?
- b. Is er een intern proces dat borgt dat de gemeente ook leert van in bezwaar geconstateerde gebreken? Anders gezegd, worden bezwaren gebruikt om de algemene werking van de uitvoering te verbeteren?
- c. Voor bezwaarprocedures gelden termijnen. Worden deze in het algemeen gehaald?
- d. Wordt gehandeld conform de interne procedureregels?
- e. Op welke wijze oefent de Gemeenteraad toezicht uit op de werking van de geldende regels voor bezwaarschriften?
- f. Worden bezwaarschriften met de nodige afstandelijkheid behandeld? Geeft de samenstelling van de "commissie" hiervoor voldoende houvast?
- g. Welke beleidsvelden zijn zeer gevoelig voor bezwaar en beroep: is dit verklaarbaar?
- h. Is er ook aandacht voor alternatieve vormen van geschiloplossing (bijvoorbeeld mediation)?
- i. Wordt op de "bezwaren" systematisch ingegaan (motivering) en wordt in bezwaar een duidelijke afweging gemaakt tussen de belangen van de burger en die van de gemeente?

1.3. Reikwijdte van het onderzoek

Bij de beoordeling van de werking van de bezwaarschriftprocedures is gebruik gemaakt van verschillende normen. Deze normen zijn ontleend aan:

- Wet- en regelgeving, waaronder de Algemene wet bestuursrecht;
- Gemeentelijke regelingen en interne procedures ten aanzien van de behandeling van bezwaarschriften;
- Professionele normen, zoals vanuit de juridische kwaliteitszorg en de handreiking bezwaarschriftprocedures van het Ministerie van Justitie (2004).²

In bijlage 1 is het toetsingskader voor de werking van de behandeling van bezwaarschriften weergegeven. Vervolgens is per norm een korte toelichting gegeven. Waar relevant is de toelichting aangevuld met de wijze van behandeling

² In de handreiking worden adviezen gegeven over de wijze waarop bezwaarschriften efficiënt en voortvarend kunnen worden behandeld volgens de wettelijke voorschriften van de Algemene wet bestuursrecht. De handreiking is opgesteld door medewerkers van de directie Wetgeving van het ministerie van Justitie.

van bezwaarschriften in de gemeente Lisse vanuit de regelingen en interne procedures.

Het onderzoek en daarmee de beantwoording van de onderzoeksvragen betreft de bezwaarschriften van 2008.

1.4. Onderzoeksaanpak

De onderzoekswerkzaamheden zijn onder begeleiding van de rekenkamercommissie uitgevoerd door een onderzoeksteam bestaande uit mr. D. van der Meer en drs. J.A. Kuijsters. Deze onderzoekers zijn verbonden aan het onderzoeksbureau IRS Accountability Services. Het onderzoek is in juli 2009 gestart.

Informatie is in beginsel middels specifieke informatieverzoeken opgevraagd. Ten behoeve van de beantwoording van de deelvragen zijn diverse documenten geanalyseerd. Tevens zijn interviews gehouden met Mevrouw R. Hermans, hoofd bestuurlijk/juridische zaken, Mevrouw A. Weststrate, medewerker belastingen en mevrouw C. Langelaar, burgemeester van gemeente Lisse. Van elk interview is een beknopt verslag gemaakt en deze zijn ter beoordeling van de juiste weergave van de feiten voorgelegd aan de geïnterviewde. Naar aanleiding van het interview zijn nadere stukken verstrekt en bestudeerd en zijn een veertiental bezwaardossiers getoetst.

De rekenkamercommissie onderscheidt een nota van bevindingen en een conceptrapport met conclusies en aanbevelingen. De nota van bevindingen is voor ambtelijk hoor- en wederhoor aangeboden. Eventuele reacties, feitelijke onjuistheden of onvolledigheden zijn verwerkt. Hierna is de nota van bevindingen vastgesteld.

Voorts is het eindrapport met conclusies en aanbevelingen opgesteld en voor bestuurlijk wederhoor aan het College aangeboden. De bestuurlijke reactie wordt aan het rapport toegevoegd en zo nodig voorzien van een nawoord van de rekenkamercommissie.

1.5. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de bevindingen behandeld, ten aanzien van het beleid en de werking van de behandeling van bezwaarschriften. In hoofdstuk 3 worden de onderzoeksvragen beantwoord, de conclusies van de rekenkamercommissie weergegeven en de hieruit voortvloeiende aanbevelingen.

2. Behandeling bezwaarschriften

2.1. Inleiding

In dit hoofdstuk worden de bevindingen ten aanzien van het beleid en de werking van de behandeling van bezwaarschriften in de gemeente Lisse weergegeven. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de algemene bezwaarschriften, de bezwaren ten aanzien van gemeentelijke belastingen en de behandeling van bezwaarschriften in regionale samenwerkingsverbanden. In bijlage 2 is een beeld gegeven van het aantal bezwaarschriften van de gemeenten Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout.

2.2. Algemene bezwaarschriften

2.2.1. Beleid

In de gemeente Lisse wordt onderscheid gemaakt tussen bezwaar tegen besluiten door:

1. Het bestuursorgaan; de gemeenteraad
2. De bestuursorganen; het college van B&W en de burgemeester

De gemeente beschikt over de Verordening behandeling bezwaar- en beroepsschriften, in werking getreden op 13 april 1994. Met de vaststelling van deze verordening is een commissie benoemd die adviseert over bezwaarschriften die zijn ingediend tegen raadsbesluiten. De commissie bestaat uit één voorzitter en twee leden. De voorzitter en de leden worden, op voorstel van het College, door en uit de gemeenteraad benoemd, geschorst en ontslagen. De secretaris van de commissie is een door het College aangewezen ambtenaar.

Bij bezwaar tegen besluiten van de bestuursorganen het College en de burgemeester dient de Awb procedure te worden gevolgd.

Er is geen interne procedure of vastgestelde werkwijze voor de behandeling van bezwaarschriften aangetroffen. Wel is de bestaande werkwijze summier in een notitie van 2005 beschreven. Deze notitie 'behandeling bezwaar- en beroepsschriften' is opgesteld voor de gemeenteraad en opiniërend/ meningvormend besproken. Het doel betrof een keuze te maken uit een drietal voorgestelde manieren van bezwaarschriftenbehandeling zodat op een optimale wijze tegemoet wordt gekomen aan de doelstellingen van de bezwaarschriftenprocedure. De keuze betrof:

1. Doorgaan met de bestaande manier van bezwaarschriftenbehandeling;
2. De bezwaarmaker een keuze voorleggen;
3. Een adviescommissie instellen van de behandeling van bezwaarschriften.

De notitie is in de raadsvergadering van 23 juni 2005 behandeld. De gemeenteraad heeft het college het huiswerk meegegeven om "een nader onderzoek in te stellen

naar het in het leven roepen van een soort onafhankelijke commissie, werkgroep of iets dergelijks, waarmee zo min mogelijk kosten zijn gemoeid". Afgesloten wordt dat hiermee in ieder geval bij de gemeenteraad wordt teruggekomen. Hiervan zijn geen nadere stukken aangetroffen.

2.2.2. Aantal bezwaar- en beroepschriften

Bezwaarschriften

De behandeling van bezwaarschriften is binnen de gemeente de verantwoordelijkheid van de vakafdelingen. Ook de afdeling bestuurlijk/ juridische zaken handelt bezwaarschriften af (zoals WOB, parkeeronthefingen, kapvergunningen). Hiervan wordt geen overzicht bijgehouden, waaruit het aantal bezwaarschriften, de voortgang van de behandeling en de wijze van afdoening in de gemeente, valt op te maken. Er kon geen betrouwbaar overzicht worden verstrekt.

Niettemin gaat de afdeling bestuurlijk/juridische zaken uit van ongeveer 35 bezwaarschriften die in 2008 in de gemeente zijn behandeld. Hieruit volgden circa 25 à 30 hoorzittingen. Dat niet elk bezwaarschrift leidt tot een hoorzitting ligt mede aan enkele intrekkingen en niet-ontvankelijkheidsverklaringen. De gemeente heeft geen informatie kunnen verstrekken over de wijze van afdoening (gegrond, ongegrond e.d.). Aangegeven is dat er niet bij één bepaalde vakafdeling relatief veel bezwaren binnen komen. Standaard heeft de vakafdeling planologie de meeste bezwaren.

Bezwaarschriften tegen besluiten afkomstig van de gemeenteraad zijn niet aangetroffen.

Beroepschriften

De gemeente heeft geen informatie kunnen verstrekken over het aantal beroepszaken en de wijze van afdoening.

2.2.3. Behandeling bezwaarschriften in de praktijk

Voorfase – primaire besluit

De procedure van behandeling van bezwaarschriften wordt summier kenbaar gemaakt: onder andere wordt de mogelijkheid tot het maken van bezwaar bij het primaire besluit opgenomen. Daarnaast wordt de mogelijkheid tot het aantekenen van bezwaar op het primaire besluit middels de publicaties in de plaatselijke krant, 'De Lisser', kenbaar gemaakt. Op de website is een korte toelichting gegeven. Opvallend is dat de gemeente spreekt over een commissie bezwaarschriften. De gemeente beschikt niet over een informatiefolder.

De afdeling bestuurlijke/juridische zaken geeft aan dat er nog wel eens fouten worden gemaakt in juridische zin, zowel ten aanzien van primaire besluiten als ten aanzien van bezwaarschriften. Zo worden besluiten niet altijd als besluiten in de zin van de Awb herkend en dus wordt de mogelijkheid van het maken van bezwaar niet opgemerkt. Een gestructureerd inzicht hierin is echter niet voorhanden. Als voorbeeld wordt de casus van het plaatsen van afvalcontainers genoemd, waarbij in de publicatie in 'De Lisser' de mogelijkheid van bezwaar op het besluit is opgenomen, maar niet in de brief aan de belanghebbenden.

Ontvangst bezwaarschrift, beoordeling, intrekking van bezwaarschriften, hoorzitting, en beslissing op bezwaar:

De behandeling van bezwaarschriften voldoet over het algemeen aan de normen. Hieronder zijn de belangrijkste bevindingen opgenomen:

1. Bezwaarschriften komen binnen bij de postkamer. Daar wordt beoordeeld of een brief een bezwaarschrift is. Het bezwaarschrift gaat vervolgens naar de vakafdeling waar het primaire besluit is genomen. De afdeling bestuurlijk/juridische zaken krijgt hiervan geen bericht.
2. Afdeling bestuurlijk/juridische zaken geeft aan dat niet altijd de bezwaarschriften als zodanig worden herkend. Als voorbeeld wordt genoemd de casus van de plaatsing van ondergrondse containers. Het heeft twee maanden bij de organisatie gelegen alvorens het werd behandeld.
3. Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat mogelijkheden van (pre)mediation worden toegepast. Wel is aangegeven dat het gebruikelijk is om de bezwaarmaker eerst telefonisch te spreken, mede om een afspraak te maken voor een hoorzitting. Hiervan zijn geen vastleggingen aangetroffen.
4. Van de mogelijkheden om af te zien van horen wordt in de organisatie gebruik gemaakt, alleen niet volgens een vaste en vastgelegde praktijk. De vakafdeling beslist zelfstandig om af te zien van horen. In twee van de bestudeerde dossiers heeft de bewaarmaker afgezien van een hoorzitting. Een schriftelijke bevestiging hiervan is niet aangetroffen.
5. De voorbereiding geschiedt door de vakafdelingen. In de dossiers zijn geen verweerschriften en/of (eerste) advies aangetroffen. De uitnodiging van de hoorzitting gaat niet gepaard met een uitleg over de procedure.
6. De commissie, voor de behandeling van bezwaarschriften gericht tegen besluiten van de gemeenteraad, is de afgelopen twee jaar niet bij elkaar geweest. Overigens is de voorzitter, in tegenstelling tot de verordening dat de leden van de commissie uit en door de Raad worden gekozen, een onafhankelijke externe voorzitter.
7. Besloten is dat de burgemeester als technisch voorzitter optreedt bij de hoorzittingen tegen besluiten van het College. Bij bezwaren tegen besluiten van de burgemeester treedt de loco-burgemeester of een wethouder als plaatsvervangend voorzitter op van de hoorzitting. Medewerkers van de vakafdeling plannen zelf een afspraak in voor de hoorzitting.
8. In de regel zijn de ambtenaren van de vakafdeling, die de behandeling van de bezwaarschriften voorbereiden, de dossierdeskundigen die ook betrokken waren bij het primaire besluit. Alleen bij de afdeling Beleid en Planvorming is dit gescheiden. In een enkel geval wordt een andere ambtenaar gevraagd het dossier te behandelen bijvoorbeeld als er sprake is van slechte communicatie met belanghebbende. In de ambtelijk reactie op de bevindingen is aangegeven

dat ook bezwaarschriften tegen besluiten door de Gemeentewinkel door een ambtenaar van de afdeling BJZ worden afgehandeld.

9. Voor de hoorzittingen vindt standaard een vooroverleg van een half uur plaats met de vakambtenaar en worden tevens de relevante stukken doorgenomen. Bij de hoorzittingen zit een ambtenaar van de vakafdeling voor de inhoudelijke kennis. Soms is daarbij ook een notulist bij de hoorzitting aanwezig maar in de regel notuleert de vakambtenaar ook.
10. Niet alle hoorzittingen die worden ingepland gaan ook daadwerkelijk door. In sommige gevallen wordt het bezwaarschrift ingetrokken. Het komt ook weleens voor dat de bezwaarmaker afbelt. Ook komt het een enkele keer voor dat tijdens de hoorzitting tot een intrekking wordt besloten door de bezwaarmaker.
11. Na de hoorzitting stelt de vakafdeling het verslag en de conceptbeslissing op bezwaar op, dat wordt voorgelegd aan het College. Alvorens het College het concept krijgt en zich daarover een oordeel vormt, komt het advies eerst ter parafering onder ogen van de vakwethouder. Dit betekent over het algemeen dat de vakafdeling en de vakwethouder er al uit zijn voordat het in het College komt. Het College neemt een beslissing en op basis daarvan verzendt de vakafdeling de beslissing op bezwaar inclusief het verslag. Aangegeven is dat bezwaarschriften soms worden aangehouden, omdat ze politiek gevoelig liggen. Als voorbeeld wordt een advies tot ongegrondverklaring genoemd dat terug naar de vakafdeling is gestuurd om er nogmaals naar te kijken om zo wellicht te komen tot een grondverklaring.
12. In één van de bestudeerde dossiers viel op dat de mogelijkheid om opmerkingen op het verslag te maken werd geboden. Aangegeven wordt dat opmerkingen aan het verslag zullen worden toegevoegd. Voorts wordt aangegeven dat bij niets vernemen van bezwaarmaker ervan uit gegaan wordt dat met de inhoud van het verslag wordt ingestemd. In de overige bestudeerde dossiers is deze mogelijkheid niet aangetroffen c.q. is het verslag als bijlage ter kennisname bij de beslissing op bezwaar verzonden.
13. Er is geen vaste en vastgelegde werkwijze om de afdeling bestuurlijk/juridische zaken te betrekken bij de behandeling van het bezwaar alsmede bij de beslissing op bezwaar. Vanuit de dossiers valt af te leiden dat er systematisch ingegaan wordt op alle door de bezwaarmakers geuite bezwaarpunten.
14. Aangegeven is dat in de motivering van beslissingen op bezwaar wel eens wat fout gaat. Dit komt in de regel door een gebrek aan juridische kennis en risicobewustzijn bij de medewerker van de vakafdeling. Hierop kan de gemeente in beroepszaken worden afgerekend.
15. In één van de bestudeerde dossiers is een kennelijke verschrijving aangetroffen. Er wordt in eerste instantie gemeld dat het bezwaar 'gegrond en niet-ontvankelijk' is. Aan het slot van de beslissing op bezwaar staat dat het bezwaar 'ongegrond en ontvankelijk' is. Uit de beslissing blijkt dat het om het laatste moet gaan.

16. De behandeltermijn wordt niet systematisch bijgehouden. Uit de bestudeerde dossiers blijkt dat de termijn van 6 weken niet altijd wordt gehaald. Slechts in één geval is een verdagingsbesluit aangetroffen.

Nazorg – lerend effect

Op het intranet is een juridisch plein ingericht met o.a. standaardteksten, -clausules en sjablonen. Daarnaast vindt maandelijks het juridisch vakberaad plaats. Voorts heeft samen met de Bestuursacademie dit jaar een juridische incompany training plaatsgevonden. Het is de bedoeling om deze jaarlijks te doen. Deze training wordt ook gevolgd door de vakafdelingen van de gemeente Hillegom en Noordwijkerhout.

Er wordt geen jaarverslag ten aanzien van de behandeling van bezwaarschriften opgesteld of anderszins periodiek een analyse gemaakt van de behandeling van bezwaarschriften. Er zijn geen maatregelen bekend van het college van B&W ter voorkoming van bezwaarschriften of verbetering van de bezwaarprocedure. Tot slot zijn door de gemeenteraad in of over 2008 geen vragen gesteld over de bezwaarschriftprocedures.

2.3. Bezwaarschriften gemeentelijke belastingen

In de gemeente Lisse worden de bezwaren tegen gemeentelijke belastingen in mandaat afgedaan door de afdeling financiën. Het aantal bezwaarschriften ligt op jaarbasis gemiddeld rond de 400. Dit op een aantal van 12.500 objecten in de gemeente Lisse.

2.3.1. Aantal bezwaar- en beroepschriften

Bezwaarschriften

De taxaties voor woningen en eenvoudige objecten en afhandeling van bezwaarschriften wordent over het algemeen door de afdeling belastingen zelf behandeld. Een extern bureau is aangetrokken om te adviseren bij de moeilijker gevallen en de gevallen met grotere financiële consequenties. Het bureau brengt bij bezwaarschriften een advies uit.

Het aantal bezwaarschriften ligt op jaarbasis gemiddeld rond de 400. Dit op een aantal van 12.500 beschikkingen in de gemeente Lisse.

In 2008 betrof het 363 WOZ/ OZB-bezwaarschriften, waarvan:

Gegrond/ verminderd:	130
Ongegrond/ gehandhaafd:	233
Vernietigd:	0
Nog in behandeling:	0

Bezwaren ten aanzien van gemeentelijke heffingen zoals rioolrecht en afvalstoffenheffing betreft een beperkt aantal (24). De gemeente heeft geen informatie kunnen verstrekken over de wijze van afdoening in 2008.

Beroepschriften

In 2008 zijn er 24 beroepschriften ingediend. Het externe bureau adviseert bij het opstellen van de verweerschriften en treedt als gemachtigde van de heffingsambtenaar op bij de zittingen bij de rechtbank en eventueel het gerechtshof (hoger beroep). De gemeente heeft geen volledige informatie kunnen verstrekken over de wijze van afdoening van de beroepszaken in 2008.

2.3.2. Behandeling bezwaarschriften gemeentelijke belastingen

Primair besluit

In de primaire beschikkingen wordt gebruik gemaakt van standaardteksten ten aanzien van de mogelijkheden van bezwaar. Vanwege de economische crisis werd een toename van de instroom van bezwaren tegen de WOZ-waarde verwacht. Bij de beschikking 2009 is hierop proactief geanticipeerd door de belanghebbende te informeren over de door de gemeente gehanteerde peildatum van 1 januari 2008. Eventuele waardedaling in 2008 is derhalve niet in het waardeniveau meegenomen.

Voordat de beschikkingen worden verstuurd, voert de afdeling een interne kwaliteitscontrole uit op de taxaties naar de nieuwe waardepeildatum. Daarnaast staat de afdeling onder toezicht van de Waarderingskamer ten aanzien van herwaarderingen alvorens de nieuwe beschikkingen kunnen worden verstuurd.

Ontvangst bezwaarschrift, beoordeling, intrekking van bezwaarschriften, hoorzitting, en beslissing op bezwaar:

De behandeling van bezwaarschriften voldoet over het algemeen aan de normen. Hieronder zijn de belangrijkste bevindingen opgenomen:

1. De bezwaarschriften worden in de postkamer geregistreerd en opgenomen in een Excel-bestand op de vakafdeling. Voorts wordt er een fysiek dossier aangemaakt. Het primaire besluit wordt niet in het fysieke dossier gearchiveerd, maar is in digitale vorm beschikbaar. Bij één van de onderzochte dossiers werd slechts het bezwaarschrift aangetroffen;
2. De vakafdeling belt regelmatig met een bezwaarmaker. Hieruit volgt regelmatig een intrekking door de bezwaarmaker/telefonische afhandeling van het bezwaar. Het bezwaar wordt hiermee als afgedaan beschouwd. Bij telefonische afhandeling, wordt hiervan een aantekening op het bezwaarschrift gemaakt, waarna het stuk gearchiveerd wordt. Er wordt niet verzocht om een schriftelijke bevestiging van de intrekking van het bezwaar.
3. Hoorzittingen vinden conform de wet alleen plaats op verzoek van de bezwaarmaker. Aangegeven wordt dat er een trend gaande is dat burgers sneller geneigd zijn om te verzoeken tot een hoorzitting. In 2008 betrof het 17 hoorzittingen.
4. In de bestudeerde dossiers is een aantal maal aangetroffen dat de bezwaarmaker op voorhand in het bezwaarschrift aangaf dat hij bij ongegrondverklaring gebruik wil maken van het recht gehoord te worden. In twee gevallen waarbij het bezwaar ongegrond is verklaard is echter niet

gehoord terwijl daar om verzocht is door bezwaarmaker. De beslissing op bezwaar is daarnaast summier te noemen:

-“U heeft aangegeven, dat u gehoord wil worden, indien uw bezwaar (gedeeltelijk) wordt afgewezen. Volgens artikel 7:3 lid a van de Awb hoeft een belanghebbende niet gehoord te worden als zijn bezwaar "kennelijk ongegrond" is. Een bezwaar is kennelijk ongegrond als al op voorhand, op grond van door de belanghebbende beschikbaar gestelde gegevens, direct duidelijk is dat het bezwaar ongegrond is. U baseert uw bezwaar op de verkeerde uitleg van art. 220 f, lid 1a,b,c. Bovendien is de limitering in dit artikel per 1 januari 2008 vervallen.”

- De bezwaarmaker wordt per brief verzocht om binnen 14 dagen contact op te nemen voor het maken van afspraak voor een hoorzitting. Er is geen reactie van bezwaarmaker aangetroffen in het dossier c.q. een hoorzitting heeft niet plaatsgevonden. De beslissing op bezwaar, ongegrond, is verstuurd.

5. De heffingsambtenaar ondertekent de beslissing op bezwaar.
6. De termijnen worden over het algemeen gehaald. Aangegeven wordt dat dit noodzakelijk is met het oog op de jaarlijks terugkerende hertaxaties. Eventuele correcties worden in het belastingstelsel gemuteerd. Afgelopen jaar was er slechts één bezwaarschrift waarbij de termijn niet gehaald werd. Het betrof een ingewikkeld object.
7. De onafhankelijke Waarderingskamer, die erop toeziet dat gemeenten alle panden zorgvuldig waarderen, heeft in zijn voortgangsrapportage van 6 mei 2008 aangegeven dat de uitvoering van de Wet WOZ in de gemeente inmiddels goed verloopt en de behandeling van bezwaarschriften voortvarend aanpakt. Er wordt gesproken over een 'significante verbetering' ten opzichte van de situatie zoals die in de brieven van 2007 is weergegeven. De Waarderingskamer geeft aan dat het hem deugt dat de genomen maatregelen hebben geleid tot de gewenste kwaliteitsimpuls in de uitvoering van de Wet WOZ. De Waarderingskamer heeft geen aanleiding gezien opmerkingen daarover te plaatsen.

Nazorg – lerend effect

Er wordt geen jaarverslag ten aanzien van de behandeling van bezwaar op belastingen opgesteld of anderszins periodiek een vastgelegde analyse gemaakt van de behandeling van bezwaarschriften, anders dan door de Waarderingskamer. Er zijn geen maatregelen bekend van het College ter voorkoming van bezwaarschriften of ter verbetering van de bezwaarprocedure. Tot slot zijn door de gemeenteraad in of over 2008 geen vragen gesteld over de bezwaarschriftprocedures.

2.4. Bezwaarschriften behandeld door samenwerkingsverbanden

De gemeente heeft op een aantal terreinen haar taken gedelegeerd aan gemeenschappelijke regelingen. De gemeente draagt daarmee geen juridische verantwoordelijkheid meer voor de primaire besluiten en de bezwaarschriftenprocedure. Gebleken is dat de gemeenteraad geen aanleiding heeft gezien vragen te stellen over de door de gemeenschappelijke regelingen uitgevoerde

bezwaarschriftenprocedure. Hieronder worden de gemeenschappelijke regelingen kort beschreven.

Bezwaar sociale zekerheid en Wmo bij de ISD Bollenstreek

De Intergemeentelijke Sociale Dienst (hierna: "ISD") ontwikkelt gemeentelijk beleid op het gebied van werk, inkomen en zorg voor de gemeenten Hillegom, Lisse, Noordwijk, Noordwijkerhout en Teylingen.

De ISD heeft een onafhankelijke bezwaar- en klachtencommissie. De commissie adviseert het dagelijks bestuur van de ISD bij de behandeling van bezwaarschriften op het gebied van de sociale wet- en regelgeving. Daarnaast behandelt de commissie klachten gericht tegen de werk- en handelwijze van de ISD.

De commissie brengt jaarlijks verslag uit aan het dagelijks bestuur van de ISD over de verrichte werkzaamheden, waaronder het behandelen van bezwaarschriften. Het verslag is openbaar en wordt ter kennisname naar de gemeenteraad gestuurd.

Bezwaar urgentie-aanvragen

De Regionale urgentiecommissie Woonruimteverdeling neemt besluiten over urgentieverklaringen uit de gemeente Lisse. Tegen een besluit van de urgentiecommissie staat bezwaar open.

Bezwaren worden behandeld door een aparte commissie voor de bezwaarschriften. De commissie brengt advies uit aan het dagelijks bestuur van Holland-Rijnland en brengt jaarlijks een verslag uit. Het verslag is openbaar en wordt ter kennisname naar de gemeenteraad gestuurd.

2.5. Tot slot

Begin oktober 2008 is door het college van B&W ingestemd met het 'Plan van aanpak Juridische Kwaliteitszorg'. In het plan van aanpak wordt aangegeven dat er momenteel in de gemeente Lisse geen optimaal gestructureerde aanpak is waarmee de zorg voor de kwaliteit van producten en diensten in voldoende mate kan worden gewaarborgd. De spreiding van de beschikbare juridische kennis in de organisatie is niet optimaal. Aangegeven wordt dat er onvoldoende geregeld is en dat de gemeente onnodig, onbewust en onbedoeld juridische en financiële risico's loopt. Het plan van aanpak wil hiervoor een werkwijze en instrumenten aanbieden waarmee de organisatie aan de slag kan. Onderdeel van het plan van aanpak is de introductie van een commissie bezwaar- en beroepschriften en een centrale registratie van bezwaarschriften.

Gedurende de loop van dit onderzoek hebben de Colleges van de gemeenten in de Bollenstreek, in het verlengde van de steeds verdergaande samenwerking tussen de gemeenten Hillegom, Lisse, Noordwijkerhout, Noordwijk en Teylingen, besloten om de mogelijkheid tot samenwerking op het gebied van de bezwaarschriftprocedure verder te onderzoeken. Hierbij wordt gekeken of het mogelijk is te komen tot één gezamenlijke externe commissie bezwaarschriften. De gemeente Lisse is samen met Noordwijkerhout aangewezen als kwartiermaker voor dit onderdeel.

3. Conclusies en aanbevelingen

De rekenkamercommissie heeft onderzoek gedaan naar de (lerende) werking van bezwaarprocedures in de gemeenten Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout. Het doel van het onderzoek is het verkrijgen van een beeld van de bezwaarprocedures en het lerend vermogen daarvan in de drie gemeenten. In het vorige hoofdstuk zijn de bevindingen ten aanzien van het beleid en de werking van de behandeling van bezwaarschriften in de gemeente Lisse weergegeven. In dit hoofdstuk vindt achtereenvolgens de beantwoording van de onderzoeksvragen plaats, wordt de slotconclusie van de rekenkamercommissie weergegeven en de naar aanleiding daarvan geformuleerde aanbevelingen.

3.1. Beantwoording onderzoeksvragen

- a. *Zijn er aanwijzingen dat in bezwaar veel fouten moeten worden gecorrigeerd, die eigenlijk ook zonder een bezwaarprocedure op eigen initiatief hersteld hadden moeten worden?*

Er zijn geen aanwijzingen dat er veel fouten moeten worden gecorrigeerd. Wel wordt geconstateerd dat besluiten niet altijd als besluiten in de zin van de Awb worden herkend en dus de mogelijkheid van het maken van bezwaar niet wordt opgemerkt.

Daarnaast is het zorgelijk dat bezwaarschriften binnen de organisatie niet altijd als zodanig worden herkend. Van de gemeente mag worden verwacht dat een actieve (onderzoek)houding wordt aangenomen door niet alleen de formele vereisten te beoordelen, maar ook te beoordelen wat de indiener bedoeld. Mede omdat er met betrekking tot de algemene bezwaarschriften geen sprake is van een gestructureerd inzicht in de behandeling van bezwaarschriften, of controle daarop, kan ook niet gezegd worden of bezwaarmakers voldoende in de gelegenheid worden gesteld om eventuele gebreken te herstellen.

- b. *Is er een intern proces dat borgt dat de gemeente ook leert van in bezwaar geconstateerde gebreken? Anders gezegd, worden bezwaren gebruikt om de algemene werking van de uitvoering te verbeteren?*

Er is geen schriftelijk vastgelegde procedure aangetroffen van de opvolging van beslissingen op bezwaar bij de (vak)afdelingen en op welke wijze daarop wordt toegezien. De vakafdelingen dienen zelf zorg te dragen voor de afhandeling en voortgangsbewaking van de bezwaarschriften.

- c. *Voor bezwaarprocedures gelden termijnen. Worden deze in het algemeen gehaald?*

De behandeltermijn wordt niet systematisch bijgehouden. Uit de bestudering van de dossiers blijkt dat de termijn van zes weken niet altijd wordt gehaald. Daarop volgt vervolgens niet standaard een verdagingsbesluit. Hierbij wordt opmerkt dat (eenmalige) verdaging voor ten hoogste vier weken slechts bij uitzondering dient plaats te vinden. Het behalen van de wettelijke afhandeltermijn is belangrijk voor de rechtszekerheid van burgers en voor de geloofwaardigheid van de gemeente.

De termijnen ten aanzien van de gemeentelijke belastingen worden behaald.

De rekenkamercommissie merkt op dat met ingang van 1 oktober 2009 de 'Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen' in werking is getreden, welke een aanvulling is op de Awb. De burger krijgt de mogelijkheid om het bestuursorgaan financieel te sanctioneren. Ook de weg naar een administratief beroep bij de rechter wordt eerder opengesteld. Hiermee wordt het bestuursorgaan gedwongen om voortvarender om te gaan met bezwaarschriften. De beslistermijn op een bezwaarschrift blijft 6 weken, maar verdagen kan voortaan met 6 in plaats van 4 weken. Het niet tijdig beslissen op een bezwaar levert derhalve (financiële) risico's voor de gemeente op.

d. Wordt gehandeld conform de interne procedureregels?

De behandeling van bezwaarschriften voldoet over het algemeen aan de gestelde normen.

Hierbij wordt opgemerkt dat de algemene bezwaarschriften niet volgens een vaste en vastgestelde werkwijze worden behandeld. In de praktijk is gebleken dat de behandeling van de bezwaarschriften niet eenduidig en consistent plaatsvindt. Doordat in de dossiers geen eerste adviezen zijn aangetroffen is bijvoorbeeld niet te achterhalen of er voldoende juridische kennis is op de betreffende afdeling als er niet gehoord wordt. Hierdoor is niet vast te stellen of de heroverwegingsfunctie voldoende uit de verf komt, of met andere woorden, dat voldoende geborgd is dat er kritisch gekeken wordt naar het primair besluit. Het is in feite afhankelijk van de zienswijze van de vakambtenaar. Het voorgaande, in combinatie met de constatering dat bezwaarschriften soms worden aangehouden omdat ze politiek gevoelig liggen, is zorgelijk, met name ten aanzien van de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.

e. Op welke wijze oefent de Gemeenteraad toezicht uit op de werking van de geldende regels voor bezwaarschriften?

In 2005 heeft de gemeenteraad het college huiswerk meegegeven om "een nader onderzoek in te stellen naar het in het leven roepen van een soort onafhankelijke commissie, werkgroep of iets dergelijks, waarmee zo min mogelijk kosten zijn gemoeid". Afgesloten wordt dat hiermee in ieder geval bij de gemeenteraad wordt teruggekomen. Geconstateerd wordt dat het College hierop niet is teruggekomen, noch dat de gemeenteraad daarom heeft gevraagd. Ten aanzien van de behandeling van bezwaarschriften die zijn onder gebracht bij een gemeenschappelijke regeling, bijvoorbeeld de ISD, ontvangt de Gemeenteraad de jaarverslagen van de specifieke regelingen. Kennelijk heeft de gemeenteraad geen aanleiding gezien vragen te stellen over de behandeling van bezwaarschriften.

f. Worden bezwaarschriften met de nodige afstandelijkheid behandeld? Geeft de samenstelling van de "commissie" hiervoor voldoende houvast?

De commissie, voor de behandeling van bezwaarschriften gericht tegen besluiten van de gemeenteraad, is de afgelopen twee jaar niet bij elkaar geweest. Overigens is de voorzitter, in tegenstelling tot wat de verordening stelt namelijk dat de leden van de commissie uit en door de Raad worden gekozen, een onafhankelijke externe voorzitter.

De voorbereiding en het opstellen van de conceptuitspraak van de algemene bezwaarschriften wordt door de vakafdelingen gedaan. Door het instellen van een technisch voorzitter bij de hoorzitting is het de vraag of de hoor-en-wederhoor voldoende uit de verf komt, dan wel dat voldoende geborgd is dat "op grondslag van het bezwaarschrift" het horen wordt vormgegeven of dat buiten de grenzen van het bezwaar wordt getreden. Doordat de vakambtenaar in de regel ook zorg draagt voor het verslag van de hoorzitting, kan men zich afvragen of de bezwaarmaker voldoende scheiding ziet tussen de inhoudelijke en de procedurele rol van de vakambtenaar.

De rekenkamercommissie merkt daarnaast op dat er geen vaste en vastgelegde werkwijze bestaat om de afdeling bestuurlijk/juridische zaken te betrekken bij de behandeling van het bezwaar alsmede bij de beslissing op bezwaar. Het voorgaande betekent dat de behandeling van het bezwaarschrift, ten aanzien van de beoordeling van zowel de rechtmatigheid als de doelmatigheid van het bestreden besluit, met name afhankelijk is van de attitude van de betreffende vakambtenaar.

Deze situatie kan als ongewenst worden aangemerkt; de bezwaarmaker dient uit te kunnen gaan van een uniforme behandeling van het bezwaarschrift. Overigens is de huidige situatie van 'horen' niet in strijd met de wet. Men kan zich evenwel voorstellen dat bij een bezwaarmaker onduidelijkheid kan bestaan over de objectiviteit van de behandeling van het bezwaarschrift wanneer hij gehoord wordt door een bestuurslid dat mede verantwoordelijk is voor het genomen besluit en wanneer een vakambtenaar kritisch moet kijken naar het door hemzelf opgestelde besluit.

In het algemeen wordt opgemerkt dat niet zonder meer moet worden afgezien van een hoorzitting, ook als de bezwaarmaker er initieel van af ziet.

- g. Welke beleidsvelden zijn zeer gevoelig voor bezwaar en beroep: is dit verklaarbaar?*
Door het ontbreken van een overzicht kan niet worden vastgesteld of, en welke beleidsvelden gevoelig zijn voor bezwaar en beroep.
- h. Is er ook aandacht voor alternatieve vormen van geschiloplossing (bijvoorbeeld mediation)?*
Van vormen van (pre-)mediation wordt alleen bij de bezwaarschriften ten aanzien van gemeentelijke belastingen gebruik gemaakt. Bij telefonische afhandeling wordt niet verzocht om een schriftelijke bevestiging van de intrekking van het bezwaar. Opgemerkt wordt dat informele wijze contact opzoeken met de indiener, los van de vraag of er een oplossing in het verschiet ligt, heel wat kou uit de lucht kan halen.
- i. Wordt op de "bezwaren" systematisch ingegaan (motivering) en wordt in bezwaar een duidelijke afweging gemaakt tussen de belangen van de burger en die van de gemeente?*
Op basis van de dossierstudie kan vastgesteld worden dat op bezwaren, zowel de algemene als ten aanzien van belastingen, systematisch wordt ingegaan, en de verschillende belangen worden afgewogen.

3.2. Slotconclusie en aanbevelingen

Alhoewel de behandeling van bezwaarschriften over het algemeen voldoet aan de normen concludeert de rekenkamercommissie dat de behandeling van de algemene bezwaarschriften in de gemeente Lisse niet optimaal is. De rekenkamercommissie benadrukt dat het hierbij vooral gaat om de organisatorische inbedding, adequate controle en beheersing. Doordat er geen sprake is van een gestructureerd inzicht in de behandeling van bezwaarschriften, of controle daarop, kan niet gezegd worden of bezwaarmakers voldoende in de gelegenheid worden gesteld om eventuele gebreken te herstellen, of er voldoende geleerd wordt uit bezwaar en of de heroverwegingsfunctie voldoende uit de verf komt. Het is in feite afhankelijk van de zienswijze en attitude van de ambtenaar. Voor de rechtszekerheid en -gelijkheid stelt dit eisen aan het kennisniveau en organisatiebrede afspraken om de zelfredzaamheid van de vakafdelingen te borgen.

In 2005 heeft de gemeenteraad het college huiswerk meegegeven om "een nader onderzoek in te stellen naar het in het leven roepen van een soort onafhankelijke commissie, werkgroep of iets dergelijks, waarmee zo min mogelijk kosten zijn gemoeid". Afgesloten wordt dat hiermee in ieder geval bij de gemeenteraad wordt teruggekomen. Dat hier door het college niet op terug is gekomen, bevestigt het beeld dat de behandeling van bezwaarschriften niet als prioriteit van de gemeente is aangemerkt of dat de gemeente er blijk van heeft gegeven dat de bezwaarprocedure als een belangrijk moment in de gedachtewisseling tussen burger en de door het bestuur genomen besluit te beschouwen. De aanzet tot een verbetering in de juridische kwaliteitszorg, het voornemen te komen tot een commissie bezwaar- en beroepschriften (al dan niet in samenwerking met de andere gemeenten) en de invoering van een centrale registratie van bezwaarschriften zal de rekenkamercommissie met belangstelling volgen.

Op basis van het onderzoek komt de rekenkamercommissie tot de volgende aanbevelingen:

1. Maak concrete afspraken om te komen tot een betere organisatorische inbedding, beheersing en controle van de behandeling van de algemene bezwaarschriften en zie hierop toe.
2. Borg daarbij dat de kwaliteit van de werkwijze en de kennis van de medewerkers van voldoende niveau is.
3. Overweeg voor de behandeling van de algemene bezwaarschriften een meer 'afstandelijke' wijze van horen in te voeren;
4. Overweeg om voor de behandeling van de algemene bezwaarschriften (vormen) van (pre)mediation in te voeren;
5. Ga voor de behandeling van de algemene bezwaarschriften na op welke wijze en binnen welke termijn de wettelijke termijnen worden gehandhaafd c.q. overschrijdingen niet meer zullen voorkomen. Geef daarbij aan onder welke bijzondere omstandigheden de termijn kan worden verdaagd;
6. Werk op het punt van de behandeling van bezwaarschriften samen met andere gemeenten. Juist samenwerking kan ertoe leiden dat meer inhoudelijke kennis kan worden opgebouwd en een verdere professionalisering van de functie van bezwaar en beroep binnen Hillegom, Lisse en Noorwijkerhout maar in het bijzonder voor Lisse kan ontstaan. Borg in de samenwerking zo mogelijk dat de reisafstand voor burgers naar de plaats van behandeling van het bezwaarschrift

niet wordt vergroot en de samenwerking vooral een positieve invloed heeft op de behandeltermijnen en de mogelijkheden voor persoonlijk contact tussen bezwaarmaker en gemeente.

4. Reactie College

Het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Lisse heeft op 3 februari 2010 in het kader van het bestuurlijk hoor en wederhoor zijn reactie op het rapport gegeven.

Hieronder wordt deze reactie weergegeven.

Reactie College van Burgemeester en Wethouders Lisse

Geachte heer Van der Velde,

In uw brief van 7 januari 2010 stelt u ons college in de gelegenheid om bestuurlijk wederhoor te bieden aan de eindrapportage inzake de behandeling van bezwaarschriften in Lisse. Graag maken wij van deze gelegenheid gebruik.

Op hoofdlijnen kunnen wij ons vinden in de slotconclusies en aanbevelingen uit dit rapport. Er zijn drie zaken die wij in het onderstaande nader toelichten en wij in dit kader aan u willen meegeven.

U constateert als rekenkamercommissie dat wij in de afgelopen jaren geen prioriteit hebben gegeven aan de afhandeling van bezwaarschriften. Wij vinden deze constatering onterecht. Niet voor niets hebben wij in september 2008 de Nota Juridische kwaliteitszorg vastgesteld en hiermee de prioriteit gelegd bij het verbeteren van deze zorg. Voorts hebben wij in 2007 en 2009 formatie-uitbreiding gerealiseerd op de juridische afdeling van de gemeente. Hiermee is een belangrijke voorwaarde ingevuld, om de juridische afdeling kwaliteitszorg gemeentebreed op een hoger niveau te trekken.

De Nota Juridische kwaliteitszorg behelst een lijst met actiepunten waarmee een kwaliteitslag in de juridische zorg zou kunnen worden gerealiseerd. Eén van de actiepunten uit deze nota is een gecoördineerde en eensluitende afhandeling van bezwaarschriften. Dit actiepunt wordt inmiddels uitgevoerd.

Het valt ons college op dat u als rekenkamercommissie uw conclusies en aanbevelingen grotendeels baseert op het ontbreken van een gecoördineerde en eensluitende afhandelwijze van bezwaarschriften. Uw commissie stelt dat hierdoor niet kan worden vastgesteld of er bijvoorbeeld voldoende kennis op de vakafdelingen aanwezig is. Wij zijn van mening dat dit niet zo algemeen kan worden gesteld. Niet onderschat moet worden, de praktijkervaring die bij de juridische medewerkers en de vakafdeling aanwezig is. Het enkele feit dat hier geen gestructureerde aanpak voor is vastgesteld zou niet tot deze algemene conclusie kunnen leiden.

Een van de aanbevelingen van uw rekenkamercommissie is het instellen van een externe commissie bezwaarschriften. Naar aanleiding van uw eindrapportage heeft ons college besloten om de huidige wijze van 'horen' te beëindigen en voor het horen van bezwaarden in de zin van de Algemene wet bestuursrecht een externe adviescommissie te gaan instellen.

Tot slot merken wij op dat wij niet tevreden zijn over uw reactie op de brief die door de secretaris aan uw commissie is gestuurd. Dit was een reactie op de nota van bevindingen. Deze nota was onvolledig en van onvoldoende niveau. Het gaf voor de secretaris aanleiding om hier op te reageren. De wijze waarop u deze brief is voor ons weliswaar onbevredigend. Echter, aangezien het eindresultaat voor ons voldoende is laten we het hier bij deze opmerking.

Graag vernemen wij van u wat u met onze inbreng heeft gedaan en wanneer u voornemens bent om de eindrapportage aan onze raad aan te bieden.

Met vriendelijke groet,
Het college van Lisse,

J.W. Schellevis
secretaris

mevrouw C. Langelaar
burgemeester

5. Nawoord rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie heeft kennis genomen van de reactie van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Lisse.

Met betrekking tot deze reactie wil de rekenkamercommissie nog het volgende opmerken:

Voor wat betreft de reactie van het college over het leggen van prioriteit bij het verbeteren van de juridische kwaliteitszorg constateert de rekenkamercommissie dat in de periode die loopt van 2005 (toen de raad erover sprak) en 2009 er ten aanzien van de bezwaarprocedure geen noemenswaardige verbeteringen geweest.

Zoals de rekenkamercommissie in haar slotconclusie al aangaf voldoet de behandeling van bezwaarschriften in de gemeente Lisse over het algemeen aan de normen. Het is echter niet optimaal. Vandaar dat de rekenkamercommissie aanbevelingen doet om tot een betere organisatorische inbedding, beheersing en controle van de behandeling van de algemene bezwaarschriften, kennisborging en meer afstandelijk horen te komen. Een gecoördineerde en eensluidende afhandeling van bezwaarschriften zoals door het college wordt gemeld heeft de rekenkamercommissie niet kunnen constateren. Het is de rekenkamercommissie niet duidelijk geworden wat de opvattingen van het college ten aanzien van deze aanbevelingen zijn.

Dit geldt ook voor de aanbevelingen aangaande de behandeltermijnen (aanbeveling 4), premediation (aanbeveling 5) en samenwerking (aanbeveling 6).

De rekenkamercommissie heeft verder met genoeg kennis genomen van het voornemen van het college om de huidige wijze van 'horen' te beëindigen en een externe adviescommissie te gaan instellen. Wel vraagt de rekenkamercommissie zich af binnen welke termijn dit zal plaatsvinden.

Ten aanzien van de laatste alinea van de reactie van het college wil de rekenkamercommissie nog opmerken dat het hier een misverstand betreft. Een informele e-mail van de secretaris van de rekenkamercommissie is ten onrechte opgevat als een officiële kennisgeving.

Bijlage 1 Toetsingskader

In onderstaand tabel is het toetsingskader voor de werking van de behandeling van bezwaarschriften weergegeven. Vervolgens is per norm een korte toelichting gegeven. Waar relevant is de toelichting aangevuld met de wijze van behandeling van bezwaarschriften in de gemeente Lisse vanuit de regelingen en interne procedures.

Fase procedure	Norm	Toelichting
Voorfase – primaire besluit	<ul style="list-style-type: none"> Burger moet op de hoogte zijn van de mogelijkheden tot het maken van bezwaar en beroep 	<ul style="list-style-type: none"> Besluit moet mogelijkheid van bezwaar en beroep vermelden Op website melding maken van de mogelijkheden van bezwaar en beroep per categorie besluit
Ontvangst bezwaarschrift en beoordeling	<ul style="list-style-type: none"> Aan de vereisten voor de indiening van een bezwaarschrift wordt voldaan 	<ul style="list-style-type: none"> Bestuursorgaan is bevoegd Het besluit staat open voor bezwaar Het bezwaar is binnen de termijn ingediend Er is aan de formele vereisten voldaan Er is een ontvangstbevestiging verstuurd De indiener wordt in de gelegenheid gesteld een eventueel gebrek te herstellen Het besluit of een hoorzitting al dan niet noodzakelijk is, is gemotiveerd en voldoet aan de vereisten, bij belastingen op verzoek
Intrekking bezwaarschrift (indien van toepassing)	<ul style="list-style-type: none"> Er is duidelijk sprake van intrekking van het bezwaar 	<ul style="list-style-type: none"> Intrekking van het bezwaar kan op elk moment in de procedure door de indiener, bijvoorbeeld n.a.v. alternatieve geschiloplossing De intrekking dient schriftelijk door de indiener te gebeuren, dan wel mondeling bij een hoorzitting. Dit dient dan wel duidelijk uit het verslag te blijken De schriftelijke bevestiging dient door of namens het bestuursorgaan te worden verzonden
Hoorzitting (indien van toepassing)	<ul style="list-style-type: none"> Aan de vereisten van een hoorzitting wordt voldaan 	<ul style="list-style-type: none"> De uitnodiging voor de hoorzitting voldoet aan de vereisten Van de hoorzitting is een verslag gemaakt Het besluit tot eventueel nader onderzoek o.b.v. nieuwe feiten/gegevens is gemotiveerd
Beslissing op bezwaar	<ul style="list-style-type: none"> Aan de vereisten van de beslissing op bezwaar wordt voldaan 	<ul style="list-style-type: none"> Het bestuursorgaan dat het primaire besluit heeft genomen beslist (eventueel in mandaat en/ of op basis van advies commissie) De beslistermijn is standaard zes weken, bij een commissie tien weken,

	<p>bij belastingen dient binnen hetzelfde jaar waarin het bezwaar is ingediend te worden beslist</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eenmalige verdaging voor ten hoogste vier weken vindt slechts bij uitzondering plaats, bij belastingen ten hoogst één jaar • Een eventuele verdaging wordt kenbaar gemaakt aan indienen • Instemming van indiener met eventueel verder uitstel is schriftelijk vastgelegd • De beslissing op bezwaar berust op een deugdelijke motivering, met een duidelijke afweging tussen de belangen van de burger en die van de gemeente en is opgenomen in de beslissing op bezwaar • De stukken worden gearhiveerd (voorblad, advies, verslag, verweerschriften, beslissing op bezwaar en bezwaarschrift)
<p>Nazorg (lerend effect)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Er vindt terugkoppeling plaats naar het primaire proces 	<ul style="list-style-type: none"> • Terugkoppeling naar aanleiding van 'gegrond' en 'advies ongegrond met verbetering van de gronden' • Er wordt periodiek een analyse gemaakt van en er vindt periodiek overleg plaats over de ingediende bezwaarschriften ter voorkoming van bezwaarschriften/ ter verbetering van de primaire processen • Het College neemt maatregelen bij eventuele tekortkomingen in de bezwaarprocedure en uitvoering van beleid en informeert de Raad hierover • Het College informeert de Raad over de werking van de bezwaarprocedure door verbonden partijen • De Raad spreekt het College aan bij eventuele (voordurende) tekortkomingen

Ontvangst bezwaarschrift en beoordeling

Een bezwaarschrift moet gericht zijn tegen een besluit dat is genomen door een bestuursorgaan. Als na ontvangst van een bezwaarschrift is nagegaan of er sprake is van een bezwaarschrift, dan zal moeten worden gecontroleerd dan wel worden nagegaan of aan alle vereisten is voldaan:

1. *Is het bestuursorgaan bevoegd?* Zo niet, dan moet het bezwaarschrift uiterlijk de volgende werkdag worden doorgezonden aan het bevoegde orgaan en zal daarnaast de belanghebbende hiervan op de hoogte worden gebracht. (6:15 Awb)
2. *Staat het genomen besluit open voor bezwaar?* (zie art. 6:3, 7:1, 8:2 t/m 8:4 Awb) Bij niet-ontvankelijkheid, dan moet de belanghebbende hiervan op de hoogte te worden gebracht en worden gewezen op de mogelijkheid van de klachtenprocedure. (hoofdstuk 9 van de Awb)

3. *Is de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift van zes weken verstreken?*
 Het bezwaarschrift moet binnen zes weken na de dag waarop het besluit bekend is gemaakt volgens de regels van artt. 3:41 en 3:42 Awb. Termijnoverschrijding moet leiden tot niet-ontvankelijkverklaring, tenzij de indiener een geldige reden heeft/verschoonbaar is. Hier mag niet worden overgegaan tot een inhoudelijke beoordeling door het bestuursorgaan, dit levert handelen in strijd met wettelijke voorschriften op (voorschriften van openbare orde).
4. *Is er aan de (formele) vereisten voldaan? (art. 6:5 Awb)*
- Is het bezwaar ondertekend?
 - Bevat het bezwaarschrift de naam en adres van de indiener?
 - Is het bezwaarschrift gedagtekend?
 - Bevat het bezwaarschrift een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht?
 - Bevat het bezwaarschrift de gronden van bezwaar?
 - Is het bezwaarschrift opgesteld in het Nederlands of voorzien van een vertaling?
 Zo niet, dan moet het bestuursorgaan de indiener de gelegenheid geven tot herstel van verzuimen, voordat het bezwaarschrift niet-ontvankelijk kan worden verklaard.
5. *Is er een ontvangstbevestiging van het bezwaarschrift verstuurd naar belanghebbende?*
 Het bestuursorgaan stuurt de belanghebbende een ontvangstbevestiging van het bezwaarschrift. Wanneer er sprake is van een verzuim dan wordt de belanghebbende hiervan op de hoogte gebracht en wordt de mogelijkheid tot herstel van het verzuim gegeven. Het bestuursorgaan dient bij een verzuimherstel een termijn stellen waarbinnen de belanghebbende de verzuimen kan herstellen. Afhankelijk van het bezwaarschrift is een termijn van vier tot zes weken redelijk te noemen.
6. *Kan er worden afgezien van het houden van een hoorzitting?*
 Artikel 7:3 Awb geeft vier situaties waarin kan worden afgezien tot het houden van een hoorzitting.
- Het bezwaar is kennelijk niet ontvankelijk. Wanneer niet voldaan is aan de hierboven bij punt 4 genoemde vereisten.
 - Het bezwaar is kennelijk ongegrond. Als op grond van de wet en vaste jurisprudentie overduidelijk is dat het bezwaar van de belanghebbende geen enkele kans van slagen heeft, kan van het houden van een hoorzitting worden afgezien. 'Kennelijke ongegrondheid' mag pas worden aangenomen, indien uit het bezwaarschrift zelf al direct, dat wil zeggen zonder enig verder onderzoek, blijkt dat de aangevoerde bezwaren ongegrond zijn en er over die vaststelling geen enkele twijfel bestaat.
 - De belanghebbende heeft verklaard dat zij geen gebruik wil maken van het recht te worden gehoord. Het bestuursorgaan dient zorgvuldig om te gaan met de verklaring van de belanghebbende en niet te snel af zien van een hoorzitting.
 - Aan het bezwaar wordt volledig tegemoet gekomen en andere belanghebbenden worden daardoor niet in hun belangen geschaad. In gevallen waarin het bezwaar van de belanghebbende 'kennelijk gegrond' is hoeft logischerwijs geen hoorzitting plaats te vinden.

In alle vier de genoemde situaties wordt in de praktijk vaak voor de beslissing tot afzien van een hoorzitting telefonisch contact opgenomen met de belanghebbende. Dit is voornamelijk van belang om te voorkomen dat het bestuursorgaan ten onrechte afziet van de mogelijkheid tot het houden van een hoorzitting. Wanneer uit dat telefonisch contact nieuwe feiten en omstandigheden naar voren komen dan dienen deze schriftelijk ter bevestiging aan de belanghebbende te worden medegedeeld. Dit kan samen met de uitnodiging om te verschijnen op de hoorzitting. Hierbij moet worden opgemerkt dat het telefonisch contact niet kan worden gezien als een telefonische hoorzitting.

Aanvulling vanuit de gemeentelijke verordening (enkel van toepassing raadsbeslissing)

Op het ingediende bezwaar- of beroepschrift wordt de datum van ontvangst aangetekend. Het bezwaar- of beroepschrift met de daarbij overgelegde stukken wordt zo spoedig mogelijk in handen van de commissie gesteld.

De voorzitter van de commissie is in verband met de voorbereiding van de behandeling van het bezwaar- of beroepschrift bevoegd rechtstreeks alle gewenste inlichtingen in te winnen of te doen inwinnen. De voorzitter kan uit eigen beweging of op verlangen van de commissie bij deskundigen advies of inlichtingen inwinnen en dezen zo nodig uitnodigen daartoe in de zitting te verschijnen.

De voorzitter beslist over de toepassing van de artikelen 7:3 en 7:17 van de Awb. Indien de voorzitter besluit van het horen af te zien doet hij daarvan mededeling aan:

- a. De belanghebbenden;
- b. Het verwerend orgaan; en
- c. In geval van behandeling van een beroepschrift, het beroepsorgaan.

Aanvulling vanuit belastingprocedure

Bij bezwaren tegen een belastingaanslag wordt alleen gehoord op verzoek en/ of als daar aanleiding toe is.

Intrekking bezwaarschrift

7. Is het bezwaarschrift ingetrokken?

De indiener kan zijn bezwaarschrift op elk moment in de procedure intrekken, dus zowel vóór, tijdens als na het horen. Op het bezwaarschrift kan geen beslissing meer worden genomen. Het moet duidelijk zijn dat er sprake is van intrekking. Daarom eist de wet dat intrekking schriftelijk gebeurt, tenzij het mondeling tijdens een hoorzitting gebeurt. Dit moet wel duidelijk uit het verslag van de hoorzitting blijken. Het is aan te bevelen dat aan de indiener (eventueel ook aan andere belanghebbenden) schriftelijk wordt bevestigd, dat het bezwaarschrift is ingetrokken en dat daarom wordt afgezien van verdere behandeling van het bezwaarschrift.

In de praktijk zal de vaststelling dat het bezwaarschrift is ingetrokken feitelijk geschieden door degene die met de voorbereiding van de beslissing op het bezwaarschrift is belast. De schriftelijke bevestiging van intrekking dient door of namens het bestuursorgaan te worden verzonden.

De hoorzitting

8. *Voldoet de uitnodiging voor de hoorzitting aan alle (formele) vereisten?*
- Datum van de hoorzitting
 - Plaats van de hoorzitting
 - Tijd van de hoorzitting

Tenzij het horen plaatsvindt door het bestuursorgaan zelf dan wel de voorzitter of een lid ervan of sprake is van een adviescommissie, geschiedt het horen door:

- een persoon die niet bij de voorbereiding van het bestreden besluit betrokken is geweest;
- meer dan een persoon van wie de meerderheid, onder wie degene die het horen leidt, niet bij de voorbereiding van het besluit betrokken is geweest.

Aanvulling vanuit de verordening (enkel van toepassing raadsbeslissing)

De voorzitter van de commissie bepaalt plaats en tijdstip van de zitting waarin de belanghebbenden en het verwerend orgaan in de gelegenheid worden gesteld zich door de commissie te doen horen.

De voorzitter van de commissie deelt de belanghebbenden en het verwerend orgaan ten minste twee weken voor de zitting schriftelijk mee, dat zij in de gelegenheid worden gesteld zich te doen horen tijdens de zitting. De voorzitter is bevoegd in bijzondere omstandigheden af te wijken of afwijkingen toe te staan van de termijn als hiervoor genoemd. Voor het houden van een zitting is vereist, dat de meerderheid van het aantal leden, waaronder in ieder geval de voorzitter aanwezig is. De zitting van de commissie is openbaar.

9. *Verslag van de hoorzitting (art. 7:7 Awb)*
- Het ontbreken van het verslag leidt tot vernietiging van de beslissing op bezwaar. De hoorzitting is in de eerste plaats van belang voor de indiener. De aangevoerde argumenten van de indiener dienen dan ook goed te worden weergegeven.
 - Voor het opsturen van het verslag van de hoorzitting schrijft de wet niets voor. Maar is het wel zorgvuldig van het bestuursorgaan om vóór het nemen van de beslissing op bezwaar het verslag opgestuurd te hebben aan de indiener, zodat deze het verslag waar nodig nog kan aanvullen.
 - Nader onderzoek na de hoorzitting o.b.v. nieuwe feiten/gegevens.

Aanvulling vanuit de verordening (enkel van toepassing raadsbeslissing)

Het verslag vermeldt de namen van de aanwezigen, met daarbij de vermelding van hun hoedanigheid. Het verslag houdt een korte vermelding in van hetgeen over en weer is gezegd en overigens ter zitting is voorgevallen. Indien de zitting geheel of gedeeltelijk met gesloten deuren plaatsvond, of indien belanghebbenden respectievelijk hun gemachtigden niet in elkaars tegenwoordigheid zijn gehoord, maakt het verslag hiervan melding. Het verslag wordt ondertekend door de voorzitter en de secretaris van de commissie.

Indien na afloop van de zitting, maar voordat het advies word opgesteld, nader onderzoek wenselijk blijkt te zijn, kan de voorzitter van de commissie uit eigen beweging of op verlangen van de commissie dit onderzoek houden. De uit het nader onderzoek verkregen informatie wordt in afschrift aan de leden van de commissie, het verwerend orgaan en de belanghebbenden toegezonden. De leden van de commissie, het verwerend orgaan en de belanghebbenden kunnen binnen een week na verzending van de in het tweede lid bedoelde informatie aan de voorzitter van de commissie een verzoek richten tot het beleggen van een nieuwe hoorzitting. De voorzitter beslist omtrent een dergelijk verzoek. Op een nieuwe hoorzitting zijn de bepalingen van deze verordening die betrekking hebben op de hoorzitting, zoveel mogelijk van overeenkomstige toepassing.

De commissie beraadslaagt en beslist achter gesloten deuren over het door haar uit te brengen advies. De commissie beslist bij meerderheid van stemmen over het uit te brengen advies. Indien bij de stemming de stemmen staken, beslist de stem van de voorzitter. Van een minderheidsstandpunt wordt bij het advies melding gemaakt, indien die minderheid dat verlangt. Het advies is gemotiveerd en omvat een voorstel voor de te nemen beslissing op het bezwaar- en beroepschrift. Het advies wordt door de voorzitter en de secretaris van de commissie ondertekend.

Het advies wordt, onder meezending van het verslag en eventueel door de commissie ontvangen nadere informatie, tijdig uitgebracht aan het bestuursorgaan. Indien naar het oordeel van de voorzitter van de commissie de termijn van tien weken ontoereikend is voor achtereenvolgens het uitbrengen van een advies door de commissie en nemen van een beslissing, verzoekt hij/zij het in het eerste lid, bedoelde bestuursorgaan tijdig de beslissing te verdagen.

Beslissing op bezwaar

10. De beslissing op het bezwaarschrift

- a. De beslisser is, en blijft ondanks het gebruik van een commissie, het bestuursorgaan dat het primaire besluit heeft genomen. Delegatie van deze bevoegdheid verdraagt zich niet met de wet. Mandaat van de beslissing op bezwaar is wel mogelijk.
- b. De beslistermijn is standaard zes weken. (art. 7:10 Awb) Bij het gebruik van een commissie is de termijn standaard tien weken. (art. 7:13 Awb) Er kan in bijzondere omstandigheden eenmalig worden verdaagd voor ten hoogste vier weken. Verder uitstel is slechts mogelijk met instemming van de indiener. De beslissing op bezwaar moet berusten op een deugdelijke motivering, die bij de bekendmaking van de beslissing wordt vermeld.

Aanvulling vanuit de verordening (enkel van toepassing raadsbeslissing)

Van een besluit tot verdaging ontvangen de commissie, de belanghebbenden en in het geval van behandeling van een beroepschrift het verwerend orgaan, een afschrift.

Aanvulling vanuit belastingprocedure

De heffingsambtenaar doet uitspraak. De ambtenaar moet in beginsel hetzelfde jaar uitspraak doen waarin het bezwaarschrift is ingediend. Verlenging met ten hoogste één jaar is mogelijk. Ingeval van niet-ontvankelijk verklaring wordt het bezwaar op

formele gronden afgewezen. In dat geval controleert de ambtenaar ed. WOZ-beschikking vaak nog wel op juistheid (ambtshalve toetsen). De ambtshalve toetsing kan tot een ambtshalve vermindering leiden.

Nazorg (lerend effect)

Na de beslissing op bezwaar dient terugkoppeling naar het primaire proces plaats te vinden ter verbetering van de besluitvorming. Daarnaast dient er periodiek een analyse gemaakt te worden van en er periodiek overleg plaats te vinden over de ingediende bezwaarschriften ter voorkoming van bezwaarschriften/ ter verbetering van de primaire processen. Het College neemt maatregelen bij eventuele tekortkomingen in de procedure en informeert de Raad hierover. Het College informeert de Raad over de werking van de bezwaarprocedure door verbonden partijen. De Raad spreekt het College aan bij eventuele (voordurende) tekortkomingen.

BIJLAGE 2 BEZWAREN DRIE GEMEENTEN

Onderstaande overzichten geven een beeld van het aantal bezwaarschriften van de drie gemeenten Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout.

Algemene bezwaarschriften			
	Hillegom	Lisse	Noordwijkerhout
Aantal inwoners	20.348	22.131	15.399
Externe onafhankelijke commissie	Ja	Nee	Ja
Totaal aantal algemene bezwaarschriften*	29	35	38
Waarvan niet-ontvankelijk	5	n.b.	3
Waarvan gegrond	2	n.b.	5
Waarvan ongegrond	12	n.b.	21
Waarvan ingetrokken	6	n.b.	7
Eind 2008	4	n.b.	-
Aantal Beroepen	3	n.b.	Geen in 2008
Samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> • ISD • Urgentiecomm. 	<ul style="list-style-type: none"> • ISD • Urgentiecomm. 	<ul style="list-style-type: none"> • ISD

*De gemeenten zijn niet één op één te vergelijken. Zo is bijvoorbeeld het aantal bezwaarschriften bij de gemeente Noordwijkerhout in dit overzicht met 38 het hoogst, maar bij dat aantal zit, in tegenstelling tot de aantallen van de andere gemeenten, tevens een veertiental personele- en urgentiebezwaren. Daarnaast verschilt de wijze van registreren per gemeente. Het ontbreken van de cijfers bij de gemeente Lisse moeten worden beschouwd als 'niet volledig verstrekt' als gevolg van een versnipperde en onvolledige registratie.

Bezwaarschriften gemeentelijke belastingen			
	Hillegom	Lisse	Noordwijkerhout
Aantal inwoners	20.348	22.131	15.399
Aantal objecten/ beschikkingen	10.179	12.500	7.177
Aantal bezwaarschriften belastingen	N.v.t*	387	309
Waarvan gegrond		119	195
Waarvan ongegrond		161	99
Waarvan vernietigd		-	6
Eind 2008		-	9
Aantal beroepen	n.v.t	24	10

*De gemeente Hillegom is in 2009 toegetreden tot de gemeenschappelijke regeling Cocensus. Cocensus voert voor de gemeente de Wet Waardering Onroerende Zaken (Wet WOZ) uit en verzorgt de heffing en invordering van de lokale heffingen. De bezwaarschriften tegen de gemeentelijke belastingen worden eveneens door Cocensus behandeld. Door deze wijziging draagt de gemeente geen juridische verantwoordelijkheid meer voor de primaire besluiten en de bezwaarschriftenprocedure. De rekenkamercommissie heeft daarop besloten dat een onderzoek naar de bezwaarschriftenprocedure van 2008 daarmee niet meer ter zake is.