

Betreft: Consultatie Wet versterking waarborgfunctie bestuursrecht

Datum: 10 juli 2024

Als toezichthouder op de Wet waardering onroerende zaken (WOZ), wil de Waarderingskamer graag reageren op het wetsvoorstel Versterking waarborgfunctie Algemene wet bestuursrecht. Deze reactie richt zich op de raakvlakken van de rechtsbescherming bij overheidsbesluiten en het werkterrein van de Waarderingskamer, de WOZ-uitvoering. De rechtsbescherming staat ook bij de WOZ-uitvoering in de belangstelling, mede gezien het grote aantal bezwaarprocedures (met name in 2023) en het grote aantal beroepsprocedures (met name in 2024). Door de wijze waarop het aantal maar ook de afhandeling van deze procedures wordt beïnvloed door professionele partijen die als gemachtigde optreden, kan de rechtsbescherming onder druk komen te staan.

1. Voordelen voor de WOZ

Allereerst merken wij op dat de visie die ten grondslag ligt aan de gedane voorstellen en diverse onderdelen van het voorstel goed toepasbaar zijn op het gebied van de Wet WOZ. In dit massale proces, met jaarlijks ongeveer 9,3 miljoen voor bezwaar vatbare WOZ-beschikkingen, zijn (de mogelijkheid tot) **informeel contact** en een **begrijpelijke motivering** essentieel voor het vertrouwen van belanghebbenden in de (lokale) overheid. Naar onze mening zijn de aspecten informeel contact en begrijpelijke motivering zowel voor het vertrouwen in de overheid maar ook voor het vertrouwen in adequate rechtsbescherming belangrijker dan de (wijziging van) gedetailleerde regels voor formele bezwaarprocedures en formele beroepsprocedures. Gezien het feit dat in de voorliggende voorstellen toch ook sprake is van gedetailleerde voorschriften over hoe te handelen in procedures, zijn er ook enkele kritische kanttekeningen te zetten bij het wetsvoorstel in relatie tot ons werk.

2. Omdenken: waarborgen van de relatie

Eén van de ervaringen uit het WOZ-proces is dat een direct contact van een belanghebbende met een deskundige en zich transparant opstellende ambtenaar veel invloed heeft op het vertrouwen in de overheid in het algemeen en de WOZ-waarde in het bijzonder. Dit succesvolle directe contact is echter alleen realiseerbaar wanneer organisaties en de betrokken ambtenaren de bereidheid en mogelijkheden hebben om in de uitvoering hier de tijd voor te nemen. Veel ambtenaren werkzaam in de WOZ dienen graag het publieke belang en hebben ook graag een direct contact met belanghebbenden. Toch is de perceptie over de 'bezwaarprocedure' onder velen van hen negatief beïnvloed door ruim 12,5 jaar ervaring met no-cure-no-pay-procedures. Die ervaring maakt dat iedere extra stap in het bezwaarproces, die afgedwongen wordt door no-cure-no-pay-gemachtigden die zich sterk richten op tekortkomingen in formele procedures of die voortvloeit uit gewijzigde regelgeving door hen veelal als last wordt ervaren, in plaats van



dat men de toegevoegde waarde ziet die er mogelijk wel is. Tegelijkertijd zijn dit dezelfde ambtenaren die de voorgestelde regels dagelijks in de praktijk moeten brengen als het gaat om grote aantallen WOZ-beschikkingen en procedures daarover.

Wij achten het daarom belangrijk te realiseren dat het verbeteren van de relatie burger-overheid of inwoner-gemeente niet eenzijdig is, maar over en weer werkt. Het rekening houden met de bereidwilligheid en mogelijkheden van de ambtenaren die uitvoering moeten geven aan de gewijzigde regels omtrent rechtsbescherming gaat verder dan een uitvoeringstoets. Praktische handvatten en richtlijnen, zodat niet iedere gemeente zijn eigen weg hoeft te zoeken, kunnen ook bijdragen aan het realiseren van een situatie dat de betrokken ambtenaren het directe contact met belanghebbenden weer als plezierig en uitvoerbaar ervaren. Alleen dan kan dit directe contact bijdragen aan het realiseren van de met de voorgestelde maatregelen nagestreefde waarborgen.

Hoewel de Awb de rechtsbescherming voor belanghebbenden regelt, en niet in de eerste instantie bedoeld is om bestuursorganen te faciliteren in hun processen, moeten deze bestuursorganen en belanghebbenden wel samen de rechtsbescherming in Nederland waarborgen. Als het belangrijkste doel van de Awb is om twee kanten nader tot elkaar te laten komen, waarbij ook de rechtsbescherming gebaat is, moet ook in de wetgeving aandacht zijn voor beide kanten. Wij hebben het gevoel dat in de huidige voorstellen rechtsbescherming primair beschouwd wordt vanuit de belanghebbenden en dat geprobeerd wordt 'bij wet een andere grondhouding van ambtenaren af te dwingen'.

Vanuit dit omdenken naar een meer evenwichtige relatie tussen inwoner en overheid en het primaire accent op direct contact tussen belanghebbende en ambtenaar is het ook goed om te kijken of niet juist het verminderen van formele eisen aan procedures een positieve uitwerking kan hebben in plaats van het opnemen van extra regels in de Awb.

3. Meerdere wegen leiden naar Rome, maar met te veel wegen kun je ook verdwalen

Hoewel het begrijpelijk is dat de wetgever iets wil regelen om gevallen zoals de schrijvende situaties van gedupeerden van de toeslagenaffaire te voorkomen, is het de vraag wat het wettelijk vastleggen van (aanvullende) rechtsbeginselen of aanvullende formele voorschriften precies toevoegt.

Op specifieke publieke domeinen worden reeds allerlei initiatieven ontwikkeld om contact met mensen (burgers/ belastingplichtigen/ inwoners/ bezwaarmakers/ belanghebbenden) te verbeteren maar ook om overheidsbesluiten transparanter en toegang tot het bestuursorgaan laagdrempeliger te maken. Zie bijvoorbeeld de [plannen](#) voor verbetering in de Wet WOZ van Staatsecretaris Van Rij uit 2023.

Kortom, ons advies is om te voorkomen dat met te veel kanonnen geschoten wordt en om bij het versterken van de waarborgfunctie bestuursrecht sectorale wetten en innovatieve ontwikkelingen in diverse beleidssectoren niet buiten beschouwing te laten. De meest wenselijk invulling van de transparante directe relatie tussen inwoner en overheid kan immers niet in elke sector gelijk zijn. Bijvoorbeeld in de hiervoor genoemde plannen voor



verbetering van de Wet WOZ wordt ook nadrukkelijk gekeken naar direct contact voorafgaand aan het nemen van een besluit ter voorkoming van procedures na bekendmaking van een besluit. Dit zal niet in elke sector mogelijk zijn.

4. Algemene regeling bij diversiteit aan overheidsbesluiten

Daar waar de Awb in 1995 eenheid beoogde aan te brengen in het bestuursrecht, kan nu ook worden beargumenteerd dat bij een steeds meer volwassen wordend bestuursrecht ook meer differentiatie en meer individuele beoordelingsruimte hoort. Niet alle besluiten hebben even grote impact of wegen even zwaar. Formele regels die waarborgen dat voor besluiten met de grootste impact een adequate rechtsbescherming bestaat, kunnen voor de rechtsbescherming over besluiten met een beperkte impact ook 'topzwaar' zijn. Dit kan leiden tot een verstopping in de procedures.

De hiervoor genoemde ervaringen met WOZ-bezwaar- en beroepsprocedures laten zien dat er zeker risico's zijn dat inhoudelijk beslissingen over kleine aanpassingen van de WOZ-waarde en dus beslissingen met een kleine impact het systeem doen vastlopen bij uitvoeringsorganisaties en rechterlijke instanties door de geldende eisen omtrent formele procedures, wanneer partijen een afzonderlijk belang hebben bij het afdwingen van de formele voorschriften. Ook kennen massale processen hun eigen ritme. De vraag is of een algemene regeling dit voldoende waarborgt of dat **maatwerk** twee kanten op moet werken. Een betere algemene waarborgfunctie kan naar ons idee niet worden bereikt zonder rekening te houden met de bestaande verschillen binnen het bestuursrecht.

Ter illustratie een voorbeeld. In het voorliggende voorstel wordt de verplichting opgenomen in de Awb om in overleg met de indiener van het bezwaarschrift te onderzoeken of aan het bezwaar tegemoet kan worden gekomen, terwijl de behoefte hieraan bij bezwaarmakers in het WOZ-domein grote verschillen laat zien. Voor uitvoeringsorganisaties is het bovendien veelal doelmatiger en productiever om dit overleg juist vooral te doen voorafgaand aan het nemen van het besluit in plaats van erna.

Los van de capaciteitsvraag die een dergelijk voorschrift met zich brengt, geloven wij dat, ook bij besluiten in het kader van de WOZ, juridische procedures voorkomen kunnen worden door op een besluit aan te geven hoe men in contact kan komen met een ambtenaar die het dossier kent. Mede gezien de massaliteit van de WOZ-besluiten zou hierbij overigens wel gedacht kunnen worden aan andere slimme manieren van contact en informatie-uitwisseling om antwoord te geven op vragen die inwoners hebben dan uitsluitend het noemen van een individuele contactpersoon.

5. Verdere voorstellen

Met de **verruiming evenredigheidsbeginsel** komt meer ruimte om een wet of regel buiten toepassing te laten als mensen onevenredig hard getroffen worden door strikte toepassing van die regel. Wij juichen het toe dat iedere betrokkenen in het proces van totstandkoming van een besluit en de rechtsbescherming over een besluit zich bewust is van deze ruimte. Maar zeker bij massale besluiten, zoals de jaarlijkse WOZ-beschikking is uniformiteit van



toepassing van de inhoudelijke wetsvoorschriften ook van groot belang voor een rechtvaardige basis voor belastingheffing. Een algemeen voorschrift creëert mogelijk ook vaagheid, wanneer concrete handvatten ontbreken. Dit heeft het risico dat het aspect “onvoldoende rekening gehouden met deze ruimte voor individuele afwijking van de regels” basis kan worden voor formele procedures.

Het voorstel beoogt het **herstellen fouten** eenvoudiger te maken. In het omgaan met massale reacties naar aanleiding van de jaarlijkse vaststelling van de WOZ-waarde bestaat veel ervaring met het eenvoudig herstellen van fouten in een besluit. Het risico bestaat dat door het opnemen van de beoogde bepalingen in de Awb deze ervaring deels moet worden ‘teruggedraaid’. Het eenvoudig herstellen van fouten waarmee in de WOZ ervaring bestaat, beperkt zich namelijk niet tot “kennelijke schrijffout, rekenfout of andere kennelijke fout”. Elk type fout dat aan het licht komt in een informeel direct contact tussen een belanghebbende en een ambtenaar naar aanleiding van een vaststelling van de WOZ-waarde wordt in de praktijk eenvoudig hersteld. Ook de in de beoogde wijziging van de Awb genoemde eis dat een verzoek tot het herstel van een kennelijke fout altijd schriftelijke gedaan moet worden, legt een hogere drempel dan de huidige uitvoeringspraktijk in het kader van de Wet WOZ.

Ook de belangen die worden genoemd ter onderbouwing van de voorstellen omtrent het rekening houden met de **financiële bestedingsruimte** en **ruimere omgang termijnen** worden bij rechtsbescherming in het kader van de Wet WOZ al meegewogen. Het expliciet in de Awb vastleggen dat termijnen minder strikt zijn, creëert mogelijk juist ook meer onzekerheid en dat bevordert de open relatie tussen overheid en inwoner niet en daarmee ook niet de rechtsbescherming.

Samenvattend bevelen wij aan om de gedane voorstellen, maar ook de huidige formele voorschriften in de Awb nogmaals goed te bekijken vanuit het perspectief van *less is more* en vanuit de beide kanten van het gewenste informele contact tussen inwoner en deskundige en transparante ambtenaar.

6. Aanvullend: kijk ook naar alternatieve geschilbeslechting

De gedane voorstellen staan volledig in het teken van het optimaliseren van het bestaande systeem van rechtsbescherming zoals dat nu bestaat. Juist vanuit het perspectief dat één van de doelen van rechtsbescherming juist ook is het herstel van vertrouwen in de overheid, achten wij het wenselijk om ook nadrukkelijk te kijken naar alternatieve vormen van rechtsbescherming, waarbij mediation wellicht één van de meeste bekende vormen is.

Wat betreft rechtsbescherming rond de massale jaarlijkse vaststelling van de WOZ-waarde kijken wij nadrukkelijk ook naar de ervaring in andere landen waar vergelijkbare systemen van jaarlijkse waardebeoordeling bestaan en waarbij soms sprake is van een andere inrichting van de rechtsbescherming. Uit een in opdracht van de Waarderingskamer door de Erasmus Universiteit uitgevoerd [benchmark onderzoek](#) komt naar voren dat het leren van deze ervaringen in andere landen zeker raadzaam kan zijn.