

Bezwaar en beroep WOZ en NCNP

ERASMUS STUDIECENTRUM VOOR BELASTINGEN VAN LOKALE OVERHEDEN



in opdracht van



Gemeente Rotterdam

ESBL, januari 2021

mr. A.P. Monsma

Erasmus Studiecentrum voor Belastingen van Lokale overheden (ESBL)
Erasmus School of Law
Sectie Belastingrecht
Sanders Building, Kamer L3-006
Postbus 1738
Burg. Oudlaan 50
3000 DR Rotterdam

T 010 4082355
E info@esbl.nl
W www.esbl.nl
KvK 41132730

© ESBL, Rotterdam, januari 2021

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Aan het verzamelen en het verwerken van de gegevens voor deze uitgave is de grootst mogelijke zorg besteed. Iedere aansprakelijkheid voor de gevolgen van activiteiten die op basis van deze gegevens worden ondernomen wordt echter afgewezen.

Inhoud

Managementsamenvatting.....	5
1. Mogelijkheden voor gemeente om negatieve gevolgen te verminderen	5
1.1. Aangrijpingspunten vergoedingen.....	5
1.2. Invloed op verschuldigheid en hoogte.....	6
2. Wettelijke belemmeringen	9
Inleiding.....	11
Onderzoeksvragen	12
A. Doelmatige WOZ-uitvoering binnen wettelijk kader	13
1. Inleiding	13
2. Welke aangrijpingspunten zijn er voor het toekennen van proceskostenvergoedingen en schadevergoedingen in WOZ-procedures?	14
2.1. Welke omstandigheden leiden tot het toekennen van een proceskostenvergoeding?	14
2.2. Welke omstandigheden leiden tot een vergoeding wegens overschrijding van de (redelijke) termijn?.....	23
2.3. Welke elementen bepalen de hoogte van de vergoedingen?	25
2.4. Conclusie aangrijpingspunten en hoogte vergoeding proceskosten, dwangsommen en schadevergoedingen	28
3. Fase voorafgaand aan vaststelling WOZ-waarde.....	31
3.1. Gegevens opvragen.....	31
3.2. Informeel overleg: voormelding en vooroverleg	34
3.3. Uitleg waardebepaling	35
3.4. Conclusie mogelijkheden voorafgaand aan fase vaststellen WOZ-waarde	36
4. Bezwaarfase	38
4.1. Gegevens opvragen.....	38
4.2. Informatieverstrekking door gemeente.....	41
4.3. Hoorzitting	45
4.4. Motivering uitspraak op bezwaar	51
4.5. Bewaken termijnen	53
4.6. Conclusie mogelijkheden in bezwaarfase.....	54
5. Beroepsfase	58
5.1. Van verlengde besluitvorming naar geschilbeslechting: regierol naar rechter	58
5.2. Materieelrechtelijke oorzaak gegrond beroep - bewijslastverdeling	59
5.3. Formeelrechtelijke oorzaken gegrond beroep.....	61
5.4. Bewaken termijnen	64
5.5. Conclusie mogelijkheden in beroepsfase.....	66

B. Belemmeringen wet- en regelgeving.....	67
1. Fase vaststellen WOZ-waarde.....	67
1.1. Gegevensverzameling.....	67
1.2. Vooroverleg en voormelding.....	67
1.3. Motivering WOZ-beschikking.....	68
1.4. Conclusie belemmeringen in fase vaststellen WOZ-waarde.....	68
2. Bezwaarfase.....	70
2.1. Bewijspositie heffingsambtenaar.....	70
2.2. Hoorzitting.....	71
2.3. Termijnen.....	71
2.4. Conclusie belemmeringen in bezwaarfase.....	72
3. Beroepsfase.....	74
3.1. Materieelrechtelijke oorzaken: motivering en bewijspositie.....	74
3.2. Formeelrechtelijke oorzaken: tijdig gevraagde stukken indienen.....	75
3.3. Termijnen.....	75
3.4. Conclusie beroepsfase.....	76
C. Conclusies en aanbevelingen.....	77
1. Fase vaststellen WOZ-beschikking.....	77
1.1. Verzamelen van gegevens.....	77
1.2. Vooroverleg en voormelding.....	77
1.3. Motiveren WOZ-beschikking.....	78
2. Bezwaarfase.....	78
2.1. Materieelrechtelijke gebreken herstellen en voorkomen.....	79
2.2. Formeelrechtelijke gebreken herstellen en voorkomen.....	80
2.3. Termijnoverschrijding voorkomen.....	81
3. Beroepsfase.....	83
3.1. Materieelrechtelijke gebreken herstellen en voorkomen.....	84
3.2. Formeelrechtelijke gebreken herstellen en voorkomen.....	84
3.3. Termijnoverschrijding voorkomen.....	85

Managementsamenvatting

De gemeente Rotterdam voert elk jaar de WOZ-waardering van woningen en niet-woningen uit. Tegen de vastgestelde WOZ-waarde kunnen de eigenaren en gebruikers bezwaar maken. De afgelopen jaren roepen zij hiervoor steeds vaker de hulp in van dienstverleners die op no-cure-no-pay-basis werken (hierna: NCNP-bureaus). Omdat de inkomsten van deze bureaus bestaan uit de proceskostenvergoedingen en dwangsommen en schadevergoedingen wegens overschrijding van de beslistermijn, bestaat er een prijsprikkel om hun werkwijze zo in te richten dat zij in zoveel mogelijk gevallen aanspraak kunnen maken op een zo hoog mogelijke wettelijke vergoeding.

In dit verband heeft de gemeente twee onderzoeksvragen gesteld aan het ESBL:

- A. Hoe kan de gemeente bij het voeren van bezwaar- en beroepsprocedures tegen vastgestelde WOZ-beschikkingen binnen de gestelde juridische kaders de negatieve gevolgen van de werkwijze van NCNP-gemachtigden – bestaande uit (de kosten van) een verhoogde inzet van medewerkers en uit te betalen proceskostenvergoedingen – verminderen?
- B. Zijn er knelpunten aan te wijzen in de wet- en regelgeving die de oplossingsmogelijkheden van de gemeente beperken?

1. Mogelijkheden voor gemeente om negatieve gevolgen te verminderen

Om de eerste onderzoeksvraag te beantwoorden is allereerst onderzocht welke omstandigheden aanleiding vormen voor toekenning van een vergoeding. Vervolgens is onderzocht of en zo ja hoe de gemeente invloed heeft op de verschuldigdheid en de hoogte van de vergoeding.

1.1. Aangrijpingspunten vergoedingen

In de bezwaarfase geldt als voorwaarde voor proceskostenvergoeding dat de WOZ-beschikking wordt herroepen wegens een aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid. Bij wijziging van de beschikking (bijvoorbeeld wijziging van de waarde) is dit doorgaans het geval. In beroep is de verwijtbaarheid niet noodzakelijk voor het toekennen van een proceskostenvergoeding. Het gaat er dan slechts om dat de belanghebbende de kosten redelijkerwijs heeft moeten maken in verband met het beroep.

Redenen waarom de WOZ-beschikking of de uitspraak op bezwaar niet in stand kunnen blijven – en er een vergoeding van proceskosten volgt – kunnen van *materieelrechtelijke aard* zijn – de WOZ-beschikking is onjuist – of van *formeelrechtelijke aard* – zoals schending van de procedureregels of zorgvuldigheidseisen. Dus ook indien de belanghebbende op materieelrechtelijke gronden ongelijk krijgt (de WOZ-beschikking in stand blijft), kan de heffingsambtenaar toch worden veroordeeld tot vergoeding van de proceskosten. De hoogte van de vergoeding hangt af van het aantal proceshandelingen dat is verricht, de zwaarte van de zaak en het tarief, welke elementen in het Besluit proceskosten bestuursrecht zijn vastgelegd.

Aangrijpingspunt voor een dwangsom of immateriële schadevergoeding in verband met de WOZ-procedures is het overschrijden van de wettelijke of redelijke beslistermijn. Een dwangsom wordt verbeurd, indien de heffingsambtenaar na ingebrekestelling door de belanghebbende (indien de heffingsambtenaar niet voor het eind van het kalenderjaar uitspraak heeft gedaan) niet binnen 14 dagen alsnog uitspraak doet. In beroep kan de rechter op verzoek van de belanghebbende een immateriële schadevergoeding toekennen, indien de redelijke beslistermijn (6 maanden voor bezwaar

en 1,5 jaar voor beroep) is overschreden. Deze wettelijke mogelijkheden vormen dwangmiddelen om de beslissing te bespoedigen.

1.2. Invloed op verschuldigdheid en hoogte

Vervolgens is voor drie fases – de fase van vaststellen van de WOZ-beschikking, de bezwaarfase en de beroepsfase – onderzocht op welke wijze de heffingsambtenaar binnen de wet- en regelgeving invloed kan uitoefenen op de verschuldigdheid en de hoogte van de vergoedingen.

Fase vaststellen WOZ-beschikking

In de fase van het vaststellen van de WOZ-beschikking zijn drie onderdelen te noemen waarvan verbetering of extra inspanning van gemeentezijde tot minder bezwaren/minder proceskostenvergoeding in bezwaar en beroep kunnen leiden:

- a. het verzamelen van gegevens;
- b. het voeren van vooroverleg; en
- c. de motivering van de WOZ-beschikking.

Het *verzamelen van gegevens* is van belang, omdat voor een juiste WOZ-waardevaststelling noodzakelijk is dat wordt uitgegaan van de juiste relevante objectgegevens. De informatiebeschikking kan hierbij een hulpmiddel zijn. Het *voeren van vooroverleg en de voormelding* kan leiden tot verbetering van de administratie en besluitvorming en kan eventuele geschillen voorkomen. Hierbij kan gebruik gemaakt worden van de vaststellingsovereenkomst. Het *motiveren van de WOZ-beschikking* is wettelijk verplicht en kan het begrip en het vertrouwen bij belanghebbenden vergroten.

Voor de fase van vaststelling van de WOZ-beschikking worden de volgende aanbevelingen gedaan:

- maak actief gebruik van de voor de gemeente toegankelijke bronnen voor de gegevensverzameling;
- maak actief gebruik van de inlichtingenbevoegdheden om gegevens te verzamelen;
- verzoek de VNG of LVLB om een handreiking te schrijven voor de praktische toepassing van de informatiebeschikking;
- onderzoek of de voormelding en het vooroverleg uitgebreid kunnen worden naar andere categorieën objecten/eigenaren;
- evalueer de voormelding nogmaals om de effecten op de lange termijn te onderzoeken
- verstrek het taxatieverslag op verzoek ook op papier;
- onderzoek de mogelijkheid van het toevoegen van een extra uitleg aan de WOZ-beschikking, waarbij nader wordt ingegaan op de waardering van het specifieke object;
- treed in overleg met de softwareleverancier om de in latere fases verplicht te verstrekken gegevens uit het waarderingssysteem te kunnen verzamelen;
- maak de in latere fases verplicht te verstrekken gegevens voor zover mogelijk actief openbaar.

Bezwaarfase

In de bezwaarfase staat heroverweging van de inmiddels aan belanghebbende bekendgemaakte WOZ-beschikking centraal. In deze fase is het zaak zoveel mogelijk gegevens te vergaren om de juistheid van de beschikking te controleren. Daartoe heeft de gemeente diverse *informatiebevoegdheden*, bijvoorbeeld het sturen van een inlichtingenformulier of het verrichten van een in pandige

opname. Ook tijdens de hoorzitting kunnen gegevens worden uitgewisseld. Tegelijkertijd moet de gemeente aan diverse zorgvuldigheidseisen voldoen. Het betreft hier de *motivering* van het besluit, het *horen* van de belanghebbende op zijn verzoek en in verband met het horen het *ter inzage leggen van de op de zaak betrekking hebbende stukken*. Ook kan gedacht worden aan het actief in de procedure *betrekken van derde-belanghebbenden*. Het niet voldoen aan deze zorgvuldigheidseisen kan in beroep leiden tot een veroordeling tot vergoeding van de proceskosten. In de bezwaarfase kan een dwangsom wegens niet tijdig beslissen worden voorkomen door *op tijd te beslissen*. Het beslissen binnen de redelijke termijn van 6 maanden voorkomt de mogelijke verschuldigheid van een immateriële schadevergoeding wegens termijnoverschrijding in beroep. Hiervoor is een (pro-)actieve houding van de gemeente wenselijk.

Voor de bezwaarfase worden de volgende aanbevelingen gedaan:

- ga na of er sprake is van bijzondere omstandigheden, waaronder geen proceskostenvergoeding verschuldigd is;
- los geschillen in een zo vroeg mogelijk stadium op;
- treed in overleg met de dienstverleners over de stroomlijning van de bezwaarprocedure;
- treed in contact met andere gemeenten om 'best practices' voor een voortvarende en zorgvuldige bezwaarafhandeling uit te wisselen;
- verzamel in bezwaar actief de voor de waardering relevante gegevens;
- maak in bezwaar gebruik van de informatiebevoegdheden;
- maak, indien het bezwaar daar aanleiding toe geeft, gebruik van de mogelijkheid van een in pandige opname;
- maak ter versterking van de bewijspositie gebruik van de informatiebeschikking;
- verzoek de VNG of LVLB om een handreiking te schrijven met praktische handvatten voor het gebruik van de informatiebeschikking;
- wissel tijdens de hoorzitting zoveel mogelijk relevante gegevens uit;
- doe een proef waarin de heffingsambtenaar de belanghebbende, ook indien die niet heeft verzocht om te worden gehoord, de gelegenheid geeft zijn bezwaar mondeling toe te lichten;
- verstrek het taxatieverslag op verzoek ook op papier;
- ga in de uitspraak op bezwaar in op alle bezwaren van belanghebbende;
- stuur de op de zaak betrekking hebbende stukken op aan de belanghebbende en doe dit tijdig;
- maak algemene waarderingsgegevens, zoals grondstaffels, actief openbaar, zodat deze niet meer op verzoek hoeven te worden verstrekt;
- verzoek de VNG of LVLB om een handreiking met praktische handvatten voor een zorgvuldige uitvoering van de hoorplicht;
- ga bij de bezwaarafhandeling na of er mogelijk derde-belanghebbenden bestaan;
- betrek een derde-belanghebbende bij de procedure, door hem te informeren over de bezwaarprocedure en/of hem deel te laten nemen aan de hoorzitting van de bezwaarmaker;
- behandel een ingekomen bezwaarschrift actief en voortvarend;
- stel termijnen voor herstel van vormverzuim, voor het aanleveren van gegevens en voor het maken van een afspraak voor een hoorzitting;

- doe binnen 6 maanden uitspraak, om een immateriële schadevergoeding in de beroepsfase te voorkomen;
- doe, als de termijn van 6 maanden niet haalbaar is, in ieder geval zo snel mogelijk uitspraak op bezwaar, om een immateriële schadevergoeding in de beroepsfase te beperken;
- doe binnen de wettelijke termijn uitspraak om een dwangsom in de bezwaarfase te voorkomen;
- maak op tijd gebruik van de mogelijkheden om de beslistermijn te verdagen;
- controleer bij een ingebrekestelling of deze prematuur is;
- doe bij een ingebrekestelling zo snel mogelijk alsnog uitspraak op bezwaar;
- voldoe ook bij een uitspraak na ingebrekestelling aan de zorgvuldigheidseisen, zoals horen op verzoek en motiveren van de uitspraak;
- indien 14 dagen te krap blijkt om zorgvuldig uitspraak op bezwaar te doen, overleg met de belanghebbende over opschorting of intrekking van de ingebrekestelling.

Beroepsfase

In de beroepsfase heeft de gemeente beduidend minder mogelijkheden dan in de bezwaarfase om invloed uit te oefenen op de verschuldigdheid en hoogte van vergoedingen aan de belanghebbende in verband met de beroepsprocedure. Genoemd kan worden het sluiten van een compromis voordat de zaak op zitting komt. Indien de procedure wel wordt doorgezet komt het aan op een goede *motivering*: de heffingsambtenaar moet in het licht van de argumenten van de belanghebbende met zijn motivering aannemelijk maken dat de WOZ-waarde juist is vastgesteld. In het kader van de 'black-box'-jurisprudentie heeft de heffingsambtenaar bovendien de taak om inzichtelijk en controleerbaar te maken welke keuzes, aannames en gegevens het geautomatiseerde waarderingsmodel heeft gemaakt en gebruikt bij de waardebepaling. Op formeelrechtelijk gebied geldt, dat de heffingsambtenaar tijdig de door de rechter *gevraagde gegevens* moet *verstrekken*. Een weigerachtige proceshouding kan tot hogere proceskostenvergoeding leiden. Op het gebied van het bewaken van de termijnen heeft de heffingsambtenaar in beroep weinig invloed, omdat de rechter hier aan zet is.

Voor de beroepsfase worden de volgende aanbevelingen gedaan:

- onderzoek voor de zitting of een compromis mogelijk is om het geschil op te lossen;
- motiveer zo uitgebreid mogelijk dat de WOZ-beschikking juist is vastgesteld, dat met alle kenmerken en omstandigheden rekening is gehouden en hoe met verschillen tussen het object en de referentieobjecten rekening is gehouden;
- geef de rechter zoveel mogelijk inzicht in de door het geautomatiseerde waarderingsmodel gebruikte gegevens, aannames en keuzes bij de waardebepaling;
- verschijn op de zitting;
- geef antwoord op vragen van de rechter en als dat niet meteen tijdens de zitting lukt, doe dan een bewijsaanbod;
- verstrek tijdig alle door de rechter gevraagde stukken en informatie;
- zorg voor een (pro-)actieve, meewerkende houding;
- ga na of er bijzondere omstandigheden waren in de bezwaarfase die een verlenging van de redelijke termijn rechtvaardigen;
- voer deze bijzondere omstandigheden aan in beroep en verzoek de rechter hiermee rekening te houden bij het toekennen van de immateriële schadevergoeding.

2. Wettelijke belemmeringen

Voor de drie fases – vaststellen WOZ-beschikking, bezwaarfase en beroepsfase – is geïnventariseerd of er belemmeringen in wet- en regelgeving of jurisprudentie bestaan die ervoor zorgen dat de proceskostenvergoeding in feite onvermijdbaar zijn.

Belangrijkste knelpunt is de *bewijspositie* van de heffingsambtenaar. Dit houdt in de eerste plaats verband met de discrepantie tussen de praktijk van massale modelmatige waardebeoordeling via een geautomatiseerd proces enerzijds en de individuele toets die de rechter in WOZ-procedures moet aanleggen ten aanzien van de juistheid van de WOZ-beschikking anderzijds. In de tweede plaats houdt dit verband met de bewijslastverdeling (WOZ-drietrapsraket), waarbij de heffingsambtenaar aannemelijk moet maken dat de WOZ-beschikking correct is. Een oplossing hiervoor is in de afgelopen jaren wel gezocht, maar is vooralsnog niet voorhanden.

Fase vaststellen WOZ-beschikking

In de fase van vaststelling van de WOZ-beschikking beschikt de heffingsambtenaar over voldoende *informatiebevoegdheden*.

- Met betrekking tot de informatiebeschikking zou nader onderzoek gedaan kunnen worden en praktische handvatten kunnen worden gegeven voor de toepassing in WOZ-zaken, bijvoorbeeld door de VNG of de LVLB.

Dit instrument wordt momenteel nog niet veel door gemeenten gebruikt. Voor wat betreft het voeren van *vooroverleg* staan de gemeente voldoende instrumenten ter beschikking. De wet werkt hier niet belemmerend.

- Met betrekking tot de voormelding zou een nieuwe evaluatie kunnen worden gedaan om de effecten op de lange termijn te meten.

Voor wat betreft de *motivering van de WOZ-beschikking* bestaat een knelpunt in het voorgeschreven taxatieverslag.

- Om dit knelpunt weg te nemen wordt momenteel door de Waarderingskamer een nieuw model taxatieverslag ontwikkeld en zijn er daarnaast initiatieven om een digitaal taxatieverslag te ontwikkelen.

Bezwaarfase

In de bezwaarfase vormt de *motivering* een mogelijk knelpunt. Het inzichtelijk maken van de waardering is, in het licht van de 'black box'-jurisprudentie en het verplichte taxatieverslag, geen sinecure. Juridische oplossingen liggen hier echter niet voor de hand. De regeling omtrent het *horen* van de belanghebbende is, mede gezien de uitgebreide jurisprudentie, complex.

- Wellicht kan in dit kader een handreiking worden opgesteld door bijvoorbeeld VNG of LVLB, waarin de eisen rondom het horen nader worden uitgewerkt, uitgelegd en van praktische handvatten kunnen worden voorzien.

Met betrekking tot de termijnen in de bezwaarfase hebben we geconstateerd dat de gemeente reeds een uitzonderingspositie bezit, doordat voor bezwaren tegen de WOZ-beschikking en tegen lokale belastingen een beduidend langere beslistermijn geldt dan in de Awb wordt genoemd. Een *voortvarende en tegelijkertijd zorgvuldige bezwaarafhandeling* is nodig.

- Wellicht kunnen in contact met andere gemeenten 'best practices' uitgewisseld worden voor de hiervoor benodigde procesinrichting.

Een wettelijke belemmering bestaat er naar ons oordeel niet.

Beroepsfase

In de beroepsfase gelden ten opzichte van de bezwaarfase geen extra knelpunten in wet- en regelgeving voor de vermijdbaarheid van de veroordeling tot vergoeding van kosten en schade aan de zijde van belanghebbende.

Inleiding

Dit onderzoeksrapport is geschreven in opdracht van de gemeente Rotterdam.

De gemeente Rotterdam voert elk jaar de WOZ-waardering van woningen en niet-woningen uit. Tegen de vastgestelde WOZ-waarde kunnen de eigenaren en gebruikers van deze woningen en niet-woningen (hierna: belanghebbenden) bezwaar maken. De afgelopen jaren roepen belanghebbenden hiervoor steeds vaker de hulp in van dienstverleners die op no-cure-no-pay-basis werken (hierna: NCNP-bureaus). De belanghebbende machtigt het NCNP-bureau om namens hem bezwaar en beroep in te stellen tegen de WOZ-waarde.

De belanghebbende zelf hoeft hiervoor niet te betalen; in plaats daarvan bestaat de vergoeding van het NCNP-bureau uit de proceskostenvergoeding die de gemeente aan hem moet betalen (ingevolge de daarvoor geldende wettelijke regeling), indien de WOZ-waarde in bezwaar of beroep wordt aangepast. Dit leidt ertoe, dat er een prijsprikkel bestaat voor NCNP-bureaus om hun werkwijze zo in te richten dat zij in zoveel mogelijk gevallen aanspraak kunnen maken op een zo hoog mogelijke wettelijke proceskostenvergoeding.¹ Behalve het verrichten van zoveel mogelijk proceshandelingen die voor vergoeding in aanmerking komen, kan ook worden gedacht aan handelingen die het de gemeente bemoeilijken om te voldoen aan de zorgvuldigheidseisen die in bezwaar en beroep aan haar worden gesteld – zoals het horen, het tijdig beslissen en het motiveren van de uitspraak op bezwaar. Ook het vertragen van de procedure, om aanspraak te kunnen maken op een schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn, komt in de praktijk voor. Het WODC doet momenteel in opdracht van de ministers van Rechtsbescherming, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Financiën onderzoek naar de werkwijze en het verdienmodel van NCNP-bureaus en de hiermee samenhangende administratieve lasten voor de overheid.² De gemeente Rotterdam werkt mee aan dit onderzoek.

De gemeente Rotterdam wil de WOZ-waardering en de bezwaar- en beroepsprocedure zo goed mogelijk uitvoeren, maar merkt dat dit onder invloed van de werkwijze van de NCNP-bureaus de afgelopen jaren steeds meer tijd, inzet en geld kost. De gemeente wil in dit verband door het ESBL laten onderzoeken wat zij zelf kan verbeteren in haar uitvoering en werkwijze, om deze gevolgen te verminderen. Daarbij staat voorop dat zij wil (en moet) voldoen aan alle eisen die wettelijk en op basis van de jurisprudentie aan haar worden gesteld in het kader van de WOZ-waardering en in het kader van bezwaar en beroep.

Het onderwerp van onderzoek roept zowel juridische als ook andere vragen op. Juridische vragen liggen op het vlak van de regelgeving met betrekking tot (onder andere) de WOZ-waardering, bezwaar en beroep, privacy, gegevensbeheer, de professionele bijstand van belanghebbenden, de wijze waarop met de overheid gecommuniceerd kan of mag worden, de vergoeding van proceskosten en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Andere vragen richten zich bijvoorbeeld op de wijze van communiceren door de overheid met belanghebbende burgers, de wijze van procesinrichting door de overheid, beeldvorming of imago van

¹ Zie bijv. A.P. Monsma en A. Abdirizak, 'No-cure-no-pay in WOZ-procedures: strategieën en proceskosten', Nederlands Tijdschrift voor Fiscaal Recht Artikelen (NTFR-A) 2019/2.

² Zie Aanhangsel handelingen II 2018/19, nr. 298, p. 2. en <https://wodc.nl/onderzoeksdatabase/3088-no-cure-no-pay-bedrijven.aspx>.

de overheid bij burgers, motieven van burgers om bezwaar te maken en de toegankelijkheid van de overheid.

Onderzoeksvragen

Over het beschreven onderzoeksonderwerp stelt de gemeente Rotterdam twee centrale onderzoeksvragen aan het ESBL:

- A. Hoe kan de gemeente bij het voeren van bezwaar- en beroepsprocedures tegen vastgestelde WOZ-beschikkingen binnen de gestelde juridische kaders de negatieve gevolgen van de werkwijze van NCNP-gemachtigden – bestaande uit (de kosten van) een verhoogde inzet van medewerkers en uit te betalen proceskostenvergoedingen – verminderen?
- B. Zijn er knelpunten aan te wijzen in de wet- en regelgeving die de oplossingsmogelijkheden van de gemeente beperken?

Deze twee vragen worden in aparte delen van het rapport (deel A en deel B) beantwoord. Deel C bevat een samenvatting van de conclusies uit het rapport en praktische aanbevelingen.

In dit rapport wordt antwoord gezocht op deze vragen vanuit een fiscaal-juridische invalshoek. Niet-juridische vragen die in de inleiding genoemd zijn – zoals de wijze van communicatie – vallen buiten het expertisegebied van het ESBL en derhalve buiten dit onderzoek.

A. Doelmatige WOZ-uitvoering binnen wettelijk kader

1. Inleiding

De eerste onderzoeksvraag luidt: hoe kan de gemeente bij het voeren van bezwaar- en beroepsprocedures tegen vastgestelde WOZ-beschikkingen binnen de gestelde juridische kaders de negatieve gevolgen van de werkwijze van NCNP-gemachtigden – bestaande uit (de kosten van) een verhoogde inzet van medewerkers en uit te betalen proceskostenvergoedingen – verminderen?

Om deze vraag te beantwoorden onderzoeken wij waaruit de juridische eisen bestaan die aan de gemeente worden gesteld bij de afhandeling van bezwaren en beroepen tegen WOZ-beschikkingen. Daarbij komt aan de orde hoeveel (juridische) ruimte de gemeente heeft om eigen invulling te geven aan de wijze waarop zij voldoet aan de norm. Welke werkwijze voldoet wel en welke werkwijze voldoet niet (meer) aan de gestelde eisen? Zijn er voorbeelden te noemen van invullingen door (andere) overheden die wel of niet aan de eisen voldoen? Kunnen die voorbeelden ons iets leren over de mogelijkheden die de gemeente binnen het wettelijke kader heeft? Met andere woorden:

welke eisen worden aan de gemeente gesteld in wet en jurisprudentie en hoeveel ruimte heeft de gemeente om daarbinnen een eigen invulling te geven aan haar werkwijze?

Daarnaast onderzoeken wij de vraag welke factoren leiden tot extra kosten in verband met een verhoogde inzet van medewerkers en de uit te betalen proceskostenvergoedingen. Welke factoren zorgen voor de verhoogde inzet door medewerkers? Heeft de gemeente de mogelijkheid door haar juridisch handelen of haar werkwijze de hiermee gemoeide personeelskosten te beperken? Wat zijn in juridische zin de aangrijpingspunten voor een proceskostenvergoeding? Heeft de gemeente de mogelijkheid door haar juridisch handelen of haar werkwijze de hoogte van de uit te betalen proceskostenvergoedingen te beïnvloeden? Met andere woorden:

heeft de gemeente mogelijkheden om door haar juridisch handelen of haar werkwijze de hoogte van de proceskostenvergoedingen en personeelskosten in WOZ-procedures te verminderen?

Om op deze vragen antwoord te geven onderzoeken wij eerst welke aangrijpingspunten er zijn voor het toekennen van een vergoeding of bedrag voor proceskosten, dwangsommen, schadevergoedingen en griffierechten in WOZ-procedures (onderdeel 2). Vervolgens onderzoeken wij welke spelregels er gelden en hoeveel speelruimte de gemeente heeft in achtereenvolgens de fase van de vaststelling van de WOZ-waarde (onderdeel 3), de bezwaarfase (onderdeel 4) en de beroepsfase (onderdeel 5). Elk hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie.

2. Welke aangrijpingspunten zijn er voor het toekennen van proceskostenvergoedingen en schadevergoedingen in WOZ-procedures?

De vergoeding van dienstverleners die op no-cure-no-pay-basis bezwaar en beroep indienen tegen WOZ-beschikkingen bestaat uit de bedragen waarop zij aanspraak kunnen maken ingevolge de proceskostenvergoedingsregeling, de dwangsomregeling wegens niet tijdig beslissen en de schadevergoedingsregeling wegens overschrijding van de redelijke beslistermijn. Deze vergoedingen vormen de basis voor het 'verdienmodel' van deze dienstverleners. Daardoor bestaat er een prikkel om de proceshandelingen en werkwijze in te richten op de juridische toekenning van de genoemde vergoedingen.

De belanghebbende zelf kan het door hem betaalde griffierecht in verband met een ingediend beroep vergoed krijgen in bepaalde gevallen.

Gelet hierop, beantwoorden we in dit onderdeel de vragen:

- **welke omstandigheden leiden tot het toekennen van dwangsommen, proceskosten- en schadevergoedingen in WOZ-procedures?**
- **Welke elementen bepalen de hoogte van deze vergoedingen?**
- **Heeft de gemeente invloed op de verschuldigheid en de hoogte van de vergoedingen?**

2.1. Welke omstandigheden leiden tot het toekennen van een proceskostenvergoeding?

Voor het toekennen van een proceskostenvergoeding geldt in de bezwaarfase als voorwaarde dat het besluit wordt herroepen wegens een aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid.³ Het gaat dan om vernietiging of vermindering van een gemeentelijke belastingaanslag of om wijziging van de WOZ-beschikking. De herroeping leidt doorgaans tot een gegrond-verklaring van het bezwaar. Maar ook ingeval van een ander dictum kan onder omstandigheden een proceskostenvergoeding worden toegekend in bezwaar.⁴ In beroep is de verwijtbaarheid niet noodzakelijk voor het toekennen van een proceskostenvergoeding.⁵ Het gaat er dan slechts nog om dat de belanghebbende de kosten redelijkerwijs heeft moeten maken in verband met het beroep.

Op een gegrond-verklaring van het bezwaar of beroep, volgt doorgaans een proceskostenvergoeding. Redenen voor een gegrond bezwaar of beroep kunnen van *materieelrechtelijke aard* zijn – zoals in WOZ-zaken een onjuiste waardevaststelling – of van *formeelrechtelijke aard* – zoals schending van de procedureregels of de zorgvuldigheidseisen.

Eventuele materieelrechtelijke gebreken aan de WOZ-beschikking kunnen bestaan uit⁶:

1. een onjuiste tenaamstelling;

³ Art. 7:15 lid 2 Awb.

⁴ Zie bijvoorbeeld Hof Amsterdam 2 januari 2014, nr. 13/00074, ECLI:NL:GHAMS:2014:23, waarbij het bezwaar niet-ontvankelijk was verklaard wegens het ontbreken van procesbelang, nu de aanslag inmiddels ambtshalve was vernietigd naar aanleiding van een mutatie in de gemeentelijke basisadministratie.

⁵ Art. 8:75 Awb en zie bijv. Rb. Noord-Nederland 19 december 2019, 16/3945, ECLI:NL:RBNNE:2019:5233. Zie ook HR 24 augustus 1995, nrs. 30 416 en 30 500, BNB 1996/124 en 125 over het voorheen geldende en – behoudens de verwijzing naar art. 7:15 Awb – gelijkkluidende artikel 5a Wet ARB.

⁶ Zie ook art. 23 van de Wet WOZ, dat bepalingen bevat voor de inhoud van de WOZ-beschikking. Het niet naleven van deze voorschriften brengt volgens het tweede lid geen nietigheid van de beschikking mee.

2. een onjuiste objectafbakening;
3. een onjuiste waarde, als gevolg van:
 - a. onjuist geregistreerde objectkenmerken;
 - b. onvoldoende rekening houden met specifieke kenmerken en omstandigheden;
 - c. onvoldoende rekening houden met verschillen tussen het object en de referentieobjecten;
 - d. fouten in (aannames en keuzes in) het geautomatiseerde waarderingsmodel;
 - e. het hanteren van een onjuist waardebegrip;
 - f. het hanteren van een ongeschikte waarderingsmethode;
 - g. ...

Maar ook indien de belanghebbende op materieelrechtelijke gronden ongelijk krijgt (de WOZ-beschikking in stand blijft), kan de heffingsambtenaar toch worden veroordeeld tot vergoeding van de proceskosten, omdat er formeelrechtelijke regels geschonden zijn door de heffingsambtenaar. Voor de heffingsambtenaar is het in WOZ-procedures niet alleen zaak de juistheid van de WOZ-waarde te bewijzen, maar ook aan alle procedurele en zorgvuldigheidseisen te voldoen.

Niet alleen bij het dictum 'gegrond', maar ook in geval van de dicta ongegrond, niet-ontvankelijk of niet bevoegd⁷ kan in beroep een proceskostenvergoeding worden toegekend. Denk bijvoorbeeld aan het geval dat de heffingsambtenaar incidenteel hoger beroep heeft ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank en het hof zowel het hoger beroep van belanghebbende als het incidentele hoger beroep van de heffingsambtenaar ongegrond verklaart. In dat geval bestaat er toch aanleiding om de heffingsambtenaar te veroordelen in de vergoeding van de kosten die de belanghebbende redelijkerwijs heeft moeten maken in verband met het incidentele hoger beroep van de heffingsambtenaar. Immers, de belanghebbende heeft moeten reageren op de ingediende stukken door de heffingsambtenaar.⁸

Indien het bezwaar of beroep gegrond wordt verklaard, volgt in principe automatisch een veroordeling van het bestuursorgaan in het vergoeden van de proceskosten.⁹ Daarnaast zal het door belanghebbende betaalde griffierecht moeten worden vergoed door het bestuursorgaan.¹⁰

Een veroordeling tot vergoeding van proceskosten kan achterwege gelaten worden in geval van bijzondere omstandigheden. De heffingsambtenaar kan, indien deze omstandigheden zich naar zijn mening voordoen, de bijzondere omstandigheden bij de rechter onder de aandacht brengen, met het verzoek de proceskostenvergoeding (deels) achterwege te laten in verband hiermee.

⁷ Art. 8:70 Awb.

⁸ Hof Den Haag 21 juni 2017, nr. 16/00521, ECLI:NL:GHDHA:2017:1787, bevestigd door HR 23 februari 2018, nr. 17/03812, ECLI:NL:HR:2018:279.

⁹ Art. 8:75 Awb.

¹⁰ Art. 8:74 Awb.

Voorbeeld bijzondere omstandigheden

Een voorbeeld van het achterwege laten van een veroordeling tot vergoeding van proceskosten wegens bijzondere omstandigheden is te vinden in de uitspraak van Rechtbank Noord-Nederland van 4 februari 2020 (nr. 18/3434, ECLI:NL:RBNNE:2020:391). In deze zaak werd de WOZ-waarde in bezwaar verlaagd wegens aardbevingsschade. De rechtbank is van oordeel dat de heffingsambtenaar bij het nemen van de WOZ-beschikking de normale zorgvuldigheid heeft betracht. Hierbij wordt meegewogen dat de gemeente via diverse kanalen actief heeft opgeroepen eventuele aardbevingsschade te melden in verband met de WOZ-waardering, namelijk via een brief, een bericht in de plaatselijke huis-aan-huis-krant en een bericht op de website. Het was bovendien reeds het tweede jaar dat dat gebeurde. De belanghebbende heeft ondanks deze verzoeken van de heffingsambtenaar de aardbevingsschade niet eerder gemeld. Onder deze omstandigheden hoeft de heffingsambtenaar de proceskosten in bezwaar niet te vergoeden. Ook in beroep volgt geen proceskostenvergoeding.

Hierna gaan we in op de bewijslastverdeling in WOZ-zaken (onderdeel 2.1.1), materieelrechtelijke redenen voor een gegrond bezwaar of beroep (onderdeel 2.1.2) en formeelrechtelijke redenen voor een gegrond bezwaar of beroep (onderdeel 2.1.3).

2.1.1. Bewijslastverdeling in WOZ-zaken

‘Gelijk hebben is nog niet gelijk krijgen’. Voor het in stand houden van de WOZ-beschikking (en het voorkomen van een veroordeling tot vergoeding van proceskosten) is relevant welke bewijspositie de gemeente heeft in WOZ-zaken.

Tegengesteld belang

Tot 1 oktober 2015 kon slechts bezwaar worden ingediend tegen een te hoge WOZ-waarde, omdat een belastingplichtige alleen belang had bij een zo laag mogelijke waarde. Sinds de toepassing van de WOZ-waarde voor het (mede) bepalen van de maximale huurprijs voor gereguleerde huurwoningen kan het echter ook voorkomen, dat een eigenaar van een sociale huurwoning belang heeft bij een hogere WOZ-waarde.¹¹ Hierom is de Wet WOZ veranderd, zodat de WOZ-waarde in bezwaar en beroep ook naar boven toe bijgesteld kan worden.¹²

Dit maakt de bewijspositie van gemeenten ingewikkelder. Waar de heffingsambtenaar voorheen bij betwisting slechts hoefde te bewijzen dat de WOZ-waarde niet te hoog was vastgesteld, moet de heffingsambtenaar nu, indien de stellingen van belanghebbende daartoe aanleiding geven, kunnen bewijzen dat de WOZ-waarde niet te hoog en niet te laag, dus precies goed, is vastgesteld. In de jurisprudentie is aandacht besteed aan deze bewijspositie. Hof Den Bosch oordeelt dat indien de belastingplichtige zowel een lagere als een hogere waarde bepleit, nader bewijs kan worden verlangd van zijn belang bij een hogere waarde.¹³ Hof Arnhem-Leeuwarden heeft geoordeeld dat een belastingplichtige de heffingsambtenaar met zijn ingenomen standpunten niet in een onmogelijke bewijspositie mag brengen. Een subsidiair standpunt dat lijnrecht tegenover het primaire standpunt

¹¹ HR 20 oktober 2017, nr. 16/02441, ECLI:NL:HR:2017:2656.

¹² Art. 29 lid 1 onder b Wet WOZ.

¹³ Hof Den Bosch 21 februari 2019, nr. 18/00243, ECLI:NL:GHSHE:2019:649.

staat kan tegen de goede procesorde zijn en mag in dat geval worden geweigerd.¹⁴ Rechtbank Rotterdam oordeelde bijvoorbeeld dat een dergelijke standpuntwijziging binnen de tiendagentermijn, waarbij de heffingsambtenaar niet adequaat kan reageren op het nieuwe standpunt, in strijd met de goede procesorde is, zodat dit nieuwe standpunt buiten beschouwing moet worden gelaten.¹⁵

WOZ-drietrapsraket

‘Wie stelt, moet bewijzen’. Dit algemene uitgangspunt bij de verdeling van de bewijslast geldt ook in WOZ-zaken.¹⁶ Doordat in WOZ-zaken wel eens onduidelijkheid bestond over de bewijslastverdeling, heeft de Hoge Raad hieromtrent in het Oostflakkee-arrest meer verhelderende vuistregels geformuleerd.¹⁷ Deze vuistregels worden in de literatuur ook wel aangeduid als de ‘WOZ-drietrapsraket’¹⁸:

- **Trap 1:** de heffingsambtenaar van de gemeente is als eerste aan zet, op hem rust (bij tegenpraak) als eerste de bewijslast met betrekking tot de juistheid van de vastgestelde WOZ-waarde;
- **Trap 2:** slaagt de heffingsambtenaar niet in zijn bewijslast, dan is het aan belanghebbende om bewijs te leveren voor het standpunt dat de WOZ-waarde lager of hoger is dan de vastgestelde waarde;¹⁹
- **Trap 3:** slaagt ook belanghebbende niet in zijn bewijslast, dan kan de rechter zelf de waarde in goede justitie vaststellen. Dit kan overigens ook worden gedaan door een door de rechter benoemde deskundige.²⁰

Voor de gemeente is het gezien de drietrapsraket belangrijk om vanaf het begin met de juiste feiten en argumenten te komen. Omdat de rechter beoordeelt of de heffingsambtenaar in zijn bewijslast slaagt *in het licht van de feiten en argumenten die de wederpartij aandraagt*, is het hierbij van belang de door belanghebbende aangedragen feiten en argumenten te weerleggen. Weersprekt de heffingsambtenaar de door belanghebbende aangedragen feiten niet, dan staan ze in rechte vast. Worden de argumenten van belanghebbende niet of onvoldoende weerlegd, dan slaagt de heffingsambtenaar niet in zijn bewijslast in trap 1. Het is voor de bewijspositie van de gemeente dus van belang om op alle feiten en argumenten die door belanghebbende worden aangedragen in te gaan. Overigens is het ook van belang om zelf de relevante feiten naar voren te brengen die de juistheid van de vastgestelde WOZ-waarde onderbouwen. Is bijvoorbeeld sprake van bijgebouwen bij een woning, dan moet dit worden vermeld in de processtukken.

¹⁴ Hof Arnhem-Leeuwarden 6 november 2018, nrs. 17/00662 en 17/00663, ECLI:NL:GHARL:2018:9737.

¹⁵ Rb Rotterdam 27 juli 2018, nr. 18/142, ECLI:NL:RBROT:2018:6112, in hoger beroep bevestigd door Hof Den Haag 22 februari 2019, nr. 18/00828, ECLI:NL:GHDHA:2019:671.

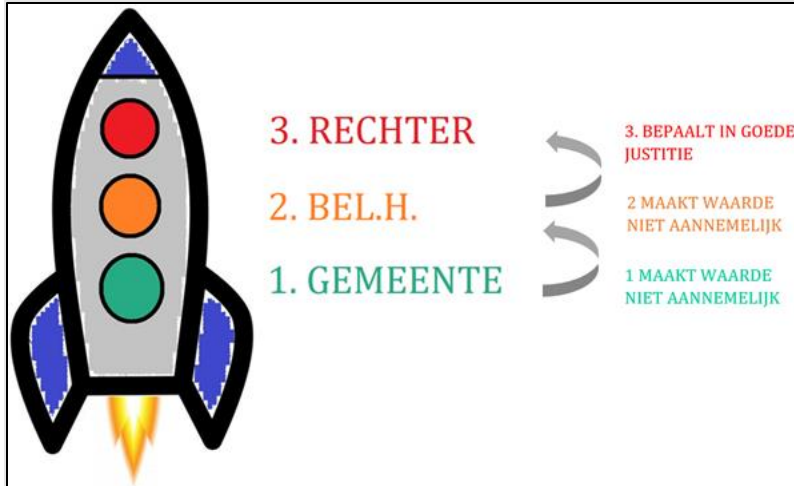
¹⁶ Zie bijv. HR 15 november 2013, nr. 11/05565, ECLI:NL:HR:2013:1125.

¹⁷ HR 14 oktober 2005, nr. 40.299, ECLI:NL:HR:2005:AU4300.

¹⁸ Zie bijv. ESBL-brochure 2014, nr. 14, p. 92 e.v.

¹⁹ Uit HR 20 oktober 2017, nr. 16/02441, ECLI:NL:HR:2017:2656 volgt namelijk dat de door gemeente vastgestelde WOZ-waarde niet alleen kan worden verlaagd, maar ook kan worden verhoogd.

²⁰ Zie bijv. S. Kapoerchan, ‘WOZ-drietrapsraket: enige kritische kanttekeningen bij de waardevaststelling in goede justitie!’, *Belastingblad* 2015/349.



Figuur 1: WOZ-drietrapsraket, gemaakt door R.H. Kastelein.

In WOZ-procedures ligt de bewijslast voor de juistheid van de WOZ-waarde gezien het voorgaande in eerste instantie bij de heffingsambtenaar.

2.1.2. *Materieelrechtelijke oorzaken gegrond bezwaar/beroep*

Uitgaande van de hierboven geschetste bewijslastverdeling in WOZ-zaken: welke omstandigheden leiden tot het oordeel dat de heffingsambtenaar de WOZ-waarde onjuist heeft vastgesteld (trap 1)?

Uitgangspunt onjuist: verkeerde objectgegevens

In de eerste plaats kan het zijn dat de gemeente bij de waardering uitgaat van onjuiste gegevens over het object. Indien bijvoorbeeld de objectafbakening niet juist is, is de waardering van dat onjuist afgebakende object doorgaans ook niet juist. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van Rechtbank Rotterdam van 31 oktober 2014²¹, waarin de rechtbank oordeelde dat de heffingsambtenaar van de gemeente Goeree-Overflakkee ten aanzien van een perceel grond en een woning ten onrechte was uitgegaan van één WOZ-object in plaats van twee WOZ-objecten. Dientengevolge slaagde de heffingsambtenaar ook niet in zijn bewijslast ten aanzien van de vastgestelde waarde.

Andere voorbeelden van een onjuist uitgangspunt voor de waardering zijn het hanteren van een onjuist bouwjaar of type van het object, of het onvoldoende rekening houden met bijzondere aspecten van het object. Gevolg hiervan kan zijn dat wordt uitgegaan van verkeerde kengetallen in een taxatiewijzer, of dat deze niet bruikbaar zijn zonder nadere analyse.

²¹ Rb Rotterdam 31 oktober 2014, nrs. 14/1812 en 14/4445, ECLI:NL:RBROT:2014:8862.

Voorbeeld gebruik verkeerde gegevens

In de zaak die leidde tot de uitspraak van Rechtbank Rotterdam van 6 juli 2018 (nr. 17/110, ECLI:NL:RBROT:2018:5410) draait het om de WOZ-waardering van een melkveebedrijf met een bedrijfswoning. Volgens de rechtbank heeft de heffingsambtenaar onvoldoende rekening gehouden met de 'wet van het afnemende grensnut' (afnemende meerwaarde), door voor drie gelijke silo's samen geen groottecorrectie toe te passen, terwijl dit volgens een juiste uitleg van de taxatiewijzer wel had gemoeten. Belanghebbende betwist voorts gemotiveerd de bruikbaarheid van de kengetallen in de taxatiewijzer voor melkveehouderijen. Daartegenover kan de heffingsambtenaar de in de taxatiewijzer opgenomen kengetallen niet staven met transactiecijfers van vergelijkbare objecten rond de waardepeildatum, zodat de waarde ook om die reden niet aannemelijk wordt gemaakt. De rechtbank stelt de WOZ-waarde vervolgens in goede justitie vast en veroordeelt de heffingsambtenaar in de proceskosten.

Waardering onjuist: rekening houden met verschillen

In de tweede plaats slaagt de heffingsambtenaar niet in zijn bewijslast ten aanzien van de vastgestelde waarde, indien hij niet aannemelijk kan maken dat voldoende rekening is gehouden met de verschillen tussen de referentieobjecten en het gewaardeerde object.

Voorbeeld onvoldoende rekening houden met verschillen

Voor Hof Den Haag (2 juli 2014, nr. BK-13/01718, ECLI:NL:GHDHA:2014:2296) was de WOZ-waarde van een bouwterrein in geschil. Belanghebbende stelt dat die te hoog is vastgesteld. De heffingsambtenaar verwijst naar een vergelijkingsperceel (381 m²) dat veel kleiner is dan het betreffende bouwterrein (1.546 m²), zonder een correctie in vierkante meterprijs toe te passen wegens de wet van het afnemende grensnut. Door met een vergelijkbare grondprijs (€ 500,00 per m² voor het te waarderen perceel t.o.v. € 505,24 per m² voor het referentieperceel) te rekenen slaagt de heffingsambtenaar niet in zijn bewijsopdracht. Naar het oordeel van het hof slaagt belanghebbende vervolgens ook niet in zijn bewijslast in trap 2, met als gevolg dat de rechter de waarde van het bouwterrein in goede justitie bepaalt (trap 3).

Een ander voorbeeld is te vinden in de uitspraak van Hof Den Haag van 27 mei 2013.²² Volgens het hof gaf de heffingsambtenaar met de overgelegde matrix en het taxatieverslag geen inzicht in de wijze waarop rekening was gehouden met de verschillen tussen de woning en de vergelijkingsobjecten. Hoe met de door belanghebbende gestelde en niet door de heffingsambtenaar betwiste overlast door hangjongeren rekening was gehouden bij de WOZ-waardering werd hieruit niet duidelijk.

In deze laatste uitspraak ging het dus om zowel het verzamelen van de juiste gegevens (is daadwerkelijk sprake van overlast, is dat ook voor de referentiewoningen het geval), als om de vraag of en zo ja hoe deze feiten van invloed zijn op de WOZ-waarde. Op beide onderdelen schiet de heffingsambtenaar tekort in zijn bewijs.

²² Hof Den Haag, 27 mei 2013, nr. BK-12/00438, ECLI:NL:GHDHA:2013:4095.

Bijzonderheden

Behalve het uitgaan van onjuiste of onvolledige gegevens en de waardering zelf, kunnen er ook andere inhoudelijke redenen zijn waarom een beroep gegrond wordt verklaard door de rechter. Hierbij valt te denken aan een onjuiste wetsinterpretatie (bijvoorbeeld m.b.t. de vraag of een installatie een werktuig is dat onder de werktuigenuitzondering valt), een onjuist gehanteerde waarderingsmethode of ten onrechte gehanteerd waardebegrip (WEV of GVW, mix van waarderingsmethodes) of de vraag of de kengetallen in de taxatiewijzers wel juist zijn.

Dit betreft in het algemeen meer principiële procedures, waarbij het soms lastig is de juiste gegevens te achterhalen (als ze er al zijn) en waarbij niet op voorhand duidelijk is welke wetsuitleg gevolgd moet worden, bijvoorbeeld omdat jurisprudentie ontbreekt of in ontwikkeling is.

2.1.3. *Formeelrechtelijke oorzaken gegrond bezwaar/beroep*

Naast de schending van materieelrechtelijke regels, kan ook de schending van formeelrechtelijke regels door het bestuursorgaan aanleiding geven voor een gegrond-verklaring van een bezwaar of beroep. Dit onderdeel beschrijft globaal de karakteristieken van deze formele regels en onderzoekt wanneer er sprake kan zijn van een dergelijke schending van deze regels. Hierbij wordt met name ingegaan op het zorgvuldigheidsbeginsel en de daaruit voortvloeiende motiverings- en hoorplicht.

Formeelrechtelijke regels

Met 'formeelrechtelijke regels' wordt in het algemeen bedoeld de regels betreffende het (fiscaal) bestuursprocesrecht.²³ De formeelrechtelijke regels regelen de uitvoering van materiële bepalingen en regelen de geschilbeslechting tussen de overheid (het bestuur) en de burger (het rechtssubject). De ongelijke rechtspositie en wederzijdse afhankelijkheid tussen beide partijen geven het bestuursprocesrecht haar bijzondere karakter. Rechtsbescherming voor de burger en communicatie tussen beide partijen is hierin belangrijk.²⁴ Om de burger rechtsbescherming te bieden tegen de overheid, rekening houdende met de ongelijke rechtspositie, zijn diverse waarborgen voor het procesrecht vastgelegd in rechtsregels en algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Onder deze beginselen vallen onder meer het zorgvuldigheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het verbod op détournement de pouvoir. Zij vormen onder andere processuele waarborgen voor de rechtsbescherming van de belastingplichtige.²⁵

Zorgvuldigheidsbeginsel

Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt in dat het bestuursorgaan een besluit zorgvuldig dient voor te bereiden, te nemen, te motiveren en bekend te maken. Betoogd kan worden dat onder het zorgvuldigheidsbeginsel ook het fair-play-beginsel valt.²⁶ Dit beginsel houdt in dat de overheid zorgvuldig met de belanghebbende om gaat en zonder vooringenomenheid handelt.²⁷ Het algemene, ongeschreven rechtsbeginsel van zorgvuldigheid werkt door in het hele proces omtrent de besluitvor-

²³ De voornaamste bronnen van formeelrechtelijke regels binnen het belastingrecht zijn de wet Algemene wet bestuursrecht (Awb), de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) en de Invorderingswet (IW).

²⁴ *Kamerstukken II*, 1988-1989, 21 221, nr. 3, p. 11-13.

²⁵ Zie over de toenemende behoefte aan fiscale rechtsbescherming en de daarvoor noodzakelijke beginselen bijvoorbeeld L.G.M. Stevens, "Behoeft aan fiscale rechtsbescherming zal alleen maar groter worden" *WFR* 2018/236. En zie voor een diepgaande behandeling van rechtsbeginselen: *Schlössels e.a.*, In beginsel: over aard, inhoud en samenhang van rechtsbeginselen in het bestuursrecht, Kluwer 2004, p. 141

²⁶ G.H. Addink, *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur*, Deventer: Kluwer 1999, p. 190.

²⁷ Art. 2:4 Awb. Zie voor een uitgebreidere uitleg de vele aantekeningen van de Nationale Ombudsman betreffende het fair-play-beginsel: bijvoorbeeld Nationale Ombudsman 1 september 2015, nr. 2015/128, *AB* 2016/400, m.nt. Stolk.

ming. Deze zorgvuldigheid met betrekking tot specifieke handelingen is op verschillende plekken in de Algemene wet bestuursrecht gecodificeerd. Voor de voorbereidende fase van een besluit is bijvoorbeeld bepaald dat het bestuursorgaan voldoende onderzoek verricht, vooral als er tegengestelde belangen betrokken zijn (onderzoeksplicht).²⁸ Voor de uitvoering van de Wet WOZ is dit nader uitgewerkt in de bepaling dat de gemeente een permanente marktanalyse uitvoert en actief de gegevens verzamelt die nodig zijn voor de waardebepaling.²⁹ Voor de bezwaarfase is als uitwerking van het zorgvuldigheidsbeginsel onder andere bepaald dat de belanghebbende (op verzoek) gehoord wordt voordat de uitspraak op bezwaar genomen wordt (hoorplicht).³⁰ Een andere uitwerking van de zorgvuldigheidsplicht in bezwaar is dat het bestuursorgaan mee moet werken als de belanghebbende bewijsmateriaal probeert te verzamelen (informatieplicht van het bestuursorgaan).³¹ In sommige gevallen kan ten aanzien van derde-belanghebbenden schending van de zorgvuldigheidsplicht op treden, als het bestuursorgaan zich niet voldoende actief opstelt ten aanzien van het attenderen van deze derde-belanghebbenden.³² Deze verplichtingen worden verder uitgewerkt in de hoofdstukken 3 en 4 van dit rapport.

Schending hoorplicht

Een van de uitwerkingen van het zorgvuldigheidsbeginsel is de codificatie van de hoorplicht in de bezwaarfase. Indien belanghebbende ondanks zijn verzoek daartoe niet gehoord wordt, schendt het bestuursorgaan, behoudens enkele uitzonderingen, de hoorplicht.³³

Voor een nadere uitwerking wordt verwezen naar onderdeel 4.3.

Schending motiveringsplicht

Een andere uitwerking van het zorgvuldigheidsbeginsel is de plicht voor het bestuursorgaan om een besluit te motiveren.³⁴ Dit geldt niet alleen voor het initiële besluit (de WOZ-beschikking), maar ook voor de uitspraak op bezwaar tegen het besluit. Ook moet de motivering begrijpelijk zijn.³⁵ De motivering moet doorgaans tegelijk met het besluit bekend worden gemaakt.³⁶ Voor de WOZ-beschikking bestaat de motivering uit het taxatieverslag.³⁷

De motivering moet rusten op een juiste vaststelling van feiten en moet logisch uit deze vaststelling kunnen voortvloeien. Wanneer het besluit en/of de uitspraak op bezwaar niet voldoende is gemoti-

²⁸ Art. 3:2 Awb.

²⁹ Art. 20 lid 2 Wet WOZ jo. art. 4 Uitvoeringsbesluit onderbouwing en uitvoering waardebepaling Wet WOZ jo. art. 3 Uitvoeringsregeling instructie waardebepaling Wet WOZ.

³⁰ Art. 25 lid 1 AWR jo. 7:2 Awb.

³¹ Zie bijv. HR 4 december 2015, nr. 12/0287, ECLI:NL:HR:2015:3467 en zie ook onderdeel 4.2.

³² HR 28 maart 2014, nr. 13/00355, ECLI:NL:HR:2014:767 in een niet-fiscale zaak, HR 20 maart 2020, nr. 19/03823, ECLI:NL:HR:2020:468 voor het toelaten van een derde-belanghebbende als partij in een beroepsprocedure tegen de WOZ-waarde en HR 13 september 2019, nr. 18/00010, ECLI:NL:HR:2019:1315 voor het geding in cassatie. Zie ook Rb Den Haag 27 mei 2019, nr. 18/05699, ECLI:NL:RBDHA:2019:6261 die in gelijke zin oordeelt dat de gemeente op grond van het zorgvuldigheidsbeginsel verplicht is een derde-belanghebbende in de bezwaarprocedure te betrekken, nu er een leemte in de wet bestaat.

³³ HR 2 juni 2017, ECLI:NL:HR:2017:966, nr. 16/04645, ECLI:NL:PHR:2017:108 en zie de bij dit arrest horende conclusie van A-G Niessen d.d. 28 februari 2017, ECLI:NL:PHR:2017:108. Zie voor een Rotterdams voorbeeld Rb Rotterdam, 6 september 2012, AWB 12/984, ECLI:NL:RBROT:2012:BY2930.

³⁴ Zie titel 3.7 van de Awb: art. 3:46 Awb tot en met art. 3:50 Awb.

³⁵ *Kamerstukken II*, 1988-1989, 21 221, nr. 3, p. 109.

³⁶ Art. 3:47 Awb, behalve wanneer 'redelijkerwijs kan worden aangenomen dat daaraan geen behoefte bestaat', zie art. 3:48 Awb.

³⁷ Art. 20 lid 2 Wet WOZ jo. art. 6 Uitvoeringsbesluit onderbouwing en uitvoering waardebepaling Wet WOZ en art. 6 Uitvoeringsregeling instructie waardebepaling Wet WOZ.

veerd, levert dit een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel op³⁸, hetgeen aanleiding kan geven tot vernietiging van het onderhavige besluit.³⁹

Hoe uitgebreid de motivering van de uitspraak op bezwaar moet zijn, hangt mede af van de motivering van het bezwaarschrift door belanghebbende. Hoe uitgebreider en specifiekere de onderbouwing van het bezwaar, hoe uitgebreider en specifiekere ook de motivering van de uitspraak door de gemeente zal moeten zijn, waarbij de gemeente ook een informatieplicht heeft jegens de belanghebbende.⁴⁰ Wanneer in de uitspraak op bezwaar tegen het besluit niet concreet wordt ingegaan op de bezwaren van de belanghebbende in de motivering, kan dit aangemerkt worden als een onzorgvuldige voorbereiding van de uitspraak.⁴¹

Voorbeeld schending motiveringsplicht

In de zaak die leidde tot de uitspraak van Rechtbank Alkmaar 19 april 2012 (nr. 11/1167, ECLI:NL:RBALK:2012:BW5450), stelt belanghebbende dat de heffingsambtenaar de WOZ-waarde van zijn productiehal en zijn woning te hoog heeft vastgesteld. Hij stelt dat de huurwaarde en de kapitalisatiefactor te hoog zijn vastgesteld en dat er te weinig rekening is gehouden met de aard, ouderdom en gebruiksmogelijkheden van zijn productiehal. Voor wat betreft zijn woning stelt hij dat deze door de nabijheid van de fabriek nagenoeg onverkooptbaar is, dat hij grote investeringen moet doen om de woning weer bewoonbaar te maken en dat de referentie-woningen niet vergelijkbaar zijn. Na ongegrond-verklaring van het bezwaar stelt belanghebbende in beroep onder meer dat de heffingsambtenaar in zijn uitspraak niet of nauwelijks in is gegaan op de door hem aangevoerde bezwaargronden.

De rechtbank stelt vast dat in de uitspraak op bezwaar niet concreet is ingegaan op de bezwaren van de belanghebbende en oordeelt: *“Verweerder miskent daarmee het zorgvuldigheidsbeginsel als bedoeld in artikel 3:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de uit artikel 7:12, eerste lid, van de Awb voortvloeiende motiveringsplicht.”* (r.o. 6) Zij acht het beroep daarom gegrond en vernietigt de uitspraak op bezwaar. Daarbij bepaalt de rechtbank dat de rechtsgevolgen in stand blijven voor wat betreft de vaststelling van de WOZ-waarde van de woning omdat zij deze niet te hoog acht. De waarde van de productiehal wordt conform het standpunt van de heffingsambtenaar in beroep verlaagd.

Een veroordeling tot vergoeding van de proceskosten laat de rechtbank uiteindelijk achterwege, nu belanghebbende vanuit zijn functie zelf over voldoende kennis en kunde beschikt.

Voor een vergelijkbaar oordeel noemen we de uitspraak van Hof Amsterdam van 22 mei 2014⁴², waarin hij de uitspraak van Rechtbank Alkmaar van 12 juli 2012⁴³ bevestigt. De rechtbank had geoordeeld *“dat de bestreden uitspraak op bezwaar slechts een aantal in zeer algemene bewoordingen*

³⁸ Zie bijv. Rb Alkmaar 19 april 2012, nr. 11/1167, ECLI:NL:RBALK:2012:BW5450.

³⁹ *Kamerstukken II* 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 108.

⁴⁰ Bijv. art. 7:4 Awb en zie voorts hoofdstuk 4 en 5. De vereiste mate van motivering hangt in bezwaar en beroep samen met de verdeling van de bewijslast in WOZ-zaken.

⁴¹ Zie Hof Arnhem-Leeuwarden 23 juni 2020, nr. 19/00321, ECLI:NL:GHARL:2020:4809 en Hof Amsterdam 29 november 2018, 17/00612, ECLI:NL:GHAMS:2018:4978 en Hof Amsterdam 22 mei 2014, nr. 12/00594 t/m 12/00621, ECLI:NL:GHAMS:2014:2454.

⁴² Hof Amsterdam 22 mei 2014, nrs. 12/00594 t/m 12/00621, ECLI:NL:GHAMS:2014:2454.

⁴³ Rechtbank Alkmaar 12 juli 2012, nr. 11/656, ECLI:NL:RBALK:2012:2726.

gestelde tekstbouwstenen bevat, waarin in het geheel niet wordt ingegaan op de bezwaren die door eiser naar voren zijn gebracht. Verweerder miskent daarmee het zorgvuldigheidsbeginsel als bedoeld in artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de uit artikel 7:12, eerste lid, van de Awb voortvloeiende motiveringsplicht.”⁴⁴

Ook indien het initiële besluit in beroep in stand blijft (de WOZ-waarde gehandhaafd blijft), kan de schending van de motiveringsplicht door het bestuursorgaan leiden tot een veroordeling in de proceskosten.⁴⁵ In de volgende hoofdstukken wordt dit nader uitgewerkt.

2.2. Welke omstandigheden leiden tot een vergoeding wegens overschrijding van de (redelijke) termijn?

Voor WOZ-procedures gelden twee verschillende vergoedingsregelingen voor overschrijding van de beslistermijn.

2.2.1. Dwangsom bij niet tijdig beslissen

De eerste regeling betreft de dwangsom bij niet tijdig beslissen.⁴⁶ Op het verschuldigd worden van deze dwangsom en de hoogte ervan heeft de gemeente directe invloed. Wettelijk moet de gemeente in WOZ-procedures vóór het einde van het kalenderjaar uitspraak op bezwaar doen.⁴⁷ Indien het bezwaar ingediend is in de laatste zes weken van het kalenderjaar, bedraagt de beslistermijn 6 weken.⁴⁸ Deze wettelijke termijn kan vóór het aflopen ervan door de heffingsambtenaar worden verdaagd met 6 weken.⁴⁹ Ook telt de periode dat belanghebbende is verzocht een verzuim te herstellen niet mee.⁵⁰ Indien – eventueel na verlenging door verdaging of verzuimherstel – de wettelijke beslistermijn is verstreken, kan de belanghebbende de heffingsambtenaar in gebreke stellen wegens het uitblijven van de beslissing.⁵¹ Indien na verloop van twee weken na de ingebrekestelling geen uitspraak op bezwaar is genomen, is de heffingsambtenaar wettelijk een dwangsom verschuldigd voor de dagen dat de uitspraak uitblijft, met een maximum van 42 dagen.⁵² De eerste 14 dagen bedraagt de dwangsom € 23,- per dag, de volgende 14 dagen € 35,- per dag en de overige dagen € 45,- per dag.⁵³

De gemeente heeft invloed op het verstrijken van de termijn. Enerzijds kan zij bezwaren voortvarend afhandelen. De WOZ-beschikking moet wettelijk binnen acht weken na het begin van het kalenderjaar worden genomen.⁵⁴ Het bezwaarschrift moet binnen zes weken na dagtekening van de WOZ-beschikking worden ingediend door de belanghebbende.⁵⁵ Dat betekent dat de heffingsamb-

⁴⁴ Rechtsoverweging 10 van de uitspraak.

⁴⁵ Hof Amsterdam 3 juli 2006, nr. 04/02234, ECLI:NL:GHAMS:2006:AY3391, Rb Haarlem 11 mei 2007, nr. 343701/ CV EXPL 07-3455, ECLI:NL:RBHAA:2007:BG5302.

⁴⁶ Art. 4:17 e.v. Awb. Dat een uitspraak op bezwaar een ‘beschikking op aanvraag’ is, is expliciet bepaald in onderdeel 1 van de Circulaire Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen. De dwangsomregeling is dus ook van toepassing als niet tijdig op het bezwaarschrift wordt beslist.

⁴⁷ Art. 30 lid 9 Wet WOZ.

⁴⁸ Idem.

⁴⁹ Art. 7:10 lid 3 Awb.

⁵⁰ Art. 7:10 lid 2 Awb.

⁵¹ Art. 4:17 lid 3 Awb.

⁵² Art. 4:17 lid 3 en lid 1 Awb.

⁵³ Art. 4:17 lid 2 Awb.

⁵⁴ Art. 24 lid 1 Wet WOZ. Het niet naleven heeft geen consequenties, zie lid 2.

⁵⁵ Art. 6:7 Awb en art. 22j AWR.

tenaar in de meeste gevallen⁵⁶ tussen half april en 31 december de tijd heeft voor de bezwaarafhandeling. Bij de inrichting van het proces van bezwaarafhandeling kan de gemeente zelf sturen op de termijn, door tijdig de benodigde informatie op te vragen bij de bezwaarmaker (denk aan: volmacht, bewijsstukken of onderbouwing van het bezwaar, verzoek in pandige opname), tijdig de door de belanghebbende gevraagde gegevens te verstrekken (indien nodig), tijdig een hoorzitting in te plannen en tijdig taxateurs in te plannen voor een eventuele herbeoordeling van de waardebeoordeling. Bij het opvragen van informatie bij de belastingplichtige en het inplannen van een hoorzitting kan de gemeente bovendien zelf (redelijke) termijnen stellen waarbinnen de belanghebbende moet reageren. Op die manier kan de voortgang van de procedure worden bewaakt. Anderzijds kan de heffingsambtenaar, indien het einde van de beslistermijn in zicht komt terwijl nog geen beslissing genomen kan worden omdat er nog stukken ontbreken of bijvoorbeeld de hoorzitting nog niet heeft plaatsgevonden, de beslistermijn zelf verdagen met 6 weken.⁵⁷ Gedurende die extra 6 weken is geen dwangsom verschuldigd. Na de eerste verdaging kan de heffingsambtenaar met toestemming van de bezwaarmaker de termijn nogmaals verlengen.⁵⁸ Ook dan is geen dwangsom verschuldigd voordat de verlengde termijn is verstreken.

2.2.2. Schadevergoeding wegens overschrijding redelijke termijn

De tweede regeling betreft de schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke beslistermijn.⁵⁹ In beroep kan de rechter een schadevergoeding toekennen wegens het overschrijden van de redelijke termijn van beslissen door bestuursorgaan en rechter. Daarbij geldt voor de bezwaar- en beroepsfase bij de rechtbank tezamen een redelijke termijn van 2 jaar, waarbij 6 maanden als redelijke termijn voor de bezwaarfase wordt gerekend en 1,5 jaar voor de beroepsfase bij de rechtbank. Voor het hoger beroep bij het gerechtshof en beroep in cassatie bij de Hoge Raad gelden afzonderlijke redelijke termijnen van 2 jaar.

Op deze schadevergoeding heeft de gemeente slechts ten dele directe invloed, namelijk voor zover de redelijke termijn ziet op de termijn van bezwaarafhandeling. Deze bedraagt blijkens de jurisprudentie 6 maanden. Dat kan dus korter zijn dan de wettelijke termijn van bezwaarafhandeling, die voor lokale belastingheffing immers aan het einde van het kalenderjaar eindigt.⁶⁰ Ook indien de wettelijke beslistermijn met instemming van de belastingplichtige is verdaagd met 6 weken, blijft de redelijke beslistermijn van 6 maanden gelden.⁶¹

Indien de redelijke termijn van 2 jaar tussen de indiening van het bezwaarschrift en de uitspraak door de rechtbank wordt overschreden, kan de rechter hiervoor op verzoek van de belanghebbende een immateriële schadevergoeding toekennen. Deze bedraagt € 500,- per half jaar overschrijding. De overschrijding moet door de rechter worden toegerekend aan respectievelijk de bezwaaren en de beroepsfase. De rechter veroordeelt respectievelijk de heffingsambtenaar en de Staat (voor de rechtbank) tot het betalen van de schadevergoeding naar evenredigheid daarvan. De heffingsambtenaar is geen schadevergoeding verschuldigd, indien hij binnen de redelijke termijn van 6

⁵⁶ Uitzonderingen zijn de bijzondere beschikkingen van art. 26, 27 en 28 Wet WOZ en ingeval de gemeente in afwijking van art. 24 lid 1 Wet WOZ de beschikking later bekendmaakt.

⁵⁷ Art. 7:10 lid 3 Awb.

⁵⁸ Art. 7:10 lid 4 Awb.

⁵⁹ Art. 8:88 lid 1 onder c Awb.

⁶⁰ HR 19 februari 2016, nr. 14/03907, ECLI:NL:HR:2016:252.

⁶¹ HR 9 oktober 2020, nr. 20/00143, ECLI:NL:HR:2020:1574.

maanden uitspraak op bezwaar heeft gedaan.⁶² De heffingsambtenaar is daarentegen de volledige schadevergoeding verschuldigd, indien het beroep is ingesteld wegens overschrijding van de beslistermijn en gegrond wordt verklaard.⁶³

2.2.3. *Kwaliteit en snelheid*

Beide regelingen, die inhouden dat de heffingsambtenaar bij overschrijding van de beslistermijn een geldbedrag moet betalen, zijn bedoeld om de gemeente ertoe te bewegen de ingediende bezwaren binnen de bepaalde termijn af te handelen. Dit noopt de gemeente aldus tot het efficiënt inrichten van de bezwaarafhandeling. Het bewaken van de termijnen binnen de bezwaarfase is in verband hiermee erg belangrijk. Tegelijkertijd hebben we bij onderdeel 2.1 geconstateerd, dat er eisen worden gesteld aan de motivering van het bezwaarschrift en dat de gemeente in eerste instantie de bewijslast draagt van de juistheid van de WOZ-waarde. Dit brengt met zich mee, dat de bezwaarafhandeling niet alleen voortvarend (binnen de termijn) moet geschieden, maar dat de inhoud van de uitspraak op bezwaar ook kwalitatief aan de eisen moet voldoen. Snel én goed dus.

2.3. Welke elementen bepalen de hoogte van de vergoedingen?

2.3.1. *Griffierecht*

Griffierechten vormen geen proceskosten. Voor de volledigheid van het onderzoek wordt de vergoeding ervan hieronder kort toegelicht.

Indien de rechter het door de belanghebbende ingediende beroep gegrond verklaart, volgt automatisch een veroordeling van de heffingsambtenaar tot vergoeding van de door de belanghebbende betaalde griffierechten.⁶⁴ Maar ook indien het beroep ongegrond wordt verklaard, kan de rechter de heffingsambtenaar veroordelen tot vergoeding van de griffierechten.⁶⁵ Hiervoor bestaat bijvoorbeeld aanleiding, indien vormvoorschriften of het zorgvuldigheidsbeginsel is geschonden. Denk hierbij aan de omstandigheid dat de uitspraak op bezwaar onvoldoende is gemotiveerd, er ondanks een verzoek daartoe geen hoorzitting is gehouden, of de op de zaak betrekking hebbende stukken in bezwaar niet ter inzage zijn gelegd.

Een dergelijke veroordeling tot vergoeding van de proceskosten is logisch verklaarbaar vanuit de achtergrond van de regeling. Griffierechten zijn bedoeld als een drempel tegen procederen zonder dat daaraan een serieuze afweging van de proceskansen is voorafgegaan. Indien een belanghebbende echter geen andere mogelijkheid heeft om een serieuze behandeling van zijn bezwaren af te dwingen dan door een gang naar de rechter, behoren de griffierechten niet voor zijn rekening te komen.

De griffierechten bedragen in 2020 voor lokale belastingzaken € 48,- voor een natuurlijk persoon en € 354,- voor een rechtspersoon.⁶⁶ Per 1 januari 2021 worden deze bedragen verhoogd naar respectievelijk € 49,- en € 360,-.⁶⁷

⁶² HR 19 februari 2016, nr. 14/03907, ECLI:NL:HR:2016:252.

⁶³ HR 17 november 2017, nr. 16/05257, ECLI:NL:HR:2017:2875.

⁶⁴ Art. 8:74 lid 1 Awb.

⁶⁵ Art. 8:74 lid 2 Awb.

⁶⁶ Art. 8:41 lid 2 onder a en c Awb jo. Art. 2 Regeling verlaagd griffierecht (bijlage 3 bij de Awb).

⁶⁷ Regeling van de Minister voor Rechtsbescherming van 23 november 2020, nr. 3094038, tot indexering van bedragen in de Algemene wet bestuursrecht, het Besluit proceskosten bestuursrecht, de Wet griffierechten burgerlijke zaken en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, *Stcrt.* 2020, 62.581.

Heeft de gemeente invloed op de verschuldigheid en de hoogte?

De hoogte van de griffierechten is wettelijk bepaald en door de gemeente niet beïnvloedbaar. De verschuldigheid ervan is wel door de gemeente beïnvloedbaar. Met name de veroordeling tot vergoeding van de griffierechten wegens overtreding van de zorgvuldigheidseisen of vormvoorschriften door de gemeente kan door haar handelen worden voorkomen.

2.3.2. *Besluit proceskosten bestuursrecht*

De proceskosten van de belanghebbende worden vergoed conform het Besluit proceskosten bestuursrecht (Bpb). Op grond van dit besluit komen voor vergoeding in aanmerking de kosten van een deskundige⁶⁸ (in WOZ-zaken bijvoorbeeld de kosten van het taxatierapport door een taxateur opgemaakt⁶⁹), de kosten van uittreksels uit openbare registers⁷⁰ (in WOZ-zaken bijvoorbeeld een koopsommenoverzicht uit het Kadaster⁷¹), reis-, verblijf- en verletkosten⁷² en de kosten van door een derde beroepsmatig verleende bijstand⁷³.

Voor deze laatste kosten wordt de hoogte berekend volgens een forfaitair systeem. Kortgezegd houdt het forfait het volgende in: voor bepaalde proceshandelingen worden punten toegekend (A), die worden vermenigvuldigd met de waarde per punt (B) en met de wegingsfactor (C). In de bijlage bij het Bpb is nader bepaald hoeveel punten gelden voor de onderscheiden proceshandelingen, zoals het indienen van een beroepschrift en het verschijnen ter zitting.⁷⁴ In deze bijlage is tevens bepaald dat voor de bezwaarfase een bedrag van € 261,- geldt als waarde per punt en in de beroepsfase € 525,-.⁷⁵ Deze bedragen worden per 1 januari 2021 verhoogd naar respectievelijk € 265,- en € 534,-.⁷⁶ Tot slot is bepaald dat de wegingsfactor afhangt van de zwaarte van de zaak, met een onderverdeling in de categorieën zeer licht (wegingsfactor 0,25), licht (0,5), gemiddeld (1), zwaar (1,5) en zeer zwaar (2). De indeling in de juiste categorie komt regelmatig aan de orde in de jurisprudentie. Daarbij bestaat ook discussie over de toepassing van de regeling voor samenhangende zaken.⁷⁷ Ook komt wel eens aan de orde of de bijstand wel is verleend door een derde en beroepsmatig.⁷⁸

In 2019 is een voorstel ter consultatie op internet geplaatst, dat beoogt het Besluit proceskosten bestuursrecht te wijzigen.⁷⁹ Het voorstel ziet enerzijds op een verhoging van de vergoeding in geval van kennelijk onredelijk handelen door het bestuursorgaan. Hierover heeft de Raad van State negatief geadviseerd.⁸⁰ Anderzijds ziet het voorstel op een forse verhoging van het forfaitaire bedrag in beroep (waarde per punt). In bezwaar wordt geen algemene verhoging van het forfaitaire bedrag

⁶⁸ Art. 1 onder b Bpb.

⁶⁹ Zie bijv. HR 22 september 2006, nr. 40 311, ECLI:NL:HR:2006:AY8639.

⁷⁰ Art. 1 onder f Bpb.

⁷¹ Zie bijv. Hof Arnhem 31 januari 2012, nr. 11-00300, ECLI:NL:GHARN:2012:BV3557.

⁷² Art. 1 onder d en e Bpb.

⁷³ Art. 1 onder a Bpb.

⁷⁴ Onderdeel A van de bijlage bij het Bpb.

⁷⁵ Onderdeel B van de bijlage bij het Bpb.

⁷⁶ Regeling van de Minister voor Rechtsbescherming van 23 november 2020, nr. 3094038, tot indexering van bedragen in de Algemene wet bestuursrecht, het Besluit proceskosten bestuursrecht, de Wet griffierechten burgerlijke zaken en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, *Stcrt.* 2020, 62.581.

⁷⁷ Onderdeel C2 van de bijlage bij het Bpb.

⁷⁸ Zie bijvoorbeeld recentelijk Hof Arnhem-Leeuwarden 6 oktober 2020, nr. 19/01389, ECLI:NL:GHARL:2020:8018, waarbij de bijstand in een WOZ-zaak onbetaald werd verricht door een bevriende hoogleraar uit Nijmegen, zodat hiervoor geen proceskostenvergoeding werd toegekend.

⁷⁹ <https://www.internetconsultatie.nl/proceskostenvergoeding>.

⁸⁰ <https://www.raadvanstate.nl/publicaties/consultaties/hogere-proceskostenvergoeding/>.

voorgesteld. In het voorstel is voorts een uitzondering opgenomen voor WOZ- en BPM-zaken, in de zin dat de verhoogde waarde per punt voor die zaken nog niet gaat gelden, zolang het rapport van het WODC over de werkwijze van NCNP-bureaus nog niet is uitgebracht. In de internetconsultatie werd namelijk door diverse gemeenten en samenwerkingsverbanden naar voren gebracht, dat verhoging van de vergoeding de NCNP-problematiek mogelijk zou vergroten. Inmiddels is het besluit tot de algemene verhoging van de waarde per punt per 1 juli 2021 opgenomen in het Staatsblad, met de uitzondering voor WOZ- en BPM-zaken, waarvoor de hierboven vermelde bedragen blijven gelden.⁸¹

Lagere, hogere of geen proceskostenvergoeding

In het Bpb is bepaald, dat bij gedeeltelijke tegemoetkoming aan het bezwaar of beroep of bij intrekking van het beroep de forfaitair berekende vergoeding van de proceskosten verminderd kan worden.⁸² Hiervoor kan aanleiding bestaan, indien de belanghebbende gelijk krijgt vanwege een punt van ondergeschikt belang.⁸³

Ook is bepaald, dat onder bijzondere omstandigheden van de berekening kan worden afgeweken.⁸⁴ Afwijking betekent dat een hogere of lagere vergoeding kan worden toegekend door de rechter. Van zo'n bijzondere omstandigheid die aanleiding geeft tot verlaging is bijvoorbeeld sprake, als het forfait de in redelijkheid gemaakte kosten ver overtreft.⁸⁵ Van een bijzondere omstandigheid die aanleiding geeft tot verhoging is bijvoorbeeld sprake, indien het bestuursorgaan een evident onjuist standpunt inneemt.⁸⁶

Heeft de gemeente invloed op de verschuldigdheid en de hoogte?

De gemeente heeft in enige mate invloed op de verschuldigdheid van de proceskostenvergoeding en op de hoogte ervan.

In de eerste plaats is de gemeente in de bezwaarfase geen proceskostenvergoeding verschuldigd, indien de herroeping van het besluit niet te wijten is aan een onrechtmatigheid aan haar kant. Indien de belanghebbende bijvoorbeeld pas in beroep met bepaalde gegevens of informatie komt, op grond waarvan de WOZ-waarde aangepast moet worden, kan dit aanleiding zijn om geen proceskostenvergoeding toe te kennen. Hierbij is wel van belang dat de heffingsambtenaar onderzoek doet en de benodigde gegevens opvraagt zodra de belanghebbende met een grief in die richting komt. Zie hierover ook de hoofdstukken 3 en 4.

In de tweede plaats is voor de hoogte van de proceskostenvergoeding relevant hoeveel proceshandelingen worden verricht door de belanghebbende. De gemeente heeft hierop in enige mate invloed, bijvoorbeeld door geschillen zoveel mogelijk in een zo vroeg mogelijk stadium op te lossen.

⁸¹ Besluit van 8 december 2020 tot wijziging van het Besluit proceskosten bestuursrecht in verband met een verhoging van het tarief voor de vergoeding van de kosten van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand in beroep en hoger beroep, *Stb.* 2020, 524.

⁸² Art. 2 lid 2 Bpb.

⁸³ Zie bijv. Hof Den Bosch 15 november 2018, nrs. 19/00149 en 17/00151, ECLI:NL:GHSHE:2018:4638.

⁸⁴ Art. 2 lid 3 Bpb.

⁸⁵ HR 9 oktober 2015, nr. 14/04108, ECLI:NL:HR:2015:2990.

⁸⁶ Zie bijv. HR 5 januari 2018, nr. 17/01244, ECLI:NL:HR:2018:6, waarbij het verzoek om een hogere proceskostenvergoeding werd afgewezen.

Beperking van de vergoeding door middel van het vaststellen van eigen regels is wel geprobeerd door gemeenten, maar blijkt juridisch niet bindend te zijn.

Voorbeeld: beperken vergoeding middels beleidsregel onmogelijk

De gemeente Barneveld had in een beleidsregel (onder meer) bepaald dat geen vergoeding voor een taxatierapport wordt gegeven en dat een hoorzitting niet voor aparte vergoeding in aanmerking komt, indien het besprokene in feite de schriftelijke motivering van het bezwaarschrift vervangt. Hof Arnhem-Leeuwarden (28 mei 2013, nr. 12/00673, ECLI:NL:GHARL:2013:CA2659) oordeelt dat een dergelijke beleidsregel geen algemeen verbindend voorschrift is, zodat de rechter hieraan niet gebonden is, en dat de regeling in het Besluit proceskosten bestuursrecht (Bpb) leidend is voor de vraag welke proceshandelingen voor vergoeding in aanmerking komen. Een ingediend taxatierapport komt volgens de Hoge Raad doorgaans voor vergoeding in aanmerking op grond van het Bpb, zodat de uitsluiting daarvan in de beleidsregel niet rechtsgeldig is.

Het beperken van de vergoeding door het vaststellen van een beleidsregel die daartoe strekt is dus niet rechtsgeldig. Wel zou de gemeente met de dienstverleners in overleg kunnen treden over de stroomlijning van de bezwaarprocedure, waarbij ook het verzoek kan worden gedaan om in bezwaar geen taxatierapport in te dienen. Er zijn al gemeenten die dit in de praktijk brengen.

2.3.3. *Dwangsom en schadevergoeding wegens overschrijding termijn*

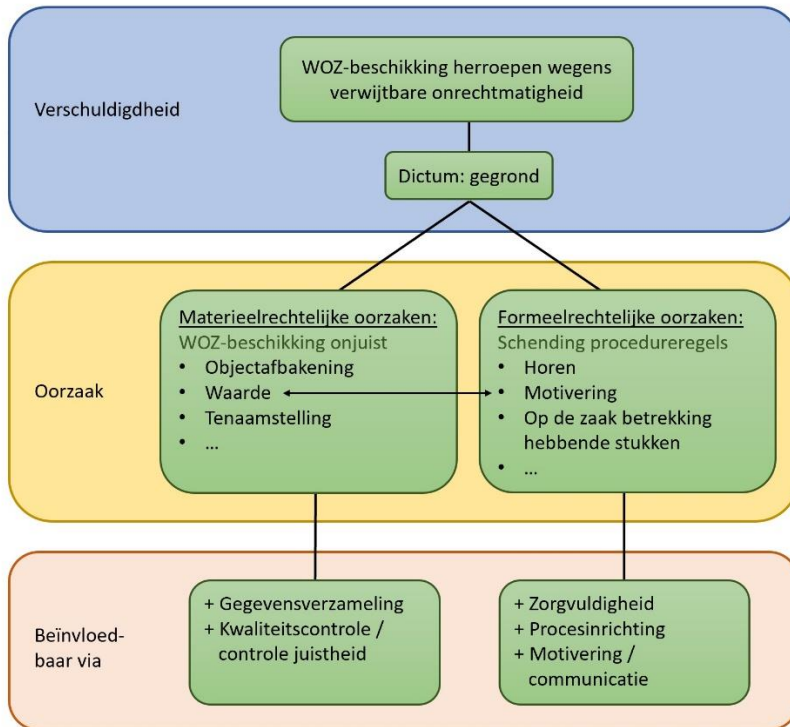
Voor wat betreft de dwangsom wegens niet tijdig beslissen en de schadevergoeding wegens het overschrijden van de redelijke beslistermijn is in onderdeel 2.2 hiervoor reeds opgemerkt dat de gemeente direct invloed heeft op de verschuldigheid ervan. Indien de gemeente binnen de wettelijke beslistermijn uitspraak op bezwaar doet, zal geen dwangsom verschuldigd worden wegens het niet tijdig beslissen. En indien de gemeente binnen een redelijke termijn van 6 maanden uitspraak op bezwaar doet, zal geen schadevergoeding verschuldigd worden wegens overschrijding van de redelijke termijn.

Ook heeft de gemeente directe invloed op de hoogte van het verschuldigde bedrag. Hoe langer de termijnoverschrijding, hoe hoger het verschuldigde bedrag. Bij de dwangsom wegens het overschrijden van de wettelijke beslistermijn kost elke dag dat de uitspraak langer duurt € 23 (1^e 14 dagen), € 35 (2^e 14 dagen) en € 45 (laatste 14 dagen). Bij de schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke beslistermijn is ook de tijd die de rechtbank gebruikt voor het doen van uitspraak relevant; de beslistermijn van bezwaar en beroep in eerste instantie samen mag niet meer dan 2 jaar bedragen. Elk half jaar overschrijding kost € 500,-, welk bedrag wordt verdeeld over de gemeente en de rechtbank naar rato van de overschrijding van de redelijke termijn, gerekend in maanden.

2.4. **Conclusie aangrijpingspunten en hoogte vergoeding proceskosten, dwangsommen en schadevergoedingen**

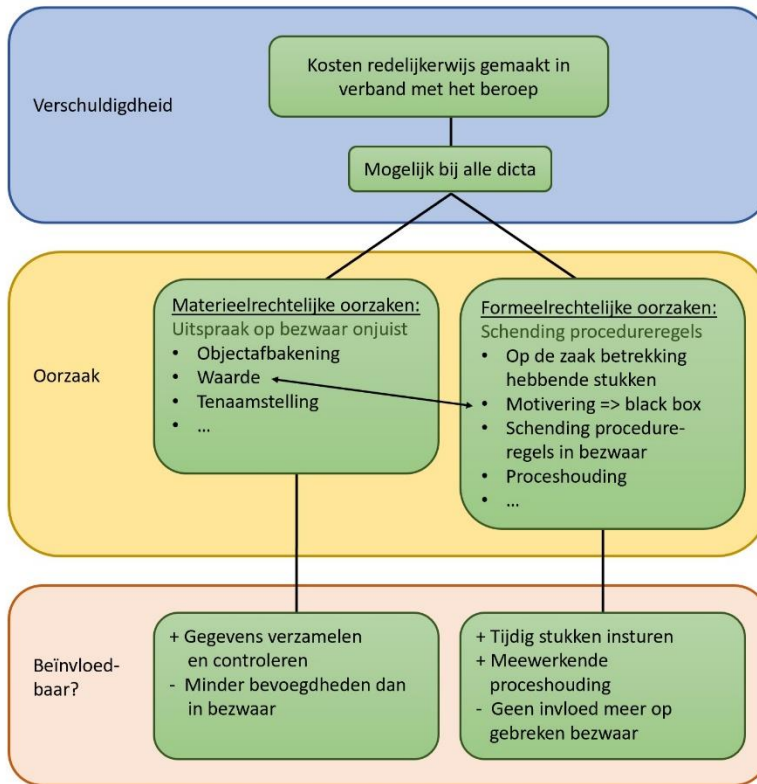
Uit de vorige onderdelen kan geconcludeerd worden dat de vergoeding van proceskosten in de bezwaarfase aan de orde is, indien de WOZ-beschikking wordt herroepen (verminderd, vernietigd) wegens een aan de heffingsambtenaar te wijten onrechtmatigheid. De herroeping leidt doorgaans tot een gegrond-verklaring van het bezwaar. Oorzaken voor een gegrond bezwaar kunnen van materieelrechtelijke dan wel formeelrechtelijke aard zijn. De heffingsambtenaar heeft invloed op deze oorzaken. Voor wat betreft de materieelrechtelijke oorzaken is met name een goede gegevensver-

zameling van belang. Voor wat betreft de formeelrechtelijke oorzaken is zorgvuldigheid, een goede procesinrichting en motivering van belang.



Figuur 1: proceskostenvergoeding in bezwaar

In beroep kan de heffingsambtenaar door de rechter worden veroordeeld tot het vergoeden van de proceskosten van belanghebbende, indien deze de kosten in verband met het beroep redelijkerwijs heeft moeten maken. Niet alleen het dictum 'gegrond' kan leiden tot een zodanige veroordeling, ook bij de andere dicta (ongegrond, niet-ontvankelijk, niet-bevoegd) kan hiervoor aanleiding bestaan. Net als in bezwaar zijn de oorzaken gelegen in de schending van materieelrechtelijke en formeelrechtelijke regels. Hierop heeft de heffingsambtenaar ten dele invloed, namelijk door de juiste gegevens te overleggen en voldoende te motiveren. Ten dele heeft de heffingsambtenaar hierop geen invloed, omdat zijn bevoegdheden ten aanzien van gegevensverzameling beperkter zijn dan in de bezwaarfase en omdat er gebreken kunnen kleven aan de reeds gedane uitspraak op bezwaar.



Figuur 2: proceskostenvergoeding in beroep

In bezwaar bestaat voorts de mogelijkheid voor de belanghebbende om een dwangsom te vorderen, indien de heffingsambtenaar niet binnen de wettelijke termijn uitspraak doet. Op de verschuldigheid en de hoogte van deze dwangsom heeft de heffingsambtenaar rechtstreeks invloed. Immers, de dwangsom kan voorkomen worden door tijdig uitspraak te doen. Indien toch een dwangsom verschuldigd wordt, kan de hoogte hiervan worden beïnvloed door zo snel mogelijk alsnog uitspraak op bezwaar te doen. Hiervoor is noodzakelijk het interne proces van bezwaarafhandeling goed in te richten en om voortvarend te handelen.

In beroep bestaat de mogelijkheid voor de belanghebbende om te verzoeken om een vergoeding van immateriële schade, indien de uitspraak op bezwaar en de uitspraak op beroep niet binnen een redelijke termijn zijn gedaan. Deze redelijke termijn bedraagt 2 jaar, waarvan 6 maanden aan de bezwaarfase en 1,5 jaar aan de beroepsfase worden toegerekend. De vergoeding wordt berekend naar rato van het aantal maanden overschrijding van de redelijke termijn in respectievelijk de bezwaar- en de beroepsfase. De heffingsambtenaar heeft op de verschuldigheid en de hoogte van de schadevergoeding rechtstreeks invloed. Geen vergoeding wordt verschuldigd, indien hij binnen de redelijke termijn van 6 maanden uitspraak op bezwaar doet. Maar ook indien wel een schadevergoeding verschuldigd wordt heeft de heffingsambtenaar invloed op de hoogte, doordat deze rechtstreeks samenhangt met de mate van termijnoverschrijding, gemeten in maanden. Kortom: hoe sneller uitspraak op bezwaar wordt gedaan, hoe minder schadevergoeding wordt verschuldigd. Geen of weinig invloed heeft de heffingsambtenaar op de snelheid van de beroepsprocedure.

3. Fase voorafgaand aan vaststelling WOZ-waarde

In dit onderdeel worden de volgende vragen beantwoord:

- **Welke normen gelden voor de gemeente in de fase van vaststelling van de WOZ-waarde?**
- **Welke juridische ruimte heeft de gemeente daarbinnen om eventuele proceskostenvergoedingen en personeelskosten in latere procedurele fases te voorkomen of te verminderen?**
- **Zijn er voorbeelden van andere gemeenten te noemen?**

In het vorige onderdeel hebben we geïnventariseerd welke omstandigheden leiden tot het toekennen van vergoedingen voor proceskosten, griffierechten en immateriële schade in verband met WOZ-procedures. Daarbij onderscheidde we materieelrechtelijke en formeelrechtelijke oorzaken voor het gegrond verklaren van het bezwaar en beroep. De gemeente heeft in verschillende fases van de uitvoering van de Wet WOZ de mogelijkheid deze oorzaken te voorkomen en/of te beperken.

In de fase voorafgaand aan de waardevaststelling zijn een paar elementen te noemen die van invloed zijn op de hoeveelheid ingediende bezwaar- en beroepschriften en op de bewijspositie van de heffingsambtenaar in de bezwaar- en beroepsprocedure. In de eerste plaats is dat het verzamelen en registreren van de juiste objectgegevens en aanvullende waarderelevante gegevens. In de tweede plaats is dat informeel overleg en uitwisseling van gegevens tussen de gemeente en de belastingplichtige, zoals bij een voormelding en bij vooroverleg het geval is. In de derde plaats is dat de motivering van de WOZ-beschikking en de uitleg die wordt gegeven aan de belastingplichtige over de vaststelling van de WOZ-waarde van zijn/haar woning.

Voor deze drie elementen wordt onderzocht in hoeverre de wet- en regelgeving, het toezicht door de Waarderingskamer en de algemene rechtsbeginselen de ruimte bieden voor eigen invulling.

3.1. Gegevens opvragen

Belangrijk voor het vaststellen van een juiste WOZ-waarde is het op orde hebben van gegevens over het WOZ-object. Deze gegevens worden door de gemeente verzameld uit diverse openbare bronnen, maar kunnen ook worden opgevraagd door de gemeente bij de eigenaar of gebruiker van het WOZ-object.

Het verzoeken om een inpandige opname van het object⁸⁷ behoort eveneens tot de mogelijkheden, maar de inschatting is dat deze optie in de fase voorgaand aan de vaststelling van de WOZ-waarde slechts in bijzondere gevallen doelmatig is. Daarvan kan bijvoorbeeld sprake zijn bij nieuwbouw of een ingrijpende verbouwing van een object. Zie voor meer informatie over de inpandige opname onderdeel 4.1.2.

Het verzamelen van gegevens ter uitvoering van de Wet WOZ valt onder de verplichte permanente marktanalyse.⁸⁸ De Waarderingskamer houdt toezicht op de correcte – dat wil zeggen conform de krachtens de wet bepaalde instructies – uitvoering van de permanente marktanalyse, als onderdeel

⁸⁷ Art. 30 lid 1 Wet WOZ jo. art. 50 AWR.

⁸⁸ Art. 20 lid 2 Wet WOZ jo. art. 4 Uitvoeringsbesluit onderbouwing en uitvoering waardebeoordeling Wet WOZ jo. art. 3 Uitvoeringsregeling instructie waardebeoordeling Wet WOZ.

van de controle op de algehele uitvoering van de Wet WOZ.⁸⁹ Voor het opvragen van informatie over niet-woningen zijn standaardformulieren opgesteld.⁹⁰

De juridische basis voor het opvragen van gegevens bij de eigenaar/gebruiker is artikel 30 lid 1 van de Wet WOZ in verbinding met de artikelen 47 en 49-51 van de AWR. Het eerste lid van artikel 47 AWR luidt als volgt:

Ieder is gehouden desgevraagd aan de inspecteur:

- a. de gegevens en inlichtingen te verstrekken welke voor de belastingheffing te zijnen aanzien van belang kunnen zijn;
- b. de boeken, bescheiden en andere gegevensdragers of de inhoud daarvan - zulks ter keuze van de inspecteur - waarvan de raadpleging van belang kan zijn voor de vaststelling van de feiten welke invloed kunnen uitoefenen op de belastingheffing te zijnen aanzien, voor dit doel beschikbaar te stellen.

In het Besluit gegevensverstrekking Wet WOZ is nader bepaald wie informatieplichtig is voor de Wet WOZ. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de fase van permanente marktanalyse en waardebepaling enerzijds en de fase van waardevaststelling anderzijds. Ook wordt nader bepaald wie niet alleen inlichtingen moet verstrekken, maar ook inzage moet verlenen in boeken, bescheiden en gegevensdragers.

In artikel 50 van de AWR is vervolgens aan de inspecteur de bevoegdheid toegekend om gebouwen en gronden te betreden ten behoeve van het verzamelen van de benodigde gegevens.

3.1.1. Informatiebeschikking: omkering bewijslast

Indien de belastingplichtige niet of niet volledig voldoet aan de aan hem opgelegde informatieverplichting, kan de heffingsambtenaar dit vastleggen in een *informatiebeschikking*.⁹¹

Hierbij moet de heffingsambtenaar de belastingplichtige erop wijzen, dat omkering en verzwaring van de bewijslast plaatsvindt als bedoeld in artikel 25 lid 3 AWR.⁹² *Omkering* van de bewijslast houdt in dit verband in, dat in bezwaar en beroep wordt uitgegaan van de juistheid van de door de gemeente gebruikte gegevens (waarover de inlichtingen waren gevraagd die niet of niet volledig zijn verstrekt), tenzij de belanghebbende kan bewijzen dat deze onjuist zijn. Zonder de omkering van de bewijslast rust de bewijslast ten aanzien van de gebruikte gegevens bij de heffingsambtenaar en behoeft de belanghebbende deze alleen gemotiveerd te betwisten. *Verzwaring* van de bewijslast houdt in dit verband in, dat de belanghebbende moet 'aantonen' dat de gegevens onjuist zijn, waarbij 'aantonen' bewijsrechtelijk een zwaardere positie behelst dan het gebruikelijke 'aan-nemelijk maken', dat zonder de omkering van de bewijslast het geval zou zijn geweest.

Overigens moet de gemeente in geval van ontbreken van de opgevraagde gegevens uitgaan van een 'redelijke schatting'. Daarvoor moet de gemeente aansluiten bij wel beschikbare gegevens, of van algemene gegevens zoals gemiddelden. Indien bijvoorbeeld opgevraagde gegevens over verbou-wingskosten of de staat van onderhoud van de woning ontbreken, zal de gemeente, indien geen

⁸⁹ Art. 4 Wet WOZ. Zie ook art. 5 Uitvoeringsregeling instructie waardebepaling Wet WOZ.

⁹⁰ Bijlage 2 en 3 bij de Uitvoeringsregeling instructie waardebepaling Wet WOZ.

⁹¹ Art. 52a AWR.

⁹² Art. 52a lid 1 tweede volzin AWR. De omkering van de bewijslast in (hoger) beroep vindt plaats o.g.v. art. 27e AWR.

andere gegevens bekend of beschikbaar zijn, uit moeten gaan van gemiddelde verbouwkosten voor hetgeen is verbouwd en van een gemiddelde onderhoudstoestand. Het is dus niet zo dat de gemeente bij het niet ontvangen van de opgevraagde gegevens zonder meer uit kan gaan van, bijvoorbeeld, de beste onderhoudstoestand.

Voorbeeld gebruik informatiebeschikking voor versterking bewijspositie

Een voorbeeld van het gebruik van de informatiebeschikking in WOZ-zaken is te ontleen aan Rechtbank Midden-Nederland 10 januari 2020 (nr. 19/2846, ECLI:NL:RBMNE:2020:1146), waarin de heffingsambtenaar via een inlichtingenformulier aan een woningeigenaar had verzocht om informatie over de onderhoudstoestand van de woning. Toen deze de gevraagde inlichtingen niet verstrekke, nam de heffingsambtenaar een informatiebeschikking. Door het onherroepelijk worden van de informatiebeschikking rustte op belanghebbende (de woningeigenaar) een verzwaarde bewijslast ten aanzien van de onderhoudstoestand van de woning (die hij ondergemiddeld noemde), waarin hij niet slaagde. De heffingsambtenaar was bij de waardering volgens de rechtbank terecht uitgegaan van (de redelijke schatting van) een gemiddelde onderhoudstoestand. De vastgestelde WOZ-waarde bleef dientengevolge in stand.

Tegen de informatiebeschikking staat bezwaar en beroep open.⁹³ Indien het informatieverzoek is gedaan in de fase voorafgaand aan de vaststelling van de WOZ-beschikking, om informatie te verkrijgen ten behoeve van deze waardevaststelling, moet het bezwaar en beroep worden afgewacht voordat WOZ-beschikking wordt vastgesteld. Anders vervalt de informatiebeschikking.⁹⁴ De wettelijke termijn voor het vaststellen van de WOZ-beschikking wordt met de wachtermijn verlengd.⁹⁵

Het vaststellen van een informatiebeschikking kan een middel zijn om de bewijspositie van de heffingsambtenaar te versterken. Bij een in rechte onaangetaste informatiebeschikking krijgt de belastingplichtige immers een verzwaarde bewijslast ten aanzien van de opgevraagde gegevens. Het gebruik en de procedure van vaststelling van de informatiebeschikking vergt echter ook tijd en inzet en een correcte communicatie. Er zal wellicht een separate bezwaar- en beroepsprocedure gevoerd moeten worden over de informatiebeschikking, die plaatsvindt voorafgaand aan de vaststelling van de WOZ-beschikking, waartegen vervolgens weer bezwaar en beroep kan worden ingesteld. In de praktijk zal daarom een afweging gemaakt moeten worden tussen de tijd en inzet die het middel kost en de mogelijke bate die het in het vervolg van de procedure oplevert. Zie in dit kader ook de column 'De informatiebeschikking in de WOZ; probaat middel of procedurevertrager?' van J.K. Lanser⁹⁶ en de opinie 'Schaf de informatiebeschikking af' van G.J.M.E. de Bont⁹⁷.

⁹³ Art. 52a lid 1 eerste volzin AWR. Tegen het verzoek om informatie staat geen bezwaar open: Hof Arnhem-Leeuwarden 27 oktober 2020, nr. 19/00007, ECLI:NL:GHARL:2020:8943.

⁹⁴ Art. 52a lid 3 AWR. Zie ook Hof Den Bosch 3 oktober 2019, nr. 18/00402, ECLI:NL:GHSHE:2019:3627.

⁹⁵ Art. 52a lid 2 AWR.

⁹⁶ J.K. Lanser, 'De informatiebeschikking in de WOZ; probaat middel of procedurevertrager?', gepubliceerd op LinkedIn d.d. 8 september 2020, ook te downloaden van <https://www.vandenbosch-partners.nl/publicaties/>.

⁹⁷ G.J.M.E. de Bont, 'Schaf de informatiebeschikking af', opinie in NTFR 2020/1116.

In WOZ-zaken zijn een paar uitspraken bekend waarin de informatiebeschikking aan de orde is gekomen. Ook daaruit blijkt dat het middel enerzijds positief kan uitwerken voor de bewijspositie van de heffingsambtenaar, maar anderzijds vertragend kan werken.⁹⁸

Voor de volledigheid wordt hier opgemerkt dat het niet (volledig) voldoen aan de informatieverplichting is aangemerkt als strafbaar feit, waarvoor een boete of een gevangenisstraf kan worden opgelegd.⁹⁹ Het is de vraag of hiervan in de praktijk gebruik gemaakt kan/moet worden.¹⁰⁰ De prioriteiten van de politie en het Openbaar Ministerie liggen elders en voor de juiste uitvoering van de Wet WOZ is de hiervoor vermelde mogelijkheid van de informatiebeschikking met omkering en verzwaring van de bewijslast waarschijnlijk effectiever.

Gezien het voorgaande is het opvragen van voor de waardebeoordeling benodigde informatie binnen het huidige wettelijke kader goed mogelijk. De consequenties van het niet voldoen aan de informatieverplichting door de belastingplichtige zijn weliswaar wettelijk geregeld – namelijk omkering en verzwaring van de bewijslast indien een informatiebeschikking is opgelegd – maar in de praktijk niet in alle gevallen praktisch of efficiënt en voornamelijk niet goed geschikt voor massale toepassing door de gemeente.

3.2. Informeel overleg: voormelding en vooroverleg

Een andere manier om voorafgaand aan de vaststelling van de WOZ-beschikking de juiste gegevens te verzamelen en te registreren is het doen van een voormelding en het voeren van vooroverleg met de belastingplichtige.

3.2.1. Voormelding

Verschillende gemeenten, waaronder ook Rotterdam, hebben met het doen van een voormelding geëxperimenteerd.¹⁰¹ Degene aan wie een WOZ-beschikking wordt opgelegd krijgt voorafgaand daaraan toegang tot de gebruikte gegevens en de op grond daarvan voorlopig vastgestelde waarde. Deze persoon kan de gegevens controleren en eventueel wijzigingen doorgeven of vragen stellen. Op basis van de gewijzigde gegevens stelt de gemeente de WOZ-waarde vast bij de WOZ-beschikking. Vervolgens houdt de belanghebbende de mogelijkheden van bezwaar en beroep zoals ook andere belanghebbenden hebben. De voormelding is in feite een extra mogelijkheid om informeel in contact te komen met de gemeente, voorafgaand aan het reguliere traject.

De voormelding is met name geschikt voor (en wordt in de praktijk ook gebruikt voor) de categorie woningen. Tegen de daarna vastgestelde definitieve WOZ-beschikking van de woning worden, zo blijkt uit de experimenten, minder bezwaren ingediend dan zonder de voormelding het geval zou zijn geweest.

De voormelding is vrijblijvender dan het opvragen van gegevens en inlichtingen als hiervoor bedoeld op grond van artikel 47 AWR. De woningeigenaar kan vrijwillig zijn gegevens controleren en

⁹⁸ Bij mij zijn bekend Rb Midden-Nederland 17 maart 2015, nrs. 13/4841, 13/4843, 13/4847, 13/4848, 13/4850 en 13/4852, ECLI:NL:RBMNE:2015:2075, Rb Midden-Nederland 17 december 2019, nr. 19/2766, ECLI:NL:RBMNE:2019:6479, Rb Midden-Nederland 10 januari 2020, nr. 19/2846, ECLI:NL:RBMNE:2020:1146 en Hof Amsterdam 11 februari 2020, nr. 17/00570, ECLI:NL:GHAMS:2020:685. In rijksbelastingzaken zijn meer uitspraken bekend over de informatiebeschikking.

⁹⁹ Art. 33 Wet WOZ.

¹⁰⁰ Zie in dit verband de praktijkcasus beschreven door R. Boreas in 'Wat te doen in geval van weigering door een rechtspersoon om informatie in het kader van de Wet WOZ te verstrekken', *Belastingblad* 1999/323.

¹⁰¹ Zie voor meer informatie bijvoorbeeld <https://www.vngrealisatie.nl/producten/e-woz-voormelding-woz>.

wijzigingen doorgeven, maar is daartoe niet verplicht. Het niet controleren of wijzigen van gegevens heeft ook geen gevolgen voor zijn bewijspositie in een eventuele bezwaar- of beroepsprocedure. Anders dan bij het nemen van een informatiebeschikking op grond van artikel 52a AWR vindt er geen omkering of verzwaring van de bewijslast plaats.

3.2.2. Vooroverleg

Bij incurante niet-woningen of bij meerdere WOZ-objecten die bij één eigenaar in bezit zijn, zoals de huurwoningen van woningcorporaties, kan het de moeite lonen vooroverleg te plegen over de WOZ-waardering van de betreffende objecten. Tijdens het vooroverleg kunnen de uitgangspunten bij de waardering worden toegelicht en kunnen de benodigde (object)gegevens worden gecontroleerd. Dit vooroverleg wordt door de gemeente Rotterdam jaarlijks gevoerd. De uitkomsten van het vooroverleg kunnen eventueel worden vastgelegd in een (fiscale) vaststellingsovereenkomst.¹⁰² De in de overeenkomst afgesproken zaken kunnen in bezwaar en beroep dan niet meer ter discussie worden gesteld, tenzij de afspraken in strijd met de wet zijn gemaakt.

3.3. Uitleg waardebeoordeling

Op het moment dat de WOZ-beschikking is vastgesteld, wordt deze bekend gemaakt aan de eigenaar en/of gebruiker van het betreffende object. Bij de beschikking is het verplicht een taxatieverslag te voegen, ter motivering van het besluit.¹⁰³ Het taxatieverslag bevat tenminste de objectaanduiding, de waarderelevante objectgegevens, de motivering van de individuele afwijking ten opzichte van de relevante marktgegevens en de getaxeerde waarde.¹⁰⁴ Er is een drietal modeltaxatieverslagen vastgesteld.¹⁰⁵

Vanwege het toezicht dat de Waarderingskamer houdt op de uitvoering van de Wet WOZ, is afwijking van deze krachtens de wet vastgestelde modellen in de praktijk niet mogelijk. Wel zou eventueel extra informatie verstrekt kunnen worden *naast* dit wettelijk verplichte taxatieverslag. Dat gebeurt ook in de praktijk. In veel gemeenten wordt bij de WOZ-beschikking een folder gevoegd met informatie over de wijze waarop de gemeente de WOZ-waarde heeft vastgesteld, waar deze waarde voor wordt gebruikt en de relatie met de belastingheffing door gemeenten.

Het taxatieverslag voor woningen wordt tegenwoordig overigens digitaal verstrekt, namelijk door deze op een website te plaatsen waar de belanghebbende bij kan door in te loggen met zijn DigiD.

3.3.1. Begrijpelijke uitleg

De motivering van de WOZ-beschikking is een belangrijk middel om te communiceren over de wijze waarop de waarde van het object is bepaald en met welke factoren rekening is gehouden. Deze uitleg kan helpen bij de acceptatie van de vastgestelde waarde. Daarvoor is wel noodzakelijk dat de motivering juist en begrijpelijk is.

Op dit punt zijn een paar ontwikkelingen gaande. Zo ontwikkelt de Waarderingskamer een taxatieverslag nieuwe stijl en een verantwoordingsdocument.¹⁰⁶ Een aantal gemeenten en samenwer-

¹⁰² Art. 7:900 e.v. BW.

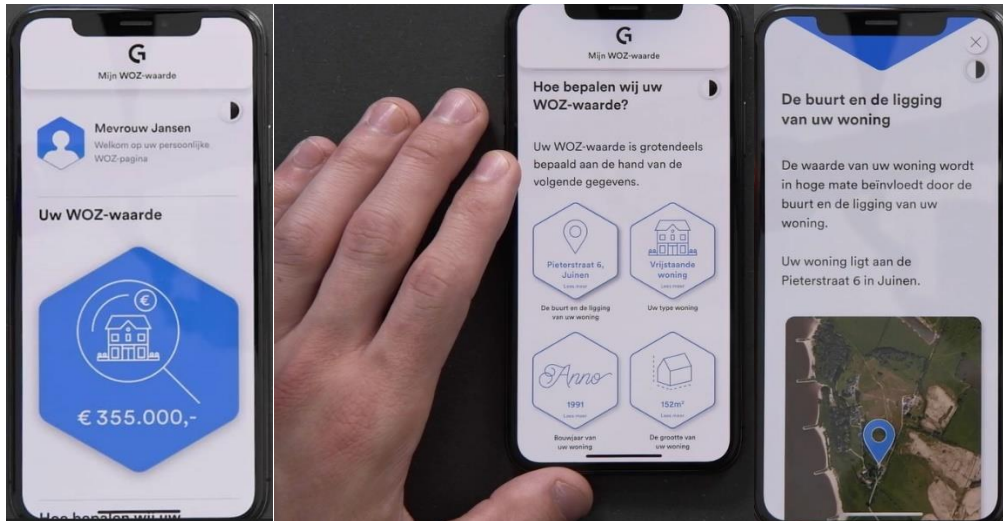
¹⁰³ Art. 3:46 en 3:47 Awb, voor de WOZ-beschikking nader uitgewerkt in art. 20 lid 2 Wet WOZ jo. art. 6 Uitvoeringsbesluit onderbouwing en uitvoering waardebeoordeling Wet WOZ en art. 6 Uitvoeringsregeling instructie waardebeoordeling Wet WOZ.

¹⁰⁴ Art. 6 Uitvoeringsbesluit onderbouwing en uitvoering waardebeoordeling Wet WOZ.

¹⁰⁵ Art. 6 en bijlagen 4, 5 en 6 bij de Uitvoeringsregeling instructie waardebeoordeling Wet WOZ.

¹⁰⁶ Zie <https://www.waarderingskamer.nl/publicaties/vertrouwenonderzoek-naar-de-uitvoering-van-de-wet-woz-2020/>.

kingsverbanden heeft dit aangegrepen om mee te denken en om alternatieven te ontwikkelen, met name via digitale hulpmiddelen zoals een app voor smartphones.¹⁰⁷ Deze digitale hulpmiddelen bieden nieuwe mogelijkheden, die op papier niet bestonden, zoals vraaggestuurd meer of minder informatie laten zien via de mogelijkheid van 'doorklikken'. Ook een meer visuele uitleg hoe rekening wordt gehouden met verschillen tussen de eigen woning en de gebruikte referentiewoningen behoort tot de digitale mogelijkheden.



Foto's: screenshots van de smartphone-app in ontwikkeling, <https://vimeo.com/449789449/35830c20ab>

Voor de bewijskracht van deze nieuwe middelen in de beroepsfase (is de uitspraak op bezwaar voldoende gemotiveerd en juist?) is ons inziens van belang dat aan de rechter zal kunnen worden getoond welke informatie op welk moment ter beschikking is gesteld aan de belanghebbende en dat de rechter deze informatie ook zal kunnen inzien. Dit laat onverlet de mogelijkheid in beroep een nieuw taxatierapport in te dienen ter onderbouwing van de waarde.

3.4. Conclusie mogelijkheden voorafgaand aan fase vaststellen WOZ-waarde

In de fase voorafgaand aan het vaststellen van de WOZ-waarde zijn er drie onderdelen te noemen die van invloed kunnen zijn op de verschuldigheid van proceskostenvergoedingen in latere procesfasen. Het betreft het verzamelen van gegevens, het voeren van vooroverleg en de motivering van de WOZ-beschikking.

Het *verzamelen van gegevens* is van belang, omdat voor een juiste WOZ-waardevaststelling noodzakelijk is dat wordt uitgegaan van de juiste relevante objectgegevens. De heffingsambtenaar draagt de bewijslast ten aanzien van de juistheid van de WOZ-waarde en daarmee ook van de onderliggende gegevens. De gegevens kunnen worden opgevraagd via de formele weg van het toesturen van een inlichtingenformulier¹⁰⁸ of via de informele weg van het voeren van vooroverleg. Voor het versterken van de bewijspositie ten aanzien van de gevraagde gegevens in latere procesfasen, kan gebruik worden gemaakt van de informatiebeschikking.¹⁰⁹ Of dit in de praktijk een doelmatig instru-

¹⁰⁷ Zie <https://vimeo.com/449789449/35830c20ab>.

¹⁰⁸ Art. 30 Wet WOZ jo. Art. 47 AWR, nader uitgewerkt in het Besluit gegevensverstrekking Wet WOZ.

¹⁰⁹ Art. 52a AWR.

ment is, zal per geval moeten worden beoordeeld. Het nemen van een informatiebeschikking brengt namelijk ook administratieve rompslomp en vertraging met zich mee.

Het *voeren van vooroverleg of het doen van een voormelding* kan enerzijds helpen bij het verzamelen van de juiste objectgegevens en kan anderzijds helpen bij het bereiken van consensus over bepaalde onderdelen of uitgangspunten van/bij de WOZ-waardering. Het vormt een extra contactmoment tussen de gemeente en de belanghebbende, waarbij overleg gevoerd kan worden, uitleg gegeven kan worden en gegevens uitgewisseld kunnen worden. Ook kunnen eventuele afspraken over en weer worden vastgelegd in een vaststellingsovereenkomst. Op deze manieren kunnen mogelijk bezwaarprocedures worden voorkomen. Vooral bij grote objecten of eigenaren van meerdere objecten kan het doelmatig zijn dergelijk vooroverleg te voeren. De gemeente Rotterdam maakt reeds van deze mogelijkheden gebruik, maar zou kunnen onderzoeken of dit uitgebreid kan worden naar andere categorieën objecten/eigenaren.

Het *motiveren van de WOZ-beschikking* is van belang om uitleg te geven over de totstandkoming van de WOZ-waarde. Indien de gemeente erin slaagt op begrijpelijke wijze uit te leggen hoe de WOZ-waarde van iemands woning tot stand is gekomen en hoe met de verschillen in objectkenmerken van die woning ten opzichte van de referentiewoningen rekening is gehouden, worden er naar verwachting minder bezwaarschriften ingediend. In dit verband zijn er ontwikkelingen gaande, bijvoorbeeld in de vorm van het ontwikkelen van een applicatie voor smartphones en een verantwoordingsdocument. Naast het wettelijk verplichte taxatieverslag heeft de gemeente de mogelijkheid een extra uitleg toe te voegen bij de WOZ-beschikking. Dit kan helpen bij de acceptatie van de WOZ-waarde door de belanghebbenden.

4. Bezwaarfase

In dit onderdeel worden de volgende vragen beantwoord:

- **Welke normen gelden voor de gemeente *in de bezwaarfase*?**
- **Welke ruimte heeft de gemeente *daarbinnen om doelmatig te handelen en eventuele proceskostenvergoedingen in deze en latere processuele fases te voorkomen*?**
- **Zijn er voorbeelden van andere gemeenten te noemen?**

De bezwaarfase wordt ook wel omschreven als de verlengde besluitfase, omdat het bestuursorgaan in deze fase het initiële besluit heroverweegt. Deze fase biedt de gemeente de kans om nadere informatie uit te wisselen met de belanghebbende bij het besluit. Enerzijds kan de gemeente hiermee de eigen administratie completer en juister maken, anderzijds heeft de gemeente de gelegenheid meer uitleg te geven aan de belanghebbende over de totstandkoming en de inhoud van het besluit. Ook kan de gemeente het besluit aanpassen aan de ingediende informatie van de belanghebbende. Een bezwaarschrift biedt in dit opzicht de gelegenheid het besluit en de daaraan ten grondslag liggende gegevens te verbeteren.

Tegelijkertijd is de bezwaarfase de eerste fase in de rechtsbescherming en daarmee een voorfase voor de beroepsprocedure. Hetgeen in de bezwaarfase gebeurt heeft invloed op het verloop van de vervolprocedure. Met de communicatie en handelswijze in de bezwaarfase kan de heffingsambtenaar zijn processuele positie in beroep – en de daarmee eventueel gepaard gaande proceskostenvergoedingen – positief dan wel negatief beïnvloeden. In dit onderdeel wordt onderzocht welke mogelijkheden de gemeente heeft om in de bezwaarfase reeds zo te handelen dat eventuele proceskostenvergoedingen in de beroepsfase worden voorkomen. Daarbij wordt achtereenvolgens ingegaan op het opvragen van gegevens, de motivering van de uitspraak op bezwaar en het bewaken van de wettelijke en redelijke termijnen.

4.1. Gegevens opvragen

Voor een juiste waardebeoordeling is noodzakelijk dat de daarvoor benodigde gegevens compleet en juist zijn geregistreerd. In de bezwaarfase kan enerzijds de belanghebbende zelf met nadere gegevens komen, bijvoorbeeld in het kader van een stelling dat de onderhoudstoestand van de woning slechter is dan waar de gemeente vanuit is gegaan, anderzijds kan de heffingsambtenaar nadere gegevens en bewijzen opvragen bij de belanghebbende.

In dit verband wordt opgemerkt dat de informatieverplichtingen van de belastingplichtige jegens de heffingsambtenaar (zie onderdeel 3.1) ook nog in de bezwaarfase gelden. De heffingsambtenaar kan ook in bezwaar gebruik maken van deze wetsbepalingen en een informatiebeschikking opleggen, met omkering en verzwaring van de bewijslast voor de belastingplichtige tot gevolg.¹¹⁰

4.1.1. Gegevens en bewijslastverdeling

Maar ook zonder gebruikmaking van de informatiebeschikking zal de bewijslast voor waardeverminderende factoren of vrijstellingen waar de belanghebbende een beroep op doet in eerste instantie bij de belanghebbende liggen.

¹¹⁰ HR 2 oktober 2015, nr. 14/06080, ECLI:NL:HR:2015:2895 en HR 13 november 2015, nrs. 14/01722 en 12/02305, ECLI:NL:HR:2015:3293 en ECLI:NL:HR:2015:3294.

Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Hoge Raad van 10 juli 2015¹¹¹ over de correctie wegens functionele veroudering in de berekening van de gecorrigeerde vervangingswaarde van een gasgestookte warmtekrachtcentrale. De Hoge Raad oordeelt hierin dat de bewijslast ten aanzien van de waardevermindering wegens economische veroudering van het object op de belanghebbende rust:

‘Voor het geding na verwijzing is van belang dat een redelijke verdeling van de bewijslast meebrengt dat het op de weg ligt van belanghebbende om de feiten die meebrengen dat sprake is van economische veroudering te stellen en bij betwisting aannemelijk te maken. Indien en voor zover belanghebbende aan deze stelplicht en bewijslast heeft voldaan, komt de vraag aan de orde of de heffingsambtenaar bij de waardevaststelling in voldoende mate rekening heeft gehouden met het waardeverminderende effect dat uitgaat van de economische veroudering. Bij de beantwoording van die laatste vraag moet als leidraad worden genomen hetgeen is overwogen omtrent de bewijslastverdeling in onderdeel 3.2 van het arrest van de Hoge Raad van 14 oktober 2005, nr. 40299, ECLI:NL:HR:2005:AU4300, BNB 2005/378 (gemeente Oost-Flakkee).’

Op 23 oktober 2020 oordeelde de Hoge Raad overigens dat de bewijslast ten aanzien van de correctie wegens technische veroudering wordt verdeeld conform de normale bewijslastregels (Oostflakkee-arrest).¹¹² De Hoge Raad overweegt in deze uitspraak:

‘Op grond van artikel 17, lid 3, Wet WOZ wordt bij de berekening van de vervangingswaarde onder andere rekening gehouden met de sedert de stichting van de zaak opgetreden technische en functionele veroudering. Artikel 4, lid 2, Uitvoeringsregeling Wet WOZ bepaalt dat de technische veroudering is gebaseerd op de verstreken en resterende gebruiksduur en de restwaarde van de onroerende zaak. Aangezien de onroerende zaak en daarvan onderdeel uitmakende installaties op de waardepeildatum ongeveer 19 jaar oud waren, vloeit uit het systeem van de wet voort dat bij het bepalen van de vervangingswaarde rekening gehouden moet worden met technische afschrijving. Ten aanzien van deze technische afschrijving gelden de normale regels omtrent stelplicht en bewijslast.’

De heffingsambtenaar had in casu een levensduurverlenging toegepast (in afwijking van de standaard levensduur een restwaarde in de taxatiewijzer), omdat het sportcomplex met bijbehorende installaties normaal functioneerden en het huidige gebruik niet op korte termijn zou worden beëindigd. De heffingsambtenaar had met zijn motivering naar het oordeel van het hof voldaan aan de op hem rustende bewijslast en de Hoge Raad laat dit oordeel in stand.

¹¹¹ HR 10 juli 2015, nr. 14/05142, ECLI:NL:HR:2015:1818.

¹¹² HR 23 oktober 2020, nr. 19/05580, ECLI:NL:HR:2020:1671.

Voorbeeld bewijslast bij vrijstelling

Hof Den Bosch deed op 16 november 2017 (nr. 16/03819, ECLI:NL:GHSHE:2017:4903) uitspraak over de WOZ-waardering van een perceel grond met vrijstaande woning met garage, paardenstal en carport. Belanghebbende stelt dat een deel van de grond moet worden vrijgesteld onder de cultuurgrondvrijstelling. Het hof overweegt in dit kader: “Degene die zich beroept op de cultuurgrondvrijstelling belanghebbende – draagt de bewijslast aannemelijk te maken dat zij voor de vrijstelling in aanmerking komt.” Vervolgens stelt belanghebbende diverse feiten die onderbouwen dat sprake is van bedrijfsmatig exploitatie van cultuurgrond. De heffingsambtenaar weerspreekt deze niet of niet voldoende. Het hof verklaart het beroep daarom gegrond en vermindert de WOZ-waarde.

Hoewel de bewijslast ten aanzien van bepaalde waardeverminderende omstandigheden op de belanghebbende rust, geldt in de normale bewijslastverdeling voor WOZ-zaken dat de heffingsambtenaar de vastgestelde waarde aannemelijk moet maken (WOZ-drietrapraket, eerste trap). Bij het oordeel van de rechter of de heffingsambtenaar in zijn bewijslast slaagt houdt de rechter rekening met hetgeen door belanghebbende naar voren is gebracht. Indien de heffingsambtenaar bijvoorbeeld uitgaat van een gemiddelde onderhoudstoestand, terwijl de belanghebbende met foto's en onderhoudsrapporten komt waaruit blijkt dat de onderhoudstoestand slecht is, zal de heffingsambtenaar zonder nadere motivering niet slagen in zijn bewijslast met betrekking tot de onderhoudstoestand. Bewijs opvragen van een stelling van belanghebbende in het bezwaarschrift is dus een verstandige stap om te zetten.

Indien de heffingsambtenaar wel bewijs opvraagt maar niet krijgt en de gestelde feiten ook niet zelf eenvoudig kan nagaan in openbare bronnen, mag de heffingsambtenaar voorbijgaan aan een dergelijke 'blote stelling'. Dat moet dan wel worden gemotiveerd in de uitspraak op het bezwaarschrift. Indien de in bezwaar opgevraagde bewijzen in beroep alsnog worden overgelegd aan de rechter, kan door de heffingsambtenaar worden betoogd dat onder deze omstandigheden geen proceskostenvergoeding verschuldigd is, omdat de onrechtmatigheid van het besluit (de uitspraak op bezwaar) niet aan het bestuursorgaan te wijten is, nu deze in bezwaar de bewijzen al heeft opgevraagd maar niet verkregen.

Voorbeeld geen proceskostenvergoeding bij pas in beroep overleggen bewijzen

Rechtbank Noord-Holland (20 juni 2014, nr. 13/3887, Belastingblad 2014/526) oordeelde dat geen proceskosten voor de beroepsfase hoefden te worden vergoed door de heffingsambtenaar, nu hij in bezwaar reeds een aantal malen had verzocht om bewijs dat sprake was van bedrijfsmatige exploitatie van cultuurgrond. Belanghebbende kwam eerst in beroep met de gevraagde gegevens, waarop de heffingsambtenaar de WOZ-waarde dienovereenkomstig verminderde. De griffierechten moeten volgens de rechtbank wel worden vergoed door de heffingsambtenaar, omdat deze verplichting automatisch volgt op een gegrond beroep: “Anders dan door verweerder ter zitting is betoogd, spelen de redenen voor gegrondverklaring, de mate van schuld en dergelijke daarbij geen rol.”

4.1.2. Inpandige opname

Ook de bevoegdheid tot het doen van een inpandige opname blijft in bezwaar bestaan.¹¹³ Pas in beroep gelden de bevoegdheden van het bestuursorgaan niet meer, dan zijn deze overgegaan op de rechter.¹¹⁴ Een (verzoek tot een) inpandige opname tijdens de bezwaarprocedure kan de bewijspositie van de heffingsambtenaar versterken. Immers, indien de inpandige opname doorgang vindt, kan de heffingsambtenaar gericht gegevens en bewijzen verzamelen die behulpzaam zijn bij de heroverweging van de vastgestelde waarde. Zo kan de heffingsambtenaar enerzijds zijn administratie bijwerken aan de hand van de verzamelde gegevens en anderzijds beter beoordelen of de vastgestelde waarde aangepast moet worden. Indien de belanghebbende de inpandige opname weigert, versterkt dit eveneens de bewijspositie van de heffingsambtenaar. Immers, indien de door de belanghebbende gestelde waardedrukkende factoren niet uit andere informatie is gebleken, kan de heffingsambtenaar de stelling van de belanghebbende terzijde schuiven wegens gebrek aan bewijs. In beroep kan de heffingsambtenaar erop wijzen dat hij de gegevens heeft opgevraagd en om een inpandige opname heeft verzocht, maar dat de belanghebbende hieraan niet heeft meegewerkt. Dit kan een omstandigheid zijn waaronder – indien het beroep toch gegrond verklaard wordt – geen proceskostenvergoeding verschuldigd is.

Voorbeeld inpandige opname voor versterking bewijspositie

Hof Amsterdam (11 februari 2020, nr. 17/00570, ECLI:NL:GHAMS:2020:685) oordeelde over een casus waarin de belanghebbende stelt dat er onvoldoende rekening gehouden is met aardbevingsschade in de woning en dat met een onjuiste inhoudsmaat van de berging is gerekend. De heffingsambtenaar had gedurende twee jaar wel negen maal verzocht om een inpandige opname om e.e.a. zelf te zien, maar dit werd keer op keer geweigerd wegens de privacy. Onder die omstandigheid heeft de heffingsambtenaar terecht geen rekening gehouden met de door belanghebbende gestelde schade en heeft de heffingsambtenaar de inhoud van de berging terecht berekend aan de hand van de bouwtekeningen, zo oordeelt het hof. Nu het beroep ongegrond is, is ook geen proceskostenvergoeding verschuldigd.

4.1.3. Belang gebruiken bevoegdheden in bezwaarfase

Het verzamelen van relevante gegevens voor de WOZ-waardering is in de bezwaarfase extra van belang, omdat de heffingsambtenaar in de eventueel daarop volgende beroepsfase geen gebruik maar kan maken van de informatiebevoegdheden in de Wet WOZ en de AWR. In de bezwaarfase heeft de heffingsambtenaar dus nog de wettelijke mogelijkheden om gegevens te verzamelen en om de bewijslastverdeling op voor hem gunstige wijze te beïnvloeden. In beroep is het aan de rechter om het geschil te beoordelen.

4.2. Informatieverstrekking door gemeente

Tijdens de bezwaarfase dient de heffingsambtenaar bepaalde stukken op verzoek te verstrekken aan de belastingplichtige. Daarbij gaat het enerzijds om de motivering van de WOZ-beschikking (de ‘artikel 40-stukken’) en anderzijds om het ter inzage leggen van ‘de op de zaak betrekking hebbende stukken’ voorafgaand aan de hoorzitting. Voor wat betreft deze laatste stukken is de gemeente niet verplicht ze toe te zenden. Ten aanzien van de eerste stukken geldt wel een toezendplicht.

¹¹³ Art. 30 lid 1 Wet WOZ jo. art. 50 AWR.

¹¹⁴ HR 10 februari 1988, nr. 23.925, *BNB* 1988/160.

4.2.1. *Motivering WOZ-beschikking: taxatieverslag*

Op grond van artikel 40 van de Wet WOZ zendt de gemeente op verzoek van de belanghebbende specifiek omschreven waarderingsgegevens. Het artikel luidt als volgt:

1. Op verzoek kan het waardegegeven van een bepaalde onroerende zaak die niet in hoofdzaak tot woning dient door de in artikel 1, tweede lid, bedoelde gemeenteambtenaar worden verstrekt aan een ieder die kan aantonen een gerechtvaardigd belang te hebben bij de verkrijging daarvan.
2. De in artikel 1, tweede lid, bedoelde gemeenteambtenaar verstrekt uitsluitend aan degene te wiens aanzien een beschikking is genomen, op verzoek een afschrift van de gegevens die ten grondslag liggen aan de vastgestelde waarde.
3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld met betrekking tot de vergoeding die in rekening kan worden gebracht ter zake van de verstrekking van een waardegegeven aan derden.

In het kader van de procedures over de WOZ-waarde van woningen is met name het tweede lid van belang. Op grond van deze bepaling kan degene op wiens naam een WOZ-beschikking is gesteld verzoeken om een afschrift van de gegevens die ten grondslag liggen aan de waardebepaling van de betreffende woning. Het gaat daarbij blijkens de wetsgeschiedenis om het taxatieverslag, waarop behalve de gebruikte referentiewoningen ook meer gegevens m.b.t. de woning zijn vermeld dan via de landelijke voorziening WOZ (WOZ-waardeloket) zijn in te zien.¹¹⁵ In de landelijke voorziening WOZ wordt de WOZ-waarde van alle woningen, met enkele meta- en temporele kenmerken (zoals adres, oppervlakte, waardepeildatum), openbaar gemaakt.¹¹⁶

Zoals eerder is opgemerkt, wordt het taxatieverslag tegenwoordig ook digitaal toegankelijk gemaakt via de berichtenbox van de overheid, met beveiliging via DigiD. Degenen die hier nog geen gebruik van maken, kunnen verzoeken om verstrekking op papier. Indien de heffingsambtenaar het taxatieverslag niet op verzoek verstrekt (op papier of via de e-mail), maar enkel verwijst naar de mogelijkheid van het via een website met DigiD inzien ervan, schendt hij het motiveringsbeginsel.¹¹⁷ Hof Arnhem-Leeuwarden oordeelt hieromtrent: *“Een genomen besluit dient te berusten op een voor de belanghebbende kenbare motivering én die motivering dient bij de bekendmaking van het besluit te worden vermeld. Gelet op de omstandigheid dat de beschikking is bekendgemaakt door schriftelijke toezending van het onderwerpelijke biljet aan belanghebbende en niet vast staat dat belanghebbende aan de heffingsambtenaar kenbaar heeft gemaakt dat communicatie langs elektronische weg mogelijk is, brengt het bepaalde in artikel 3:47 van de Awb voor een geval als het onderhavige mee dat de motivering tevens schriftelijk aan belanghebbende wordt verstrekt.”*¹¹⁸

4.2.2. *Op de zaak betrekking hebbende stukken*

Op grond van artikel 7:4 lid 2 Awb legt het bestuursorgaan het bezwaarschrift en alle verder op de zaak betrekking hebbende stukken voorafgaand aan het horen gedurende ten minste een week voor belanghebbenden ter inzage.

¹¹⁵ Kamerstukken II 2012-2013, 33462, nr. 3 en nr. 6.

¹¹⁶ Art. 40b Wet WOZ, <https://www.wozwaardeloket.nl/>.

¹¹⁷ Zie bijv. Hof Amsterdam 31 mei 2016, nrs. 15/00804 en 15/00805, ECLI:NL:GHAMS:2016:2780 en Hof Den Bosch 18 maart 2016, nr. 14/01098, ECLI:NL:GHSHE:2016:1003.

¹¹⁸ Hof Arnhem-Leeuwarden 28 maart 2017, nr. 15/00978, ECLI:NL:GHARL:2017:2517, r.o. 4.3.

Op verzoek verstrekt de gemeente een afschrift van deze stukken (in papieren vorm) aan de belanghebbende.¹¹⁹ Voor deze verstrekking mag de gemeente kosten in rekening brengen; dat geschiedt doorgaans via legesheffing.¹²⁰

Indien de belanghebbende niet heeft verzocht om te worden gehoord, bestaat ook niet de plicht tot terinzagelegging van de stukken. Indien de belanghebbende wel heeft verzocht om te worden gehoord, maar feitelijk geen gebruik maakt van zijn inzagerecht (hij komt de stukken niet inzien), betekent dit niet dat de gemeente niet aan haar verplichting heeft voldaan. Volgens Hof Amsterdam bestaat er in dat geval geen verplichting om de stukken op verzoek toe te zenden.¹²¹ Artikel 7:4 lid 4 Awb bepaalt weliswaar dat de gemeente op verzoek afschriften verstrekt, maar dit ziet blijkens de wetsgeschiedenis op de situatie dat de belanghebbende *tijdens de inzage verzoekt* om een afschrift van bepaalde stukken die hij heeft ingezien.

Het Hof haalt in rechtsoverweging 5.8 van zijn uitspraak uit 2017 de wetsgeschiedenis aan en concludeert daaruit dat er slechts een passief inzagerecht bestaat:

'In de Memorie van Toelichting op artikel 7:4, lid 2, van de Awb is omtrent het inzagerecht het volgende vermeld (Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, blz. 149) :

"Het inzagerecht, geregeld in het tweede lid, is als een van de fundamentele waarborgen voor een goed verlopende bezwaarschriftprocedure te beschouwen. Zoveel mogelijk moet vermeden worden dat het bestuursorgaan zijn beslissing doet steunen op informatie welke de betrokken belanghebbenden niet hebben kunnen kennen. Ongewenst ook is de situatie dat pas in een latere fase (bijvoorbeeld bij de administratieve rechter) een belanghebbende kennis kan nemen van stukken die voor hem in een eerdere fase ontoegankelijk waren. De consequentie daarvan zou immers kunnen zijn dat geschilpunten die in de bezwaarfase definitief beslist hadden kunnen worden indien alle stukken bekend waren geweest, zonder voldoende noodzaak tot een procedure voor de administratieve rechter leiden. In beginsel dient het bestuursorgaan daarom rapporten, adviezen en beleidsnota's die aan de beroepsinstantie plegen te worden toegezonden, ook reeds in de bezwaarschriftprocedure voor belanghebbenden ter inzage te leggen. De bepaling eist derhalve niet meer, dan dat stukken die de belanghebbende in een eventuele procedure voor de rechter toch al zou kunnen inzien, reeds in de bezwaarschriftprocedure voor hem ter kennisneming beschikbaar zijn."

Het Hof leidt uit de laatste twee volzinnen van deze passage af dat de wetgever bewust een onderscheid heeft gemaakt tussen de verplichtingen van het bestuursorgaan in de bezwaarfase en de verplichtingen van het bestuursorgaan in de beroepsfase. Alleen in de beroepsfase is het bestuursorgaan op grond van artikel 8:42 Awb verplicht de op de zaak betrekking hebbende stukken (aan de rechter) toe te zenden; in de bezwaarfase geldt ter zake van diezelfde stukken op grond van artikel 7:4 Awb enkel een (passief) inzagerecht. Nu de stelling van belanghebbende dat het dossier aan haar toegezonden had moeten worden noch in de tekst van de Awb noch in de Memorie van Toelichting steun vindt, wordt zij verworpen. Uit het vorenoverwogene volgt daarenboven dat, nu belanghebbende geen gebruik heeft gemaakt van zijn recht om

¹¹⁹ Art. 7:4 lid 4 Awb.

¹²⁰ HR 20 september 2000, nr. 34.604, ECLI:NL:HR:2000:AA7148 en zie ook HR 8 augustus 2008, nr. 43.417, ECLI:NL:HR:2008:BD8675.

¹²¹ Hof Amsterdam 31 oktober 2017, nr. 17/00083, ECLI:NL:GHAMS:2017:4618 en Hof Amsterdam 31 juli 2018, nr. 17/00475, ECLI:NL:GHAMS:2018:2706, in cassatie bevestigd door HR 8 maart 2019, nr. 18/02931, ECLI:NL:HR:2019:322.

te worden gehoord (zie 5.3), hij zichzelf daarmee de mogelijkheid van inzage in het belastingdossier heeft onthouden (vgl. HR 7 juni 2002, ECLI:NL:HR:2002:AE3833, BNB 2002/284).'

Hoewel toezending van de 'op de zaak betrekking hebbende stukken' gezien het voorgaande niet verplicht is, kan de gemeente hier wel toe besluiten. Dit kan de voortgang van de procedure bevorderen. Ook kan de gemeente dit uit zorgvuldigheidsoverwegingen doen, bijvoorbeeld indien in overleg tot een telefonische hoorzitting wordt overgegaan en/of het voor belanghebbende lastig is om op de locatie langs te komen. Dat is momenteel met de coronamaatregelen extra goed voorstelbaar.

Het inzagerecht ziet op 'op de zaak betrekking hebbende stukken'. In het kader van WOZ-procedures kan hierbij met name gedacht worden aan grondstaffels, KOUDV-factoren, gegevens over erfdiensbaarheden en gronduitgifteprijsen.¹²²

Het niet ter inzage leggen van de op de zaak betrekking hebbende stukken vormt een schending van de formeelrechtelijke regels.¹²³ Indien de stukken niet ter inzage zijn gelegd kan de rechter hierin aanleiding zien om de heffingsambtenaar te veroordelen tot vergoeding van de proceskosten. In 2018 heeft de Hoge Raad bevestigd dat dit ook geldt voor de Wet WOZ in het zogenoemde 'Black Box-arrest' waarop wij hierna in 4.4.1 verder ingaan.¹²⁴

Voorbeeld niet voldoen aan inzagerecht

Rechtbank Rotterdam deed op 3 december 2019 (nr. 19/954, ECLI:NL:RBROT:2019:9398) uitspraak in het geschil over de WOZ-waarde van een winkelruimte aan de Nieuwe Binnenweg in Rotterdam. Belanghebbende verzoekt in bezwaar meerdere keren om de onderbouwing van de gehanteerde huurwaarde en kapitalisatiefactor, maar de heffingsambtenaar geeft hierin geen inzicht. De rechtbank overweegt: *"Verweerder is op grond van artikel 40, tweede lid, van de Wet WOZ op verzoek gehouden een afschrift te verstrekken van de gegevens die ten grondslag liggen aan de vastgestelde waarde. Dit betreffen de objectieve gegevens die ten grondslag liggen aan de vastgestelde waarde van de onroerende zaak, zoals de verkoop- en verhuurwaarden van de vergelijkingsobjecten (in dit geval de betreffende waarden van andere winkelruimten op de Nieuwe Binnenweg). Weliswaar heeft eiser op enig moment het taxatieverslag ontvangen, maar hierin staan niet de waarden van andere winkelruimten op de Nieuwe Binnenweg waar hij om heeft verzocht, zodat verweerder niet heeft voldaan aan artikel 40, tweede lid, van de Wet WOZ. Daarmee heeft verweerder niet voldaan aan artikel 7:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), waarin staat dat verweerder alle op de zaak betrekking hebbende stukken voorafgaand aan het horen ter inzage dient te leggen voor belanghebbende gedurende ten minste een week."* De rechtbank wijst de zaak terug naar de heffingsambtenaar met de opdracht om opnieuw uitspraak te doen, waarbij een nieuwe hoorzitting moet plaatsvinden en de stukken ter inzage moeten worden gelegd. De rechtbank veroordeelt de heffingsambtenaar tot het vergoeden van de proceskosten.

¹²² Zie HR 17 augustus 2018, nr. 16/04497, ECLI:NL:HR:2018:1315 (Waalwijk, grondstaffels), waarin hij de uitspraak van Hof Den Bosch 28 juli 2016, nr. 15/00962, ECLI:NL:GHSHE:2015:3344 bevestigt. Zie in dezelfde zin HR 14 september 2018, nr. 17/02520, ECLI:NL:HR:2018:1619 na Hof Den Bosch 13 april 2017, nr. 15/00910, ECLI:NL:GHSHE:2017:1625.

¹²³ Zie artikel 7.4 Awb, artikel 8.42 Awb. Bijbehorend arrest: HR 4 mei 2018, nr. 16/04237, ECLI:NL:HR:2018:672.

¹²⁴ HR 17 augustus 2018, nr. 17/01448, ECLI:NL:HR:2018:1316.

4.3. Hoorzitting

Een hoorzitting biedt de mogelijkheid om gegevens uit te wisselen.¹²⁵ Behalve informatie-uitwisseling kent het horen nog andere doelstellingen, namelijk het geven van de gelegenheid aan de belanghebbende om zijn bezwaar mondeling toe te lichten (dit vormt een waarborg voor belanghebbenden die zich mondeling makkelijker uitdrukken dan schriftelijk), het versterken van het vertrouwen in de overheid door de uitwisseling van informatie en wederzijdse standpunten (betere acceptatie van het besluit) en het bieden van de gelegenheid om te komen tot een oplossing, waaronder het sluiten van een compromis.¹²⁶ In verband met deze doelstellingen voldoet passief aanhoren, zonder terug te praten, niet.¹²⁷

In het belastingrecht geldt in afwijking van het algemene bestuursrecht, dat een belanghebbende slechts wordt gehoord op zijn verzoek.¹²⁸ Vanwege de voordelen die het horen kan bieden voor een zorgvuldige afhandeling van het bezwaar en een vroegtijdige oplossing van het geschil, zou de gemeente er ook voor kunnen kiezen de belanghebbende in alle gevallen, dus ook zonder dat hij daartoe een schriftelijk verzoek doet, de gelegenheid te bieden zijn bezwaar mondeling toe te lichten. Dit kan eventueel in een telefoongesprek, maar zou ook tijdens een in pandige opname kunnen. Ook is een officiële hoorzitting een optie. Indien de belanghebbende wordt vertegenwoordigd door een professionele gemachtigde, zal in de meeste gevallen wel zijn verzocht om een hoorgesprek (waarmee samenhangend ook een procespunt wordt toegekend). Indien de belanghebbende zonder professionele gemachtigde bezwaar maakt, zal het horen (ook zonder verzoek) niet leiden tot een proceskostenvergoeding, zodat er in feite geen negatieve financiële consequenties aan het horen op initiatief van de heffingsambtenaar verbonden zijn. Indien het bezwaar is ingediend door een professionele gemachtigde die nog niet om een hoorzitting heeft verzocht, zou deze zorgvuldige handelswijze wel kunnen leiden tot een extra procespunt. Om dit te voorkomen, zou de heffingsambtenaar de gemachtigde in dat geval de toelichting kunnen laten geven tijdens een in pandige opname of tijdens een telefoongesprek dat geen officieel hoorgesprek is. Voor rijksbelastingen is het reeds bestaand beleid dat het initiatief voor het horen bij de inspecteur ligt.¹²⁹ De belanghebbende hoeft bij een bezwaar tegen een rijksbelasting dus niet zelf te verzoeken om een hoorgesprek: de inspecteur vraagt dit actief aan elke bezwaarmaker.

In verband met het mogelijke tegengestelde belang bij de WOZ-waarde dat verschillende belanghebbenden (zoals eigenaar/verhuurder versus gebruiker/huurder) kunnen hebben, is wel geopperd dat voor de hoorzitting ook derde-belanghebbenden moeten worden uitgenodigd. In beroep bestaat hiervoor een wettelijke bevoegdheid van de rechter.¹³⁰ In cassatie geldt die wettelijke bepaling niet, maar wordt deze naar analogie toegepast om de leemte in de wet te dichten.¹³¹ Rechtbank Den Haag oordeelt dat ook de leemte in de wet in de bezwaarfase op overeenkomstige wijze gedicht zou moeten worden, doordat de heffingsambtenaar ook de derde-belanghebbende in de procedure

¹²⁵ Art. 7:2 Awb jo. art. 25 lid 1 AWR.

¹²⁶ *Kamerstukken II* 1988-1989, 21 221, nr. 3, p. 144-146.

¹²⁷ Zie bijv. Rb Breda 26 januari 2007, nr. 05/04494, ECLI:NL:RBBRE:2007:AZ9081 en S.F. van Immerseel, 'Eerst horen, dan praten?', *WFR* 2007/139.

¹²⁸ Art. 25 lid 1 AWR jo. Art. 7:2 lid 1 Awb.

¹²⁹ Art. 9 Besluit Fiscaal Bestuursrecht 2017 (beleid voor rijksbelastingen bij besluit van de staatssecretaris van Financien).

¹³⁰ Art. 8:26 Awb, HR 20 maart 2020, nr. 19/03823, ECLI:NL:HR:2020:468.

¹³¹ HR 13 september 2019, nr. 18/00010, ECLI:NL:HR:2019:1315.

betreft.¹³² In dit verband is het raadzaam te onderzoeken of er mogelijk een mede- of derde-belanghebbende bij de in geschil zijnde WOZ-waarde bestaat, zodat aan diegene de gelegenheid kan worden geboden zich over het geschil uit te laten. De Waarderingskamer heeft hier een korte notitie over geschreven met een beslisboom.¹³³ De rechtbank verbond overigens geen consequenties aan het niet in de bezwaarprocedure betrekken van de derde-belanghebbende, omdat de rechtbank hem in beroep heeft uitgenodigd om als procespartij deel te nemen aan de procedure, zodat hij alsnog de gelegenheid heeft gekregen zich over het geschil uit te laten.¹³⁴

4.3.1. *Telefonisch horen*

Ten aanzien van de vraag of telefonisch horen voldoet aan de eisen van de hoorplicht heeft zich in de afgelopen jaren een ontwikkeling voorgedaan in de jurisprudentie. Voorheen gold de opvatting, dat telefonisch horen niet gelijk stond aan fysiek horen en dat met telefonisch horen niet werd voldaan aan de hoorplicht. De Hoge Raad heeft in 2018 echter geoordeeld, dat telefonisch horen wel voldoet ingeval de belanghebbende daarmee instemt of daarom verzoekt, mits dit horen voldoende zorgvuldig kan geschieden. Indien zowel het bestuursorgaan als de belanghebbende vinden dat deze wijze van horen volstaat, wordt aan artikel 7:2 Awb voldaan.¹³⁵ Het bestuursorgaan kan alleen weigeren, indien de zorgvuldigheid niet kan worden gewaarborgd. Dit zal het bestuursorgaan moeten motiveren.¹³⁶

Voorstelbaar is, dat telefonisch horen niet zorgvuldig kan gebeuren, indien er een derde-belanghebbende bij betrokken is. In dat geval kan een fysieke hoorzitting aangewezen zijn. Een andere mogelijkheid is wellicht digitaal horen via een videoverbinding, nu daar meerdere partijen tegelijk bij aanwezig kunnen zijn. Voor rechtszittingen is dit, in verband met de geldende coronamaatregelen, reeds goedgekeurd als zorgvuldig alternatief voor een fysieke zitting.¹³⁷ In verband met de huidige corona-maatregelen is goed voorstelbaar dat telefonisch of digitaal horen de voorkeur geniet boven een fysieke hoorzitting, vanwege de gezondheid en veiligheid van de betrokken personen.¹³⁸

Een bezwaar bij telefonisch of digitaal horen is, dat het inzagerecht van artikel 7:4 Awb ('de op de zaak betrekking hebbende stukken') bemoeilijkt wordt. Immers, voor de inzage in de stukken moet de belanghebbende alsnog fysiek naar de gemeente komen, terwijl nu juist is overeengekomen telefonisch contact te hebben. Wettelijk bestaat er geen recht op toezending van de stukken, maar slechts op fysieke inzage in de stukken. De gemeente kan er uit zorgvuldigheid wel toe besluiten de stukken op te sturen, indien telefonisch of digitaal gehoord wordt.

¹³² Rb Den Haag 27 mei 2019, nr. 18/5699, ECLI:NL:RBDHA:2019:6261.

¹³³ Zie <https://www.waarderingskamer.nl/hulpmiddelen-gemeenten/tegengesteld-belang-in-woz-zaken/>.

¹³⁴ Het betreft de toepassing van art. 6:22 Awb, zie r.o. 5 van de uitspraak van Rb Den Haag 27 mei 2019, nr. 18/5699, ECLI:NL:RBDHA:2019:6261.

¹³⁵ HR 14 december 2018, nr. 17/04558, ECLI:NL:HR:2018:2306.

¹³⁶ Zie bijv. Hof Den Bosch 8 augustus 2019, nr. 18/00309, ECLI:NL:GHSHE:2019:3015.

¹³⁷ Zie art. 2 Tijdelijke Wet Covid-19 en Hof Arnhem-Leeuwarden 18 augustus 2020, nr. 18/00313, ECLI:NL:GHARL:2020:6424. Zie ook Hof Den Bosch 4 september 2020, nr. 19/00384, ECLI:NL:GHSHE:2020:2748.

¹³⁸ Zie voor een voorbeeld van een in dit verband toegestane telefonische rechtszitting de uitspraak (civiel recht) van HR 25 september 2020, nr. 20/01583, ECLI:NL:HR:2020:1509.

4.3.2. *Horen tijdens inpanidige opname*

De keuze voor de plaats waar het horen plaatsvindt is in beginsel voorbehouden aan het bestuursorgaan. De keuze wordt begrensd door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.¹³⁹ Horen op een andere locatie dan het kantoor van het bestuursorgaan is in beginsel dus toegestaan, mits aan de minimumeisen wordt voldaan die de Awb aan het horen stelt.

Het hoorgesprek kan gezien het voorgaande ook worden gehouden in de woning van de belanghebbende. Dit kan bijvoorbeeld tegelijkertijd met een inpanidige opname. Voor de inpanidige opname is echter de toestemming van de bewoner (belanghebbende) nodig. Horen tijdens de inpanidige opname kan dus alleen met toestemming van de belanghebbende. Geeft deze die toestemming niet, dan moet het bestuursorgaan een andere passende locatie voorstellen.¹⁴⁰

Kiest de heffingsambtenaar voor een aparte hoorzitting naast de inpanidige opname (dus niet gelijktijdig), dan overschrijdt hij daarmee niet de grenzen van de redelijkheid.¹⁴¹ In dit geval had de gemeente ervoor gekozen eerst een inpanidige opname te doen, om zo te kunnen beoordelen of de waarde correct was vastgesteld. Als daarna nog verschil van mening zou bestaan over de waarde, zou de gemeente pas een hoorzitting inplannen. Deze werkwijze hangt samen met de omstandigheid dat voor de hoorzitting een proceskostenvergoeding verschuldigd zou worden. Dit leidt mogelijk wel tot vertraging in de procedure.

4.3.3. *Plannen afspraak*

Indien de belanghebbende in het bezwaarschrift heeft aangegeven te willen worden gehoord, is de heffingsambtenaar aan zet om hem hiertoe gelegenheid te bieden door een afspraak te maken. In de praktijk is dit wel eens lastig, vanwege de bereikbaarheid van de belanghebbende of zijn gemachtigde. Ook komt het wel voor, dat de gemachtigde van belanghebbende niet reageert op het bericht van de heffingsambtenaar.

In dit kader zijn een paar uitgangspunten te noemen die de rechter hanteert bij het oordeel of de hoorplicht is geschonden, in de situatie dat de belanghebbende in het bezwaarschrift heeft verzocht om te worden gehoord.

In de eerste plaats mag de heffingsambtenaar er pas van uit gaan dat de belanghebbende afziet van het horen, indien de belanghebbende hier uitdrukkelijk en zonder voorbehoud afstand van heeft gedaan. Het niet reageren op afspraakverzoeken door de heffingsambtenaar is niet voldoende. Het kan immers zo zijn, dat daar een andere oorzaak voor is.¹⁴²

In de tweede plaats geldt in zijn algemeenheid, dat wanneer een (gemachtigde van een) belanghebbende niet reageert op een open verzoek tot inplannen van een hoorgesprek (antwoordkaartmethode), de heffingsambtenaar niet mag aannemen dat de (gemachtigde van de) belanghebbende afziet van het horen.¹⁴³ Dit is anders indien de heffingsambtenaar de (gemachtigde van de) belanghebbende uitnodigt voor een specifieke datum en tijd en de (gemachtigde van de) belanghebbende

¹³⁹ HR 9 oktober 2020, nr. 20/00096, ECLI:NL:HR:2020:1597.

¹⁴⁰ Hof Arnhem-Leeuwarden 22 september 2015, nr. 15/00038, ECLI:NL:GHARL:2015:7134.

¹⁴¹ Hof Arnhem-Leeuwarden 6 februari 2018, nr. 17/00605, ECLI:NL:GHARL:2018:1138.

¹⁴² HR 15 mei 2009, nr. 08/00437, ECLI:NL:HR:2009:BI3751.

¹⁴³ Hof A'dam 04-12-2018, nr. 17/00550, ECLI:NL:GHAMS:2018:4927

niet komt opdagen.¹⁴⁴ In dat geval kan wel aan de orde komen of de uitnodiging de (gemachtigde van de) belanghebbende heeft bereikt, maar als dat het geval is heeft de heffingsambtenaar de (gemachtigde van de) belanghebbende wel de gelegenheid geboden om te worden gehoord en is de hoorplicht niet geschonden. In verband met de ontvangstproblematiek is het raadzaam een tweede uitnodiging te versturen.

Binnen de genoemde uitgangspunten is de jurisprudentie sterk casuïstisch. De rechter beoordeelt enerzijds de inspanning en voortvarendheid die de heffingsambtenaar heeft betracht bij het plannen van het hoorgesprek en anderzijds de inspanning en opstelling van de (gemachtigde van de) belanghebbende.

Voorbeeld geen hoorzitting, maar geen schending hoorplicht

Rechtbank Noord-Holland (6 oktober 2016, nr. 15/3858, ECLI:NL:RBNHO:2016:8173) overwoog dat de bezwaarmaker ondanks zijn verzoek daartoe niet was gehoord, maar dat de hoorplicht niet geschonden was. Hierbij neemt de rechtbank de volgende omstandigheden in overweging. In de bezwaarperiode van twee jaar en drie maanden *“heeft volgens de stukken verweerder zeker dertien brieven en vijftientig e-mails aan eiser gestuurd, met name met verzoeken om informatie en een nadere motivering van het pro forma bezwaarschrift. Van deze brieven en e-mails hielden er in totaal zeker twintig (mede) verband met een eventueel horen. Verweerder een groot aantal voorstellen voor data tot het houden van een hoorgesprek gedaan, uitnodigingen gegeven en hiertoe ook concrete afspraken gemaakt. De rechtbank telt in het dossier zeker veertien voorstellen, uitnodigingen en afspraken. Daarnaast heeft eiser een aantal data voor een hoorgesprek voorgesteld. Verweerder heeft tweemaal voorstellen van die data afgewezen, met afdoende motivering. Voor het overige zijn de voorstellen over en weer, uitnodigingen en afspraken vanwege eiser niet doorgedaan. Eiser heeft deze namelijk telkens, al dan niet met opgave van redenen, afgewezen of afgezegd. In het geval sprake was van een concrete uitnodiging of afspraak heeft hij deze altijd (zes maal) op het laatste moment afgezegd. Uit het dossier leidt de rechtbank dan ook af dat eiser telkens zich niet aan afspraken met verweerder houdt.”*

Voor de door eiser aangevoerde redenen – zakelijk verblijf op Aruba, ziekte en herstelverblijf in Zweden – had hij naar het oordeel van de rechtbank een oplossing moeten aandragen, bijvoorbeeld door het inschakelen van een gemachtigde. Dit heeft hij uiteindelijk ook gedaan, maar naar het oordeel van de rechtbank te laat.

Een vergelijkbare uitspraak deed Hof Den Haag op 24 maart 2020 in een zaak waarin de heffingsambtenaar twee keer per e-mail had verzocht tot overleg om een hoorzitting in te plannen en één keer per aangetekende brief een concrete datum had meegedeeld voor het hoorgesprek, maar de gemachtigde in het geheel niet reageerde.¹⁴⁵

Plannen afspraak bij naderend einde beslistermijn

In verband met de mogelijke verschuldigdheid van een dwangsom of schadevergoeding bij het overschrijden van de (redelijke) beslistermijn is het van belang de hoorzitting te houden vóór het

¹⁴⁴ Hof Den Haag 15-03-2019, nr. 18/01129, ECLI:NL:GHDHA:2019:821, bevestigd door HR 4 oktober 2019, nr. 19/01655, ECLI:NL:HR:2019:1502.

¹⁴⁵ Hof Den Haag 24 maart 2020, nr. 19/00538, ECLI:NL:GHDHA:2020:723.

einde van de beslistermijn (doorgaans 31 december van het kalenderjaar). Enige voortvarendheid bij het maken van de afspraak is dus geboden. Enerzijds heeft de gemeente hier zelf invloed op, doordat de heffingsambtenaar bij de behandeling van het bezwaar tijdig in contact kan treden met de belanghebbende om een hoorzitting in te plannen. Volgens onze waarnemingen in praktijkgeval- len komt het regelmatig voor dat belanghebbenden die zelf een bezwaarschrift indienen pas tegen het einde van het kalenderjaar, of soms pas na de ingebrekestelling, bericht krijgen van de gemeen- te om een hoorgesprek in te plannen. Anderzijds komt het in de praktijk ook regelmatig voor, dat de gemachtigde het maken van een afspraak opzettelijk vertraagt door veel verhinderdata door te ge- ven en door gemaakte afspraken af te zeggen.

De hoofdregel bij het inplannen van een hoorzitting tegen het einde van de beslistermijn is, dat de verplichting om binnen de beslistermijn uitspraak op bezwaar te doen niet kan leiden tot het vervallen van de hoorplicht.¹⁴⁶ Dus ook indien het einde van de beslistermijn nadert is de heffingsamb- tenaar gehouden de belanghebbende op zijn verzoek te horen. Dat geldt ook als de (gemachtigde van de) belanghebbende de heffingsambtenaar in gebreke heeft gesteld wegens het overschrijden van de beslistermijn.¹⁴⁷

Er zijn evenwel ook uitzonderingen op deze hoofdregel. Onder bepaalde omstandigheden komt de rechter tot het oordeel dat de hoorplicht niet is geschonden als de hoorzitting niet heeft plaatsge- vonden, terwijl daarom wel is verzocht in het bezwaarschrift.

Als een van die omstandigheden noemt Hof Amsterdam dat de gemachtigde gedurende de gehele beslistermijn niet beschikbaar is voor het horen.¹⁴⁸

Rechtbank Rotterdam heeft geoordeeld dat de (gemachtigde van de) belanghebbende na een inge- brekestelling kan verwachten dat de heffingsambtenaar binnen twee weken een hoorzitting wil inplannen en dat van beide partijen verwacht mag worden dat zij zich een inspanning getroosten om tot een redelijke oplossing te komen. Indien de gemeente voldoende alternatieven heeft geop- perd voor het inplannen van de zitting en de belanghebbende deze alle afwijst, terwijl hij bovendien vasthoudt aan de ingebrekestelling (met het oog op het verbeuren van dwangsommen door de hef- fingsambtenaar) kan niet worden geoordeeld dat de hoorplicht is geschonden.¹⁴⁹ Hof Den Haag bevestigt deze uitspraak en voegt daaraan toe:

'Uit de door de Rechtbank in onderdeel 2 van haar uitspraak vastgestelde, in hoger beroep niet meer in geschil zijnde feiten, volgt dat de gemachtigde van belanghebbende, nadat hij op 9 juli 2018 met de Heffingsambtenaar een afspraak voor een telefonisch hoorgesprek op 8 augustus 2018 had gemaakt, nog diezelfde dag de Heffingsambtenaar (opnieuw) in gebreke heeft ge- steld voor het niet tijdig doen van een uitspraak op het door de gemachtigde gemaakte be- zwaar, kennelijk om te bewerkstelligen dat de termijn van twee weken na de ingebrekestelling op 24 juli 2018, derhalve 15 dagen vóór de door hem met de Heffingsambtenaar afgesproken datum van het hoorgesprek, zou eindigen, waarna de Heffingsambtenaar per dag een dwang- som van € 23 zou verbeuren. Dat dit, en niet de wens om een spoedige uitspraak op bezwaar af te dwingen, de intentie van de gemachtigde van belanghebbende was, blijkt ook uit het feit dat hij niet bereid was in te gaan op het voorstel van de Heffingsambtenaar om het hoorgesprek in

¹⁴⁶ Rb Zeeland-West-Brabant 20 oktober 2016, nr. 15/5309 en 15/5310, ECLI:NL:RBZWB:2016:6654.

¹⁴⁷ Rb Zeeland-West-Brabant 9 oktober 2018, nr. 17/2765, ECLI:NL:RBZWB:2018:5792.

¹⁴⁸ Hof Amsterdam 8 mei 2018, nr. 17/00098, ECLI:NL:GHAMS:2018:1583.

¹⁴⁹ Rb Rotterdam 14 oktober 2019, nr. 18/4508, ECLI:NL:RBROT:2019:9300.

de week van 10 juli 2018, dat is vóór de het begin van de door hem opgegeven vakantieperiode – de gemachtigde van belanghebbende kwam pas op 13 juli 2018 met de informatie dat zijn vakantie bij nader inzien tot 10 augustus zou duren –, of anders in elk geval voor 22 juli 2018, te laten plaatsvinden.

Uit de wetsgeschiedenis (MvT, Parl. Gesch. Awb I, blz. 329 [Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 144-146]) blijkt dat er vier redenen voor de hoorplicht zijn: a. omdat niet iedereen in staat is zijn gedachten even goed schriftelijk te formuleren, moet de belanghebbende de gelegenheid worden geboden zijn mening mondeling bij het bestuursorgaan – in dit geval: de Heffingsambtenaar – naar voren te brengen; b. het horen kan ertoe dienen om nadere informatie ter beschikking te krijgen; c. door het houden van een hoorzitting bestaat de gelegenheid naar een oplossing voor de gerezen problemen te zoeken; en d. door uitwisseling van informatie en wederzijdse standpunten kan het vertrouwen van de burger in de overheid worden versterkt. Tot de redenen van de hoorplicht behoort dus niet het bewerkstelligen van uitstel van de besluitvorming en – in het verlengde daarvan – evenmin het verkrijgen van (onder meer) een hogere dwangsom.¹⁵⁰

4.3.4. Uitzonderingen hoorplicht

Enkele andere uitzonderingen op de hoorplicht zijn genoemd in wet en jurisprudentie. Zo hoeft het bestuursorgaan de belanghebbende niet te horen, indien volledig aan het bezwaar tegemoet wordt gekomen.¹⁵¹ Daarbij geldt wel de voorwaarde dat andere belanghebbenden niet in hun belangen geschaad mogen worden door de beslissing. Dat kan bij medebelanghebbenden bij de WOZ-waarde denkbaar wel het geval zijn.

Ook indien het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is, hoeft de heffingsambtenaar de belanghebbende niet te horen.¹⁵² Hiervan is echter niet snel sprake, vanwege de verplichting van het bestuursorgaan om de belanghebbende de gelegenheid te geven vormverzuimen te herstellen en de verschoonbaarheid van een termijnoverschrijding te beoordelen.¹⁵³

4.3.5. Gevolgen schending hoorplicht

De wetgever heeft de hoorzitting aangemerkt als een essentieel onderdeel van de bezwaarschriftprocedure. Om die reden wordt niet-inachtneming van dit voorschrift in beginsel in het algemene bestuursrecht aangemerkt als voldoende reden voor schorsing en/of vernietiging van het besluit.¹⁵⁴

Ook in het belastingrecht, dat als bijzonder bestuursrecht geldt, is het schenden van de hoorplicht reden voor vernietiging van de uitspraak op bezwaar. Dit is slechts anders, indien de belanghebbende niet in zijn belangen is geschaad door het niet-horen, zodat toepassing gegeven kan worden aan artikel 6:22 Awb. Door het van toepassing verklaren van procesregels uit de Awb op belastingen (voorheen gold alleen de AWR) is het fiscale procesrecht sinds de jaren '90 steeds verder geüniformeerd met het algemene bestuursprocesrecht. Ook ten aanzien van schending van de hoorplicht is de belastingrechter meer Awb-conform gaan oordelen. Dit betekent onder meer, dat aan de schending van de hoorplicht niet makkelijk voorbij kan worden gegaan. Dat de belanghebbende in

¹⁵⁰ Hof Den Haag 6 oktober 2020, nr. 19/00727, ECLI:NL:GHDHA:2020:2032.

¹⁵¹ Art. 7:3 onder e Awb.

¹⁵² HR 8 maart 2019, nr. 18/02931, ECLI:NL:HR:2019:322 en HR 8 augustus 2008, nr. 42.827, ECLI:NL:HR:2008:BD9477.

¹⁵³ Zie bijv. Hof Den Haag 21 januari 2020, nr. 19/00225 t/m 19/00228, ECLI:NL:GHDHA:2020:235.

¹⁵⁴ CRvB 23 december 1996, nr. 96/1900ZW, FED 1997/160, AB 1997, 239.

beroep op de zitting alsnog de gelegenheid heeft gekregen om zijn standpunten mondeling toe te lichten brengt nog niet automatisch mee dat toepassing gegeven kan worden aan art. 6:22 Awb. Wel kan dit, indien de rechter tevens vaststelt dat omtrent de feiten tussen de heffingsambtenaar en de belanghebbende (uiteindelijk) geen verschil van mening meer bestaat en de heffingsambtenaar terzake geen beleidsvrijheid heeft. Dit moet door de rechter worden gemotiveerd. Bovendien laat dit onverlet dat de rechter in de gang van zaken aanleiding kan vinden de heffingsambtenaar in de kosten te veroordelen.¹⁵⁵

Ook indien de belanghebbende zelf verzoekt om terugwijzing achterwege te laten, laat dit onverlet dat de feitenrechter wegens schending van de hoorplicht de uitspraak op bezwaar moet vernietigen. Indien de rechter oordeelt dat de oorspronkelijke beschikking of aanslag wel juist was vastgesteld, zal de rechter de uitspraak op bezwaar vernietigen met instandhouding van de rechtsgevolgen ervan. Maar ook in dat geval zal de rechter een proceskostenvergoeding toekennen.¹⁵⁶

Hoofregel bij schending van de hoorplicht in de bezwaarfase is gezien het voorgaande, dat de uitspraak op bezwaar door de rechter wordt vernietigd en dat een proceskostenvergoeding zal worden toegekend aan de belanghebbende.

4.4. Motivering uitspraak op bezwaar

Wanneer de uitspraak op bezwaar niet voldoende is gemotiveerd, levert dit een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel op¹⁵⁷, hetgeen in beroep aanleiding kan geven tot vernietiging van de uitspraak of het onderhavige besluit.¹⁵⁸

In het belastingrecht wordt van oudsher gestreefd naar finale geschilbeslechting. De rechter kan echter ook beslissen het geschil terug te verwijzen naar het bestuursorgaan, als de verwachting bestaat dat bij heroverweging gekomen zal worden tot een ander besluit.¹⁵⁹ In beide gevallen zal een veroordeling tot vergoeding van de proceskosten volgen.¹⁶⁰ Uit de jurisprudentie blijkt dat zelfs wanneer de bestreden uitspraak niet vernietigd wordt maar in stand blijft, een schending van de motiveringsplicht door het bestuursorgaan tot veroordeling in de proceskosten en vergoeding van griffierecht kan leiden.¹⁶¹ In onderdeel 5.3.1 wordt uitgebreider ingegaan op de mogelijkheid van terugverwijzen.

4.4.1. Motivering: black box

In dit verband noemen wij in het bijzonder de zogenoemde 'black box'-jurisprudentie. Door voortschrijdende techniek vindt de waardebepaling plaats door middel van steeds geavanceerdere berekeningsmodellen. Deze modellen analyseren alle ingevoerde verkoopcijfers en andere gegevens (bijvoorbeeld over de afstand tot voorzieningen, mogelijk overlast gevende elementen zoals windmolens, etc) en rekenen op basis daarvan uit welke onderdelen relevant zijn voor de waarde van de objecten. Het model zelf bepaalt dus hoeveel met welke factoren rekening gehouden moet worden voor de waardebepaling. Dat zijn meer elementen en mogelijk ook andere elementen dan nu in de

¹⁵⁵ HR 18 april 2003, nr. 37.790, ECLI:NL:HR:2003:AF7495.

¹⁵⁶ HR 29 januari 2016, nr. 15/02441, ECLI:NL:HR:2016:114; het betreft de toepassing van art. 8:72 lid 3 Awb.

¹⁵⁷ Rb Alkmaar 19 april 2012, nr. 343701/ CV EXPL 07-3455, ECLI:NL:RBALK:2012:BW5450.

¹⁵⁸ *Kamerstukken II 1988/89*, 21 221, nr. 3, p. 108 (MvT).

¹⁵⁹ Zie art. 8:72 lid 4 Awb.

¹⁶⁰ HR 18 april 2003, nr. 37.790, ECLI:NL:HR:2003:AF7495.

¹⁶¹ Bijv. Hof Amsterdam 3 juli 2006, nr. 04/02234, ECLI:NL:GHAMS:2006:AY3391.

wet vermeld en verplicht op het taxatieverslag opgenomen zijn. Volgens de makers (en op basis van controleberekeningen) van deze nieuwe modellen is het waardeniveau hiermee nauwkeuriger vast te stellen en benaderen de met de modellen berekende WOZ-waardes de marktwaarde beter dan vroeger.

Maar dit betekent niet dat de heffingsambtenaar hier beter of gemakkelijker mee wordt. In bezwaar en beroep moet namelijk nog steeds worden bewezen dat de WOZ-waarde van een individuele woning niet te hoog of te laag is vastgesteld en of met de door belanghebbende aangedragen waardebepalende factoren voldoende rekening is gehouden bij de waardering. Daarbij geldt dat op het taxatieverslag drie vergelijkingsobjecten moeten worden vermeld, met enkele aanvullende objectgegevens. Het model houdt echter met veel meer verkoopcijfers en andere gegevens rekening bij de waardering. Als de heffingsambtenaar de rechter wil overtuigen van de juistheid van de vastgestelde waarde, zal hij inzicht moeten geven in de wijze waarop het model de WOZ-waarde van de individuele woning heeft berekend. En dat is niet zo eenvoudig, omdat het model dat doet op basis van algoritmes die het zelf ontwikkelt (middels kunstmatige intelligentie).

Op de gemeente rust de verplichting om het genomen besluit te motiveren en daaruit voortvloeiend de verplichting om de gegevens die relevant zijn geweest bij de besluitvorming te delen met de belanghebbende¹⁶² en met de rechter¹⁶³. De Hoge Raad heeft in de zogenoemde 'black box'-uitspraak hierover meer specifiek geoordeeld¹⁶⁴:

'Op zichzelf terecht betoogt middel 1 dat de in artikel 7:4, lid 2, Awb opgenomen verplichting tot het ter inzage leggen van de op de zaak betrekking hebbende stukken zich niet kan uitstrekken tot informatie die het bestuursorgaan zelf niet kan raadplegen.

Indien echter een door het bestuursorgaan genomen besluit geheel of ten dele het resultaat is van een geautomatiseerd proces - zoals de modelmatige waardebepalings in het kader van de uitvoering van de Wet WOZ - en de belanghebbende de juistheid van de bij dat geautomatiseerde proces gemaakte keuzes en van de daarbij gebruikte gegevens en aannames wil controleren en zo nodig gemotiveerd betwisten, moet het bestuursorgaan zorgdragen voor de inzichtelijkheid en controleerbaarheid van die keuzes, aannames en gegevens. Zonder die inzichtelijkheid en controleerbaarheid dreigt een ongelijkwaardige procespositie van partijen te ontstaan. Een belanghebbende kan in geval van besluitvorming op basis van een computerprogramma dat vanuit zijn perspectief is te beschouwen als een zogenoemde "black box" immers niet controleren op basis waarvan tot een bepaald besluit wordt gekomen (vgl. Afdeling Bestuursrechtspraak RvS 17 mei 2017, nrs. 201600614 e.a., ECLI:NL:RVS:2017:1259, AB 2017/91, rechtsoverweging 14.3). Dit heeft ook te gelden indien die informatie (nog) niet is neergelegd in op de zaak betrekking hebbende stukken.

In het oordeel van het Hof ligt besloten dat de grondstaffels het resultaat zijn van de hiervoor bedoelde keuzes, aannames en gegevens. Dit uitgangspunt geeft niet blijk van een onjuiste rechtsopvatting en is voor het overige van feitelijke aard en niet onbegrijpelijk. Hiervan uitgaande heeft het Hof kennelijk en, gelet op hetgeen in de vorige alinea is overwogen, terecht

¹⁶² Het taxatieverslag o.g.v. art. 40 Wet WOZ en in bezwaar de op de zaak betrekking hebbende stukken o.g.v. art. 7:4 Awb.

¹⁶³ De op de zaak betrekking hebbende stukken o.g.v. art. 8:42 Awb en nadere inlichtingen op verzoek van de rechter o.g.v. art. 8:45 Awb.

¹⁶⁴ HR 17 augustus 2018, nr. 17/01448, ECLI:NL:HR:2018:1316.

aangenomen dat de heffingsambtenaar had moeten zorgdragen voor de inzichtelijkheid en controleerbaarheid daarvan. Voor zover middel 1 van een andersluidende opvatting uitgaat, faalt het daarom.'

Uit deze uitspraak blijkt dus, dat de heffingsambtenaar inzicht dient te verschaffen in de door het model gebruikte gegevens en de keuzes en aannames die het model heeft gemaakt bij de waarde-bepaling. Op de een of andere manier moet de heffingsambtenaar deze gegevens uit het model in-zichtelijk maken voor de belanghebbende.

Zo oordeelde rechtbank Rotterdam bijvoorbeeld, dat het door de heffingsambtenaar gehanteerde stijgingspercentage niet voldoende gemotiveerd is door enkel te verwijzen naar de 'permanente marktanalyse' waaruit het percentage zou volgen.¹⁶⁵

4.5. Bewaken termijnen

In verband met de mogelijkheid voor belanghebbende om een dwangsom te vorderen van de hef-fingsambtenaar indien hij niet binnen de wettelijke termijn op het bezwaar beslist, is het van belang uitspraak te doen vóór het einde van deze termijn.

Tevens is het van belang de voortgang in de bezwaarfase te bewaken in verband met de mogelijk-heid voor belanghebbende om in beroep te verzoeken om een immateriële schadevergoeding we-gens overschrijding van de redelijke beslistermijn.

Zie voor de inhoud van beide regelingen onderdeel 2.2.

Een voortvarende behandeling van een ingediend bezwaar of beroep is één van de waarborgen die voortvloeien uit artikel 6 EVRM. Lid 1, eerste volzin, van dit artikel luidt:

'Bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de ge-grondheid van een tegen hem ingestelde vervolging heeft een ieder recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en on-partijdig gerecht dat bij de wet is ingesteld.'

Ook vanuit dit internationaal erkende recht op een eerlijk proces dienen WOZ-procedures dus bin-nen een redelijke termijn te worden behandeld.

4.5.1. Actieve houding noodzakelijk

Om de voortgang van de bezwaarprocedure te bewaken is een actieve, leidende rol van de heffings-ambtenaar noodzakelijk.

De wettelijke termijn voor het afhandelen van het bezwaar eindigt aan het einde van het kalender-jaar en de redelijke termijn voor het afhandelen van het bezwaar bedraagt zes maanden. Indien de gemeente wil voorkomen dat ze een vergoeding verschuldigd wordt wegens overschrijding van de (redelijke) termijn, zal de heffingsambtenaar binnen zes maanden moeten beslissen op het be-zwaar.

Binnen deze termijn moet de heffingsambtenaar het volgende doen:

¹⁶⁵ Rb Rotterdam 16 september 2020, nr. 19/5532, ECLI:NL:RBROT:2020:8088.

1. Beoordelen van de ontvankelijkheid van het bezwaar¹⁶⁶;
2. Eventueel gelegenheid bieden voor herstel van vormverzuimen¹⁶⁷;
3. Nagaan of er een derde-belanghebbende is en zo ja deze informeren¹⁶⁸;
4. Controleren van de aan de WOZ-waardering ten grondslag liggende gegevens;
5. Opvragen relevante gegevens met gebruikmaking van informatiebevoegdheden;
6. Beoordelen van de argumenten van belanghebbende;
7. Indien om een hoorzitting is verzocht¹⁶⁹:
 - a. afspraak inplannen voor hoorzitting
 - b. ter inzage leggen/toesturen van de op de zaak betrekking hebbende stukken¹⁷⁰;
 - c. houden van de hoorzitting; en
 - d. verslag maken van de hoorzitting¹⁷¹;
8. Schrijven van de uitspraak op bezwaar.

Deze handelingen zullen, zeker nu de bezwaarafhandeling in WOZ-zaken een massaal proces is, gestroomlijnd moeten worden. Om een beslissing binnen de termijn mogelijk te maken, zullen de werkprocessen gestandaardiseerd moeten worden en zal de timing van bovengenoemde onderdelen in onderlinge samenhang afgestemd moeten worden. De VNG heeft hiertoe voor WOZ en gemeentelijke belastingen een handleiding geschreven.¹⁷² Het Ministerie van BZK heeft in het kader van het project 'prettig contact met de overheid' in 2014 een handleiding gepubliceerd, die handvatten bevat over een correcte bezwaarafhandeling in het algemene bestuursrecht.¹⁷³

Tijd om af te wachten en om stil te zitten na ontvangst van het bezwaarschrift is er gezien de te verrichten handelingen en gezien de wettelijke en redelijke termijn niet. Met name het recht van belanghebbende om op verzoek te worden gehoord komt in de knel indien met het maken van een afspraak daartoe tot het einde van de termijn wordt gewacht. De heffingsambtenaar mag niet afzien van het horen, indien de tijd begint te dringen. Niet-horen leidt in zo'n geval in principe tot een veroordeling in de proceskosten, wegens schending van de hoorplicht. Zie hierover uitgebreider onderdeel 4.3.

4.6. Conclusie mogelijkheden in bezwaarfase

In dit hoofdstuk is geïnventariseerd welke normen er gelden bij de bezwaarafhandeling en welke mogelijkheden de gemeente binnen deze normen heeft om de verschuldigdheid en de hoogte van de vergoeding van kosten aan de belanghebbende in verband met de WOZ-procedure te voorkomen

¹⁶⁶ Zie art. 6:5 Awb. Hieronder valt ook het controleren van de geldigheid van een volmacht, zie hierover A.P. Monsma, 'Notitie doorlopende volmacht in belastingprocedures van gemeenten', ESBL: Rotterdam 2020, te downloaden van <https://www.eur.nl/esl/research/research-institutes/esbl/themadossiers/overig>.

¹⁶⁷ Art. 6:6 Awb.

¹⁶⁸ Rb Den Haag 27 mei 2019, nr. 18/5699, ECLI:NL:RBDHA:2019:6261 en zie <https://www.waarderingskamer.nl/hulpmiddelen-gemeenten/tegengesteld-belang-in-woz-zaken/>

¹⁶⁹ Art. 7:2 lid 1 Awb jo art. 25 lid 1 AWR.

¹⁷⁰ Art. 7:4 lid 2 Awb en zie onderdeel 4.2.2.

¹⁷¹ Art. 7:7 Awb. De vorm van het verslag is vrij; dit mag bijvoorbeeld ook in de uitspraak op bezwaar worden opgenomen.

¹⁷² VNG, Syllabus 'Een effectieve aanpak in bezwaar en beroep', d.d. najaar 2015, te downloaden van https://vng.nl/files/vng/syllabus_bezwaar-en-beroep.pdf.

¹⁷³ Ministerie van BZK, 'Professioneel behandelen van bezwaarschriften. Handleiding voor het oplossingsgericht behandelen van bezwaarschriften', Den Haag: Ministerie van BZK 2014, te downloaden van <https://prettigcontactmetdeoverheid.nl/bibliotheek/documenten/besluitvorming-bezwaarprocedures>.

en/of te beperken voor zover deze vergoedingen zien op de bezwaarfase enerzijds en latere procedurefasen anderzijds.

Indien het bezwaar of beroep gegrond wordt verklaard, zal de heffingsambtenaar in de regel de proceskosten van de belanghebbende moeten vergoeden. Redenen voor gegrond-verklaring kunnen van materieelrechtelijke aard zijn – de WOZ-beschikking is inhoudelijk onjuist gebleken – of van formeelrechtelijke aard – er kleven formele gebreken aan de besluitvorming. In de bezwaarfase heeft de gemeente invloed op beide soorten gebreken.

Ook op de vergoedingen die de gemeente mogelijk moet betalen wegens overschrijding van de (redelijke) beslistermijn heeft de gemeente invloed.

4.6.1. Materieelrechtelijke gebreken herstellen en voorkomen: gegevensuitwisseling

De gemeente heeft in bezwaar diverse bevoegdheden om de juistheid van de WOZ-beschikking te controleren. Het gaat daarbij om *informatiebevoegdheden*, waarbij in voorkomende gevallen ook gebruik kan worden gemaakt van de *informatiebeschikking*. Daarnaast bestaat de mogelijkheid van een *in pandige opname*. Maar ook tijdens de *hoorzitting* kunnen gegevens worden uitgewisseld.

Vroegtijdige gegevensuitwisseling geeft de heffingsambtenaar de gelegenheid om eventuele materieelrechtelijke gebreken reeds in de bezwaarfase te herstellen, zodat deze niet later in beroep alsnog tot vernietiging van het besluit leiden (zeeffunctie van de bezwaarfase). Ook kan dit de bewijspositie van de heffingsambtenaar versterken.

Met de nieuw verkregen gegevens kan de gemeente haar administratie bijwerken. Dit kán tot gevolg hebben dat de WOZ-beschikking moet worden aangepast (verbeterd). Dan is wel een proceskostenvergoeding voor de bezwaarfase verschuldigd, maar kan mogelijk een beroepsprocedure of kostenvergoeding in beroep worden voorkomen. Met de gegevensuitwisseling wordt tegelijkertijd de bewijspositie van de heffingsambtenaar versterkt. Met de juiste gegevens kan de heffingsambtenaar zijn besluit immers beter motiveren. Ook in het geval de WOZ-beschikking in bezwaar aangepast moet worden, levert de gegevensuitwisseling nog een voordeel op, omdat de heffingsambtenaar hierdoor in beroep een betere bewijspositie krijgt. Dit geldt in versterkte mate voor de informatiebeschikking, nu bij het onherroepelijk worden daarvan omkering en verzwaring van de bewijslast van belanghebbende optreedt.

Gebruik maken van de informatiebevoegdheden in de bezwaarfase is extra van belang, omdat deze bevoegdheden niet meer gelden in de beroepsfase. In de bezwaarfase kan de heffingsambtenaar dus nog gegevens inwinnen die relevant zijn voor de WOZ-waardering.

4.6.2. Formeelrechtelijke gebreken voorkomen: horen en motivering

Bij de bezwaarafhandeling moet de gemeente aan diverse zorgvuldigheidseisen voldoen. Het betreft meer in het bijzonder de *motivering* van het besluit, het *horen* van de belanghebbende op zijn verzoek en in verband met het horen het *ter inzage leggen van de op de zaak betrekking hebbende stukken*. Ook kan gedacht worden aan het actief in de procedure *betrekken van derde-belanghebbenden*. Het niet voldoen aan deze zorgvuldigheidseisen kan in beroep leiden tot een veroordeling tot vergoeding van de proceskosten.

Met betrekking van de motivering geldt in bezwaar, dat op verzoek het taxatieverslag moet worden verstrekt (motivering van de WOZ-beschikking) en dat de uitspraak op bezwaar moet worden gemotiveerd. Deze motivering moet duidelijk en begrijpelijk zijn. Daarbij geldt ingevolge de zogenoemde 'black box'-jurisprudentie, dat de heffingsambtenaar moet zorgdragen voor de inzichtelijk-

heid en controleerbaarheid van de keuzes, aannames en gegevens die het computermodel heeft gebruikt bij de WOZ-waardering van de betreffende onroerende zaak.

Een andere waarborg voor een zorgvuldige bezwaarafhandeling is het recht van belanghebbende om te worden gehoord op zijn verzoek. Hiermee samenhangend bestaat het recht om voorafgaand aan de hoorzitting de op de zaak betrekking hebbende stukken in te zien. De gemeente is niet verplicht deze stukken toe te sturen, maar dit kan vanwege het bevorderen van de voortgang van de bezwaarafhandeling wel aan te raden zijn. Het achterwege laten van het horen, terwijl de belanghebbende hierom heeft verzocht, leidt doorgaans (behoudens uitzonderingen) tot een veroordeling tot vergoeding van de proceskosten door de rechter in de beroepsfase. Mede hierom is het voor de heffingsambtenaar van groot belang te voldoen aan de eisen omtrent het horen, gesteld in wet en jurisprudentie. Zie voor meer gedetailleerde informatie onderdeel 4.3.

Rechtbank Den Haag heeft, in navolging van de argumenten van de Hoge Raad¹⁷⁴, geoordeeld dat de heffingsambtenaar vanwege de eis van een zorgvuldige bezwaarafhandeling verplicht is de bij hem bekende derde-belanghebbenden in de gelegenheid te stellen zich desgewenst over het voorliggende geschil uit te laten.¹⁷⁵ Dit kan bijvoorbeeld door de derde-belanghebbende de gelegenheid te geven bij de hoorzitting aanwezig te zijn, of door de derde-belanghebbende tenminste te informeren over het aanhangige bezwaar.¹⁷⁶ De rechtbank verbond overigens geen consequenties aan het niet in de procedure betrekken van de derde-belanghebbende door de gemeente, nu de rechtbank hem de gelegenheid heeft geboden als procespartij aan het geding deel te nemen.

4.6.3. Termijnoverschrijding voorkomen

In de bezwaarfase bestaat voor de belanghebbende de mogelijkheid om een dwangsom te vorderen van de heffingsambtenaar, indien hij te laat op het bezwaar beslist. In de beroepsfase bestaat vervolgens de mogelijkheid voor belanghebbende om te verzoeken om een immateriële schadevergoeding wegens het overschrijden van de redelijke beslistermijn.

In verband met deze mogelijke vorderingen is het van belang het bezwaar van de belanghebbende voortvarend te behandelen en de termijnen hiervoor te bewaken. Er is geen tijd om stil te zitten, gezien de stappen die de heffingsambtenaar moet zetten voor een zorgvuldige afhandeling van het bezwaar:

¹⁷⁴ HR 20 maart 2020, nr. 19/03823, ECLI:NL:HR:2020:468 en HR 13 september 2019, nr. 18/00010, ECLI:NL:HR:2019:1315.

¹⁷⁵ Rb Den Haag 27 mei 2019, nr. 18/5699, ECLI:NL:RBDHA:2019:6261.

¹⁷⁶ Zie de notitie van de Waarderingskamer op <https://www.waarderingskamer.nl/hulpmiddelen-gemeenten/tegengesteld-belang-in-woz-zaken/>.

1. Beoordelen van de ontvankelijkheid van het bezwaar;
2. Eventueel gelegenheid bieden voor herstel van vormverzuimen;
3. Nagaan of er een derde-belanghebbende is en zo ja, deze informeren;
4. Controleren van de aan de WOZ-waardering ten grondslag liggende gegevens;
5. Opvragen relevante gegevens met gebruikmaking van informatiebevoegdheden;
6. Beoordelen van de argumenten van belanghebbende;
7. Indien om een hoorzitting is verzocht:
 - a. afspraak inplannen voor hoorzitting
 - b. ter inzage leggen/toesturen van de op de zaak betrekking hebbende stukken;
 - c. houden van de hoorzitting; en
 - d. verslag maken van de hoorzitting;
8. Schrijven van de uitspraak op bezwaar.

De werkprocessen van de gemeente moeten zodanig ingericht en gestroomlijnd worden, dat de bezwaarafhandeling zorgvuldig en binnen de termijnen kan geschieden. Daarbij is een (pro-)actieve houding van de gemeente wenselijk. De beschikbare tijd moet effectief worden gebruikt.

5. Beroepsfase

In dit onderdeel worden de volgende vragen beantwoord:

- **Welke normen gelden voor de gemeente in de beroepsfase?**
- **Welke ruimte heeft de gemeente daarbinnen om doelmatig te handelen en eventuele proceskostenvergoedingen in deze en latere procedurele fases te voorkomen?**
- **Zijn er voorbeelden van andere gemeenten te noemen?**

5.1. Van verlengde besluitvorming naar geschilbeslechting: regierol naar rechter

Belangrijk verschil met de bezwaarfase is dat de heffingsambtenaar in beroep niet meer de regie voert over de procedure. Er is geen sprake meer van een verlengde beslistermijn, waarbij de heffingsambtenaar zijn initiële besluit heroverweegt. Er is nu sprake van geschilbeslechting, waarbij de heffingsambtenaar één van de partijen is. De rechter heeft in beroep de leidende rol.

De heffingsambtenaar kan in beroep geen gebruik meer maken van de informatiebevoegdheden genoemd in de AWR.¹⁷⁷ In plaats daarvan heeft de rechter diverse bevoegdheden om de informatie op te vragen die relevant is voor de beslissing in de procedure.

Zo kan de rechter bijvoorbeeld een zogenoemde descente (opname ter plaatse) doen (in uitzonderlijke gevallen)¹⁷⁸ of vragen om nadere inlichtingen en stukken¹⁷⁹ en bij het niet overleggen van de gevraagde gegevens daaraan de consequenties verbinden die haar geraden voorkomen¹⁸⁰.

Deze gewijzigde rol maakt het des te meer van belang dat de heffingsambtenaar in de voorafgaande fases (vaststelling besluit en bezwaar) zoveel mogelijk relevante gegevens verzamelt. In beroep heeft de heffingsambtenaar veel minder invloed op de verzameling van informatie.

De heffingsambtenaar blijft wel bevoegd tot het sluiten van een compromis met de belanghebbende. Hiermee kan de heffingsambtenaar een ultieme poging doen om het geschil te beëindigen voordat de rechter eraan te pas komt. Indien overeenstemming met de belanghebbende wordt bereikt, zal de belanghebbende het beroep doorgaans intrekken, zodat verdere proceskostenvergoedingen in verband met het beroep worden voorkomen. De heffingsambtenaar zal daarbij wel een vergoeding moeten betalen voor reeds verrichte proceshandelingen door de gemachtigde en het door belanghebbende betaalde griffierecht, maar een proceskostenvergoeding in verband met de zitting bij de rechtbank en een eventueel hoger beroep wordt hiermee voorkomen.

5.1.1. *Proceskostenvergoeding en schadevergoeding*

In beroep is voor de toekenning van een proceskostenvergoeding relevant of de kosten door de belanghebbende in verband met het beroep redelijkerwijs gemaakt zijn. Verwijtbaarheid aan de kant van het bestuursorgaan is in beroep, anders dan in bezwaar, niet noodzakelijk voor het toekennen van een proceskostenvergoeding.¹⁸¹ Dat de kosten redelijkerwijs gemaakt zijn wordt aan-

¹⁷⁷ HR 10 februari 1988, nr. 23.925, BNB 1988/160.

¹⁷⁸ art. 8:50 en 8:51 Awb.

¹⁷⁹ Art. 8:27, 8:28, 8:30, 8:44 en 8:45 Awb.

¹⁸⁰ Art. 8:31 Awb.

¹⁸¹ Art. 8:75 Awb en zie bijv. Rb. Noord-Nederland 19 december 2019, 16/3945, ECLI:NL:RBNNE:2019:5233. Zie ook HR 24 augustus 1995, nrs. 30 416 en 30 500, BNB 1996/124 en 125 over het voorheen geldende en – behoudens de verwijzing naar art. 7:15 Awb – gelijklopende artikel 5a Wet ARB.

genomen indien het beroep gegrond wordt verklaard, maar ook bij andere dicta (ongegrond, niet-ontvankelijk, niet-bevoegd) kan de rechter besluiten een proceskostenvergoeding toe te kennen aan de belanghebbende. Het beroep zal in ieder geval gegrond worden verklaard, indien het besluit waartegen het beroep zich richt (in dit geval de uitspraak op bezwaar) wordt vernietigd. Redenen voor een gegrond beroep kunnen van materieelrechtelijke aard zijn (de WOZ-waarde is onjuist vastgesteld) of van formeelrechtelijke aard (schending formele of zorgvuldigheidseisen). In het navolgende zullen beide categorieën worden besproken (onderdelen 5.2 en 5.3).

Voor de toekenning van een schadevergoeding wegens het overschrijden van de redelijke beslistermijn in de beroepsfase is relevant of de redelijke termijn van 2 jaar (voor bezwaar en beroep tezamen) wordt overschreden. In hoger beroep bedraagt de termijn 2 jaar, evenals in beroep in cassatie. In onderdeel 5.4 wordt hierop nader ingegaan.

5.2. Materieelrechtelijke oorzaak gegrond beroep - bewijslastverdeling

In beroep is de uitspraak op bezwaar in geschil. De rechter toetst of dit besluit in stand kan blijven. De uitspraak op bezwaar kan niet in stand blijven indien er gebreken aan kleven. Die gebreken kunnen van materieelrechtelijke aard en van formeelrechtelijke aard zijn.

Materieelrechtelijke gebreken zijn gebreken aan de WOZ-beschikking die in geschil is. Die gebreken kunnen bijvoorbeeld bestaan uit een onjuiste objectafbakening, een onjuiste tenaamstelling, of een onjuiste waarde. Als er gebreken kleven aan de WOZ-beschikking zal de rechter het beroep gegrond verklaren en in verband daarmee doorgaans de heffingsambtenaar opdragen de proceskosten te vergoeden.

In WOZ-zaken rust de bewijslast ten aanzien van de juistheid van de vastgestelde WOZ-beschikking in eerste instantie op de heffingsambtenaar (zie onderdeel 2.1.1 over de drietrapsraket). De heffingsambtenaar is dus aan zet.

De motivering door de heffingsambtenaar is hierbij cruciaal. De heffingsambtenaar zal aannemelijk moeten maken dat de vastgestelde WOZ-waarde (of de na bezwaar nader vastgestelde WOZ-waarde) niet te hoog (of te laag) is. Dit kan door het indienen van een verweerschrift, waarin de WOZ-waardering van het specifieke object wordt toegelicht. Het bijvoegen van een taxatierapport kan daarbij helpen. Aan de rechter zal moeten worden getoond dat het object volgens de regels in de Wet WOZ is gewaardeerd, dat rekening is gehouden met de specifieke objectkenmerken en andere voor de waardering relevante omstandigheden.

Daar waar de motivering van de uitspraak op bezwaar te kenschetsen is als een plicht van formeelrechtelijke aard (procedureregulering in de bezwaarfase), wordt een eventuele onvoldoende motivering van de WOZ-waarde in beroep geschaard onder de materieelrechtelijke oorzaken voor een gegrond beroep. Dit hangt samen met het andere karakter van de beroepsfase, waarbij de rechter een oordeel velt over de juistheid van de WOZ-beschikking en de heffingsambtenaar één van de partijen is. Bij een onvoldoende motivering kan de WOZ-beschikking niet in stand blijven.

5.2.1. Bewijzen in het licht van de grieven van de wederpartij

De motivering door de heffingsambtenaar zal door de rechter worden beoordeeld in het licht van hetgeen de wederpartij naar voren heeft gebracht. Bij de motivering van de WOZ-waarde zal de heffingsambtenaar dus ook moeten ingaan op de grieven die de wederpartij naar voren heeft gebracht. Het komt er voor de heffingsambtenaar op aan, dat hij kan laten zien dat er bij de waardering rekening is gehouden met verschillen tussen de betreffende woning en de gebruikte referen-

tiewoningen en met specifieke omstandigheden die de waarde beïnvloeden. Bij de motivering hoort dat de heffingsambtenaar voor de rechter inzichtelijk maakt *op welke wijze* rekening is gehouden met verschillen en waardebepalende factoren. Hierbij is van belang dat de rechter geen taxateur is, zodat de uitleg ook zonder taxatie-technische kennis begrijpelijk moet zijn.

In de praktijk blijkt dat dit laatste, het aantonen op welke wijze met verschillen rekening is gehouden, nog wel eens ontbreekt. De enkele stelling dat de taxateur met verschillen rekening heeft gehouden, zonder dat inzichtelijk wordt gemaakt hoe dat dan is gedaan, is – bij betwisting door de belanghebbende – niet voldoende voor het slagen van de bewijsvoering door de heffingsambtenaar. De keuzes die de taxateur heeft gemaakt bij de waardering moeten gemotiveerd naar voren worden gebracht. Ditzelfde geldt voor de aannames en inschattingen die de taxateur bij zijn waardering hanteert.

In verband met de stellingen van de wederpartij zal de heffingsambtenaar moeten ingaan op de juistheid en steekhoudendheid van de door belanghebbende genoemde feiten en argumenten. Indien de belanghebbende feiten stelt die de heffingsambtenaar niet weerspreekt, staan deze feiten immers in rechte vast. Indien de belanghebbende argumenten noemt waar de heffingsambtenaar niet inhoudelijk op ingaat, zal de rechter hier zelfstandig een oordeel over vellen. Dit kan leiden tot het oordeel dat de heffingsambtenaar niet slaagt in zijn bewijslast.

5.2.2. *Black box*

In beroep zal de heffingsambtenaar de rechter ervan moeten overtuigen dat de WOZ-waarde niet te hoog (of te laag) is vastgesteld. Er zal moeten worden gemotiveerd dat de vastgestelde waarde in lijn ligt met gerealiseerde verkoopprijzen van vergelijkbare woningen rond de waardepeildatum en dat met verschillen tussen de woning en de vergelijkingsobjecten voldoende rekening is gehouden bij de waardering.

Nu de WOZ-waarde tegenwoordig modelmatig wordt bepaald, door middel van het gebruik van computermodellen, zal door de heffingsambtenaar inzicht moeten worden gegeven hoe dat computermodel de WOZ-waarde van de individuele woning heeft berekend. Dat is nog niet eenvoudig, omdat de computermodellen gebruik maken van veel meer gegevens dan oorspronkelijk gebeurde bij een handmatige waardebeoordeling. Ook worden meer gegevens gebruikt dan nu in de wet vermeld als waardebepalende elementen. Daarnaast maken de computermodellen gebruik van kunstmatige intelligentie om te bepalen welke factoren in welke mate waardebepalend zijn voor de verschillende soorten objecten. De berekening van de WOZ-waarde door zo'n computermodel kan aldus lijken op een 'black box'. Zie over dit onderwerp tevens onderdeel 4.4.1.

De heffingsambtenaar heeft de taak om inzichtelijk en controleerbaar te maken hoe dat model te werk is gegaan bij de waardebeoordeling en welke keuzes, aannames en gegevens het computermodel heeft gemaakt en gebruikt bij de waardebeoordeling. Zonder die inzichtelijkheid en controleerbaarheid dreigt namelijk een ongelijkwaardige procespositie van partijen te ontstaan.¹⁸²

¹⁸² HR 17 augustus 2018, nr. 17/01448, ECLI:NL:HR:2018:1316.

Voorbeeld 'black box': grondprijzen in computermodel

Hof Arnhem-Leeuwarden (29 september 2020, nr. 19/01132, ECLI:NL:GHARL:2020:7952) oordeelde over de WOZ-waarde van een woning in de gemeente Vijfheerenlanden. Belanghebbende had verzocht om overlegging van de grondstaffel, om de waarde die aan de percelen grond van de referentieobjecten is toegekend te kunnen verifiëren en om inzicht te kunnen krijgen in de uitsplitsing van de transactiecijfers in prijzen per m², m³, en bijgebouwen. De heffingsambtenaar verklaarde dat de grondprijzen van de referentieobjecten zijn ontleend aan in het geautomatiseerde systeem opgeslagen gegevens. Het Hof oordeelt met verwijzing naar het 'black box'-arrest dat niet valt in te zien dat de heffingsambtenaar die gegevens niet in de vorm van een staffel zou kunnen overleggen. Vervolgens oordeelt het hof: *'Aangezien belanghebbende uitdrukkelijk om inzage heeft verzocht en de heffingsambtenaar heeft nagelaten dat inzicht te verschaffen, kan niet worden beoordeeld of de WOZ-waarde van de woning met de transactiecijfers van de referentieobjecten op een deugdelijke wijze is onderbouwd. Reeds hierom is de heffingsambtenaar niet geslaagd in de op hem rustende bewijslast en is de vastgestelde WOZ-waarde niet aannemelijk gemaakt.* Het hof verklaart het beroep gegrond en veroordeelt de heffingsambtenaar tot vergoeding van de proceskosten in de bezwaar- en beroepsfase.

Gevolg van het niet inzichtelijk maken van de waardebepaling door het computermodel is dus dat de heffingsambtenaar niet slaagt in zijn bewijslast (trap 1 van de raket), zodat het beroep gegrond wordt verklaard en de heffingsambtenaar een proceskostenvergoeding verschuldigd wordt.

5.2.3. Verschijnen ter zitting

In verband met de bewijslastverdeling is aan te raden dat de heffingsambtenaar altijd ter zitting verschijnt, het liefst vergezeld van de taxateur die het taxatierapport heeft opgemaakt (indien van toepassing). Niet verschijnen betekent dat de rechter af gaat op de stukken in het dossier en dat eventuele vragen die de rechter nog heeft voor de heffingsambtenaar ter zitting niet beantwoord kunnen worden. In verband met de WOZ-drietrapraket kan het gevolg daarvan zijn dat de rechter oordeelt dat de heffingsambtenaar niet in zijn bewijslast slaagt. Bij wel verschijnen ter zitting is het voor de bewijsvoering van belang dat de heffingsambtenaar en de taxateur het dossier goed kennen en adequaat op de vragen van de rechter antwoord geven. Het komt helaas nog regelmatig voor, dat dit niet het geval is.

5.3. Formeelrechtelijke oorzaken gegrond beroep

Er kunnen behalve materieelrechtelijke ook formeelrechtelijke redenen zijn waarom de rechter de uitspraak op bezwaar vernietigt. Deze formeelrechtelijke oorzaken zijn gelegen in schending van procedureregels in de bezwaarfase. Deze procedureregels omvatten bijvoorbeeld het bieden van een hersteltermijn bij vormverzuim, maar ook de motiveringsplicht. Deze formeelrechtelijke eisen zijn reeds besproken in voorgaande hoofdstukken, maar zijn in beroep dus relevant voor het oordeel van de rechter.

Daarnaast gelden ook in beroep procedureregels, zoals het tijdig toesturen van de op de zaak betrekking hebbende stukken en het tijdig indienen van een verweerschrift.¹⁸³ Op het naleven van deze regels zal de rechter eveneens toezien.

5.3.1. *Formeelrechtelijke gebreken uitspraak op bezwaar: mogelijkheid terugverwijzen*

Wanneer de uitspraak op bezwaar niet voldoende is gemotiveerd, levert dit een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel op¹⁸⁴, hetgeen in beroep aanleiding kan geven tot vernietiging van de uitspraak of het onderhavige besluit.¹⁸⁵ Ook andere schendingen van procedureregels in de bezwaarfase, zoals het ten onrechte achterwege laten van een hoorzitting of het niet ter inzage leggen van de op de zaak betrekking hebbende stukken, kunnen aanleiding vormen voor vernietiging van de uitspraak op bezwaar.

De rechter kan hierbij beslissen het geschil terug te verwijzen naar het bestuursorgaan, als de verwachting bestaat dat bij heroverweging gekomen zal worden tot een ander besluit.¹⁸⁶ Daar kan bijvoorbeeld sprake van zijn als de belanghebbende niet is gehoord of feitenonderzoek niet afdoende is gepleegd.¹⁸⁷ Uit de parlementaire geschiedenis blijkt echter wel, dat zoveel mogelijk gestreefd wordt naar finale geschilbeslechting.¹⁸⁸ De bestuursrechter zal daarom terughoudend zijn met terugverwijzen en de zaak veelal zelf afdoen.¹⁸⁹

Van terugverwijzen kan ook worden afgezien als er in beroep wel een deugdelijke motivering wordt gegeven en het niet aannemelijk is dat het bestuursorgaan bij terugverwijzen tot een ander oordeel zal komen. De belanghebbende is dan niet benadeeld door de gebrekkige of ontbrekende motivering.¹⁹⁰ De Hoge Raad heeft geoordeeld dat onder omstandigheden in een dergelijk geval wel vergoeding van proceskosten plaats vindt.¹⁹¹

Indien de rechter over onvoldoende feitelijke gegevens beschikt om finaal te kunnen beslissen, bestaat er aanleiding om het geschil terug te verwijzen naar het bestuursorgaan. De bezwaarfase herleeft dan, zodat de benodigde gegevensuitwisseling kan geschieden en het bestuursorgaan met de nieuwe gegevens opnieuw op het bezwaar kan beslissen.

Behalve tot vernietiging met terugverwijzen of finale beslissing kan de rechter ook besluiten tot vernietiging met in stand lating van de rechtsgevolgen van het besluit.¹⁹² Het beroep wordt dan gegrond verklaard en het bestuursorgaan wordt daarbij in de regel veroordeeld tot vergoeding van griffierecht en de proceskosten.

¹⁸³ Art. 8:42 lid 1 Awb.

¹⁸⁴ Rb Alkmaar 19 april 2012, nr. 343701/ CV EXPL 07-3455, ECLI:NL:RBALK:2012:BW5450.

¹⁸⁵ *Kamerstukken II 1988/89*, 21 221, nr. 3, p. 108 (MvT).

¹⁸⁶ Zie art. 8:72 lid 4 Awb.

¹⁸⁷ HR 18 april 2003, nr. 37.790, ECLI:NL:HR:2003:AF7495.

¹⁸⁸ *Kamerstukken II*, 2010-2011, 32 450, nr. 8, p. 59-61 (behandeling van de Wet Aanpassing Bestuursprocesrecht).

¹⁸⁹ Zie art. 8:41a Awb.

¹⁹⁰ Ex art. 6:22 Awb en nr. 37790, HR 18 april 2003, ECLI:NL:HR:2003:AF7495.

¹⁹¹ HR 18 april 2003, nr. 37.790, ECLI:NL:HR:2003:AF7495.

¹⁹² Zie art. 8:72 lid 3 Awb. Dit kan bijvoorbeeld beslist worden op basis van proceseconomische overwegingen. Deze beslissing moet gemotiveerd worden: CRvB 3 februari 1999, nr. 96/11020 AAW/WAO, JB 1999/72.

Uit de jurisprudentie blijkt dat zelfs wanneer de bestreden uitspraak niet vernietigd wordt maar in stand blijft, een schending van de motiveringsplicht door het bestuursorgaan tot veroordeling in de proceskosten en vergoeding van griffierecht kan leiden.¹⁹³

Voorbeeld proceskosten wegens schending motiveringsplicht

Rechtbank Haarlem (11 mei 2007, nr. 06/11137, ECLI:NL:RBHAA:2007:BG5302) vindt in de onvoldoende motivering van de uitspraak op bezwaar aanleiding om de heffingsambtenaar van de gemeente Haarlemmermeer te veroordelen tot het vergoeden van de proceskosten van zowel het bezwaar als het beroep. De rechtbank oordeelt: *‘De rechtbank stelt vast dat verweerder bij zijn uitspraak op bezwaar de waarde van zes objecten heeft verminderd. Slechts bij drie objecten heeft verweerder een –summiere – onderbouwing gegeven, bij andere objecten ontbreekt iedere motivering.’* Naar het oordeel van de rechtbank voldoet de uitspraak op bezwaar daarom niet aan het motiveringsvereiste. Tot een integrale kostenvergoeding leidt dit niet, maar wel wordt een vergoeding toegekend op basis van het Bpb.

Een ander voorbeeld is te vinden in een vergelijkbare uitspraak van Hof Amsterdam uit 2008.¹⁹⁴ Ook in een uitspraak van het Hof Den Bosch uit datzelfde jaar wordt de inspecteur veroordeeld in de proceskosten.¹⁹⁵

5.3.2. *Formeelrechtelijke aspecten beroepsprocedure*

In de beroepsfase houdt de rechter toezicht op een correct verloop van de procedure, nu de rechter de regierol heeft. De heffingsambtenaar heeft daar weinig invloed op. Wel kan de heffingsambtenaar klagen, indien de rechter bepaalde procedureregels of zorgvuldigheidsnormen niet in acht neemt. Denk daarbij aan het schenden van het beginsel van hoor en wederhoor en het daaruit voortvloeiende recht om te reageren op door de wederpartij ingebrachte stukken.

Waar de heffingsambtenaar wel invloed op heeft in de beroepsfase is het tijdig en gemotiveerd naar voren brengen van zijn standpunt met betrekking tot de voorliggende casus. Behalve het taxatierapport is van belang zoveel mogelijk bewijzen en stukken te overleggen die relevant zijn voor de beoordeling van het geschil. Te denken valt daarbij aan bijvoorbeeld het verslag van de hoorzitting, eventuele nadere communicatie per mail, de opgevraagde bewijzen, een verslag van een inpandige opname, de grondstaffels, foto's van het object, de directe omgeving en eventuele waardebepalende elementen, eventuele gegevens uit overheidsregisters over relevante omstandigheden zoals bodemverontreiniging, etcetera.

Zie ook onderdeel 4.2 over de op de zaak betrekking hebbende stukken. Het gaat dan om alle stukken die van belang kunnen zijn voor de beoordeling van het geschil. Deze stukken moeten door de heffingsambtenaar in beroep aan de rechtbank worden toegezonden op grond van artikel 8:42, eerste lid van de Awb.

De rechter kan aan het niet voldoen aan de verplichting te verschijnen, inlichtingen te geven, stukken over te leggen of mee te werken aan een deskundigenonderzoek de gevolgtrekkingen verbind-

¹⁹³ Bijv. Hof Amsterdam 3 juli 2006, nr. 04/02234, ECLI:NL:GHAMS:2006:AY3391.

¹⁹⁴ Hof Amsterdam 19 november 2008, nr. 07/00658, ECLI:NL:GHAMS:2008:BG5154.

¹⁹⁵ Hof Den Bosch 31 oktober 2008, nr. 07/00519, ECLI:NL:GHSHE:2008:BH0227.

den die hem geraden voorkomen.¹⁹⁶ Dit kan bijvoorbeeld een veroordeling in de vergoeding van de proceskosten zijn, ook indien het initiële besluit in stand blijft.¹⁹⁷

Tegelijkertijd kan het niet voldoen aan het verzoek om stukken in te dienen leiden tot het oordeel dat de heffingsambtenaar niet slaagt in de op hem rustende bewijslast ten aanzien van de juistheid van de WOZ-waarde. In dat geval zal het beroep gegrond worden verklaard, hetgeen eveneens leidt tot een veroordeling tot proceskostenvergoeding.

Een weigerachtige proceshouding kan bovendien gevolgen hebben voor de duur van de procedure en daarmee voor het overschrijden van de redelijke beslistermijn, zie hierna onderdeel 5.4.

5.4. Bewaken termijnen

In de beroepsfase heeft de heffingsambtenaar niet zelf meer de regierol, zodat aansturen op een tijdige beslissing lastiger is dan in eerdere procesfasen. Toch heeft de heffingsambtenaar wel in enige mate invloed op de snelheid van het proces. Zo kan de heffingsambtenaar bij ontvangst van het bericht dat beroep is ingediend voortvarend handelen door meteen de op de zaak betrekking hebbende stukken op te sturen.

Ook het tijdig – dat wil zeggen binnen de termijn die de rechtbank hiervoor geeft – indienen van een verweerschrift helpt bij het bewaken van de beslistermijn. Het komt helaas nog regelmatig voor, dat een verweerschrift pas wordt ingediend indien de zitting reeds gepland is. Bij het indienen van een verweerschrift binnen de tiendagentermijn zal de heffingsambtenaar moeten afwachten of dit stuk geaccepteerd wordt, omdat het accepteren van een te laat ingediend stuk in strijd met de goede procesorde kan zijn.¹⁹⁸ Overigens wordt een te laat ingediend stuk vaak wel toegelaten, zeker ingeval de belanghebbende wordt vertegenwoordigd door een professionele rechtsbijstandverlener, maar van een verweerschrift dat eerder is ingediend is behandeling zeker.

5.4.1. *Gevolgen overschrijding redelijke termijn: vergoeding immateriële schade, griffierechten en proceskosten*

De redelijke termijn voor geschilbeslechting bedraagt 2 jaar voor het geding in eerste aanleg inclusief de bezwaarfase (waarbij voor de bezwaarfase een redelijke termijn van 6 maanden geldt), 2 jaar voor het hoger beroep en 2 jaar voor de cassatieprocedure. Uit Europese jurisprudentie over artikel 6 EVRM volgt dat bij overschrijding van de redelijke termijn, behoudens bijzondere omstandigheden, spanning en frustratie als grond voor vergoeding van immateriële schade wordt verondersteld. In navolging van deze jurisprudentie hebben de Nederlandse hoogste bestuursrechters gezamenlijk een overzichtsarrest gewezen, waarin bovengenoemde redelijke termijnen zijn bepaald en waarin enkele uitgangspunten zijn geformuleerd voor de toekenning van de betreffende immateriële schadevergoeding.¹⁹⁹ Voor wat betreft de vraag wie deze schade moet vergoeden aan belanghebbende, gelden de volgende vuistregels:

¹⁹⁶ Art. 8:31 Awb.

¹⁹⁷ Zie de uitspraken van Hof Den Bosch over het overleggen van de grondstaffels: Hof Den Bosch 10 februari 2017, nr. 15/01429, ECLI:NL:GHSHE:2017:501, bevestigd door HR 17 augustus 2018, nr. 17/01448, ECLI:NL:HR:2018:1316 en Hof Den Bosch 13 april 2017, nr. 15/00910, ECLI:NL:GHSHE:2017:1625, bevestigd door HR 14 september 2018, nr. 17/02520, ECLI:NL:HR:2018:1619.

¹⁹⁸ Art. 8:58 lid 1 en 8:108 lid 1 Awb.

¹⁹⁹ ABRvS 29 januari 2014 (Grote Kamer), nr. 201302106/1/A2, ECLI:NL:RVS:2014:188.

1. Het bestuursorgaan moet alle schade vergoeden indien de termijnoverschrijding uitsluitend aan hem is toe te rekenen;
2. De Staat moet alle schade vergoeden indien de termijnoverschrijding uitsluitend is toe te rekenen aan de rechter; en
3. Het bestuursorgaan en de Staat moeten naar rato van de toerekenbaarheid van de termijnoverschrijding aan respectievelijk de bezwaarfase en de beroepsfase (in maanden) de schade vergoeden, indien de termijnoverschrijding zowel aan het bestuursorgaan als aan de rechter is toe te rekenen.

Als bijzondere omstandigheden, waaronder geen schadevergoeding verschuldigd wordt, of waaronder de redelijke termijn verlengd wordt, noemt de Grote Kamer: a. de ingewikkeldheid van de zaak; b. de wijze waarop de zaak door het bestuursorgaan en de rechter is behandeld (denk aan het eventueel inschakelen van een deskundige) en c. het processuele gedrag van de belanghebbende. Ook noemt de Grote Kamer het voorbeeld van een proefprocedure, waarbij andere, vergelijkbare geschillen worden aangehouden totdat een definitief oordeel is uitgesproken.

Zie voor een voorbeeld van weigering van schadevergoeding vanwege het processuele gedrag van de belanghebbende de uitspraken van Hof Den Haag van 22 februari 2019.²⁰⁰

Voorbeeld verlenging redelijke termijn wegens complexiteit

Rechtbank Rotterdam oordeelde in haar uitspraak van 26 februari 2019 (nr. 16/8202, ECLI:NL:RBROT:2019:1476) over de WOZ-beschikking van een woon/zorgcomplex in Sliedrecht met een totale perceelsoppervlakte van 213.079 m², waarop onder andere dagbestedingsruimten en woonpaviljoens zijn gelegen. Eerder in de procedure waren onder andere de objectafbakening, de waarde en de toepassing van artikel 220e Gemeentewet aan de orde, maar in beroep draaide het uitsluitend nog om de vraag of conform artikel 220a Gemeentewet sprake is van een woning of van een niet-woning, hetgeen relevant is voor het toepasselijke ozb-tarief. De rechtbank verklaart het beroep ongegrond en oordeelt vervolgens over de door belanghebbende verzochte schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke beslistermijn. In de complexiteit van de zaak vindt de rechtbank aanleiding de redelijke termijn met een half jaar te verlengen, zodat de schadevergoeding € 500,- lager wordt vastgesteld dan zonder de verlenging.

De Hoge Raad heeft in 2016 in vervolg op de uitspraak van de Grote Kamer een overzichtsarrest gewezen, waarin hij diverse vraagpunten in belastingzaken nader uitwerkt.²⁰¹ Uit dit arrest volgt onder meer, dat indien de rechter het (hoger) beroep dan wel het beroep in cassatie op zichzelf beschouwd ongegrond acht, maar wel een vergoeding van immateriële schade wegens overschrijding van de redelijke termijn (met overeenkomstige toepassing van artikel 8:73 Awb) toekent, er aanleiding bestaat eveneens het griffierecht en de proceskosten te vergoeden.²⁰² Dit geldt ook indien de immateriële schadevergoeding in een afzonderlijke uitspraak (art. 8:73 lid 2 Awb) wordt

²⁰⁰ Hof Den Haag 22 februari 2019, nrs. 18/00961 t/m 18/00963, ECLI:NL:GHDHA:2019:676 en nr. 18/00844, ECLI:NL:GHDHA:2019:670.

²⁰¹ HR 19 februari 2016, nr. 14/03907, ECLI:NL:HR:2016:252.

²⁰² De Hoge Raad verwijst hierbij naar zijn eerdere uitspraak van 20 maart 2015, nr. 14/01332, ECLI:NL:HR:2015:660.

uitgesproken. De vergoeding van griffierechten en proceskosten wordt op de volgende wijze verdeeld over het bestuursorgaan en de Staat:

1. Het bestuursorgaan moet alle kosten vergoeden indien de termijnoverschrijding uitsluitend aan hem is toe te rekenen;
2. De Staat moet alle kosten vergoeding indien de termijnoverschrijding uitsluitend is toe te rekenen aan de rechter; en
3. Het bestuursorgaan en de Staat moeten ieder de helft van de kosten vergoeden, indien de termijnoverschrijding zowel aan het bestuursorgaan als aan de rechter is toe te rekenen.

Deze verdeling is dus anders dan de verdeling van de immateriële schadevergoeding. Zie voor een voorbeeld van beide berekeningen in één procedure de uitspraak van Rechtbank Noord-Holland van 30 oktober 2020²⁰³, waarin de immateriële schadevergoeding voor 3/16 wordt toegerekend aan de heffingsambtenaar en voor 13/16 aan de Staat, maar de vergoeding van griffierechten en proceskosten aan beide partijen voor de helft wordt toegerekend.

5.5. Conclusie mogelijkheden in beroepsfase

In de beroepsfase heeft de gemeente beduidend minder mogelijkheden dan in de bezwaarfase om invloed uit te oefenen op de verschuldigdheid en hoogte van vergoedingen aan de belanghebbende in verband met de beroepsprocedure.

In beroep komt het aan op een goede motivering: de heffingsambtenaar moet in het licht van de argumenten van de belanghebbende met zijn motivering aannemelijk maken dat de WOZ-waarde juist is vastgesteld. Dit kan door middel van het indienen van schriftelijke stukken, zoals het verweerschrift en een taxatierapport, maar ook door middel van de mondelinge toelichting tijdens de zitting. In het kader van de 'black-box'-jurisprudentie heeft de heffingsambtenaar bovendien de taak om inzichtelijk en controleerbaar te maken welke keuzes, aannames en gegevens het geautomatiseerde waarderingsmodel heeft gemaakt en gebruikt bij de waardebeoordeling. Op vragen van de rechter zal de heffingsambtenaar adequaat moeten reageren, zeker gezien de bewijslastverdeling (WOZ-drietrapraket). Verschijnen op de zitting is in dit kader erg belangrijk.

Op formeelrechtelijk gebied geldt, dat de heffingsambtenaar de door de rechter gevraagde stukken (op de zaak betrekking hebbende stukken, verweerschrift, eventueel nadere informatie) moet verstrekken, binnen de termijn die de rechter hiervoor geeft. Een weigerachtige proceshouding kan tot hogere proceskostenvergoeding leiden.

Op het gebied van het bewaken van de termijnen heeft de heffingsambtenaar in beroep weinig invloed, omdat de rechter hier aan zet is. Wel kan de heffingsambtenaar zorgen voor een tijdige (binnen de door de wet en de rechter gestelde termijnen) aanlevering van de gevraagde stukken.

²⁰³ Rb Noord-Holland 30 oktober 2020 , nr. 19/4162, ECLI:NL:RBNHO:2020:8892.

B. Belemmeringen wet- en regelgeving

Het tweede deel van het onderzoek betreft de vraag of de geldende regelgeving belemmeringen oplevert voor de gemeente om met haar juridische handelen en werkwijze invloed te kunnen uitoefenen op de hoogte van de proceskostenvergoedingen en personeelskosten in WOZ-procedures te verminderen. Daartoe luidt de onderzoeksvraag:

Zijn er onderdelen van wet- en regelgeving en jurisprudentie aan te wijzen die ervoor zorgen dat gemeenten geen of weinig invloed kunnen uitoefenen op de verschuldigdheid en hoogte van de uit te betalen proceskostenvergoedingen en schadevergoedingen in WOZ-procedures?

De veroordeling tot vergoeding van proceskosten en schade zou immers vermijdbaar moeten zijn.

1. Fase vaststellen WOZ-waarde

In hoofdstuk 3 van deel A hebben we onderzocht welke normen voor de gemeente in de fase van het vaststellen van de WOZ-waarde een relatie hebben met de vergoeding van kosten aan belanghebbenden in latere fases. In verband met de latere formeel- en materieelrechtelijke oorzaken van een gegrond bezwaar of beroep betreft het de gegevensverzameling, het voeren van vooroverleg en de motivering van de WOZ-beschikking.

1.1. Gegevensverzameling

Voor wat betreft de gegevensverzameling staan de gemeente voldoende instrumenten ter beschikking, doordat de heffingsambtenaar diverse informatiebevoegdheden toekomen op grond van de wet. De betreffende bepalingen in de AWR zijn van toepassing verklaard op de WOZ-uitvoering via artikel 30 van de Wet WOZ.

Of van deze bevoegdheden gebruik gemaakt wordt, in welke mate en op welke manier, is aan de gemeente zelf om te beslissen. Daarbij geldt ten aanzien van de informatiebeschikking, dat deze niet steeds praktisch hanteerbaar is.²⁰⁴ Nadeel van het gebruik van dit instrument is de vertragende werking. Tegelijkertijd biedt het instrument in sommige gevallen wel het voordeel van de omkering en verzwaring van de bewijslast ten aanzien van de gevraagde informatie. Wellicht dat er nader onderzoek kan worden gedaan naar de toepassing van deze bevoegdheid in WOZ-procedures, of praktische handvatten hiertoe kunnen worden uitgewerkt door de VNG of LVLB.

1.2. Vooroverleg en voormelding

Voor wat betreft het voeren van vooroverleg staan de gemeente voldoende instrumenten ter beschikking. De wet werkt hier niet belemmerend.

Het sluiten van een vaststellingsovereenkomst als onderdeel van het vooroverleg is in de praktijk nuttig gebleken en de wettelijke randvoorwaarden werken hierbij niet onnodig belemmerend.

Ook staat de huidige wettelijke regeling de mogelijkheid van het doen van een voormelding toe en kan een nuttige manier zijn om belanghebbenden vroegtijdig te betrekken bij de besluitvorming en

²⁰⁴ J.K. Lanser, 'De informatiebeschikking in de WOZ; probaat middel of procedurevertrager?', gepubliceerd op LinkedIn d.d. 8 september 2020, ook te downloaden van <https://www.vandenbosch-partners.nl/publicaties/> en G.J.M.E. de Bont, 'Schaf de informatiebeschikking af', opinie in NTFR 2020/1116.

om gegevens uit te kunnen wisselen die relevant zijn voor de WOZ-waardering.²⁰⁵ Blijkens evaluaties is de voormelding effectief in de zin dat vroegtijdig gegevens uitgewisseld worden en het aantal ingediende WOZ-bezwaren erdoor afneemt. De voormeldingen hebben echter niet geleid tot minder bezwaarschriften via NCNP-bedrijven.²⁰⁶ De evaluatierapporten dateren van 2013 en 2014; wellicht is het goed om de evaluatie een keer te herhalen om de effecten op de lange termijn te onderzoeken.

1.3. Motivering WOZ-beschikking

Op het punt van de motivering van de WOZ-beschikking bestaan wel wettelijke belemmeringen. Wettelijk verplicht is de motivering via het taxatieverslag, waarvan de vorm en inhoud in nadere regelgeving is vastgelegd. De gemeente heeft niet de mogelijkheid hiervan af te wijken. Wel heeft de gemeente de mogelijkheid om *naast* dit taxatieverslag een nadere uitleg te verstrekken.

Knelpunt van het huidige taxatieverslag is dat de inhoud ervan niet meer aansluit bij de huidige wijze van waardebeoordeling. Tegenwoordig worden de WOZ-waarden bepaald via een geautomatiseerd proces, door middel van computermodellen. Deze computermodellen worden gevoed met meer gegevens dan in het huidige taxatieverslag genoemd als relevante elementen voor de waardebeoordeling. De computermodellen berekenen, door gebruik te maken van kunstmatige intelligentie, namelijk zelf welke data relevant zijn voor het waardeniveau en voor de waarde van de te taxeren objecten. Volgens de verplichte kwaliteitscontrole van de waardering via kengetallen leidt deze wijze van taxeren tot waarden die nauwkeuriger aansluiten bij de waarde in het economische verkeer (marktwaaarde) die de Wet WOZ als waardebegrip voorschrijft. Het taxatieverslag blijft hier als het ware bij achter: de gegevens die de heffingsambtenaar hierop moet vermelden geven maar beperkt weer hoe de waarde precies is bepaald. Dat leidt tot moeilijkheden bij de motivering van het besluit (de WOZ-beschikking).

Er zijn reeds ontwikkelingen gaande om dit knelpunt te verhelpen. De Waarderingskamer is bezig met het ontwikkelen van een nieuw taxatieverslag dat dan in de regelgeving zal worden vastgelegd. Ook hebben enkele gemeenten het initiatief genomen om een digitaal taxatieverslag te ontwikkelen, via een app. Zo wordt gepoogd de wettelijk verplichte motivering meer in lijn te brengen met de huidige wijze van WOZ-waardebeoordeling. De gemeente Rotterdam kan zelf bepalen of zij de informatieverstrekking aan belanghebbenden op dit punt voldoende vinden. Uitgebreidere uitleg van de totstandkoming van de WOZ-beschikking en de daaraan ten grondslag liggende gegevens in het concrete geval kan bezwaren voorkomen. De informatie moet dan wel juist zijn en gericht op het betreffende WOZ-object. Incorrecte informatie of informatie die te algemeen is geformuleerd, zal belanghebbende juist kunnen aanzetten tot het maken van bezwaar.

1.4. Conclusie belemmeringen in fase vaststellen WOZ-waarde

Gezien het voorgaande beschikt de heffingsambtenaar over voldoende informatiebevoegdheden om relevante gegevens op te kunnen vragen over de te waarderen onroerende zaken. Met betrekking tot de informatiebeschikking zou nader onderzoek gedaan kunnen worden en praktische handvat-

²⁰⁵ Zie voor een handreiking KING, Handreiking e-WOZ (Voormelding WOZ), versie 1.0, te downloaden van https://www.vngrealisatie.nl/sites/default/files/2017-09/170927%20Handreiking%20e-WOZ_V1.0_DEF.pdf.

²⁰⁶ VNG, 'WOZ voormelding. Resultaten fase 2 Tilburg' d.d. 18 juni 2013, te downloaden van https://vng.nl/files/vng/woz_voormelding_fase_2_tilburg_-_resultaten_v1.1.pdf en Onderzoekscentrum Drechtsteden, 'Doorbraak WOZ 2014, Ervaringen en effecten van een nieuwe ronde', te downloaden van <https://docplayer.nl/11262922-Doorbraak-woz-2014-ervaringen-en-effecten-van-een-nieuwe-ronde.html>.

ten kunnen worden gegeven voor de toepassing in WOZ-zaken, bijvoorbeeld door de VNG of de LVLB.

Voor wat betreft het voeren van vooroverleg staan de gemeente voldoende instrumenten ter beschikking. De wet werkt hier niet belemmerend. Met betrekking tot de voormelding zou een nieuwe evaluatie kunnen worden gedaan om de effecten op de lange termijn te meten.

Voor wat betreft de motivering van de WOZ-beschikking bestaat een knelpunt in het wettelijk voorgeschreven taxatieverslag. Om dit knelpunt weg te nemen wordt momenteel door de Waarderingskamer een nieuw model taxatieverslag ontwikkeld, dat in de wet zal moeten worden opgenomen. Daarnaast zijn er initiatieven om een digitaal taxatieverslag te ontwikkelen om de WOZ-beschikking beter te kunnen uitleggen.

2. Bezwaarfase

In de bezwaarfase bestaan diverse factoren die van invloed zijn op de vermijdbaarheid van de kostenveroordeling. In hoofdstuk 4 van deel A hebben we geconstateerd dat er materieelrechtelijke en formeelrechtelijke oorzaken zijn voor een gegrond bezwaar en beroep (hetgeen bijna automatisch leidt tot een kostenveroordeling). De kans dat zo'n oorzaak zich voordoet is in WOZ-procedures niet onaanzienlijk.

2.1. Bewijspositie heffingsambtenaar

Dat houdt in de eerste plaats verband met de bewijslastverdeling en de bewijspositie van de heffingsambtenaar in WOZ-zaken. De bewijslast ten aanzien van de juistheid van de vastgestelde WOZ-waarde rust in eerste instantie op de heffingsambtenaar.²⁰⁷ Met betrekking tot de hiervoor benodigde motivering hebben we in onderdeel 1.3 reeds geconstateerd dat het wettelijke taxatieverslag een knelpunt vormt. Dit zou kunnen worden ondervangen, doordat de heffingsambtenaar los van het taxatieverslag de WOZ-waardering nader onderbouwt en uitlegt. Hierbij bemoeilijkt de huidige wijze van waardebepaling, namelijk via een geautomatiseerd proces door computermodellen, het geven van een begrijpelijke uitleg van de waardebepaling. De heffingsambtenaar zal zelf moeten doorgronden hoe het model het algemene waardeniveau heeft bepaald en hoe het model bij de waardering van het betreffende object rekening heeft gehouden met de specifieke kenmerken daarvan. Ook zal de heffingsambtenaar moeten motiveren hoe rekening is gehouden met verschillen (voor zover deze kenmerken relevant zijn voor de waarde) tussen de referentiewoningen en de betreffende woning. De enkele stelling dat het computermodel blijkens de kwaliteitsnormen zeer nauwkeurige taxaties uitvoert is daartoe niet voldoende blijkens de 'black-box'-jurisprudentie.

In het verleden is meermaals nagedacht over de moeilijkheden bij de motivering waar gemeenten in WOZ-zaken mee te maken hebben. Geopperd is bijvoorbeeld dat het computermodel gecertificeerd zou kunnen worden indien het aan wettelijke kwaliteitseisen voldoet, zodat de uitkomst van het model wordt geacht juist te zijn. Dit doet echter mogelijk af aan het recht van de burger op rechtsbescherming tegen besluiten van de overheid. Ook is de Fierensmarge ingevoerd, die beoogde recht te doen aan notie dat de marktwaarde geen exact bedrag zal zijn en een waarde binnen een bepaalde bandbreedte voldoet aan het wettelijke waardebegrip 'waarde in het economische verkeer'. Zoals bekend is de Fierensmarge door de Hoge Raad wegens strijd met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM buiten werking gesteld.²⁰⁸ Andere voorstellen zijn geweest het wettelijk vastleggen van een berekeningsmethode voor de WOZ-waarde (Formula-WOZ) en het wettelijk vastleggen van een andere bewijslastverdeling in WOZ-zaken. Ook is geopperd dat in verband met de lastige bewijspositie en de grotere kans op een kostenveroordeling in WOZ-zaken het Besluit proceskosten bestuursrecht zou moeten worden aangepast, in de zin dat voor WOZ-zaken lagere vergoedingen zouden gaan gelden. Dit wordt meegenomen in het onderzoek van de WODC naar de werkwijze van NCNP-bureaus in WOZ-procedures.²⁰⁹

Anderzijds zijn oplossingen gezocht op niet-juridisch terrein, zoals op het gebied van communicatie. Gedachte hierachter is dat indien de heffingsambtenaar de WOZ-waarde beter uitlegt en meer in contact treedt hierover met de belanghebbende, het vertrouwen in de WOZ-waardering toeneemt

²⁰⁷ Zie de uitleg van de WOZ-drietrapsraket in onderdeel 2.1.

²⁰⁸ HR 22 oktober 2010, nr. 08/02324, ECLI:NL:HR:2010:BL1943.

²⁰⁹ Zie <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/3088-no-cure-no-pay-bedrijven.aspx>.

en dit WOZ-procedures kan voorkomen of in een procedure eerder tot een oplossing gekomen kan worden. Zie voor meer informatie hierover de recente handreiking van VNG en LVLB.²¹⁰

2.2. Hoorzitting

Een andere belangrijke oorzaak voor een gegrond beroep (en dientengevolge een veroordeling in de proceskosten) in WOZ-zaken is blijkens de jurisprudentie het schenden van de hoorplicht.

De heffingsambtenaar is verplicht de belanghebbende te horen, indien hij daarom verzoekt. Doet de heffingsambtenaar niet, dan schendt hij de hoorplicht en dit leidt in beroep doorgaans tot het verschuldigd worden van een proceskostenvergoeding. Er zijn uitzonderingen te noemen op de hoorplicht. Deze zijn deels genoemd in de wet en deels in de jurisprudentie. Of aan de voorwaarden voor het afzien van de hoorzitting wordt voldaan (en de hoorplicht dus niet wordt geschonden) is niet steeds op voorhand duidelijk. Pas in beroep zal de rechter hierover een oordeel geven, waarbij hij de omstandigheden weegt. Dit betreft een volle toetsing: de rechter is niet terughoudend bij zijn oordeel of de heffingsambtenaar het horen terecht achterwege heeft gelaten.

Het verschijnen tijdens de hoorzitting levert voor (de gemachtigde van) de belanghebbende een procespunt op in het kader van de proceskostenvergoeding. Het achterwege laten van een hoorzitting leidt dus tot een besparing van de proceskostenvergoeding in WOZ-procedures met vertegenwoordiging. Het is daarom verklaarbaar dat de gemeente de hoorzitting indien mogelijk (juridisch toegestaan) achterwege laat. Tegelijkertijd dient de hoorzitting een zorgvuldige besluitvorming door de overheid, zodat het belang van het wel horen voor zowel de heffingsambtenaar als de belanghebbende groot is. Dit knelpunt wordt ons inziens niet opgelost door geen vergoeding meer toe te kennen voor het verschijnen op de hoorzitting. Het betreft kosten die daadwerkelijk worden gemaakt in verband met de bezwaarprocedure en het past binnen het systeem van het Besluit proceskosten bestuursrecht om hiervoor een tegemoetkoming in de kosten toe te kennen.

In verband met een zorgvuldige bezwaarafhandeling en een vroegtijdige oplossing van geschillen hebben wij in onderdeel 4.3 juist geopperd, dat de heffingsambtenaar in alle gevallen, dus ook zonder schriftelijk verzoek daartoe, de belanghebbende de gelegenheid kan bieden zijn bezwaar mondeling toe te lichten. Voor rijksbelastingen ligt het initiatief voor het horen volgens het Besluit fiscaal bestuursrecht 2017 reeds bij de inspecteur. Dat zou weliswaar tot hogere proceskostenvergoedingen in bezwaar kunnen leiden (alleen in het geval de belanghebbende wordt vertegenwoordigd door een professionele gemachtigde die hier nog niet zelf om had verzocht), maar zou anderszijds wel kunnen bijdragen aan een zorgvuldigere bezwaarafhandeling en verlaging van de proceskostenvergoedingen in beroep.

2.3. Termijnen

In deel A van dit onderzoek is geconstateerd dat de gemeente directe invloed heeft op de verschuldigdheid en hoogte van vergoedingen wegens overschrijding van de wettelijke en redelijke beslistermijn. Deze vergoedingen zijn met andere woorden vermijdbaar.

Met betrekking tot de wettelijke beslistermijn in WOZ-procedures merken wij op, dat deze afwijkt van de standaardtermijn in de Awb. Daar waar de Awb bepaalt dat binnen zes weken na ontvangst van het bezwaarschrift uitspraak moet worden gedaan, geldt voor lokale belastingen en WOZ-zaken

²¹⁰ VNG/LVLB, 'Communicatie inzetten om WOZ-bezwaren te beheersen. Handreiking voor gemeenten', d.d. 23 september 2020, te downloaden van <https://lvlb.nl/woz-bezwaren-en-ncnp-beheersen-met-communicatie/>.

dat de uitspraak voor het einde van het kalenderjaar waarin het bezwaarschrift is ingediend moet worden gedaan.²¹¹ Is het bezwaar in de laatste zes weken van het kalenderjaar ingediend, dan draagt de beslistermijn zes weken. Gezien de wettelijke bekendmakingstermijn voor de WOZ-beschikking (binnen 8 weken na het begin van het belastingjaar, dus pakweg eind februari) is dit een substantieel ruimere beslistermijn dan in het algemene bestuursrecht geldt. Ook voor rijksbelastingen geldt een Awb-conforme beslistermijn van zes weken. In de wetsgeschiedenis²¹² is als rechtvaardiging voor de afwijkende (langere) termijn voor lokale belastingen gegeven dat in de gemeentelijke fiscale praktijk een kortere termijn niet haalbaar is:

*'Gelet op het karakter van de bezwaarprocedures, de piekbelasting in de verzending van beschikkingen en de huidige inrichting van het gemeentelijk belastingapparaat, is een algemene afdoening binnen 13 weken voor gemeenten een niet te realiseren taakstelling. Onverkorte toepassing verklaring van de regeling op gemeenten zal derhalve in de meeste gevallen leiden tot een noodzakelijk beroep op de verlengingsregeling van een jaar. Hiermee is het belang van de burger niet gediend en wordt het ambtelijk apparaat onnodig belast met extra administratieve handelingen die de termijnverlenging met zich brengt. Ten slotte bestaat het risico van onnodige belasting van de rechterlijke macht.'*²¹³

Gezien deze voorgeschiedenis heeft de gemeente voor wat betreft de beslistermijn reeds een uitzonderingspositie en is niet de verwachting dat deze termijn door de wetgever nog verlengd zal worden. Dit zou ingaan tegen de maatschappelijke weerstand tegen de lange beslistermijn, die nu reeds bestaat.²¹⁴ Bovendien zou dit geen invloed hebben op de redelijke beslistermijn van 6 maanden. Deze termijn is immers een uitwerking van het in artikel 6 EVRM neergelegde recht van een burger op tijdige afdoening van geschillen. De immateriële schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke beslistermijn kan niet met een wetwijziging worden voorkomen.

2.4. Conclusie belemmeringen in bezwaarfase

Met betrekking tot de regelgeving in de bezwaarfase hebben we geconstateerd dat de bewijspositie van de heffingsambtenaar in WOZ-zaken een knelpunt vormt. Voor dit knelpunt zijn in de afgelopen decennia diverse oplossingen onderzocht, die alle stuiten op andere bezwaren. Wij verwachten niet dat in dit verband het 'gouden ei' gevonden zal worden. Van belang blijft ons inziens de bewijspositie te versterken zoals in deel A van dit onderzoek aangegeven.

Met betrekking tot het horen in de bezwaarfase hebben we geconstateerd dat enerzijds de eisen die hieromtrent aan de heffingsambtenaar worden gesteld complex zijn, zodat in de praktijk wellicht niet steeds op voorhand duidelijk is hoe te handelen en anderzijds de beoordeling of de hoorplicht in een specifieke situatie geschonden is pas in beroep wordt gegeven door de rechter, die dit vol toetst en daarbij alle omstandigheden van het geval meeweegt. Wellicht dat in dit kader een handreiking kan worden opgesteld door bijvoorbeeld VNG of LVLB, waarin de eisen rondom het horen nader worden uitgewerkt, uitgelegd en van praktische handvatten kunnen worden voorzien.

²¹¹ Art. 30 lid 9 Wet WOZ voor bezwaarschriften tegen de WOZ-beschikking en art. 236 lid 2 Gemeentewet voor bezwaarschriften tegen gemeentelijke heffingen.

²¹² Bij de Wet versterking fiscale rechtshandhaving,

²¹³ *Kamerstukken II* 2005-2006, 30322, nr. 3, p. 29-31. De genoemde termijn van 13 weken is later verkort naar het Awb-conforme 6 weken.

²¹⁴ Waarderingskamer, 'Onderzoek naar termijnoverschrijding bij afhandeling WOZ-bezwaren', d.d. 18 juli 2014, te downloaden van <https://www.waarderingskamer.nl/publicaties/onderzoek-naar-termijnoverschrijding-bij-afhandeling-woz-bezwaren/>.

Met betrekking tot de termijnen in de bezwaarfase hebben we geconstateerd dat de gemeente reeds een uitzonderingspositie bezit, doordat voor bezwaren tegen de WOZ-beschikking en tegen lokale belastingen een beduidend langere beslistermijn geldt dan in de Awb wordt genoemd. In deel A hebben we aangegeven dat en hoe de heffingsambtenaar invloed kan uitoefenen op de voortgang van de WOZ-procedure, teneinde de verschuldigdheid van een vergoeding wegens overschrijding van de beslistermijn te voorkomen. Een wettelijke belemmering bestaat er naar ons oordeel niet. Wellicht dat in contact met andere gemeenten 'best practices' uitgewisseld kunnen worden voor een voortvarende en zorgvuldige bezwaarafhandeling.

3. Beroepsfase

In beroep is er een drietal soorten oorzaken aan te wijzen voor een veroordeling van de heffingsambtenaar tot vergoeding van kosten en/of schade aan de belanghebbende in verband met het beroep: materieelrechtelijke gebreken aan de besluitvorming, formeelrechtelijke gebreken aan de besluitvorming en termijnoverschrijding. Op alle drie de oorzaken heeft de gemeente invloed, maar niet in dezelfde mate.

3.1. Materieelrechtelijke oorzaken: motivering en bewijspositie

In onderdeel 5.2 van deel A van dit rapport is onderzocht welke materieelrechtelijke oorzaken er bestaan voor een gegrond beroep – en daarmee van een veroordeling tot vergoeding van de proceskosten aan de belanghebbende. Voor het gegrond verklaren van het beroep bestaat in materieelrechtelijk opzicht aanleiding, indien de inhoud van de WOZ-beschikking onjuist is. Doorgaans gaat het daarbij om de hoogte van de vastgestelde WOZ-waarde. Vanwege de bewijslastverdeling in WOZ-zaken (WOZ-drietrapsraket) rust de bewijslast ten aanzien van de juistheid van de vastgestelde waarde in de eerste plaats op de heffingsambtenaar. Deze bewijspositie is niet eenvoudig, zo constateerden we hiervoor reeds onder 2.1.

Dit hangt samen met de discrepantie tussen de praktijk van massale modelmatige waardebepaling via een geautomatiseerd proces enerzijds en de individuele toets die de rechter in WOZ-procedures moet aanleggen ten aanzien van de juistheid van de WOZ-beschikking anderzijds. De wet en rechtsbescherming van de belanghebbende nopen tot een oordeel over de juistheid van de vastgestelde WOZ-waarde van een individuele onroerende zaak, waarbij alle specifieke kenmerken van die zaak een rol spelen. Bij de WOZ-waardering in zijn algemeenheid wordt uit de verkoopcijfers rond de waardepeildatum de waardebepalende elementen en een algemeen waardeniveau gedestilleerd, aan de hand waarvan alle onroerende zaken in de gemeente worden gewaardeerd. Daarbij wordt gelet op onderlinge waardeverhoudingen en zullen bijvoorbeeld rijwoningen met dezelfde objectkenmerken op hetzelfde bedrag gewaardeerd worden. Bij de individuele toets van één van die rijwoningen kan echter blijken dat de waarde van die specifieke onroerende zaak zou moeten afwijken van de waarde van de rest van de rij.

Voorbeeld eigen aankoopcijfer en WOZ-waardering

Rechtbank Rotterdam (8 januari 2020, nr. 18/6367, ECLI:NL:RBROT:2020:75) oordeelde dat de WOZ-waarde ondanks het hogere eigen aankoopcijfer toch lager vastgesteld moest worden, omdat de WOZ-waarde van 4 van de 7 identieke woningen (met behulp van het geautomatiseerde waarderingsmodel) eveneens lager was vastgesteld.

Rechtbank Midden-Nederland (19 september 2019, nr. 19/81, ECLI:NL:RBMNE:2019:4464) oordeelde dat het eigen aankoopcijfer doorgaans overeenkomst met de WEV bedoeld in de Wet WOZ. Door de waarde vast te stellen met behulp van de vergelijkingsmethode is verder volgens de rechtbank aan de hoofdregel (dat het eigen verkoopcijfer leidend is) voorbij gegaan. De rechtbank stelt de WOZ-waarde daarom lager vast.

Deze uitspraken illustreren de discrepantie tussen de modelmatig bepaalde waarde enerzijds en de beoordeling van de juistheid van de individuele WOZ-waarde anderzijds en de moeilijkheden die dit voor de bewijspositie van de heffingsambtenaar oplevert.

Een oplossing voor deze lastige bewijspositie van de heffingsambtenaar is wel gezocht, maar vooralsnog niet gevonden, zie ook onderdeel 2.1.

Toch heeft de heffingsambtenaar in beroep wel mogelijkheden om de juistheid van de vastgestelde WOZ-waarde aannemelijk te maken, bijvoorbeeld doordat een taxatierapport kan worden ingebracht, waaruit de juistheid blijkt. Ook het verweerschrift biedt de heffingsambtenaar de gelegenheid gemotiveerd toe te lichten waarom de WOZ-waarde niet onjuist is vastgesteld. Tot slot heeft de heffingsambtenaar tijdens de zitting de mogelijkheid zijn standpunten mondeling toe te lichten en antwoord te geven op de vragen die de rechter stelt over de WOZ-waardering.

3.2. Formeelrechtelijke oorzaken: tijdig gevraagde stukken indienen

Behalve formele gebreken aan de uitspraak op bezwaar – bijvoorbeeld schending van de hoorplicht of de motiveringsplicht – zijn in beroep niet veel formele gebreken aan de zijde van de heffingsambtenaar te noemen waardoor het beroep gegrond wordt verklaard. Het niet indienen van de op de zaak betrekking hebbende stukken is wellicht de belangrijkste.²¹⁵

De rechter kan aan het niet voldoen aan de verplichting te verschijnen, inlichtingen te geven, stukken over te leggen of mee te werken aan een deskundigenonderzoek de gevolgtrekkingen verbinden die hem geraden voorkomen.²¹⁶ Dit kan bijvoorbeeld een veroordeling in de vergoeding van de proceskosten zijn. Tegelijkertijd kan het niet voldoen aan het verzoek om stukken in te dienen leiden tot het oordeel dat de heffingsambtenaar niet slaagt in de op hem rustende bewijslast ten aanzien van de juistheid van de WOZ-waarde. In dat geval zal het beroep gegrond worden verklaard, hetgeen eveneens leidt tot een veroordeling tot proceskostenvergoeding.

Van knelpunten in de regelgeving op formeelrechtelijk gebied in de beroepsfase is in dit onderzoeksrapport niet gebleken.

3.3. Termijnen

In beroep kan overschrijding van de redelijke beslistermijn leiden tot een veroordeling tot vergoeding van immateriële schadevergoeding. In onderdeel 5.4 van deel A is nader ingegaan op de verschuldigheid en hoogte van deze vergoeding.

Geconstateerd is, dat de heffingsambtenaar de verschuldigheid van deze schadevergoeding kan voorkomen, door het bezwaar binnen zes maanden af te handelen. In dat geval wordt in het geheel geen schadevergoeding verschuldigd door de heffingsambtenaar, ook niet indien de rechter in beroep de redelijke beslistermijn overschrijdt. Overschrijdt de heffingsambtenaar in bezwaar wel de redelijke beslistermijn, dan wordt de immateriële schadevergoeding naar rato van de overschrijding in bezwaar en beroep verdeeld over de heffingsambtenaar en de Staat. Tevens wordt een vergoeding verschuldigd voor proceskosten en griffierechten, waarbij – indien het beroep alleen gegrond wordt verklaard vanwege de overschrijding van de redelijke termijn – deze kosten gelijkelijk worden verdeeld over de heffingsambtenaar en de Staat.

²¹⁵ Zie de uitspraken van Hof Den Bosch over het overleggen van de grondstaffels: Hof Den Bosch 10 februari 2017, nr. 15/01429, ECLI:NL:GHSHE:2017:501, bevestigd door HR 17 augustus 2018, nr. 17/01448, ECLI:NL:HR:2018:1316 en Hof Den Bosch 13 april 2017, nr. 15/00910, ECLI:NL:GHSHE:2017:1625, bevestigd door HR 14 september 2018, nr. 17/02520, ECLI:NL:HR:2018:1619.

²¹⁶ Art. 8:31 Awb.

Gezien de vermijdbaarheid en de evenredige toerekening van de schadevergoeding en eventuele bijkomende kosten levert deze regeling geen knelpunten op die door middel van wetswijziging opgelost zouden moeten worden. Daarbij geldt bovendien dat tot deze vergoedingsregeling is besloten door de Grote Kamer, ter uitvoering van het recht op een voortvarende afhandeling van een gerechtelijke procedure, welk recht voor de burger uit artikel 6 EVRM volgt. Inperking hiervan stuit ons inziens op grote juridische bezwaren.

3.4. Conclusie beroepsfase

In de beroepsfase gelden ten opzichte van de bezwaarfase geen extra knelpunten in wet- en regelgeving voor de vermijdbaarheid van de veroordeling tot vergoeding van kosten en schade aan de zijde van belanghebbende.

Belangrijkste knelpunt is de bewijspositie van de heffingsambtenaar. Dit houdt verband met de discrepantie tussen de praktijk van massale modelmatige waardebeoordeling via een geautomatiseerd proces enerzijds en de individuele toets die de rechter in WOZ-procedures moet aanleggen ten aanzien van de juistheid van de WOZ-beschikking anderzijds. Een oplossing hiervoor is in de afgelopen jaren wel gezocht, maar is vooralsnog niet voorhanden.

C. Conclusies en aanbevelingen

Uit het onderzoek is gebleken, dat de heffingsambtenaar op verschillende momenten in het WOZ-proces en op verschillende manieren op positieve wijze invloed kan uitoefenen op de verschuldigdheid en hoogte van de vergoeding die aan de belanghebbende moet worden betaald in verband met de behandeling van het tegen de WOZ-beschikking ingediende bezwaar en beroep.

In dit onderdeel benoemen wij die mogelijkheden en doen we aanbevelingen hoe de heffingsambtenaar van die mogelijkheden gebruik kan maken.

Voor een zorgvuldige WOZ-uitvoering is voldoende beschikbaarheid en vakbekwaamheid van medewerkers essentieel. Bijscholing op vakinhoudelijke kennis en communicatievaardigheden kunnen hierop een positief effect hebben. In deze samenvatting van conclusies en aanbevelingen wordt echter gefocust op de fiscaal-juridische eisen aan de procedure en worden aanbevelingen op ander vlak achterwege gelaten.

1. Fase vaststellen WOZ-beschikking

In de fase voorafgaand aan het vaststellen van de WOZ-waarde zijn er drie onderdelen te noemen die van invloed kunnen zijn op de verschuldigdheid van proceskostenvergoedingen in latere procesfasen:

1. het verzamelen van gegevens;
2. het voeren van vooroverleg; en
3. de motivering van de WOZ-beschikking.

1.1. Verzamelen van gegevens

Voor een juiste waardebeoordeling is noodzakelijk dat actief gegevens worden verzameld die voor de waardebeoordeling van belang zijn. Het betreft bijvoorbeeld objectgegevens en gegevens over verkoopprijzen. De gegevens kunnen actief worden verzameld uit voor de gemeente toegankelijke bronnen, worden opgevraagd bij derden via de formele weg van het toesturen van een inlichtingenformulier of via de informele weg van het voeren van vooroverleg. Voor het versterken van de bewijspositie ten aanzien van de gevraagde gegevens in latere procesfasen, kan gebruik worden gemaakt van de informatiebeschikking.

Aanbeveling: maak actief gebruik van de voor de gemeente toegankelijke bronnen voor de gegevensverzameling

Aanbeveling: maak actief gebruik van de inlichtingenbevoegdheden om gegevens te verzamelen

Aanbeveling: verzoek de VNG of LVLB om een handreiking te schrijven voor de praktische toepassing van de informatiebeschikking

1.2. Vooroverleg en voormelding

Het voeren van vooroverleg of het doen van een voormelding kan enerzijds helpen bij het verzamelen van de juiste objectgegevens en kan anderzijds helpen bij het bereiken van consensus over bepaalde onderdelen of uitgangspunten van/bij de WOZ-waardering.

Aanbeveling: onderzoek of de voormelding en het vooroverleg uitgebreid kunnen worden naar andere categorieën objecten/eigenaren

Aanbeveling: evalueer de voormelding nogmaals om de effecten op de lange termijn te onderzoeken

1.3. Motiveren WOZ-beschikking

Motivering van de WOZ-beschikking is verplicht. Ten minste moet het taxatieverslag ter beschikking worden gesteld. Daarbij is verstrekking via een website met toegang via DigiD niet in alle gevallen voldoende, zodat ook verstrekking op papier mogelijk moet zijn.

Een begrijpelijke uitleg over de totstandkoming van de WOZ-waarde kan helpen bij de acceptatie van de WOZ-waarde door de belanghebbenden. Daarvoor zal de uitleg moeten ingaan op de waardebepaling van het individuele object, waarbij inzichtelijk wordt gemaakt hoe met specifieke kenmerken en omstandigheden van dat object is rekening gehouden. Er zijn momenteel ontwikkelingen gaande, waarbij bijvoorbeeld een applicatie voor smartphones wordt ontwikkeld.

Een belanghebbende moet kunnen controleren of de WOZ-beschikking juist is. In dat verband heeft de belanghebbende recht op een aantal achterliggende gegevens. In bezwaar en beroep zijn dat de 'op de zaak betrekking hebbende stukken', zoals de KOUDV-factoren en gehanteerde grondstaffels. In de fase voorafgaand aan het vaststellen van de WOZ-beschikking kan hier op worden geanticipeerd door de betreffende gegevens alvast te verzamelen. Ook zou de gemeente deze gegevens actief openbaar kunnen maken. Dit scheelt in latere fases vertraging doordat de gegevens niet meer op verzoek behoeven te worden verstrekt, omdat ze reeds openbaar zijn.

Aanbeveling: verstrek het taxatieverslag op verzoek ook op papier

Aanbeveling: onderzoek de mogelijkheid van het toevoegen van een extra uitleg aan de WOZ-beschikking, waarbij nader wordt ingegaan op de waardering van het specifieke object

Aanbeveling: treed in overleg met de softwareleverancier om de in latere fases verplicht te verstrekken gegevens uit het waarderingssysteem te kunnen verzamelen

Aanbeveling: maak de in latere fases verplicht te verstrekken gegevens voor zover mogelijk actief openbaar

2. Bezwaarfase

Indien het bezwaar gegrond wordt verklaard, zal de heffingsambtenaar in de regel de proceskosten van de belanghebbende moeten vergoeden. Dit is slechts anders, indien de onrechtmatigheid van de WOZ-beschikking niet aan de heffingsambtenaar te wijten is wegens bijzondere omstandigheden.²¹⁷

Aanbeveling: ga na of er sprake is van bijzondere omstandigheden, waaronder geen proceskostenvergoeding verschuldigd is

Voor de hoogte van de proceskostenvergoeding is relevant hoeveel proceshandelingen worden verricht door de belanghebbende. De gemeente heeft hierop in enige mate invloed, bijvoorbeeld door geschillen zoveel mogelijk in een zo vroeg mogelijk stadium op te lossen.

²¹⁷ Zie onderdeel 2.1 van deel A.

Aanbeveling: los geschillen in een zo vroeg mogelijk stadium op

Het beperken van de proceskostenvergoeding in de bezwaarfase door het vaststellen van een beleidsregel is niet rechtsgeldig. Wel zou de gemeente met de dienstverleners in overleg kunnen treden over de stroomlijning van de bezwaarprocedure, waarbij ook het verzoek kan worden gedaan om in bezwaar geen taxatierapport in te dienen.

Aanbeveling: treed in overleg met de dienstverleners over de stroomlijning van de bezwaarprocedure

Aanbeveling: treed in contact met andere gemeenten om 'best practices' voor de stroomlijning van de bezwaarprocedure uit te wisselen

Redenen voor gegrond-verklaring van het bezwaarschrift kunnen van materieelrechtelijke aard zijn – de WOZ-beschikking is inhoudelijk onjuist gebleken – of van formeelrechtelijke aard – er kleven formele gebreken aan de besluitvorming. In de bezwaarfase heeft de gemeente invloed op beide soorten gebreken.

Ook op de vergoedingen die de gemeente mogelijk moet betalen wegens overschrijding van de (re- delijke) beslistermijn heeft de gemeente invloed.

2.1. Materieelrechtelijke gebreken herstellen en voorkomen

Voor een materieelrechtelijk juiste WOZ-beschikking is van belang dat bij de waardering wordt uitgegaan van de juiste objectkenmerken en overige voor de waardering relevante gegevens. Eventuele materieelrechtelijke gebreken aan de WOZ-beschikking kunnen bestaan uit²¹⁸:

1. een onjuiste tenaamstelling;
2. een onjuiste objectafbakening;
3. een onjuiste waarde, als gevolg van:
 - a. onjuist geregistreerde objectkenmerken;
 - b. onvoldoende rekening houden met specifieke kenmerken en omstandigheden;
 - c. onvoldoende rekening houden met verschillen tussen het object en de referentieobjecten;
 - d. fouten in (aannames en keuzes in) het geautomatiseerde waarderingsmodel;
 - e. het hanteren van een onjuist waardebegrip;
 - f. het hanteren van een ongeschikte waarderingmethode;
 - g. ...

De heffingsambtenaar heeft in bezwaar diverse bevoegdheden om deze punten te controleren:

- informatiebevoegdheden (waaronder de informatiebeschikking);
- in pandige opname;
- hoorzitting.

Vroegtijdige gegevensuitwisseling geeft de heffingsambtenaar de gelegenheid om eventuele materieelrechtelijke gebreken reeds in de bezwaarfase te herstellen, zodat deze niet later in beroep als-

²¹⁸ Zie ook art. 23 van de Wet WOZ, dat bepalingen bevat voor de inhoud van de WOZ-beschikking. Het niet naleven van deze voorschriften brengt volgens het tweede lid geen nietigheid van de beschikking mee.

nog tot vernietiging van het besluit en dientengevolge tot hogere proceskosten leiden (zeeffunctie van de bezwaarfase). Ook kan dit de bewijspositie van de heffingsambtenaar versterken. Dus: hoe meer informatie in de bezwaarfase wordt verzameld, hoe beter.

Gebruik maken van de informatiebevoegdheden in de bezwaarfase is extra van belang, omdat deze bevoegdheden niet meer gelden in de beroepsfase.

Aanbeveling: verzamel in bezwaar actief de voor de waardering relevante gegevens

Aanbeveling: maak in bezwaar gebruik van de informatiebevoegdheden

Aanbeveling: maak, indien het bezwaar daar aanleiding toe geeft, gebruik van de mogelijkheid van een in pandige opname

Aanbeveling: maak ter versterking van de bewijspositie gebruik van de informatiebeschikking

Aanbeveling: verzoek de VNG of LVLB om een handreiking te schrijven met praktische handvatten voor het gebruik van de informatiebeschikking

Aanbeveling: wissel tijdens de hoorzitting zoveel mogelijk relevante gegevens uit

Aanbeveling: doe een proef waarin de heffingsambtenaar de belanghebbende, ook indien die niet heeft verzocht om te worden gehoord, de gelegenheid geeft zijn bezwaar mondeling toe te lichten

2.2. Formeelrechtelijke gebreken herstellen en voorkomen

Bij de bezwaarafhandeling moet de gemeente aan diverse zorgvuldigheidseisen voldoen:

- motivering van het besluit;
- horen van de belanghebbende op zijn verzoek;
- ter inzage leggen van de op de zaak betrekking hebbende stukken voor de hoorzitting;
- actief in de procedure betrekken van derde-belanghebbenden.

Met betrekking van de motivering geldt in bezwaar, dat op verzoek het taxatieverslag moet worden verstrekt (ook op papier) en dat de uitspraak op bezwaar moet worden gemotiveerd. Deze motivering moet volledig, duidelijk en begrijpelijk zijn. In de uitspraak op bezwaar moet ingegaan worden op alle door belanghebbende naar voren gebrachte bezwaren. Hoe uitgebreider gemotiveerd het bezwaarschrift is, hoe uitgebreider de uitspraak op bezwaar ook gemotiveerd moet worden.

Aanbeveling: verstrek het taxatieverslag op verzoek ook op papier

Aanbeveling: ga in de uitspraak op bezwaar in op alle bezwaren van belanghebbende

In het belastingrecht wordt een belanghebbende slechts gehoord op zijn verzoek. De heffingsambtenaar zou er bij wijze van proef ook voor kunnen kiezen de belanghebbende ook zonder zo'n verzoek de gelegenheid te geven zijn bezwaar mondeling toe te lichten. Dit komt een zorgvuldige bezwaarafhandeling en een vroegtijdige oplossing van geschillen ten goede. Dit leidt in de meeste gevallen niet tot financiële consequenties.

Aanbeveling: doe een proef waarin de heffingsambtenaar de belanghebbende, ook indien die niet heeft verzocht om te worden gehoord, de gelegenheid geeft zijn bezwaar mondeling toe te lichten

Met de hoorzitting samenhangend bestaat het recht om de op de zaak betrekking hebbende stukken in te zien. De gemeente is niet verplicht deze stukken toe te sturen, maar dit kan vanwege het bevorderen van de voortgang en de zorgvuldigheid van de bezwaarafhandeling wel aan te raden zijn.

Aanbeveling: stuur de op de zaak betrekking hebbende stukken op verzoek op aan de belanghebbende

Aanbeveling: maak algemene waarderingsgegevens, zoals grondstaffels, actief openbaar, zodat deze niet meer op verzoek hoeven te worden verstrekt

Het achterwege laten van het horen, terwijl de belanghebbende hierom heeft verzocht, leidt doorgaans (behoudens uitzonderingen) tot een veroordeling tot vergoeding van de proceskosten door de rechter in de beroepsfase. Mede hierom is het voor de heffingsambtenaar van groot belang te voldoen aan de eisen omtrent het horen, gesteld in wet en jurisprudentie. De jurisprudentie is sterk casuïstisch en mede hierom is niet steeds op voorhand duidelijk met welke handelswijze de heffingsambtenaar in verschillende gevallen aan de hoorplicht voldoet.

Aanbeveling: verzoek de VNG of LVLB om een handreiking met praktische handvatten voor een zorgvuldige uitvoering van de hoorplicht

Rechtbank Den Haag heeft, in navolging van de argumenten van de Hoge Raad²¹⁹, geoordeeld dat de heffingsambtenaar vanwege de eis van een zorgvuldige bezwaarafhandeling verplicht is de bij hem bekende derde-belanghebbenden in de gelegenheid te stellen zich desgewenst over het voorliggende geschil uit te laten.²²⁰ Dit kan bijvoorbeeld door de derde-belanghebbende de gelegenheid te geven bij de hoorzitting aanwezig te zijn, of door de derde-belanghebbende tenminste te informeren over het aanhangige bezwaar.²²¹

Aanbeveling: ga bij de bezwaarafhandeling na of er mogelijk derde-belanghebbenden bestaan

Aanbeveling: betrek een derde-belanghebbende bij de procedure, door hem te informeren over de bezwaarprocedure en/of hem deel te laten nemen aan de hoorzitting van de bezwaarmaker

2.3. Termijnoverschrijding voorkomen

In de bezwaarfase bestaat voor de belanghebbende de mogelijkheid om een dwangsom te vorderen van de heffingsambtenaar, indien hij te laat (na 31 december of na 6 weken indien het bezwaar in de laatste 6 weken van het jaar is ingediend) op het bezwaar beslist. In de beroepsfase bestaat vervolgens de mogelijkheid voor belanghebbende om te verzoeken om een immateriële schadevergoeding wegens het overschrijden van de redelijke beslistermijn (à 6 maanden voor de bezwaarfase en 18 maanden voor de beroepsfase).

In verband met deze mogelijke vorderingen is het van belang het bezwaar van de belanghebbende voortvarend te behandelen en de termijnen hiervoor te bewaken. De volgende stappen zijn hiervoor nodig:

²¹⁹ HR 20 maart 2020, nr. 19/03823, ECLI:NL:HR:2020:468 en HR 13 september 2019, nr. 18/00010, ECLI:NL:HR:2019:1315.

²²⁰ Rb Den Haag 27 mei 2019, nr. 18/5699, ECLI:NL:RBDHA:2019:6261.

²²¹ Zie de notitie van de Waarderingskamer op <https://www.waarderingskamer.nl/hulpmiddelen-gemeenten/tegengesteld-belang-in-woz-zaken/>.

1. Beoordelen van de ontvankelijkheid van het bezwaar;
2. Eventueel gelegenheid bieden voor herstel van vormverzuimen;
3. Nagaan of er een derde-belanghebbende is en zo ja, deze informeren;
4. Controleren van de aan de WOZ-waardering ten grondslag liggende gegevens;
5. Opvragen relevante gegevens met gebruikmaking van informatiebevoegdheden;
6. Beoordelen van de argumenten van belanghebbende;
7. Indien om een hoorzitting is verzocht:
 - a. afspraak inplannen voor hoorzitting
 - b. ter inzage leggen/toesturen van de op de zaak betrekking hebbende stukken;
 - c. houden van de hoorzitting; en
 - d. verslag maken van de hoorzitting;
8. Schrijven van de uitspraak op bezwaar.

De gemeente heeft invloed op het verstrijken van de termijn. Enerzijds kan zij bezwaren met een (pro-)actieve houding voortvarend afhandelen. De werkprocessen van de gemeente moeten zodanig ingericht en gestroomlijnd worden, dat de bezwaarafhandeling zorgvuldig en binnen de termijnen kan geschieden. Bij het bieden van gelegenheid tot herstel van vormverzuimen, bij het opvragen van informatie bij de belastingplichtige en bij het inplannen van een hoorzitting kan de gemeente bijvoorbeeld (redelijke) termijnen stellen waarbinnen de belanghebbende moet reageren.

Aanbeveling: behandel een ingekomen bezwaarschrift actief en voortvarend

Aanbeveling: stel termijnen voor herstel van vormverzuim, voor het aanleveren van gegevens en voor het maken van een afspraak voor een hoorzitting

Aanbeveling: stuur de op de zaak betrekking hebbende stukken tijdig op

Aanbeveling: maak algemene waarderingsgegevens, zoals grondstaffels, actief openbaar, zodat deze niet meer op verzoek te hoeven worden verstrekt

Aanbeveling: treed in contact met andere gemeenten om 'best practices' voor een voortvarende en zorgvuldige bezwaarafhandeling uit te wisselen

Aanbeveling: doe binnen 6 maanden uitspraak, om een immateriële schadevergoeding in de beroepsfase te voorkomen

Aanbeveling: doe, als de termijn van 6 maanden niet haalbaar is, in ieder geval zo snel mogelijk uitspraak op bezwaar, om een immateriële schadevergoeding in de beroepsfase te beperken

Aanbeveling: doe binnen de wettelijke termijn uitspraak om een dwangsom in de bezwaarfase te voorkomen

Om een eventuele dwangsom wegens termijnoverschrijding in de bezwaarfase te voorkomen, kan voorts gebruik worden gemaakt van de wettelijke mogelijkheid van verdagen van de termijn. De eerste keer kan dit zonder toestemming van de belanghebbende voor 6 weken, de tweede keer kan dit alleen met toestemming van de belanghebbende.

Aanbeveling: maak op tijd gebruik van de mogelijkheden om de beslistermijn te verdagen

Indien toch een ingebrekestelling wegens termijnoverschrijding wordt gedaan door de belanghebbende, moet allereerst worden nagegaan of deze, mede gezien een eventuele verdaging van de termijn, niet prematuur is. Indien de ingebrekestelling niet prematuur is, zal om een dwangsom te voorkomen binnen 14 dagen alsnog uitspraak gedaan moeten worden. Indien deze termijn, bijvoorbeeld in verband met een alsnog in te plannen hoorzitting, te krap is voor een snelle en zorgvuldige afhandeling van het bezwaar, zou aan de belanghebbende in overleg verzocht kunnen worden de ingebrekestelling op te schorten of in te trekken. Indien de belanghebbende hiertoe niet bereid is, zal zo snel mogelijk uitspraak op bezwaar gedaan moeten worden, om de hoogte van de verschuldigde dwangsom te beperken. Tegelijkertijd moet daarbij worden voldaan aan de zorgvuldigheidseisen, omdat schending hiervan in beroep kan leiden tot een proceskostenvergoeding.

Aanbeveling: controleer bij een ingebrekestelling of deze prematuur is

Aanbeveling: doe bij een ingebrekestelling zo snel mogelijk alsnog uitspraak op bezwaar

Aanbeveling: voldoe ook bij een uitspraak na ingebrekestelling aan de zorgvuldigheidseisen, zoals horen op verzoek en motiveren van de uitspraak

Aanbeveling: indien 14 dagen te krap blijkt om zorgvuldig uitspraak op bezwaar te doen, overleg met de belanghebbende over opschorting of intrekking van de ingebrekestelling

3. Beroepsfase

In de beroepsfase heeft de gemeente beduidend minder mogelijkheden dan in de bezwaarfase om invloed uit te oefenen op de verschuldigdheid en hoogte van vergoedingen aan de belanghebbende in verband met de beroepsprocedure.

Gebreken aan de uitspraak op bezwaar kunnen immers in beroep leiden tot een proceskostenvergoeding. Op de bezwaarfase heeft de heffingsambtenaar in beroep echter geen invloed meer. Het is dus van het grootste belang dat de WOZ-beschikking in de bezwaarfase op een juiste en zorgvuldige wijze wordt heroverwogen.

Toch zijn er in de beroepsfase zelf ook elementen aan te wijzen waarbij de heffingsambtenaar invloed kan uitoefenen op de verschuldigdheid en de hoogte van de proceskostenvergoeding:

1. het herstellen en voorkomen van materieelrechtelijke gebreken;
2. het herstellen en voorkomen van formeelrechtelijke gebreken; en
3. het voorkomen van termijnoverschrijding.

Voor de hoogte van de proceskostenvergoeding is ook in de beroepsfase relevant hoeveel proceshandelingen worden verricht door de belanghebbende. De gemeente heeft hierop in enige mate invloed, bijvoorbeeld door geschillen zoveel mogelijk in een zo vroeg mogelijk stadium op te lossen. Het bereiken van een compromis voordat de zitting bij de rechtbank plaatsvindt kan bijvoorbeeld de hoogte van de proceskostenvergoeding beperken.

Aanbeveling: onderzoek voor de zitting of een compromis mogelijk is om het geschil op te lossen

3.1. Materieelrechtelijke gebreken herstellen en voorkomen

In beroep komt het aan op een goede motivering: de heffingsambtenaar moet in het licht van de argumenten van de belanghebbende met zijn motivering aannemelijk maken dat de WOZ-beschikking (en WOZ-waarde) juist is vastgesteld. Bewezen zal moeten worden:

- dat met de relevante kenmerken en omstandigheden van het individuele object is rekening gehouden bij de waardebeoordeling; en
- hoe met de verschillen tussen dit object en de referentieobjecten is rekening gehouden bij de waardebeoordeling.

Dit kan door middel van het indienen van schriftelijke stukken, zoals het verweerschrift en een taxatierapport, maar ook door middel van de mondelinge toelichting tijdens de zitting. In het kader van de 'black-box'-jurisprudentie heeft de heffingsambtenaar bovendien de taak om inzichtelijk en controleerbaar te maken welke keuzes, aannames en gegevens het geautomatiseerde waardeeringsmodel heeft gemaakt en gebruikt bij de waardebeoordeling. Op vragen van de rechter zal de heffingsambtenaar adequaat moeten reageren, zeker gezien de bewijslastverdeling (WOZ-drietrappraket). Verschijnen op de zitting is in dit kader erg belangrijk.

Aanbeveling: motiveer zo uitgebreid mogelijk dat de WOZ-beschikking juist is vastgesteld, dat met alle kenmerken en omstandigheden rekening is gehouden en hoe met verschillen tussen het object en de referentieobjecten rekening is gehouden

Aanbeveling: geef de rechter zoveel mogelijk inzicht in de door het geautomatiseerde waardeeringsmodel gebruikte gegevens, aannames en keuzes bij de waardebeoordeling

Aanbeveling: verschijn op de zitting

Aanbeveling: geef antwoord op vragen van de rechter en als dat niet meteen tijdens de zitting lukt, doe dan een bewijsaanbod

Belangrijkste knelpunt voor het voorkomen of beperken van een veroordeling tot vergoeding van proceskosten in beroep is de bewijspositie van de heffingsambtenaar. Dit houdt verband met de discrepantie tussen de praktijk van massale modelmatige waardebeoordeling via een geautomatiseerd proces enerzijds en de individuele toets die de rechter in WOZ-procedures moet aanleggen ten aanzien van de juistheid van de WOZ-beschikking anderzijds. Een oplossing hiervoor is in de afgelopen jaren wel gezocht, maar is vooralsnog niet voorhanden.

3.2. Formeelrechtelijke gebreken herstellen en voorkomen

In beroep kunnen enerzijds formeelrechtelijke gebreken die kleven aan de uitspraak op bezwaar en anderzijds formeelrechtelijke gebreken aan de zijde van de heffingsambtenaar in de beroepsprocedure leiden tot een veroordeling door de rechter tot vergoeding van proceskosten en griffierechten.

Formeelrechtelijke gebreken die kleven aan de *uitspraak op bezwaar* zijn in het vorige onderdeel reeds genoemd en betreffen met name het ter inzage leggen van de op de zaak betrekking hebbende stukken, het voldoen aan de hoorplicht en de motivering van de uitspraak op bezwaar. Deze formeelrechtelijke gebreken kunnen worden voorkomen. De hiermee gemoeide proceskosten zijn dus vermijdbaar.

Formeelrechtelijke gebreken van de heffingsambtenaar *in de beroepsprocedure* bestaan bijvoorbeeld uit het niet, niet volledig of niet tijdig verstrekken van de door de rechter gevraagde stukken

(op de zaak betrekking hebbende stukken, verweerschrift, eventueel nadere informatie). Een weigerachtige proceshouding kan bovendien tot een hogere proceskostenvergoeding leiden.

Aanbeveling: verstrek tijdig alle door de rechter gevraagde stukken en informatie

Aanbeveling: zorg voor een (pro-)actieve, meewerkende houding

3.3. Termijnoverschrijding voorkomen

Op het gebied van het bewaken van de termijnen heeft de heffingsambtenaar in beroep weinig invloed, omdat de rechter hier aan zet is. Of de redelijke termijn voor afdoening van het bezwaar en beroep (gezamenlijke termijn van 2 jaar) wordt overschreden – en de belanghebbende daardoor recht heeft op een immateriële schadevergoeding –, ligt dus deels buiten de invloedssfeer van de heffingsambtenaar. Wel kan de heffingsambtenaar zorgen voor een tijdige (binnen de door de wet en de rechter gestelde termijnen) aanlevering van de gevraagde stukken.

Aanbeveling: verstrek tijdig de door de rechter gevraagde stukken en informatie

Voor wat betreft de toekenning van een immateriële schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke beslistermijn wordt in herinnering gebracht dat de heffingsambtenaar geen schadevergoeding verschuldigd is, indien hij binnen de redelijke termijn van 6 maanden uitspraak op bezwaar heeft gedaan. Indien wel een schadevergoeding verschuldigd wordt, heeft de heffingsambtenaar in de bezwaarfase invloed op de hoogte ervan, doordat deze rechtstreeks samenhangt met de mate van termijnoverschrijding, gemeten in maanden. Zie hiervoor de conclusies en aanbevelingen in onderdeel 2.c van deel C.

Bijzondere omstandigheden kunnen de redelijke beslistermijn in bezwaar verlengen. Denk hierbij aan²²²:

- a. de ingewikkeldheid van de zaak;
- b. de wijze waarop de zaak door het bestuursorgaan en de rechter is behandeld (denk aan het eventueel inschakelen van een deskundige); en
- c. het processuele gedrag van de belanghebbende.

Indien hiervan sprake is, kan dit tot gevolg hebben dat de heffingsambtenaar geen of een lagere immateriële schadevergoeding verschuldigd wordt.

Aanbeveling: ga na of er bijzondere omstandigheden waren in de bezwaarfase die een verlenging van de redelijke termijn rechtvaardigen

Aanbeveling: voer deze bijzondere omstandigheden aan in beroep en verzoek de rechter hiermee rekening te houden bij het toekennen van de immateriële schadevergoeding

²²² Zie voor voorbeelden van bijzondere omstandigheden onderdeel 5.4. van deel A.