

De gemeenteraad van de gemeente Waalre

**Uw brief van**

**Uw kenmerk**

**Behandeld door**

Juridische Zaken / mw mr. S.G.  
Beekman

**Onderwerp**

Toezending advies

**Ons kenmerk**

2728

**Datum**

VERZONDEN - 13 FEB. 2018

Geachte gemeenteraad,

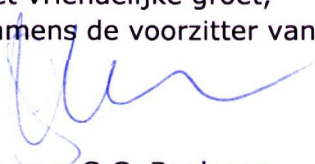
In de bijlage bij deze brief treft u het advies van de commissie bezwaarschriften aan met betrekking tot het bezwaarschrift van Meester Advocaten namens Bastion Hotel Waalre B.V. gericht tegen het besluit van de gemeenteraad van 7 november 2017, waarbij de gewijzigde begroting 2018 is vastgesteld en daarmee het tarief voor toeristenbelasting voor 2018 is vastgesteld op €3,50 per persoon per nacht en het besluit van de gemeenteraad van 19 december 2017, waarbij de Verordening toeristenbelasting 2018 gemeente Waalre is vastgesteld met daarin opgenomen het tarief van €3,50 per persoon per nacht.

Ik verzoek u om, met inachtneming van de beslistermijnen van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en het advies met uw beslissing op het bezwaarschrift aan belanghebbende(n) toe te sturen. Als uw beslissing op het bezwaarschrift afwijkt van het advies, dient u op grond van artikel 7:13, zevende lid Awb in de beslissing de reden voor die afwijking te vermelden.

Verder verzoek ik u om bijgaand formulier "terugmelding beslissing op bezwaar" ingevuld aan mij te retourneren.

Met vriendelijke groet,

Namens de voorzitter van de commissie bezwaarschriften,



mw mr. S.G. Beekman

Secretaris van de commissie bezwaarschriften

## TERUGMELDING BESLISSING OP BEZWAAR

Aan: **Secretariaat commissie bezwaarschriften**

Hierbij de terugmelding van de beslissing op bezwaar inzake:

Naam bezwaarmaker: \_\_\_\_\_

Bestreden besluit  
(onderwerp, datum en postkenmerk): \_\_\_\_\_

Het advies van de commissie d.d.: \_\_\_\_\_

Het door de commissie bezwaarschriften gegeven advies is:

- wel gevolgd.
- gedeeltelijk gevolgd; een kopie van het genomen besluit is bijgevoegd.
- niet gevolgd; een kopie van het genomen besluit is bijgevoegd.
- er is proceskostenvergoeding toegekend ten bedrage van € .....

**Het college/de raad heeft hiertoe besloten op:** \_\_\_\_\_

**Het besluit is verzonden op:** \_\_\_\_\_

Afdeling: \_\_\_\_\_

Behandelend ambtenaar: \_\_\_\_\_

## ADVIES COMMISSIE BEZWAARSCHRIFTEN

Aan: De gemeenteraad van de gemeente Waalre

Inzake: Het bezwaarschrift van Meester Advocaten namens Bastion Hotel Waalre B.V.

---

**ADVIES:** naar aanleiding van het bezwaarschrift van Meester Advocaten, namens Bastion Hotel Waalre B.V., gericht tegen het besluit van de gemeenteraad van 7 november 2017, waarbij de gewijzigde begroting 2018 is vastgesteld en daarmee het tarief voor toeristenbelasting voor 2018 is vastgesteld op €3,50 per persoon per nacht en het besluit van de gemeenteraad van 19 december 2017, waarbij de Verordening toeristenbelasting 2018 gemeente Waalre is vastgesteld met daarin opgenomen het tarief van €3,50 per persoon per nacht.

### 1. Bestreden besluit

Het bezwaarschrift richt zich tegen:

- het raadsbesluit van 7 november 2017 tot vaststelling van de gewijzigde programmabegroting 2018 en daarmee het tarief voor de toeristenbelasting voor 2018 vast te stellen op €3,50 per persoon per nacht.
- het raadsbesluit van 19 december 2017 tot vaststelling van de Verordening toeristenbelasting 2018 gemeente Waalre (hierna Verordening toeristenbelasting) met daarin opgenomen het tarief van €3,50 per persoon per nacht.

### 3. Ontvankelijkheid bezwaarschrift

Op 8 december 2017, ontvangen op 11 december 2017, heeft Meester Advocaten, namens Bastion Hotel Waalre B.V. (hierna reclamant) een bezwaarschrift ingediend. Op 22 december 2017, ontvangen op 27 december 2017, heeft reclamant een verduidelijking toegezonden.

#### *Relevante wetgeving*

Artikel 1:3 eerste lid Awb:

Onder besluit wordt verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.

Artikel 6:5 eerste lid Awb:

Het bezwaar- of beroepschrift wordt ondertekend en bevat ten minste:

- a. de naam en het adres van de indiener;
- b. de dagtekening;
- c. een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar of beroep is gericht;
- d. de gronden van het bezwaar of beroep.

Artikel 6:6 Awb:

Het bezwaar of beroep kan niet-ontvankelijk worden verklaard, indien:

- a. niet is voldaan aan artikel 6:5 of aan enig ander bij de wet gesteld vereiste voor het in behandeling nemen van het bezwaar of beroep, of

b. het bezwaar- of beroepschrift geheel of gedeeltelijk is geweigerd op grond van artikel 2:15, mits de indiener de gelegenheid heeft gehad het verzuim te herstellen binnen een hem daartoe gestelde termijn.

Artikel 8:3 Awb:

1 Geen beroep kan worden ingesteld tegen een besluit:

- a. inhoudende een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel,
- b. inhoudende de intrekking of de vaststelling van de inwerkingtreding van een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel,
- c. inhoudende de goedkeuring van een besluit, inhoudende een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel of de intrekking of de vaststelling van de inwerkingtreding van een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel.

2 Geen beroep kan worden ingesteld tegen een besluit ter voorbereiding van een privaatrechtelijke rechtshandeling.

*Toets aan de ontvankelijkheidseisen artikel 6:5 lid 1 Awb*

Beoordeeld moet worden of reclamant in zijn bezwaar kan worden ontvangen. Artikel 6:5, lid 1 Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) bepaalt dat een bezwaarschrift wordt ondertekend en tenminste bevat:

- a. De naam en het adres van de indiener;
- b. De dagtekening;
- c. Een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar of beroep is gericht;
- d. De gronden van bezwaar

Het bezwaarschrift is gericht aan het college van burgemeester en wethouders en lijkt zich te richten tegen het schrijven van het college van burgemeester en wethouders van 20 november 2017, waarbij wordt medegedeeld dat de gemeenteraad op 7 november 2017 besloten heeft om het tarief voor de toeristenbelasting met ingang van 1 januari 2018 vast te stellen op €3,50 per persoon per nacht. Het bezwaarschrift richt zich dus tot het college van burgemeester en wethouders, maar inhoudelijk lijkt het bezwaarschrift gericht te zijn tegen een raadsbesluit, namelijk de vaststelling van de begroting 2018, waarbij besloten is tot de verhoging van de toeristenbelasting. Daarnaast lijkt het bezwaarschrift zich ook te richten tot de wijziging van de Verordening toeristenbelasting die op 19 december 2017 ter besluitvorming aan de gemeenteraad voor ligt. Reclamant geeft namelijk aan dat nu er in het verleden geen toeristenbelasting werd geheven en er ook overigens maar een zeer beperkt aantal overnachtingsgelegenheden in Waalre is, er niet anders kan worden geconcludeerd dan dat het besluit om de Verordening op de toeristenbelasting vast te stellen, zich enkel en rechtstreeks richt op het Bastion Hotel Waalre B.V. Daarmee is naar mening van reclamant geen sprake van een besluit als bedoeld in artikel 8:2 aanhef en onder a van de Awb. Dit heeft tot gevolg dat artikel 8:2 aanhef en onder b Awb geen toepassing heeft. Het besluit van de gemeenteraad dient volgens reclamant gekwalificeerd te worden als een besluit als bedoeld in artikel 1:3 Awb waartegen bezwaar kan worden gemaakt. Tot slot verzoekt reclamant vergoeding van de kosten van rechtsbijstand.

Het bezwaarschrift van reclamant voldoet niet aan het genoemde van artikel 6:5 lid 1 onder c. Het is niet duidelijk tegen welke schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling, oftewel een besluit, als bedoeld in artikel 1:3, lid 1 Awb het bezwaarschrift zich richt. Op grond van artikel 6:6 aanhef en onder a Awb kan een bezwaar niet-ontvankelijk worden verklaard, indien niet is voldaan

aan de voorwaarden van artikel 6:5 Awb of aan enig ander bij de wet gesteld vereiste voor het in behandeling nemen van het bezwaar of beroep, mits reclamant in de gelegenheid is gesteld het verzuim te herstellen.

Reclamant is op 14 december 2017 in de gelegenheid gesteld zijn bezwaar te verduidelijken. Aangegeven is dat niet duidelijk is tegen welk besluit en tegen welk bestuursorgaan het bezwaarschrift zich richt.

Reclamant geeft in zijn schrijven van 22 december 2017 aan dat het bezwaarschrift zich richt tegen het besluit tot vaststelling van de verhoging van de toeristenbelasting 2018 en het hiertoe strekkende besluit om de Verordening toeristenbelasting in die zin aan te passen. Het bezwaarschrift richt zich ook tegen het besluit van 19 december 2017, waarbij de Verordening toeristenbelasting is aangepast. Daarmee richt het bezwaarschrift zich tot de gemeenteraad als besluitvormend bestuursorgaan.

De commissie zal de ontvankelijkheid van het bezwaarschrift tegen beide besluiten genomen door de gemeenteraad toetsen.

#### *Besluit tot het vaststellen van de begroting 2018*

Artikel 186 Gemeentewet en het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten schrijft voor dat elke gemeente jaarlijks begrotings- en verantwoordingsstukken moet opstellen. Uitgangspunt is dat de begroting en jaarstukken allereerst voldoen aan de informatiebehoefte van de gemeenteraad. Dit vanwege het budgetrecht dat een van de belangrijkste rechten van de gemeenteraad is. Het budgetrecht van de gemeenteraad houdt in dat het college in principe alleen uitgaven kan doen en verplichtingen kan aangaan na toestemming ofwel autorisatie van de raad. Met het vaststellen van de gemeentelijke begroting geeft de raad het college deze toestemming. De commissie merkt op dat de begroting 2018 dus een intern gericht besluit betreft, waartegen geen bezwaar en beroep openstaat. Ter onderbouwing wordt kort ingegaan op diverse uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna ABRvS).

In de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna ABRvS) van 7 februari 2007 in zaak nr. 200603663/1 (AB 2007, 235), is geoordeeld dat de enkele vaststelling van het voor bekostiging beschikbare budget in het kader van de begrotingsbehandeling in beginsel niet gericht is op rechtsgevolgen in de verhouding tussen de gemeenteraad en degenen die op bekostiging aanspraak maken en is een dergelijke beslissing niet aan te merken als een besluit, bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), waartegen ingevolge artikel 8:1, eerste lid, gelezen in samenhang met artikel 7:1, eerste lid, van deze wet bezwaar openstaat.

Ook in de uitspraak van 27 mei 2015 in zaaknr 201407686/1/A2 (ECLI:NL:RVS:2015:1662) oordeelde de ABRvS dat een raadsbesluit tot vaststelling van de begroting geen besluit is in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb. In dat besluit heeft de raad de begroting van baten en lasten voor het jaar 2013 en de eerste begrotingswijziging 2013 vastgesteld, kennisgenomen van de meerjarenramingen 2014-2016 en besloten om de verhoging van de belastingen voor 2013 in een afzonderlijk voorstel voor de wijzigingen van alle belastingverordeningen nader uit te werken, volgens de uitgangspunten in de paragraaf lokale heffingen.

Onder verwijzing naar de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 12 maart 2008 (ECLI:NL:CBB:2008:BC6324) overweegt de Afdeling dat begrotingsbesluiten in privaatrechtelijke zin geen verbintenissen voor derden in het leven roepen en in publiekrechtelijke zin geen rechten of plichten voor derden creëren. Een vastgestelde begroting verplicht het college niet tot het doen van uitgaven of werven van inkomsten. Dit is onder bijzondere omstandigheden anders, zoals in die gevallen waarin met het vaststellen van de begroting in feite sprake is van een (weigering van) subsidieverlening of de vaststelling van een subsidieplafond. Vergelijk ook de uitspraken van de ABRvS van 23 mei 2007, in zaak nr. 200607779/1 en van 4 maart 2009, in zaak nr. 200804118/1.

Van dergelijke bijzondere omstandigheden is de commissie hier niet gebleken. De begroting 2018 is naar mening van de commissie dus niet aan te merken als een besluit, bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), waartegen bezwaar en beroep openstaat.

#### *Besluit tot het vaststellen van de Verordening toeristenbelasting*

Het bezwaarschrift gericht tegen de Verordening toeristenbelasting is prematuur ingediend, namelijk voor de besluitvorming op 19 december 2017. Gelet op hetgeen bepaald in artikel 6:10 lid 1 sub b Awb is het bezwaarschrift op grond van artikel 6:10 lid 2 Awb aangehouden tot het begin van de bezwaartermijn.

De commissie merkt op dat de Verordening toeristenbelasting alleen algemeen verbindende voorschriften (hierna avv) bevat. Volgens vaste jurisprudentie van de ABRvS bevat een avv een zelfstandige norm, die zich leent voor herhaalde toepassing. Tegen een avv kan geen bezwaar en beroep worden ingediend. Avv's zijn namelijk wettelijke voorschriften vastgesteld door de gemeenteraad. De bevoegdheid om een avv vast te stellen is in de wet bepaald. In het geval van de Verordening toeristenbelasting is de wettelijke grondslag opgenomen in artikel 224 Gemeentewet.

Reclamant geeft aan dat er geen sprake is van een besluit als bedoeld in artikel 8:2 aanhef en onder a Awb. De commissie denkt dat reclamant doelt op artikel 8:3 aanhef en onder a Awb, omdat dat artikel ziet op de beperking tegen het instellen van beroep tegen een avv. In 2012, inwerking getreden 2013, heeft een wetwijziging plaatsgevonden, waarbij artikel 8:2 Awb grotendeels is verplaatst naar artikel 8:3 Awb. De commissie merkt op dat de uitleg van het artikel 8:2 Awb met de verplaatsing naar artikel 8:3 Awb niet is gewijzigd.

De commissie kan reclamant ook inhoudelijk niet volgen in het standpunt dat er geen sprake is van een avv. De verordening ziet niet alleen op het Bastion Hotel Waalre, maar ook op de Bed&Breakfast bedrijven is de Verordening van toepassing. Er is dus sprake van de mogelijkheid van herhaalde toepassing. Ter onderbouwing van dit standpunt wordt kort ingegaan op diverse uitspraken.

Het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden heeft in de uitspraak van 12 januari 2016 kenmerk 14/01155 (ECLI:NL:GHARL:2016:89) namelijk aangegeven dat tegen een verordening niet de mogelijkheid openstaat van het indienen van een bezwaarschrift. De omstandigheid dat in een bezwaarschrift tegen een aanslag stellingen worden aangevoerd die betrekking hebben op de verbindendheid van een verordening brengt echter niet mee dat het bezwaarschrift moet geacht niet te zijn ingediend tegen de aanslag, maar tegen de Verordening. De heffingsambtenaar had het bezwaar – in ieder geval mede – dienen aan te merken als een bezwaar tegen de aanslag.



De Rechtbank Oost-Brabant heeft in de uitspraak van 6 juni 2014 kenmerk SHE 13/3354 en ECLI:NL:RBOBR:2014:3112 aangegeven dat op grond van artikel 8:3, eerste lid, aanhef en onder a, in samenhang met artikel 7:1, eerste lid, van de Awb geen bezwaar kan worden gemaakt tegen een besluit inhoudende een algemeen verbindend voorschrift. Deze bepalingen staan er echter niet aan in de weg dat de rechtmatigheid van een algemeen verbindend voorschrift in het kader van een bezwaar of beroep tegen een concreet besluit bij wege van exceptieve toetsing wordt beoordeeld. Gelet hierop is van belang of het bezwaar van eiser was gericht tegen het belastingtarief in de Verordening of tegen de OZB-aanslag.

Indien reclamant wil dat de rechtmatigheid van een avv wordt beoordeeld, dan ligt het naar mening van de commissie op de weg van reclamant om bezwaar te maken tegen de toekomstige aanslag opgelegd door de heffingsambtenaar.

#### *Conclusie commissie*

Nu niet op grond van artikel 6:1 Awb is voorzien in de mogelijkheid van bezwaar en beroep tegen andere handelingen van bestuursorganen dan besluiten is er geen mogelijkheid om bezwaar in te dienen.

De commissie concludeert dat er geen sprake is van een aanvraag in de zin van de Awb, noch van een besluit in de zin van de Awb, waardoor er geen bezwaar tegen open staat. De commissie is daarom van oordeel dat reclamant in zijn bezwaren kennelijk niet-ontvankelijk is

#### *Proceskosten*

Artikel 7:15 van de Awb en het Besluit proceskosten bestuursrecht bepalen dat de proceskosten uitsluitend worden vergoed voor zover het bestreden besluit wordt herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid. Aangezien naar mening van de commissie de besluiten in stand kunnen blijven, adviseert de commissie het verzoek om proceskosten af te wijzen.

#### 4. Horen

Op grond van artikel 7:3, sub a Awb kan van het horen van belanghebbenden worden afgezien, indien het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk is. In artikel 9, tweede lid van de Verordening commissie bezwaarschriften is bepaald dat de voorzitter van de commissie bezwaarschriften beslist over de toepassing van artikel 7:3 Awb. Nu over de niet-ontvankelijkheid van reclamant redelijkerwijs geen twijfel mogelijk is, heeft de voorzitter van de commissie bezwaarschriften besloten af te zien van het horen van reclamant.

#### 5. Advies van de commissie

De commissie adviseert de gemeenteraad van de gemeente Waalre om het bezwaarschrift kennelijk niet-ontvankelijk te verklaren en het verzoek om vergoeding van de proceskosten af te wijzen.

Waalre, 6 febr. 2018.....

DE COMMISSIE BEZWAARSCHRIFTEN,  
de secretaris, de voorzitter,

