



Rekenkamer
ROTTERDAM

casestudy combi-aanslag, kwijtschelding en bezwaarschriften belastingen

1 inleiding en leeswijzer

1-1 inleiding

De Rekenkamer Rotterdam doet onderzoek naar de gemeentelijke dienstverlening en de personele krimp. Voor de beantwoording van deze onderzoeksvragen wordt een analyse uitgevoerd van de kwaliteit van de dienstverlening via onder meer de standaard dienstverleningskanalen 14010, de website en de stadswinkels. Tevens wordt een aantal casestudy's uitgevoerd naar de dienstverlening voor specifieke gemeentelijke producten. Voor een uitgebreide toelichting op het onderzoek wordt verwezen naar de onderzoeksopzet.¹

Deze casestudy betreft de kwaliteit van dienstverlening bij twee gemeentelijke producten: de gecombineerde belastingaanslag voor onroerende zaakbelasting, hondenbelasting, rioolheffing en afvalstoffenheffing en de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen.

Tevens zal in deze casestudy aandacht worden besteed aan de afhandeling van bezwaarschriften tegen beschikkingen inzake belastingen. Dit proces wordt in deze casestudy behandeld, omdat deze bezwaarschriften ook worden behandeld door de Vakeenheid Belastingen. Bezwaren tegen andere beschikkingen van de gemeente worden behandeld door de Juridische Dienst en de Algemene Bezwaarschriften Commissie en komen aan de orde in de casestudy bezwaarschriften.

Overigens komt ook de *inhoud* van bezwaarschriften tegen beschikkingen inzake gemeentelijke belastingen in de voorliggende casestudy aan de orde, aangezien deze een indicatie vormt van de kwaliteit van de dienstverlening bij de aanslagoplegging.

1-2 leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt een beknopte beschrijving gegeven van de relevante processen, de productspecifieke servicenormen en de wijze waarop de gemeente de kwaliteit van dienstverlening voor de combi-aanslag en het kwijtscheldingsproces monitort. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 ingegaan op de ontwikkeling van de kwaliteit van de dienstverlening in de periode 2008-2015 (deelvraag 1). In hoofdstuk 4 worden potentiële oorzaken benoemd (deelvraag 2 en 3). De gebruikte bronnen zijn vermeld in de bijlage.

¹ <http://rekenkamer.rotterdam.nl/onderzoeken/onderzoeksopzet-dienstverlening-en-personele-krimp/>

2 product en proces

2-1 producten

2-1-1 combi-aanslag en bezwaarschrift

Op grond van hoofdstuk XV van de Gemeentewet kunnen gemeenten onder andere de volgende belastingen heffen:

- onroerendezaakbelastingen;
- belastingen op roerende woon- en bedrijfsruimten;
- parkeerbelastingen;
- hondenbelasting;
- rioolheffing;
- rechten, zoals reinigingsrechten, staangelden en marktgeden.

Daarnaast kan op grond van de Wet milieubeheer de afvalstoffenheffing worden geheven.

Burgers en ondernemers ontvangen jaarlijks per adres één aanslag waarop alle gemeentelijke heffingen voor dat adres staan vermeld: de 'combi-aanslag'. In deze casestudy ligt de focus op de gecombineerde belastingaanslag voor onroerendezaakbelasting, hondenbelasting, rioolheffing en afvalstoffenheffing. Dit zijn de meest voorkomende heffingen met de grootste financiële opbrengst. De parkeerbelasting komt aan de orde in de casestudy 'aanvraag parkeervergunning'.

De belastingaanslag en het bepalen van de waarde van onroerende zaken (WOZ), waar o.a. de onroerendezaakbelasting op is gebaseerd, zijn besluiten van de gemeente. In artikel 6:4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is bepaald dat men bezwaar kan maken tegen een dergelijk besluit, door het indienen van een bezwaarschrift bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen.

2-1-2 kwijtschelding

Gemeenten kunnen op grond van artikel 255 Gemeentewet gemeentelijke belastingen kwijtschelden. Gemeenten moeten bij het vaststellen van kwijtschelding rekening houden met de Leidraad Invordering.²

In de gemeente Rotterdam kan een belastingplichtige privépersoon die te weinig te besteden heeft en niet genoeg vermogen heeft, voor de afvalstoffenheffing kwijtschelding aanvragen. Alleen privépersonen kunnen kwijtschelding aanvragen. Ondernemers kunnen dus alleen kwijtschelding aanvragen voor aanslagen die zij als privépersoon krijgen.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen handmatig en geautomatiseerd kwijtschelden. Handmatig kwijtschelden betekent dat kwijtschelding wordt verleend op een aanvraag van een belastingplichtige. Voor automatisch kwijtschelden hoeft geen

² Leidraad Invordering 2008, behorend bij het uitvoeringsbesluit Invorderingswet 1990.

aanvraag te worden ingediend; het gaat hierbij om burgers die op grond van informatie van de gemeente en het Inlichtingenbureau in aanmerking komen voor kwijtschelding.

2-2 proces combi-aanslag, bezwaar en kwijtschelding

2-2-1 combi-aanslag en bezwaarschrift

De meeste aanslagen worden in het begin van het jaar opgelegd. De gemeente mag wettelijk gezien een aanslag opleggen binnen drie jaar na het ontstaan van de belastingplicht. De aanslagen worden per post verstuurd, met uitzondering van de 'digi-klanten': dit zijn belastingplichtigen met een groot aantal panden (o.a. woningbouwverenigingen) die de aanslagen digitaal ontvangen.

Als een burger of ondernemer het niet eens is met de opgelegde aanslag, kan hij/zij een bezwaarschrift indienen. Bezwaarschriften dienen schriftelijk te worden ingediend. Dit kan digitaal bij Mijnloket.nl,³ per e-mail, per post of door het inleveren van het bezwaarschrift bij een stadswinkel. De binnengekomen bezwaren worden naar soort bezwaar⁴ over diverse postbakjes verdeeld. De postbakjes worden door de diverse medewerkers dagelijks geleegd om te worden geregistreerd in het systeem ONS en te worden afgehandeld in volgorde van datum van binnenkomst.

De gemeente hanteert een onderverdeling in drie categorieën bezwaren: bezwaren tegen de waarde van de onroerende zaak ('waardebezwaren'), bezwaren tegen de belastingplicht ('plichtbezwaren') voor de afvalstoffenheffing, OZB en hondenbelasting en bezwaren tegen de belastingplicht met betrekking tot de rioolheffing. De waardebezwaren en de plichtbezwaren worden door afzonderlijke teams behandeld.

De bezwaarschriften van digi-klanten worden door de accountmanager ontvangen. De accountmanager zorgt ervoor dat deze klanten een ontvangstbevestiging krijgen en stuurt de bezwaren door aan de medewerker bij het team dat belast is met de coördinatie van het afhandelen van deze bezwaren. Voor verdere afhandeling zorgt de medewerker voor verdeling over de diverse teams.

2-2-2 kwijtschelding

Er zijn momenteel drie manieren om kwijtschelding aan te vragen: per post, door het invullen en inleveren van een formulier bij het loket of digitaal via mijnloket.nl. Op het aanvraagformulier moeten de inkomsten, uitgaven en vermogen worden ingevuld. De aanvragen worden automatisch gecontroleerd door een toets op de hoogte van het vermogen (de 'vermogenstoets'): als het vermogen na aftrek van het normbedrag, extra woon- zorglasten en de maandelijks te ontvangen huur- en zorgtoeslag, groter is dan het bedrag van de vordering waarvoor kwijtschelding is gevraagd,⁵ dan wordt geen kwijtschelding verleend. Het systeem berekent of er sprake is van een voorlopige

³ Voor een aantal belastingen kan niet digitaal een bezwaarschrift worden ingediend. Het betreft het bedrijfsreinigingsrecht, de belasting op roerende woon- en bedrijfsruimten, logiesbelasting, precariobelasting en reclamebelasting. Deze belastingen blijven in deze casestudy buiten beschouwing.

⁴ Er wordt bijvoorbeeld onderscheid gemaakt tussen bezwaren tegen de belastingplicht (of de juiste eigenaar de juiste aanslag heeft ontvangen) of tegen de WOZ-waarde, waarop de aanslag is gebaseerd.

⁵ Dit normbedrag wordt toegelicht in de brochure kwijtschelding: Regel kwijtschelding januari 2016.

www.rotterdam.nl/Clusters/Dienstverlening/Documenten/GBRkwijtschelding.pdf

toewijzing of een definitieve afwijzing. Bij voorlopige toewijzing moet de aanvrager bewijsstukken toesturen. Men krijgt hiervoor tien dagen de tijd. Als de bewijsstukken niet tijdig worden toegestuurd, wordt het verzoek afgewezen. Als de bewijsstukken zijn ontvangen, wordt de aanvraag definitief beoordeeld. In het geval van een definitieve afwijzing van een aanvraag, is administratief beroep mogelijk bij het college. Wanneer het beroep na behandeling hiervan wordt gehandhaafd, bestaat er nog de optie om de ombudsman naar het proces te laten kijken en oordelen.

Het automatisch kwijtschelden is een proces dat sinds 1997 één keer per jaar gebeurt. In de loop der jaren is dit proces uitgebreid en is de vermogenstoets strenger geworden. Bij automatisch kwijtschelding wordt gebruik gemaakt van een bestand van het landelijk werkende Inlichtingenbureau.⁶ Degenen die volgens dit bestand recht hebben op kwijtschelding krijgen deze automatisch toegekend. Hierbij wordt gebruik gemaakt van o.a. vergelijkingen met gegevens van het UWV (voor inkomensgegevens), de Rijksbelastingdienst (voor banksaldi en rente-inkomsten) en de Rijksdienst voor het Wegverkeer (voor voertuigbezit).

2-3 veranderingen in proces

Belangrijke veranderingen in het proces rondom de belastingen gedurende de onderzoeksperiode zijn de volgende:

- De introductie van het nieuwe ICT-systeem ONS in 2009.
- De toename van het aantal automatische koppelingen, met als doel de kwaliteit van gegevens waarop de aanslag en de kwijtschelding is gebaseerd, te verbeteren. Voorbeelden hiervan zijn het automatisch verwerken van verhuizingen in het ONS-systeem en de uitbreiding van het aantal gegevens waarmee het inlichtingenbureau vergelijkingen uitvoert.
- De introductie van de landelijke voorziening WOZ in 2014. Dit is een systeem waarin een kopie van de WOZ-gegevens van de bronhouders (de gemeenten) op een centrale plek worden opgeslagen. De bronhouders zijn verantwoordelijk voor de opname van de gegevens in deze landelijke voorziening en voor de kwaliteit daarvan.
- Het uitbreiden van de groep belastingplichtigen die een digitale aanslag ontvangt. Vanaf mei 2016 ontvangt een pilot-groep van burgers een digitale aanslag.

Specifiek voor het kwijtscheldingsproces zijn daarnaast de volgende veranderingen van belang:

- Voor 2011 werd voor alle aanvragen de bewijsstukken gecontroleerd. In de jaren 2011 tot 2016 was het niet nodig om de bewijsstukken bij de aanvraag te voegen. Alleen bij een steekproef van 10% van de voorlopige toegewezen aanvragen werden bewijsstukken opgevraagd. Deze aanpak resulteerde echter in een grote mate van financiële onzekerheid over de rechtmatigheid van de kwijtschelding. Bij de steekproef bleek namelijk een groot deel van de aanvragers geen stukken aan te leveren, of geen recht te hebben op kwijtschelding. Vanaf 2016 is het verplicht om na het moment van de voorlopige toewijzing alle bewijsstukken aan te leveren.

⁶ Het Inlichtingenbureau is een, in 2001 door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid opgerichte, dienstverlenende stichting voor gemeenten op het gebied van informatiedistributie binnen het terrein van de sociale zekerheid.

- Vanaf 2012 is het mogelijk om via Mijn Loket een aanvraagformulier voor kwijtschelding in te vullen. Een toenemend percentage aanvragen wordt digitaal ingediend.
- In 2015 is gestart met de afbouw van het percentage van de afvalstoffenheffing dat maximaal kan worden kwijtgescholden. Ook de gewijzigde voorwaarden voor het in behandeling nemen van een kwijtscheldingsverzoek (het niet betalen van oude aanslagen leidt niet tot vervallen van het recht op kwijtschelding)⁷ is van invloed op het proces. Dit vergt namelijk complexe aanpassingen in het systeem ONS.

2-4 organisatie

De vakeenheid Belastingen (onderdeel cluster Dienstverlening) is verantwoordelijk voor de heffing en invordering van belastingen, voor de kwijtschelding van belastingen en de voor afhandeling van bezwaarschriften tegen beschikkingen inzake gemeentelijke belastingen. De vakeenheid bestaat eind 2015 uit vier afdelingen en drie ondersteunende diensten: aanslagregeling, bedrijfsvoering, fiscaal technische zaken, ICT, invordering, ondersteuning en relatiebeheer.

De vakeenheid Belastingen maakt sinds 2009 gebruik van het systeem ONS.

De vakeenheid Belastingen heeft een eigen postadres en e-mailadres. Verder kunnen burgers en ondernemers voor contact met de gemeente over belastingen gebruikmaken van de reguliere dienstverleningskanalen 14010, de stadswinkel Rotterdam Centrum (alleen op afspraak), www.rotterdam.nl en mijnloket.nl.

2-5 productspecifieke servicenormen

In het stedelijk kader dienstverlening⁸ worden naast algemene (concernbrede) servicenormen ook productspecifieke (wettelijke en Rotterdamse) servicenormen onderscheiden. De wettelijke normen betreffen de termijn waarbinnen een gemeente een bepaald besluit moet nemen. Daarnaast hanteert de gemeente per product verschillende normen met betrekking tot de dienstverlening.

aanslagen

Er is voor het afgeven van een beschikking met de WOZ-waarde een wettelijke fatale datum: 95% van de beschikkingen moet uiterlijk op 28 februari worden afgegeven. Omdat het afgeven van de WOZ-beschikking gecombineerd wordt met het opleggen van de aanslag, hanteert de vakeenheid Belastingen die datum ook voor de aanslagoplegging. Dit is echter een interne norm.

bezwaarproces

Ook op de snelheid van de afhandeling van bezwaarschriften is een wettelijke norm van toepassing. Hierover vermeldt de website van de gemeente het volgende:

“De gemeente Rotterdam streeft ernaar binnen de wettelijke termijn bezwaren tegen belastingaanslagen te behandelen en een uitspraak te doen. De wettelijke termijn is afhankelijk van wanneer u bezwaar heeft gemaakt:

⁷ Gemeenteraad Rotterdam, motie behoud recht op kwijtschelding bij uitblijven betaling, 11 november 2014.

⁸ Gemeenteraad Rotterdam, Raadsvoorstel stedelijk kader dienstverlening, 27 mei 2015.



- Bezwaar in de periode 1 januari t/m 19 november van een kalenderjaar: Er wordt binnen dat kalenderjaar uitspraak gedaan op uw bezwaarschrift.
- Bezwaar in de periode 20 november t/m 31 december van een kalenderjaar: Er wordt binnen 6 weken na ontvangst van uw bezwaar uitspraak gedaan.”⁹

Als niet tijdig uitspraak wordt gedaan, kan een dwangsom worden opgelegd.

In 2009 is de wettelijke termijn voor de afhandeling van bezwaarschriften tegen belastingaanslagen gewijzigd. Tot en met 2008 moesten bezwaarschriften binnen een jaar worden afgehandeld.

kwijtschelding

In de verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen is de termijn voor afhandeling van een aanvraag tot kwijtschelding vermeld. Tot en met 2011 was deze termijn een jaar. Binnen een half jaar moest een voorlopige beschikking worden gemaakt.¹⁰ Na 2011 wordt geen aparte termijn meer gehanteerd voor voorlopige beschikkingen. Over verzoeken tot kwijtschelding die in de laatste zes weken van het kalenderjaar worden ingediend dient binnen 12 weken te worden beslist.¹¹

Op website is verder vermeld: “binnen 4 maanden na het indienen van uw aanvraag ontvangt u een antwoord op uw aanvraag.”¹² Volgens medewerkers van de vakeenheid Belastingen is dit echter een streven en geen norm.¹³ Dit staat ook vermeld in de ontvangstbevestiging aan de burger. Ten aanzien van de afhandeling van een beroep tegen een besluit over de aanvraag tot kwijtschelding staat op de website vermeld: “De afhandeling kan 6 maanden duren.” Ook dit is volgens medewerkers een streeftermijn,¹⁴ wat ook in de ontvangstbevestiging aan de burger staat.

De streeftermijnen gelden volgens de medewerkers van de vakeenheid Belastingen niet voor aanvragen van ondernemers. Deze blijven vaak langer liggen, omdat deze afhankelijk zijn van jaarcijfers van de ondernemer. Die zijn pas bekend in het jaar na de aanvraag (het jaar waarin de ondernemer zijn jaarlijkse aangifte moet doen).

2-6 monitoring kwaliteit van dienstverlening

Er wordt maandelijks een rapportage opgesteld over o.a. de werkvoorraad en de doorlooptijden van aanvragen voor kwijtschelding van de afvalstoffenheffing. Viermaandelijks wordt een interne rapportage opgesteld over de types en aantallen ontvangen klachten, het deel gegronde klachten en het percentage klachten dat binnen de termijn van vier weken is afgehandeld.

⁹ <http://www.rotterdam.nl/product:bezwaarbelastingaanslag>

¹⁰ Gemeenteraad Rotterdam, Verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen 2011, gemeenteblad 2010.

¹¹ Gemeenteraad Rotterdam, Verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen 2012, gemeenteblad 2011.

¹² <http://www.rotterdam.nl/product:kwijtschelding>.

¹³ Ambtelijk interview, 11 april 2016.

¹⁴ Overigens is deze informatie lastig te vinden op de website van de gemeente. Doordat de verwijzing naar beroep dezelfde is als die bij een beroepsprocedure bij de bestuursrechter en een subkopje ontbreekt, lijkt het alsof de beroepsprocedure voor kwijtschelding gelijk is aan die tegen een aanslag.



Over de kwaliteit van dienstverlening rond het bezwaarproces en de aanslag worden geen interne rapportages opgesteld.

Er worden geen klanttevredenheidsonderzoeken uitgevoerd m.b.t. de dienstverlening door Vakeenheid Belastingen.

3 ontwikkeling kwaliteit dienstverlening

3-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de ontwikkeling van de kwaliteit van de dienstverlening. In de onderzoeksopzet is uiteengezet hoe de rekenkamer de ontwikkeling van de kwaliteit van de dienstverlening in kaart zal brengen. Relevante indicatoren zijn:

- productspecifieke servicenormen;
- peilingen van de waardering van de dienstverlening door burgers en bedrijven die gebruik maken van de geselecteerde producten;
- klachten en bezwaarschriften.

De vakafdelingen vervullen ook een belangrijke rol bij de afhandeling van publieksreacties (vragen, klachten en complimenten). Publieksreacties per email of post, die niet door publiekszaken kunnen worden afgehandeld, worden doorgestuurd naar de vakafdelingen. Burgers die telefonisch een vraag of klacht indienen die niet door het call center kunnen worden afgehandeld, worden eveneens doorverbonden naar de vakafdelingen. Naast de genoemde indicatoren zijn daarom ook de realisatiecijfers van de algemene servicenormen ten aanzien van de telefonische bereikbaarheid van de backoffice en de snelheid van de afhandeling van publieksreacties (voor zover beschikbaar) opgenomen.

3-2 indicatoren kwaliteit van dienstverlening

3-2-1 aanslagproces

De servicenorm voor het opleggen van aanslagen (95% voor 28 februari) wordt elk jaar gerealiseerd, heeft de vakeenheid de rekenkamer laten weten.¹⁵ In tabel 3-1 is het aantal verzonden combi-aanslagen per jaar weergegeven.

tabel 3-1: aantal combi-aanslagen, 2008-2015

jaar	aantal
2008	--
2009	63.712
2010	789.732
2011	889.176
2012	547.630
2013	694.720
2014	499.734
2015	606.694

bron: e-mail 15 juni 2016.

¹⁵ E-mail ambtelijk medewerker, 7 april 2016.

3-2-2 bezwaarproces

percentage binnen wettelijke termijn en doorlooptijd

In tabel 3-2 staat het percentage bezwaren dat is behandeld binnen de wettelijke termijn en de doorlooptijd van waardebezwaren, plichtbezwaren en bezwaren tegen de belastingplicht voor rioolheffing. Tevens is de hoogte van het bedrag aan opgelegde dwangsommen weergegeven.

tabel 3-2: bezwaren buiten termijn (%), doorlooptijden (dagen) en dwangsom (€)

jaar	buiten termijn	doorlooptijd waarde	doorlooptijd plicht	doorlooptijd rioolheffing	dwangsom
2008	--	--	--	208	--
2009	3	204	174	132	--
2010	1	199	140	162	-- ¹⁶
2011	3	162	127	154	1.300
2012	3	131	118	222	2.030
2013	3	157	133	182	37.400
2014	4	154	75	109	3.050
2015	3	200	114	208	3.980

bron: ambtelijke informatie, diverse e-mails.

De behandeling van een zeer klein aantal bezwaren valt buiten de termijn (maximaal 4%) en dit aantal is door de tijd heen behoorlijk stabiel. Er is een afnemende trend in de gemiddelde doorlooptijden van de behandeling van bezwaren in de periode 2008 tot 2014. In 2015 nemen de doorlooptijden echter weer toe en in behoorlijke mate (tot aan een verdubbeling). Er is een sterke (0,9) en significante (p-waarde: 0,008) correlatie tussen het aantal plichtbezwaren (zie tabel 3-9) en de doorlooptijd. Dit geldt niet voor de doorlooptijden van de waardebezwaren en de bezwaren tegen rioolheffing.

Naast de doorlooptijden houdt de vakeenheid Belastingen sinds 2013 ook de werkvoorraad van de bezwaren bij (tabel 3-3). De werkvoorraad is in 2015 sterk gestegen. In dat jaar zijn ook de doorlooptijden sterk toegenomen (zie tabel 3-2).

tabel 3-3: werkvoorraad bezwaren, 2013-2015

jaar	waardebezwaar	plichtbezwaar	rioolheffing
2013	187	49	13
2014	506	214	5
2015	1.294	2.343	49

bron: e-mail, 19 april 2016.

¹⁶ Volgens de inschatting van betrokken medewerkers zijn in de jaren 2008-2010 geen hoge bedragen uitgekeerd (2 à € 3.000,- maximaal). Bron: email 19 april 2016.

besluiten op bezwaar die in beroep stand houden

Twee indicatoren van de kwaliteit van dienstverlening met betrekking tot het bezwaarproces zijn het aantal beroepszaken en het percentage beroepszaken waarin de beslissing van de gemeente wordt gehandhaafd. De uitkomsten op deze indicatoren zijn weergegeven in tabel 3-4.

tabel 3-4: beroepszaken tegen besluit op bezwaar, 2008-2015

jaar	percentage besluiten dat in beroep stand houdt	aantal nieuwe beroepszaken	aantal uitspraken
2008	83	1.243	814
2009	88	329	575
2010	93	843	438
2011	91	1.136	549
2012	93	995	555
2013	93	1.247	690
2014	95	1372	654
2015	83	832	936

bron: e-mail, 19 april 2016.

Het aantal beroepszaken en aantal uitspraken fluctueert sterk per jaar. Er is geen evidente toenemende of afnemende tendens. Wel vertoont in de periode 2008-2014 het percentage besluiten op bezwaar dat in beroep in stand blijft, een stijgende trend. Dit is een indicatie dat de juridische deugdelijkheid van de besluiten op bezwaren is verbeterd. Wel daalt in 2015 het percentage weer.

3-2-3 kwijtscheldingsproces

In tabel 3-5 zijn enige indicatoren en kengetallen weergegeven van het proces van kwijtschelding. Het aantal aanvragen betreft het aantal 'handmatig' ingediende verzoeken tot kwijtschelding. Voor automatisch verleende kwijtschelding hoeft geen aanvraag te worden ingediend. Verder is het percentage automatisch verleende kwijtscheldingen opgenomen. Vanaf 2012 is het mogelijk om via mijnloket kwijtschelding aan te vragen. In de tabel is het percentage handmatig ingediende aanvragen via mijnloket weergegeven.

De vakeenheid belastingen beschikt verder over de gemiddelde doorlooptijd van handmatig ingediende aanvragen tot kwijtschelding voor de periode 2009-2015. Voor 2008 is de doorlooptijd niet bekend, in verband met de conversie naar het nieuwe ICT systeem ONS. Ook het aantal nieuwe beroepszaken in 2008 en 2009 is niet bekend.

tabel 3-5: indicatoren kwijtschelding

jaar	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
aanvragen	19.284	13.900	28.172	47.657	46.778	54.842	54.341	50.586
verleend	44.822	34.055	48.300	44.939	50.700	50.000	53.500	56.333
automatisch	56%	72%	55%	47%	48%	45%	50%	50%

handmatig via mijnloket	nvt	nvt	nvt	nvt	36%	45%	54%	63%
doorlooptijd	--	187	146	148	135	113	115	121
handmatig (dagen)								
nieuwe beroepen	--	--	2.740	3.209	4.538	4.032	4.069	3.067

bron: e-mail, 6 april en 15 juni 2016; jaarverslagen gemeente Rotterdam 2008-2014.

Uit tabel 3-5 blijkt dat het aantal aanvragen voor kwijtschelding en beroepen tegen besluiten over kwijtschelding sterk zijn toegenomen. De gemiddelde doorlooptijd van handmatige aanvragen is gedaald in de periode 2009-2013. In 2015 is er een kleine stijging. Het percentage automatisch verleende kwijtscheldingen fluctueert en ligt in 2015 6% lager dan in 2008. Na 2012 wordt in toenemende mate gebruik gemaakt van de mogelijkheid om via mijnloket een digitale aanvraag tot kwijtschelding in te dienen.

3-3 tijdig terugbellen en snelheid afhandeling publieksreacties

Cijfers ten aanzien van het tijdig terugbellen door medewerkers van de vakeenheid Belastingen zijn alleen beschikbaar voor de jaren 2013-2015. Het percentage terugbelnotities dat tijdig was teruggebeld was in deze jaren boven de 98. De snelheid van de afhandeling van publieksreacties wordt (m.u.v. klachten) niet bijgehouden. Volgens een inschatting van een medewerker werd in 2015 75% van de klantreacties binnen twee weken afgehandeld. Dit betreft de publieksreacties die via het gemeentelijk klachten- en reactieformulier zijn ingediend.¹⁷

3-4 resultaten klanttevredenheidsmetingen

De gemeente beschouwt de tevredenheid van burgers en ondernemers met de dienstverlening als een indicator van de kwaliteit van dienstverlening.¹⁸ Klanttevredenheidsmetingen zijn eveneens een belangrijke eis in het kader van de internationaal erkende norm voor kwaliteitsmanagement ISO 9001.

De vakeenheid Belastingen voert geen periodieke klanttevredenheidsmetingen uit.¹⁹ De laatste klanttevredenheidsmeting is eind 2008 uitgevoerd en betrof waardebezwaren, bezwaren tegen parkeerboetes en de aanvragen voor kwijtschelding.²⁰ De afhandeling van waardebezwaren werd gewaardeerd met een 4,7. Voor kwijtschelding werd geen score vermeld.

¹⁷ E-mail ambtelijk medewerker, 6 april 2016.

¹⁸ In het stedelijk kader dienstverlening is o.a. vermeld: "De mate van tevredenheid van onze klanten over de digitale en telefonische service en de service via gemeentelijke publieksbalies geeft een globaal beeld over de dienstverlening. De gemiddelde score op de klanttevredenheid over deze dienstverlening is een 7. De komende 4 jaar borgen we ten minste deze klanttevredenheid en hebben we de ambitie om de kwaliteit van de dienstverlening nog verder te verbeteren. Over twee jaar wordt bezien of we de ambitie richting een 7,5 kunnen brengen." (p. 3). In het masterplan Dienstverlening werd een klanttevredenheid van 7,5 nagestreefd.

¹⁹ Ambtelijke interviews, 11, 14 en 19 april.

²⁰ Burgerjaarverslag 2008. De betreffende rapportage is opgevraagd bij de vakeenheid Belastingen, maar (nog) niet ontvangen.

3-5 klachten

Gegronde klachten en bezwaren zijn een indicatie dat de kwaliteit van dienstverlening onvoldoende is. Een analyse van de klachten draagt daarom bij aan het verbeteren van klantprocessen. Een klachtenprocedure is bovendien een belangrijke eis in het kader van de internationaal erkende norm voor kwaliteitsmanagement ISO 9001. Doel van de procedure is het verkrijgen van feedback, zodat de kwaliteit van de dienstverlening kan worden verbeterd.

Bij de gemeente Rotterdam kunnen klachten via twee wegen worden ingediend. Klachten over gemeentelijke dienstverlening dienen in eerste instantie bij de gemeente te worden ingediend. Leidt dit niet tot een bevredigend resultaat, dan kan vervolgens een klacht bij de ombudsman worden ingediend. De klachten die bij de ombudsman worden ingediend, betreffen vrijwel allemaal de kwijtschelding van de afvalstoffenheffing.

Op grond van de klachtenverordening is het begrip 'klacht' afgebakend. Een formele klacht is een uiting van onvrede over, of kritiek op de wijze waarop een gemeentelijk bestuursorgaan, diens voorzitter of lid daarvan, een gemeentelijk organisatieonderdeel of een persoon werkzaam onder de verantwoordelijkheid van de gemeente zich in een bepaalde aangelegenheid heeft gedragen. Een klaagschrift heeft betrekking op een gedraging jegens de klager zelf, is ondertekend en bevat de naam en het adres van de indiener, de dagtekening en een omschrijving van de gedraging waartegen de klacht is gericht.²¹ Daarnaast worden informele klachten onderscheiden. Dit zijn klachten die als zodanig zijn aangemerkt door de indiener, maar in feite een melding of een vraag zijn.

In tabel 3-6 is het aantal door de gemeente ontvangen klachten over de vakeenheid Belastingen weergegeven. Het gaat hierbij om alle klachten van de vakeenheid. Het is niet altijd mogelijk is om klachten te herleiden tot de inhoud van een beschikking (bijvoorbeeld klachten over storingen in de online dienstverlening, informatieverstrekking of bejegening). Ongeveer een kwart van de klachten heeft betrekking op parkeren.

tabel 3-6: klachten vakeenheid Belastingen

jaar	totaal aantal klachten	waarvan formeel	percentage gegronde klachten formeel	aantal gegronde klachten formeel	klachten ombudsman
2008	1.314	1.227	68	834	192
2009	1.525	1.378	46	636	122
2010	2.810	2.568	35	888	260
2011	2.772	1.694	32	546	406
2012	1.928	1.168	43	506	343
2013	1.445	643	54	345	281
2014	1.535	450	38	172	281
2015	1.972	420	50	209	367

²¹ Verordening klachtbehandeling Rotterdam 2013, artikel 1.

bron: jaarverslagen ombudsman 2008-2015 en e-mail 30 maart 2016.

In 2010 is er een relatief groot aantal formele klachten. Daarna daalt het aantal formele klachten sterk, terwijl het aantal informele klachten toeneemt. In 2015 is er een sterke toename van het aantal informele klachten. Het percentage gegronde formele klachten fluctueert per jaar.

De toename van het aantal klachten in 2015 wordt volgens de interne klachtenrapportage van de Vakeenheid Belastingen met name veroorzaakt door het parkeerbeleid: veranderingen in het parkeerbeleid hebben geleid tot een toename van het aantal klachten (en bezwaren) in verband met parkeerboetes.²² De scanauto's die in 2015 zijn geïntroduceerd werkten in het begin namelijk nog niet goed, waardoor onterechte boetes werden uitgeschreven. Bovendien steeg het aantal uitgeschreven boetes sterk, doordat dit minder arbeidsintensief is geworden.²³ Ook zouden er meer klachten zijn ontvangen, omdat de afhandelingsduur van bezwaarschriften tegen parkeerboetes was toegenomen.

De klachten bij de ombudsman zijn met name in 2011 en 2015 hoog. De stijging in 2011 hangt samen met de vermelding naar de mogelijkheid van een klachtprocedure bij de ombudsman, op de beschikking waarmee een aanvraag tot kwijtschelding wordt afgewezen.²⁴

In tabel 3-7 wordt het onderwerp van de gegronde formele klachten weergegeven.

tabel 3-7: onderwerp gegronde formele klachten

jaar	tijdigheid	rechtmatigheid	zorgvuldigheid	bejegening	informatie verstrekking	overige
2008	207	176	190	24	215	22
2009	262	138	148	20	59	11
2010	259	210	209	29	59	21
2011	56	152	158	29	156	7
2012	46	112	224	16	106	2
2013	18	67	163	14	70	13
2014	8	31	83	19	31	0
2015	9	19	89	14	15	60

bron: vakeenheid Belastingen.

Zoals blijkt uit tabel 3-6 neemt het aantal gegronde formele klachten elk jaar af. Uit tabel 3-7 blijkt dat de daling zichtbaar is bij alle types klachten. Het aantal gegronde klachten over 'tijdigheid' en 'rechtmatigheid' is verhoudingsgewijs sterker afgenomen.

De doorlooptijd van de klachtenafhandeling is weergegeven in tabel 3-8.

²² Gemeente Rotterdam, Klachten vakeenheid belastingen jaarverslag 2015.

²³ Ambtelijk interview, 11 april 2016.

²⁴ Ombudsman gemeente Rotterdam, jaarverslag 2011.

tabel 3-8: doorlooptijd klachten

jaar	gemiddelde doorlooptijd (weken)
2008	2,7
2009	3,1
2010	4,3
2011	3,3
2012	3,0
2013	2,6
2014	1,7
2015	1,8

Bron: e-mail 30 maart 2015.

De doorlooptijd van klachten stijgt in de periode 2008-2010 en vertoont daarna een daling. Er is een sterke en significante correlatie (0,96, p-waarde < 0,00) tussen het aantal formele klachten en de gemiddelde doorlooptijd.

3-6 aantal en inhoud bezwaarschriften

De aantallen afgehandelde (gegronde) bezwaarschriften zijn indicatoren van de kwaliteit van de dienstverlening van de aanslagoplegging. In tabel 3-9 zijn deze aantallen waardebezwaren, plichtbezwaren en bezwaren tegen de rioolheffing weergegeven.

De categorie 'vermindering' betreft de aanslagen waarvan de hoogte van de aanslag naar aanleiding van het bezwaar is verminderd. De categorie 'vernietiging' is het percentage aanslagen dat als gevolg van het bezwaar is vernietigd. Beide categorieën bezwaren zijn dus (deels) gegrond. Afgewezen bezwaren zijn ongegrond.

tabel 3-9: bezwaarschriften waarde, plicht en rioolheffing

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
waarde	10.183	10.580	11.069	12.831	11.424	8.302	6.823	4.792
afgewezen	--	59%	68%	55%	54%	58%	63%	70%
vermindering	--	0%	1%	0%	1%	1%	2%	3%
vernietiging	--	40%	31%	45%	44%	40%	36%	28%
plicht	6.199	16.331	11.598	11.665	10.210	9.910	8.345	8.807
afgewezen	--	19%	47%	45%	45%	46%	51%	40%
vermindering	--	58%	42%	45%	48%	49%	44%	56%
vernietiging	--	23%	11%	10%	7%	5%	5%	4%

rioolheffing	438	364	2.110 ²⁵	1.756	1.469	1.549	118	63
afgewezen	--	52%	73%	45%	87%	97%	77%	71%
vermindering	--	39%	25%	54%	11%	1%	18%	23%
vernietiging	--	9%	3%	1%	3%	2%	5%	6%

Het aantal waardebezwaren neemt in de periode 2008-2011 eerst toe en daalt daarna sterk. Het aantal plichtbezwaren kent een 'piek' in 2009. Daarna is er een geleidelijke daling. Het aantal bezwaren tegen de rioolheffing is relatief hoog in de jaren 2010 en 2012-2013. Voor de waarde- en plichtbezwaren geldt dat het percentage afgewezen bezwaren ten opzichte van 2009 – met enige fluctuaties – uiteindelijk is gestegen.

3-7 conclusie

De indicatoren van de kwaliteit van dienstverlening duiden op een verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening in de periode 2011-2014: de aantallen gegronde klachten en bezwaren nemen af en de gemiddelde doorlooptijden van klachten, aanvragen voor kwijtschelding en bezwaren dalen. Ten aanzien van de meeste van deze indicatoren is er in 2015 wel een beperkte verslechtering.

²⁵ De toename van het aantal bezwaren rioolheffing in 2010 hangt volgens geïnterviewden samen met het met terugwerkende kracht opleggen van rioolheffing voor objecten onder de € 40.000, waaronder garageboxen (ambtelijk interview, 19 april 2016).

4 oorzaken ontwikkeling dienstverlening

4-1 inleiding

Medewerkers van de vakeenheid Belastingen wijzen twee belangrijke oorzaken aan die de ontwikkeling van de kwaliteit van de dienstverlening zouden verklaren: digitalisering van werkprocessen en verbetering van de kwaliteit van brongegevens.²⁶

In de volgende paragrafen wordt ingegaan op de plausibiliteit van deze potentiële oorzaken. Daarnaast worden de plausibiliteit van enige andere potentiële oorzaken besproken, waarvan (mede op grond van het gemeentelijke dienstverleningsbeleid en de organisatieontwikkeling) verwacht kan worden dat ze een rol spelen bij de ontwikkeling van de kwaliteit van dienstverlening. Het gaat hierbij om het werkaanbod, de kwaliteit van de interne dienstverlening, het personeelsbeleid en organisatiecultuur en de personele krimp.

4-2 digitalisering en verbetering brongegevens

Digitalisering is volgens de geïnterviewden van invloed geweest op de kwaliteit van de dienstverlening; overwegend in positieve, maar ook in negatieve zin. De introductie van mijnloket.nl (2010),²⁷ de implementatie van een digitaal formulier voor het aanvragen van kwijtschelding (2011)²⁸ en meer automatische koppelingen tussen systemen (o.a. de recente koppelingen²⁹ met de Basisadministratie Adressen en Gebouwen en de landelijke voorziening WOZ, het automatisch verwerken van verhuizingen in ONS) zouden hebben geleid tot verbeterde brongegevens, kortere doorlooptijden en minder fouten. Ook de extra inzet van taxateurs zou hebben geleid tot betere brongegevens en daardoor minder bezwaren en een lager percentage gegronde bezwaren.

Overigens is het totale aantal ingediende bezwaren in de onderzoeksperiode volgens de gemeente ook afgenomen door vooroverleg met grote partijen. Het gaat hierbij om het in 2013 uitgevoerde actieplan 'samen waarderen' waarbij met eigenaren van objecten, waarvan de waarde niet modelmatig kan worden berekend, overeenkomsten worden gesloten. Ook is er in 2013 gestart met een pilot waarbij vooroverleg wordt verricht met eigenaren van meerdere panden. Hierdoor zou het aantal

²⁶ Ambtelijke interviews 11, 14 en 19 april.

²⁷ In Mijnloket kan vanaf 2010 digitaal een verzoek tot kwijtschelding worden ingediend, een betalingsregeling worden aangevraagd, een wijziging van het bankrekeningnummer worden doorgegeven en een bezwaar tegen de combi-aanslag worden ingediend. Bron: Jaarverslag gemeente Rotterdam 2010. Vanaf januari 2009 konden reeds aanslagen digitaal worden geraadpleegd. Vanaf 2011 kan tevens de vermogenstoets in het kader van de kwijtschelding digitaal worden ingediend en taxatieverslagen incurant voor de WOZ-waarde worden ingezien. Bron: jaarverslag gemeente Rotterdam 2011.

²⁸ Volgens inschatting van een medewerker zou dit de normtijd per aanvraag kwijtschelding hebben verminderd van een half uur tot twintig minuten. De doorlooptijden van handmatige aanvragen zijn lager: de is in 2015 gemiddeld 43 dagen voor de voorlopige beslissing en 72 dagen voor de definitieve beslissing. Bij aanvragen via Mijn Loket zijn deze gemiddelde termijnen respectievelijk 14 en 58 dagen.

²⁹ De koppeling met de BAG is begin 2014 gestart. De koppeling met de landelijke voorziening WOZ was gepland in september 2015. Bron: Jaarverslag Gemeente Rotterdam 2014.

waardebewaren in 2013 zijn gedaald met circa 1.800.³⁰ In 2014 en 2015 is de groep waarmee vooroverleg wordt gevoerd uitgebreid.³¹

Verder moet worden opgemerkt dat voor de implementatie van digitaliseringsprojecten wel extra personele capaciteit nodig is, die uit de bestaande formatie moet worden gehaald. Hierdoor is minder capaciteit beschikbaar voor het primaire proces, waardoor achterstanden kunnen ontstaan en doorlooptijden toenemen. Zo ging de inzet van mensen voor de implementatie van nieuwe software voor de landelijke voorziening WOZ in 2014/2015 ten koste van het primaire proces. Er zou daardoor nu een achterstand zijn ontstaan bij de afhandeling van bezwaren (dit wordt bevestigd door de gestegen doorlooptijd van bezwaren in 2015). De implementatie van ONS in 2009 zou hebben geleid tot de hoge doorlooptijden van bezwaren in 2009. Het hoge aantal bezwaren in 2010 kan worden verklaard door technische problemen bij de implementatie van dit systeem. Ook de lange doorlooptijd van aanvragen voor kwijtschelding in 2009 worden volgens medewerkers veroorzaakt door de implementatie van ONS. Doordat het systeem een tijd niet functioneerde was er aan het eind van 2009 een werkvoorraad van 5.000 verzoeken.³²³³

De introductie van het een digitaal klachtenformulier in 2010 is volgens een geïnterviewde medewerker³⁴ deels verantwoordelijk voor de toename van het aantal klachten en de doorlooptijd van de behandeling daarvan in 2010. Dit is echter niet de enige verklarende factor. De toename van met name de categorie informele klachten wordt door medewerkers namelijk vooral geweten aan de uitbreiding van het gemeentelijke klachtenformulier met de categorie 'ik heb wat anders' in 2009. Ook de uitbreiding van het gebied van betaald parkeren heeft volgens de medewerkers geleid tot een toename van het aantal klachten.³⁵

Het aantal formele klachten is verder in de gehele periode gedaald, doordat door digitalisering de snelheid van werkprocessen bij o.a. kwijtschelding en invordering is toegenomen en het aantal fouten is verminderd. De afname van het aantal formele klachten wordt overigens volgens de geïnterviewde medewerker ook veroorzaakt door de snellere doorlooptijden van bezwaren (die volgens deze medewerker weer samenhangt met de invoering van de Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen op bezwaren).³⁶

De rekenkamer constateert dat er een logisch en aannemelijk positief verband is tussen de digitalisering van werkprocessen en de doorlooptijden van aanvragen. Dit verband treedt ook op bij andere casestudy's van een gemeentelijk producten, namelijk bij het aanvragen van parkeervergunningen, horeca exploitatievergunningen,

³⁰ Gemeente Rotterdam, 'Jaarverslag 2013'.

³¹ Gemeente Rotterdam, 'Jaarverslag 2014'.

³² E-mail ambtelijke medewerker, 24 april 2016.

³³ Gemeente Rotterdam, 'Burgerjaarverslag 2009' en 'Burgerjaarverslag 2010'.

³⁴ Ambtelijk interview, 11 april 2016.

³⁵ Het aantal parkeerplaatsen is toegenomen van 76.000 eind 2010 tot circa 85.000 in 2013 (informatie verkregen in het onderzoek van de Rekenkamer Rotterdam, 'Parkeren Herwaarden', 2015).

³⁶ Deze wet is op 1 oktober 2009 ingevoerd. De gemeente kende echter al vanaf 2007 een regeling m.b.t. het opleggen van een dwangsom bij niet tijdig beslissen. Bron: burgerjaarverslag 2009.

omgevingsvergunningen en bij het doen van meldingen over de buitenruimte. Een cijfermatige onderbouwing is echter niet beschikbaar, anders dan een duidelijke verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening in dezelfde periode als de digitalisering van onderdelen van het werkproces.

4-3 werkaanbod

Bij andere casestudy's van gemeentelijke producten (bezwaarproces, bijstandsuitkeringen) is sprake van een verband tussen het werkaanbod en de kwaliteit van de dienstverlening. Ook tussen het aanbod van klachten en de doorlooptijd van klachten wordt in een ambtelijk interview³⁷ een relatie gelegd. Dit wordt inderdaad bevestigd door de sterke correlatie tussen deze variabelen (zie paragraaf 3-5).

Ten aanzien van het bezwaarproces is het verband tussen het werkaanbod en de doorlooptijden minder eenduidig. Door medewerkers van het bezwaarproces wordt het aantal binnengekomen bezwaren niet expliciet benoemd als verklaring voor fluctuaties in de doorlooptijd. Bij de afhandeling van waardebezwaren is er inderdaad geen sterke correlatie tussen het aantal bezwaren en de doorlooptijd. Bij plichtbezwaren is deze correlatie er echter wel (zie paragraaf 3-2-2). De rekenkamer kan dit verschil niet verklaren.

Door medewerkers betrokken bij het kwijtscheldingsproces is aangegeven dat het toegenomen aantal aanvragen voor kwijtschelding kon worden opgevangen met de digitalisering van het aanvraagproces. De rekenkamer meent echter dat vanaf 2011 het aanvraagproces substantieel minder arbeidsintensief is, doordat slechts steekproefsgewijs aanvragen werden gecontroleerd. Dat kan ook verklaren dat de doorlooptijd zelfs afneemt, terwijl het aantal ingediende aanvragen is toegenomen.

4-4 kwaliteit interne dienstverlening.

De kwaliteit van de interne dienstverlening is volgens medewerkers niet van invloed geweest op de kwaliteit van de dienstverlening aan burgers. Wel wordt opgemerkt³⁸ dat bij de vorming van de Rotterdamse Serviceorganisatie veel ondersteunende taken zijn belegd in de lijn. Het zijn extra taken van bestaand personeel geworden in plaats van specifieke functies. Voorbeelden hiervan zijn de extra taken die managers moeten uitvoeren op HR-gebied, de bestelfunctie en inkoop die rollen van medewerkers zijn geworden en interne controletaken die voorheen werden uitgevoerd door ASR en (na enige tijd niet te zijn uitgevoerd) nu onderdeel zijn geworden van het primair proces. Volgens medewerkers kon mede door deze extra taken de efficiencywinst als gevolg van digitalisering niet worden vertaald in een sterke daling van de formatie.³⁹

De rekenkamer beschikt over de resultaten van metingen van de tevredenheid van medewerkers met de werkplek en werkomstandigheden. Deze metingen zijn

³⁷ Ambtelijk interview, 11 april 2016.

³⁸ Ambtelijk interview, 14 april 2016.

³⁹ Ambtelijk interview, 15 april 2016.

uitgevoerd in 2009, 2011 en 2013-2015.⁴⁰ De rekenkamer beschouwt de tevredenheid van medewerkers met de werkplek en werkomstandigheden als een indicator van de kwaliteit van de dienstverlening met betrekking tot een de interne dienstverlening op de gebieden informatievoorziening, automatisering en communicatie.

Door de herhuisvesting van gemeentelijke diensten en introductie van het nieuwe werken kunnen de werkplek en werkomstandigheden zijn gewijzigd. De MTO-score is daarom ook een indicator van de kwaliteit van de huisvesting van personeel. In tabel 4-1 zijn de MTO-scores met betrekking tot werkplek en werkomstandigheden weergegeven.

tabel 4-1: MTO-score werkplek en werkomstandigheden

product/kana	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
vakeenheid	-	5,8	-	5,5 ⁴¹	-	5,8	5,6	6,2
belastingen								

bron: personeelszaken.

Uit tabel 4-1 blijkt geen duidelijke verslechtering of verbetering van de tevredenheid van medewerkers met de werkplek en werkomstandigheden.

4-5 personeelsbeleid en organisatiecultuur

Er zijn geen sterke aanwijzingen dat het personeelsbeleid of de organisatiecultuur van invloed zijn geweest op de kwaliteit van de dienstverlening. Door enkele geïnterviewde medewerkers⁴² is wel gewezen op uitval en een verminderde motivatie van medewerkers en veel overwerk, wat wordt gezien als een gevolg van een toenemende werkdruk in de periode tot en met 2014. De verminderde werkmotivatie en extra uitval van medewerkers vinden echter geen bevestiging in het feitelijk gemeten ziekteverzuim en medewerkerstevredenheid (tabel 4-2) en overwerk (tabel 4-3). Het ziekteverzuim is sinds 2009 redelijk constant, op een kleine piek in 2011 na. De medewerkerstevredenheid is in de jaren 2013-2015 weliswaar iets lager dan in 2009, maar nog steeds voldoende. Ook zijn er minder overuren uitbetaald.⁴³

tabel 4-2: ziekteverzuim en tevredenheid medewerkers

⁴⁰ In het kader van medewerkerstevredenheidonderzoek worden stellingen voorgelegd. De reactie op deze stellingen (van volledig tevreden of mee eens tot zeer ontevreden of volledig mee oneens) kan worden uitgedrukt in een score van 0 tot en met 10. De inhoud van deze stellingen is in 2013 enigszins gewijzigd. Tabel 4.1 geeft voor 2009 en 2011 het gemiddelde van de scores weer voor de tevredenheid over de werkplek/fysieke omstandigheden en de reactie op de stelling 'ik ontvang voldoende informatie om mijn werk goed te doen'. Vanaf 2013 betreft het de gemiddelde score op het onderdeel 'werkomstandigheden'.

⁴¹ Betreft gemiddelde van scores teams Invordering, Fiscaal technische zaken en Aanslagregeling. De score van de directie kon niet worden achterhaald.

⁴² Ambtelijk interview, 14 april 2016

⁴³ Waarbij de kanttkening wordt gemaakt dat er misschien ook overuren zijn gedraaid die niet zijn uitbetaald.

jaar	ziekteverzuimpercentage	score MTO
2008	6,7	--
2009	6,1	7,2
2010	6,4	--
2011	7,5	7,3 ⁴⁴
2012	6,2	--
2013	6,5	6,4
2014	5,3	6,3
2015	5,6	6,8

Bron: e-mail 17 mei 2015. MTO-cijfers: personeelszaken.

tabel 4-3: overwerk Vakeenheid Belastingen

jaar	bedrag uitbetaald	uren
2008	--	--
2009	--	--
2010	€ 227.138	--
2011	€ 213.660	--
2012	€ 187.493	--
2013	€ 183.244	8.961
2014	€ 62.709	2.767
2015	€ 101.813	4.425

Bron: e-mail, 17 mei 2016.

4-6 personele krimp

Er zijn geen indicaties uit de interviews dat de ontwikkeling van de omvang van het personeelsbestand effect zou hebben gehad op de kwaliteit van de dienstverlening. Volgens de geïnterviewde medewerkers kon door de inzet van flexibel personeel (flexpool, externe inhuur), overwerk, inzet van personeel op andere afdelingen en de toegenomen productiviteit (als gevolg van de digitalisering van processen), het werkaanbod en de beschikbare capaciteit in evenwicht worden gebracht.

In tabel 4-4 wordt de omvang van het personeelsbestand weergegeven.

tabel 4-4: bezetting vakeenheid belastingen 2008-2015

jaar	bezetting uitvoering	bezetting leiding	totaal excl. mutaties
2008	190,4	16	206,4
2009	190,8	16	206,8
2010	213,2	16	211,2

⁴⁴ Betreft gemiddelde van scores teams Invordering, Fiscaal technische zaken en Aanslagregeling. De score van de directie kon niet worden achterhaald.

2011	212,2	16	210,2
2012	201,2	16	199,2
2013	181,5	16	195,5
2014	171,5	16	192,5
2015	176,6	15	202,1

bron: vakeenheid Belastingen

De ontwikkeling van het personeelsbestand wordt als volgt verklaard:

- In 2010 is 18 fte toegevoegd door nieuwe taken (oprichting Gemeentelijk Bureau Rijksheffingen, overkomst team vanuit Stadstoezicht/SB, overkomst team Erfpacht vanuit OBR/SO);
- In 2012 is er een uitstroom van twaalf personen, voornamelijk op de afdelingen Fiscaal Technische zaken en Aanslagregeling. De ontstane vacatures zijn niet opnieuw ingevuld.
- In 2013 is 16 fte overgeheveld naar de serviceorganisatie. Het ging hierbij om bedrijfsvoeringsfuncties.
- In 2014 is 7 fte ondergebracht bij de Bestuursdienst. Het ging hierbij om het Gemeentelijk Bureau Rijksheffingen (incl. taken).
- In 2015 is het Flexteam uit Belastingen overgeheveld naar Clusterniveau. De bezetting van het Flexteam bedroeg 5,5 fte. Er is desondanks nog steeds sprake van een stijging in de bezetting door personeelsuitbreiding, die voornamelijk op de afdelingen Fiscaal Technische Zaken en Aanslagregeling plaats heeft gevonden.

Exclusief deze organisatorische wijzigingen is de personele bezetting toegenomen in de periode 2010 (+ 4,4 fte), gedaald in 2012 (-11 fte) en weer toegenomen in 2015 (+9,6 fte). Bij het kwijtscheldingsproces is de bezetting gedurende de onderzoeksperiode stabiel geweest: zes vaste medewerkers en twee medewerkers uit de flexpool.⁴⁵ Opvallend is dat de personele bezetting is afgenomen in de periode dat de doorlooptijden van bezwaren en kwijtscheldingsverzoeken zijn afgenomen. In 2015 neemt de personele bezetting toe en is een toename van de doorlooptijden zichtbaar.

Een te krappe bezetting zou aanleiding kunnen geven tot het inhuren van extra extern personeel. In tabel 4-5 zijn de kosten van externe inhuur in de onderzoeksperiode weergegeven.

tabel 4-5: externe inhuur 2008-2015

jaar	kosten externe inhuur (x 1.000 euro)
2008	1.959
2009	2.008
2010	2.457
2011	1.419
2012	1.711
2013	1.166
2014	1.192

⁴⁵ Ambtelijk interview, 11 april 2016

bron: e-mails, 18 mei 2016 en 24 mei 2016.

Uit tabel 4-4 blijkt dat de kosten van externe inhuur in de onderzoeksperiode zijn gedaald. Volgens medewerkers werd er voor 2013 meer extern ingehuurd, omdat er toen nog geen flexpool was.⁴⁶ Uit specificaties van de externe inhuur, aangeleverd door de Vakeenheid Belastingen, blijkt echter dat de daling ook deels wordt veroorzaakt doordat minder ICT-personeel wordt ingehuurd. De ontwikkeling van de kosten van externe inhuur wijzen in ieder geval niet op een groter tekort aan intern personeel.

Volgens een geïnterviewde is gedurende de onderzoeksperiode wel een kwalitatieve mismatch van personeel ontstaan, die van invloed is op de kwaliteit van de dienstverlening.⁴⁷ Door digitalisering en automatisering zou namelijk volgens in toenemende mate behoefte bestaan aan personeel met meer analytische vaardigheden of ICT-skills. Een tekort aan mensen met deze vaardigheden resulteert in onnodige fouten die weer hersteld dienen te worden. Ook wordt volgens deze geïnterviewde meer flexibel personeel⁴⁸ ingezet, wat niet bevorderlijk zou zijn voor de kwaliteit van de dienstverlening. De kwaliteit van de dienstverlening is echter over gehele periode 2008-2015 verbeterd, wat dit verband minder plausibel maakt.

4-7 conclusie

De verbetering in de kwaliteit van de dienstverlening in 2008-2014 kan worden verklaard door digitalisering, verbetering van de brongegevens en afname van het aantal bezwaarschriften door het vooroverleg met eigenaren van meerdere panden. Ten aanzien van het kwijtscheldingsproces is het plausibel dat ook het steekproefsgewijs controleren het werkaanbod heeft verminderd, waardoor de gemiddelde doorlooptijd van de afhandeling van een aanvraag afnam. De verminderde kwaliteit van de dienstverlening in 2015 hangt waarschijnlijk samen met de implementatie van nieuwe software voor de landelijke voorziening WOZ en het veranderde parkeerbeleid, waardoor extra klachten en bezwaren werden ontvangen. Er zijn geen indicaties uit de interviews of de verzamelde gegevens dat de ontwikkeling van de omvang van het personeelsbestand een negatief effect heeft gehad op de kwaliteit van de dienstverlening. Integendeel, de kwaliteit van de dienstverlening is verbeterd in hetzelfde jaar dat de personele bezetting is afgenomen (2012) en verslechterd in hetzelfde jaar waarin de personele bezetting is toegenomen (2015).

⁴⁶ Ambtelijk interview, 14 april 2016

⁴⁷ Ambtelijk interview, 19 april 2016.

⁴⁸ Het gaat hier om de zogeheten flexpool, bestaande uit herplaatsingskandidaten die op verschillende plekken binnen cluster dienstverlening worden ingezet.



Rekenkamer
ROTTERDAM

bijlage 1 overzicht geraadpleegde bronnen

Leidraad Invordering 2008, behorend bij het uitvoeringsbesluit Invorderingswet 1990.

Gemeenteraad Rotterdam, motie behoud recht op kwijtschelding bij uitblijven betaling, 11 november 2014.

Gemeenteraad Rotterdam, Raadsvoorstel stedelijk kader dienstverlening, 27 mei 2015.

Gemeente Rotterdam, Burgerjaarverslag 2008, 2009 en 2010.

Gemeente Rotterdam, Verordening klachtbehandeling Rotterdam 2013.

Gemeente Rotterdam, Jaarverslag 2013, 2014 en 2015.

Ombudsman gemeente Rotterdam, jaarverslag 2011.

Rekenkamer Rotterdam, Parkeren Herwaarden, 2015.

Gemeente Rotterdam, Klachten vakeenheid belastingen jaarverslag 2015.

www.rotterdam.nl