

Vergaderjaar 1999–2000

26 954

Evaluatie Wet waardering onroerende zaken

Nr. 1

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 december 1999

Hierbij bied ik u, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, overeenkomstig het gestelde in artikel 45 van de Wet waardering onroerende zaken de evaluatie van deze Wet aan.

De evaluatie bestaat uit een kort overzicht van de belangrijkste resultaten met in de bijlagen deelrapporten van de uitgevoerde onderzoeken, alsmede een beschouwing over de omzetbelasting en de bodemverontreiniging.

De Staatssecretaris van Financiën,
W. A. F. G. Vermeend

EVALUATIE WET WAARDERING ONROERENDE ZAKEN

1. Inleiding

Op 1 januari 1995 is de Wet waardering onroerende zaken (Wet WOZ) in werking getreden. Deze wet heeft tot doel om te komen tot één wettelijke regeling voor de bepaling en de vaststelling van de waarde van onroerende zaken voor verschillende belastingen. De Wet WOZ legt in artikel 45 aan de Minister van Financiën de verplichting op om vóór 1 januari 2000 een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk, aan uw Kamer te doen toekomen¹. Met deze brief wil ik aan die verplichting voldoen.

Het onderzoek naar de doeltreffendheid en de effecten van de Wet WOZ (verder te noemen: de evaluatie) is uitgevoerd in samenwerking met de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Verkeer en Waterstaat, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Unie van Waterschappen en de Waarderingskamer. Graag spreek ik mijn waardering en erkentelijkheid uit voor deze gemeenschappelijke inspanning.

De evaluatie is in twee fasen ingedeeld. In de eerste fase zijn knelpunten in de regelgeving onderzocht, waarvan reparatie vóór de tweede WOZ-waardepeildatum (1 januari 1999) wenselijk was. Dit deel van de evaluatie heeft geleid tot de Wet tot wijziging van de Wet waardering onroerende zaken, de Wet algemene regels herindeling en enige andere wetten (verfijning waardebepaling en handhaving waardepeildata bij herindeling)². Deze wet is met ingang van 1 januari 1999 in werking getreden. De tweede fase van de evaluatie had een breder karakter. In deze fase is onderzoek verricht onder gemeenten, belastingplichtigen, waterschappen, taxatie- en softwarebureaus, de Belastingdienst, de Waarderingskamer en de rechterlijke macht. Dit onderzoek heeft geresulteerd in een aantal rapporten, die u als bijlagen bij deze brief aantreft³. Het betreft hier zowel rapporten die in mijn opdracht zijn gemaakt als ook een rapport van de Waarderingskamer.

2. Belangrijkste resultaten

Aangiftegedrag en controleresultaten

Eén van de belangrijkste resultaten is de bevinding in het rapport «De Belastingdienst en de Wet WOZ» (augustus 1999) dat belastingplichtigen in hun aangiften inkomstenbelasting 1997 op de juiste wijze rekening hebben gehouden met de geldende waarde ingevolge de Wet WOZ. De compliance is uitzonderlijk hoog: 98%. Dit betekent dat slechts in 2% van de aangiften het huurwaardeforfait te laag was aangegeven. Ik zie in dit gegeven een belangrijke pijler van het succes van de Wet WOZ.

Opbrengsten

Sinds 1997 geldt de WOZ-waarde mede als grondslag voor de eigenwoningregeling in de inkomstenbelasting (inclusief premies) en de vermogensbelasting. Het gebruik van de WOZ-waarden heeft geleid tot een stijging van het aangegeven bedrag aan huurwaardeforfait. Relevant is de vraag naar de mééropbrengst van de Wet WOZ bij de genoemde belastingen in verhouding tot de periode vóór 1997 (respectievelijk 1998 voor de vermogensbelasting).

De totale meeropbrengst in 1997 aan inkomstenbelasting, premieheffing en vermogensbelasting op het gebied van de WOZ kan geschat worden

¹ Stb. 1994, 874; Kamerstukken 22 885.

² Stb. 1998, 728; Kamerstukken 26 281.

³ Zie laatste bladzijde voor een opsomming.

op 705 miljoen. Hiervan is bij benadering 80 miljoen het gevolg van extra aangiften van het huurwaardeforfait. De overige 625 miljoen is nagenoeg geheel (570 miljoen) teruggesluisd naar belastingplichtigen door een aanpassing in de sfeer van het huurwaardeforfait. De conclusie is dan ook gerechtvaardigd dat de invoering van de WOZ-waarde als zodanig slechts tot een relatief geringe meeropbrengst heeft geleid. Een andere belangrijke conclusie is dat die invoering een rechtvaardigere verdeling van de belastingdruk over belastingplichtigen tot gevolg heeft.

Ontwikkeling lokale lasten

Relevant is voorts de vraag in hoeverre de opbrengsten van de onroerende-zaakbelastingen (OZB) en de waterschapsomslag zijn beïnvloed door de invoering van de Wet WOZ. Daarbij zijn de effecten van de hertaxaties in de zogeheten «herwaarderingsgemeenten» van belang.

De cijfers geven geen reden om aan te nemen dat die hertaxaties hebben geleid tot een stijging van de opbrengst van de OZB: de stijging tussen 1996 en 1997 (6,2%) week niet substantieel af van de stijging in voorgaande jaren. Voor de omslag gebouwd, geheven door waterschappen geldt dat zich tussen 1996 en 1997 weliswaar een forse stijging van de opbrengsten voordeed (9,7%), maar dat deze stijging vooral is terug te voeren op de sterke stijging van de kosten van de waterschappen in 1997.

Levering en verwerking van gegevens

De uitwisseling van gegevens tussen overheden die de waardegegevens gebruiken en de interne verwerking van die gegevens zijn niet optimaal verlopen. De uitwisseling wordt gefaciliteerd door complexe programmatuur. Hoewel belastingplichtigen hiervan weinig hebben gemerkt, heeft de uitwisseling – zowel tussen gemeenten en taxatiebureaus als tussen gemeenten en afnemers – bij de partijen tot veel extra inspanningen en vertragingen geleid. Ondanks standaard uitwisselingsformaten bleken er interpretatieverschillen te ontstaan over de wijze van uitwisselen van gegevens. Ook de objectafbakening bleek niet voor alle partijen eenduidig te zijn. Dit is overigens geen ongebruikelijk beeld in de startfase van een dergelijk omvangrijk project. De verwachting is dat binnen enkele jaren de kinderziekten als gevolg van opgedane ervaringen zullen verdwijnen, zodat een soepeler verloop resulteert. Voorts wordt door partijen verdere verbetering verwacht van elektronische berichtenuitwisseling, die al in 2003 operationeel kan zijn.

3. Standpunt

Op 10 juni 1999 is mij het rapport van de Waarderingskamer aangeboden. Bij die gelegenheid heb ik mij op hoofdlijnen akkoord verklaard met de conclusies en aanbevelingen van dat rapport. Ik bevestig dat bij deze. Het rapport van de Waarderingskamer biedt een adequate basis voor verdergaande professionalisering van de waardering van onroerende zaken. Dat neemt niet weg dat de conclusies en de aanbevelingen van de Waarderingskamer een aantal aandachtspunten met zich brengen. Op die punten ga ik hieronder nader in.

4. Nadere aandachtspunten

a. Formeelrechtelijke aandachtspunten

Artikel 28 Wet WOZ

De Waarderingskamer heeft gesignaleerd dat onduidelijkheid zou kunnen bestaan over de rechtsgevolgen voor de in eerste instantie genomen beschikking. De op verzoek van een nieuwe belanghebbende genomen beschikking treedt immers – ingevolge het tweede lid van dit artikel- in de plaats van de eerder genomen beschikking en wel met ingang van het in het verzoek aan te geven tijdstip. Naar mijn mening kan hierover geen onduidelijkheid ontstaan. De eenmaal afgegeven beschikking behoudt formele rechtskracht. De belanghebbende te wiens naam de oorspronkelijke beschikking is gesteld kan hiertegen de rechtsmiddelen aanwenden. Daarnaast wordt ten aanzien van een andere belanghebbende op diens verzoek, een voor bezwaar vatbare beschikking genomen. Daarmee kan deze belanghebbende ook bezwaar aantekenen en beroep instellen. Een eventueel oneigenlijk gebruik van deze bepaling heeft in de praktijk naar mijn mening niet tot zoveel onoverkomelijke moeilijkheden geleid, dat wetswijziging noodzakelijk is.

Criteria voor inhoud taxatieverslag

In de Waarderingsinstructie 1999 heeft de Waarderingskamer gewijzigde criteria geformuleerd voor de inhoud van het taxatieverslag. Zij beveelt aan deze criteria in formele regelgeving vast te leggen. Ik zal onderzoeken of deze criteria de rechtsbescherming van de belastingplichtige voldoende in tact laten alvorens daartoe te besluiten.

Ambtshalve vermindering

De Waarderingskamer heeft voorgesteld de drempel voor ambtshalve vermindering van de WOZ-beschikking te verlagen tot tien procent, onder gelijktijdige invoering van een teruggavedrempel in artikel 18a van de Algemene wet inzake rijksbelastingen. In de praktijk is niet gebleken van dermate grote onrechtvaardigheden als gevolg van de te hanteren drempel, dat er voor mij aanleiding is hierin wijziging te brengen. Hierbij moet worden bedacht dat het hanteren van elke drempel een arbitrair karakter heeft. Daarnaast vormen de administratieve lasten die het eventueel verlagen van de drempel en daarmee een toename van het aantal ambtshalve verminderingen met zich zou brengen, een extra argument niet tot verlaging daarvan over te gaan.

Objectafbakening

De aanbeveling van de Waarderingskamer om in het kader van de objectafbakening een regeling te treffen die ervoor zorgt dat een verschil in objectafbakening niet tot vernietigbaarheid van de WOZ-beschikking leidt, wanneer dat verschil redelijkerwijs geen misverstand kan veroorzaken over welk object het betreft en het verschil geen invloed heeft op de waarde kan ik niet volgen. Dit stuit namelijk op formeelrechtelijke bezwaren die betrekking hebben op de rechtsbescherming van de belastingplichtige enerzijds en de onafhankelijkheid van de rechter anderzijds.

Bandbreedte bezwaar en beroep

Het advies van de Waarderingskamer om een wettelijke regeling te treffen op grond waarvan geschillen die betrekking hebben op afwijkingen

binnen een bandbreedte van 5% van de vastgestelde waarde in een bezwaar- en beroepsprocedure niet tot wijziging van die waarde leiden, zal ik niet opvolgen. Ook hier is de rechtsbescherming van de belanghebbende in het geding. Denkbaar is dat binnen zekere marges afwijkingen niet hard te maken zijn, vanwege het subjectieve element in de taxatie. Maar 5% van een onroerende zaak met een waarde van een drie ton, vertegenwoordigt bijvoorbeeld de waarde van een dakkapel. Naar mijn mening is een dergelijke marge daarom te ruim. Ik ben wel bereid nader te bezien of er mogelijkheden zijn om te komen tot een regeling waarbij de rechtsbescherming van de belanghebbenden in acht wordt genomen, maar tevens rekening wordt gehouden met het feit dat binnen bepaalde grenzen verschillen in waardebepaling niet aantoonbaar zijn.

b. Hoogte van de kosten en kostenverrekening

Alle partijen hebben hun zorg geuit over de waarderingskosten die gepaard zijn gegaan met de invoering van de Wet WOZ. Deze blijken hoger dan oorspronkelijk geraamd. In opdracht van de Waarderingskamer is een onderzoek uitgevoerd naar de kosten die gemeenten in het kader van de uitvoering van de Wet WOZ maken, met als doel een verdergaande normering overeen te komen. Daaruit is gebleken dat er tussen gemeenten grote verschillen in de hoogte van de waarderingskosten zijn. Het onderscheid tussen aanloopkosten en structurele kosten is thans moeilijk te achterhalen. Dit geldt ook voor verschillen in doelmatigheid tussen gemeenten. Op dit moment voert de Waarderingskamer een benchmark uit. Naar verwachting zal die benchmark bijdragen aan de ontwikkeling van een stelsel van normen voor de verrekening van de kosten die worden gemaakt bij een kwalitatief goede uitvoering van de Wet WOZ tegen de laagst mogelijke kosten. De benchmark zal ook meer licht werpen op de hoogte en de samenstelling van de kosten. Ik stel mij dan ook voor om de uitkomsten van die benchmark, die gedurende het tweede tijdvak beschikbaar zullen komen, te gebruiken voor het tot stand brengen van een verdere normering van de kosten.

De verdeelsleutel tussen de waarderingskosten voor gemeenten, rijk en waterschappen is op dit moment gesteld op 40:30:30. Het is mij bekend dat de waterschappen hun aandeel in relatie tot de opbrengsten te hoog vinden. De Waarderingskamer adviseert om op dit punt bestuurlijk overleg te voeren. Ik neem dat advies over en zal spoedig over dit punt in overleg treden met de betrokken partijen.

c. Afschaffing gebruikersgrenzen niet-woningen

Gemeenten hebben de Waarderingskamer laten weten dat de object-afbakening en waardebepaling van niet-woningen een niet-evenredig deel van de inspanningen in het kader van de Wet WOZ met zich brengen. Slechts circa 10% van de WOZ-objecten betreft een niet-woning, maar van de totale inspanningen heeft een aanzienlijk groter deel betrekking op niet-woningen, zo meldt het evaluatierapport van de Waarderingskamer. Naar het oordeel van de Waarderingskamer heeft dit te maken met de problematiek van de gebruikersgrenzen.

In verband met het feit dat de gemeentelijke onroerende-zaakbelastingen naast een eigenarenbelasting ook een gebruikersbelasting kennen dient bij de afbakening van objecten de gebruikersgrens een rol te spelen.

De Waarderingskamer heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en mij geadviseerd om te onderzoeken of het regime van de onroerende-zaakbelastingen ruimte biedt om de gebruikersgrenzen buiten aanmerking te laten. Hoewel de door de Waarderings-

kamer gesignaleerde problemen geen verband houden met de invoering van de Wet WOZ, stel ik vast dat deze moeten worden opgelost. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en ik zijn bereid om te onderzoeken of er mogelijkheden zijn om de uitvoerbaarheid van de Wet WOZ te verbeteren en de werklast van de gemeenten op het punt van niet-woningen te verlichten. Bezien zal worden in hoeverre een regeling analoog aan artikel 220b van de Gemeentewet, kan bijdragen aan de oplossing van het geschetste probleem. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal u hierover nader informeren.

d. Rijksmonumenten

De Waarderingskamer beveelt aan het waarderingsvoorschrift voor rijksmonumenten, niet-woningen, te wijzigen in die zin dat deze gewaardeerd moeten worden op functionaliteitswaarde. De Waarderingskamer heeft mij het aan de aanbeveling ten grondslag liggende advies van prof. L.G.M. Stevens toegezonden. Dit advies vergt nader bestudering om te komen tot een weloverwogen besluit op dit punt.

e. Tijdvak van gelding en uitbreiding naar andere heffingen

De Waarderingskamer heeft in haar conclusies en aanbevelingen de wens uitgesproken om te komen tot een hogere waarderingsfrequentie en een uitbreiding van de WOZ-waarde naar andere heffingen. Ik sta hier zeker niet afwijzend tegenover. Voor de kortere termijn zie ik evenwel een aantal uitvoeringsproblemen. Ik doel hiermee op de eerdergenoemde kinderziekten. Ik acht het dan ook raadzaam om in de uitvoering de aandacht nu vooral te richten op het verbeteren van de levering en verwerking van de gegevens. Ik hecht echter ook belang aan het op termijn verkorten van het tijdvak en daarmee het opvoeren van de waarderingsfrequentie. Ik zal de Waarderingskamer om een nader uitgewerkt advies hierover vragen.

Verder wijs ik er op dat ik – op advies van de Raad van State – bij de voorstellen voor het nieuwe Belastingstelsel, voor eigen woningen in box III het gebruik van de WOZ-waarde heb vervangen door de waarde in het economische verkeer. De evaluatie van de Wet WOZ geeft mij evenwel aanleiding om dit element nader te bezien. Met het oog op een van de doelstellingen van de Wet WOZ (uniformering) geniet het de voorkeur om binnen één wet, dezelfde waarde voor eigen woningen te hanteren. Het gebruik van de WOZ-waarde voor eigen woningen onder de huidige Wet op de inkomstenbelasting 1964 en onder de huidige Wet op de vermogensbelasting 1964 is duidelijk; bovendien is de compliance van belastingplichtigen – zoals eerder aangegeven – groot. Een bezwaar van de Raad van State is dat de WOZ-waarde voor 4 jaar wordt vastgesteld en dat de bestanddelen uit box III jaarlijks worden gewaardeerd. Dit bezwaar zal op termijn – bij een verhoging van de waarderingsfrequentie – zijn geldigheid verliezen. Ik zal dan ook met een voorstel komen om voor tweede woningen in box III die een belastingplichtige ter beschikking staan, de WOZ-waarde te hanteren.

f. Werklast rechterlijke macht

Uit een van de deelonderzoeksrapporten blijkt dat de werklast van de rechterlijke macht als gevolg van de invoering van de Wet WOZ tegen de verwachtingen in fors is toegenomen. Het is echter nog te vroeg om verantwoord uitspraken te kunnen doen over de structurele belasting van de werklast van de rechterlijke macht als gevolg van de invoering van de Wet WOZ.

g. Marktwerking

Naar aanleiding van vragen van een aantal leden van de Tweede Kamer naar mogelijk onvoldoende marktwerking bij de uitvoering van de Wet WOZ voor wat betreft de taxatiewerkzaamheden, is de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) geconsulteerd. Belemmeringen voor een goede werking van de markt zijn hierbij niet gebleken.

Bijlagen:¹

1. De WOZ gewaardeerd, rapport van de Waarderingskamer over haar evaluatieonderzoek van de Wet WOZ.
2. Gemeenten over de Wet WOZ, Eindrapport en Tabellenbijlage.
3. Waterschappen en de Wet WOZ.
4. De Belastingdienst en de Wet WOZ.
5. Taxatiebureaus en softwarebureaus over de Wet WOZ en Bijlage 5.
6. Belastingplichtigen over de Wet WOZ.
7. Eindrapport evaluatie Waarderingskamer.
8. De Wet WOZ en de werklast rechterlijke macht.
9. Omzetbelasting en bodemverontreiniging.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.