

Advies inzake het concept wetsvoorstel verbetering rechtsbescherming WOZ

Dit document bevat de alternatieve tekst van het origineel. Dit document is bedoeld voor mensen met een visuele beperking, zoals slechtzienden en blinden.

De Staatssecretaris van Financiën
drs. M. Snel
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Datum: 20 februari 2019
doorkiesnummer: 088-361 33 17
e-mail: wetgeving.rvdr@rechtspraak.nl

Inhoud van de brief

Geachte heer Snel,

Bij brief van 17 december 2018, kenmerk 2018-0000216874, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake het concept wetsvoorstel verbetering rechtsbescherming WOZ (het 'Wetsvoorstel').

HET WETSVOORSTEL

Met het Wetsvoorstel wordt beoogd de rechtsbescherming van de diverse belanghebbenden bij een WOZ-waarde te verbeteren. In 2016 is een eerste versie van dit Wetsvoorstel ter consultatie aan de Raad voorgelegd. De Raad heeft hierover op 5 oktober 2016 een advies uitgebracht (UIT 9896 STRA/RMD).¹

In het Wetsvoorstel wordt voorgesteld om het huidige systeem van een WOZ-beschikking per belanghebbende te wijzigen in een WOZ-beschikking per onroerende zaak die is gericht tot alle belanghebbenden (zaaksgebonden WOZ-beschikking). Dit gebeurt onder meer door aan te sluiten bij het stelsel van rechtsbescherming in de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Op deze wijze kunnen alle belanghebbenden bezwaar maken tegen dezelfde WOZ-beschikking en desgewenst worden betrokken in een door een andere belanghebbende aangespannen procedure daartegen. Ook kunnen zaken

¹ <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2016-27-wa-wijziging-woz.pdf>

over hetzelfde onderwerp gevoegd worden behandeld door één rechter. Nadat de WOZ-beschikking onherroepelijk is geworden, is de betreffende WOZ-waarde voor alle betrokkenen bindend.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.²

ADVIES

1. Algemeen

De Raad wil zijn waardering uitspreken voor het feit dat de Staatssecretaris op een aantal onderdelen het advies uit 2016 (zie noot 1) heeft gevolgd. Niettemin zijn er nog enkele punten in het Wetsvoorstel waarvoor de Raad onderstaand aandacht vraagt.

2. WOZ-beschikking

Het voorstel om de WOZ-waarde vast te stellen aan de hand van één waardebeschikking die voor alle betrokkenen bindend is nadat de WOZ-beschikking onherroepelijk is geworden, brengt mee dat de bepaling aangaande de tussentijdse WOZ-beschikking voor nieuwe eigenaren en gebruikers komt te vervallen (artikel 26 van de Wet WOZ). Ook de huidige vangnetbepaling zoals opgenomen in artikel 28 van de Wet WOZ komt te vervallen.

De Raad is van mening dat bij vervallen van de artikelen 26 en 28 van de Wet WOZ niet voldoende aandacht is besteed aan de positie van erfgenamen. De situatie kan zich voordoen dat erfgenamen meer dan zes weken na de datum van bekendmaking van de WOZ-beschikking eigenaar van een WOZ-object worden. De bezwaartermijn is dan verstreken op een moment dat de erfgenamen nog geen belanghebbende waren. Weliswaar worden de erfgenamen als rechtsopvolgers onder algemene titel Awb-technisch alsnog belanghebbende, maar als de erflater geen bezwaar heeft gemaakt, staan de erfgenamen met lege handen. Hun belang ontstaat pas op het moment van overlijden en zij kunnen tot die tijd niet zelf bezwaar maken. Na het overlijden zijn ze dan wel belanghebbende als rechtsopvolgers, maar als de bezwaartermijn is verstreken, hebben ze nog steeds geen bezwaarmogelijkheid omdat een te laat bezwaar niet verschoonbaar is. Er is weliswaar enige ruimte in art. 21, vijfde lid, van de Successiewet vanwege de mogelijkheid tot peiljaarverlegging naar het eerstvolgende jaar maar dit beperkt de mogelijkheden van erfgenamen toch. In een aantal gevallen biedt deze regeling zelfs helemaal geen oplossing, bijvoorbeeld wanneer de woning al in het jaar van verkrijging wordt verkocht. Bovendien zal in een stijgende markt de waarde een jaar later hoger zijn. Ook dat kan leiden tot een verslechtering van de rechtspositie van de erfgenamen. De in de Memorie van Toelichting (hierna: MvT) genoemde argumenten voor andere belanghebbenden (zoals: opvolgende kopers kunnen hun koopprijs aanpassen) gelden niet voor deze situatie. Verwezen wordt naar arresten van de Hoge

² De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

Raad van 21 februari 2014, ECLI:NL:HR:2014:339 en 11 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:835 waarin is opgenomen dat er een redelijke mogelijkheid moet zijn tot effectieve betwisting van de rechtmatigheid van de waarde vaststelling. Dat lijkt hier niet zonder meer gewaarborgd. Een ander mogelijk probleem speelt als de erflater heel kort voor de jaarwisseling is overleden. Dan ontvangen de erven weliswaar een beschikking, maar zij beseffen wellicht op dat moment nog niet wat hun belang daarbij is in het kader van de erfbelasting. Tegen de tijd dat ze dat ontdekken, zijn zij mogelijk te laat.

Het belang van het schrappen van de mogelijkheid voor erfgenamen een nieuwe beschikking aan te vragen is volgens de Raad niet zonder meer duidelijk, omdat sprake is van een beperkt aantal gevallen die duidelijk omljnd zijn.

De Raad adviseert om in de MvT aandacht aan het voorgaande te besteden.

3. Bekendmaking WOZ-beschikking

De hoofdregel in de Awb is dat een besluit dat is gericht tot een of meer belanghebbenden wordt bekendgemaakt door toezending of uitreiking aan de personen tot wie het is gericht. In lijn daarmee en mede uit overwegingen van praktische uitvoerbaarheid, wordt in het onderhavige Wetsvoorstel voor de zaaksgebonden WOZ-beschikking de huidige bekendmakingsbepaling gehandhaafd.

De beschikking wordt op grond van artikel 24 van de Wet WOZ geacht bekend te zijn gemaakt als die is toegezonden aan een van de belanghebbenden genoemd in het derde lid. Dat leidt ertoe dat voor iedereen dezelfde bezwaarperiode geldt. Dat is praktisch vanuit de wens om tot stroomlijning van de procedures te komen. Hier zijn echter ook bedenkingen bij te plaatsen. Zo kan soms onduidelijk zijn wie belanghebbende is. De heffingsambtenaar kan relatief eenvoudig aan de eis van bekendmaking van een WOZ-beschikking voldoen door aan één gebruiker en één eigenaar een beschikking bekend te maken.³ Bij andere belanghebbenden wordt gewezen op de eigen verantwoordelijkheid. Aangegeven wordt dat belanghebbenden die geen WOZ-beschikking toegezonden krijgen, er bij een andere belanghebbende naar kunnen informeren, de gemeente om een afschrift kunnen verzoeken en indien sprake is van een woning het WOZ-waardeloket kunnen raadplegen. Daarbij wordt als bekend verondersteld dat binnen acht weken na het begin van het kalenderjaar de WOZ-waarde wordt vastgesteld. In zijn algemeenheid merkt de Raad op dat uit de MvT niet goed valt af te leiden in welke situatie iemand bij overschrijding van de bezwaartermijn verschoonbaar te laat kan zijn (zie hierover ook paragraaf 4). Om onduidelijkheid in de rechtspraak te voorkomen adviseert de Raad de MvT op dit punt te verduidelijken.

De Raad vraagt zich af hoe het voorgestelde artikel 24, tiende lid, van het Wetsvoorstel zich verhoudt tot het bepaalde in het derde, vierde en zesde lid van die bepaling. Op grond van het tiende lid is namelijk toezending aan een eigenaar of gebruiker voldoende voor bekendmaking terwijl de andere leden voorschrijven dat toezending aan tenminste één eigenaar en één gebruiker moet plaatsvinden. In het belang van de rechtsbescherming en het voorkomen van veelvuldige beroepen op verschoonbaarheid,

³ Zie artikel 24 lid 4 van de Wet WOZ

adviseert de Raad het bepaalde in het derde, vierde en zesde lid ook in lid 10 van artikel 24 van het Wetsvoorstel op te nemen.

4. Belanghebbende bij WOZ-beschikking

Voorgesteld wordt om in de Wet WOZ aan te sluiten bij het belanghebbendenbegrip in de Awb zodat als belanghebbenden aangemerkt worden degene wiens belang rechtstreeks bij die beschikking is betrokken. Dit houdt aldus de MvT in dat:

- tussen de WOZ-beschikking en het belang voldoende causaal verband aanwezig moet zijn. Een afgeleid belang is (in beginsel) niet voldoende.
- het gaat om een voldoende concreet en een actueel belang, in tegenstelling tot een (mogelijk) toekomstig belang.
- er sprake moet zijn van een eigen belang in plaats van een belang van iemand anders.
- het gaat om een persoonlijk belang: de persoon moet zich voldoende onderscheiden van willekeurige anderen.
- het belang objectief bepaalbaar zijn.

De Raad merkt op dat het voor belanghebbenden die geen WOZ-beschikking toegezonden krijgen, lastiger kan worden om toegang tot de bestuursrechter te krijgen. Nu volgens de MvT belanghebbenden een eigen verantwoordelijkheid hebben (zie ook paragraaf 3), dienen zij zelf zorg te dragen dat ze binnen de bezwaartermijn over een WOZ-beschikking beschikken. Artikel 40b van het Wetsvoorstel laat de gemeenteambtenaar vrij binnen welke termijn hij de WOZ-beschikking wordt verstrekt. Ingevolge het bepaalde in artikel 4:13 van de Awb geldt voor een beschikking op aanvraag een maximale termijn van 8 weken. Als de gemeenteambtenaar pas tegen het einde of na de bezwaartermijn de gevraagde WOZ-beschikking verstrekt, ontnemt hij de belanghebbende de mogelijkheid om tijdig bezwaar te maken. In de MvT staat hierover dat met het ontvangen van het afschrift niet een nieuwe bezwaartermijn begint te lopen. Het is de vraag of in een dergelijke situatie de termijnoverschrijding nog verschoonbaar kan worden geacht.

Verder is het de vraag op welke manier de aanvrager van een afschrift kan ageren indien de gemeenteambtenaar weigert om een afschrift te verstrekken. Kan deze weigering worden aangemerkt als een besluit waartegen bezwaar zou kunnen worden gemaakt? En als ten onrechte geweigerd is een afschrift te verstrekken, kan de belanghebbende dan nog wel buiten de bezwaartermijn opkomen tegen de WOZ-beschikking? De Raad adviseert om een en ander in de MvT nader toe te lichten.

Niet elke gemeente zal precies na acht weken de WOZ-waarde bekendmaken. Het is de vraag wat er gebeurt als de beschikking later wordt bekendgemaakt, de termijn van acht weken is immers niet fataal. Hoe moet een belanghebbende die geen beschikking krijgt toegezonden dan weten dat (en wanneer) er een beschikking is? Kan dan aan een belanghebbende worden tegengeworpen dat hij te laat met zijn bezwaar is? Ook kan het voorkomen dat een gemeente heel vroeg is met de toezending van de beschikking. Moet een belanghebbende die geen beschikking ontvangt ook daarop bedacht zijn? Hierbij speelt dat de WOZ-beschikking niet wordt gepubliceerd. Een en ander geldt ook in het geval ingevolge artikel 27 van het Wetsvoorstel een herzienings-beschikking wordt gegeven. Het dient het belang van alle belanghebbenden als zij op een eenvoudige wijze

kennis kunnen nemen van de WOZ-beschikking. Dit lijkt nu niet zonder meer gewaarborgd. Mogelijk kunnen veel van de voorgaande problemen worden ondervangen door in het Wetsvoorstel een verplichting voor de gemeenteambtenaar op te nemen om een mededeling te plaatsen in een huis-aan-huisblad zodra de WOZ-waarden zijn vastgesteld. Daarin zou kunnen worden vermeld dat de WOZ-waarden kunnen worden geraadpleegd via het WOZ-waardeloket, dat belanghebbenden bezwaar kunnen indienen en dat een (pro forma-) bezwaarschrift binnen zes weken moet worden ingediend.

De Raad adviseert om aan het voorgaande aandacht te besteden in het Wetsvoorstel.

Uit artikel 40b, van het Wetsvoorstel volgt onder meer dat door de gemeenteambtenaar aan een ieder die aannemelijk maakt belanghebbende te zijn bij de WOZ-beschikking op verzoek een afschrift daarvan wordt verstrekt. De Raad merkt op dat het binnen het stelsel van de Awb niet goed past dat een rechtzoekende zelf aannemelijk moet maken dat hij of zij belanghebbende is. In dat kader past het beter dat de heffingsambtenaar zelf beoordeelt of iemand belanghebbende is en zo nodig daarvoor informatie ophaalt bij de betrokkene. De Raad adviseert om het artikel hierop aan te passen.

5. Herziening WOZ-waarde

Op grond van de voorgestelde herzieningsbepaling (artikel 27 van het Wetsvoorstel) kan een WOZ-waarde zowel worden verminderd als verhoogd als die waarde onjuist is vastgesteld en dit de belanghebbende(n) ten tijde van het bekendmaken van de WOZ-beschikking redelijkerwijs kenbaar is.

In artikel 27, tweede lid, wordt niet verwezen naar artikel 24, tiende lid, van het Wetsvoorstel. Omdat uit het Wetsvoorstel niet blijkt waarom hiervoor is gekozen, adviseert de Raad om de MvT op dit punt te verduidelijken.

6. Rechtsbescherming

Aangesloten wordt bij het open stelsel van rechtsbescherming in de Awb. De belastingheffing blijft evenwel een belangrijk doel waarvoor de WOZ-waarden worden vastgesteld. Daarom blijft ook een aantal bepalingen uit de Algemene Wet Rijksbelastingen (hierna: AWR) van overeenkomstige toepassing. Ook blijft de fiscale rechter de bevoegde rechter ter zake van WOZ-beschikkingen.

Volgens het voorgestelde artikel 30, tweede lid, kan de gemeenteambtenaar belanghebbenden in de gelegenheid stellen om te worden gehoord. De vraag is hoe dit artikel zich verhoudt tot artikel 7:2 van de Awb, waarin staat dat het bestuursorgaan belanghebbenden in de gelegenheid stelt te worden gehoord. Zoals artikel 30, tweede lid, van het Wetsvoorstel nu is geformuleerd hoeft zelfs de bezwaarmaker niet zonder meer te worden gehoord, hetgeen niet de bedoeling lijkt.

Verder merkt de Raad in dit verband op dat als de gemeenteambtenaar geen gebruik maakt van zijn mogelijkheid om derde-belanghebbenden te horen, zij geen uitspraak op bezwaar ontvangen als zij niet behoren tot de groep van belanghebbenden die de WOZ-beschikking toegezonden krijgt. Deze belanghebbenden zijn daardoor voor hun bezwaar- en beroepsmogelijkheden mede afhankelijk van de keuze van de gemeenteambtenaar om hen al dan niet uit te nodigen voor de hoorzitting.

De Raad adviseert om het voorgestelde artikel 30 Wet WOZ aan te passen dan wel in de MvT in te gaan op het voorgaande.

In artikel 30, eerste lid, van het Wetsvoorstel worden de artikelen 22j tot en met 30 AWR geschrapt. In de artikelsgewijze toelichting⁴ staat hierover het volgende vermeld:

“Door de voorgestelde aanpassing van artikel 12 van bijlage 2 van de Awb blijft hoofdstuk V van de AWR van toepassing via de schakelbepaling in artikel 8:108, eerste lid, Awb. In dat kader is het niet meer nodig om in artikel 30, eerste lid, Wet WOZ de artikelen 22j tot en met 30 AWR van overeenkomstige toepassing te verklaren”.

Artikel 8:108 Awb gaat echter alleen over het hoger beroep. Het is de Raad niet duidelijk hoe dit voor de eerste aanleg is geregeld. Het lijkt alsof het schrappen van 22j tot en met 30 AWR in het voorgestelde artikel 30, eerste lid, tot gevolg heeft dat de eerste aanleg volledig via de Awb verloopt, terwijl dit voor het hoger beroep kennelijk niet de bedoeling is. De Raad is van mening dat behandeling in eerste aanleg en in hoger beroep op gelijke wijze dient plaats te vinden en adviseert het Wetsvoorstel op dit punt aan te passen dan wel te verduidelijken.

8. Overig

- De Raad vraagt zich af of met de term ‘uitspraak op bezwaar’ en ‘vernietiging’ van een beschikking in bezwaar door de heffingsambtenaar (in plaats van herroeping) wel voldoende wordt aangesloten bij het systeem van de Awb.
- Het is voor de Raad niet zonder meer duidelijk of de WOZ-procedure voortaan openbaar is op grond van art. 8:62 Awb of achter gesloten deuren plaatsvindt op grond van art. 27c AWR. De onduidelijkheid hierover volgt mede uit de beoogde wijziging van art. 30 Wet WOZ (zie hierover ook paragraaf 7). Als behandeling achter gesloten deuren straks niet meer de bedoeling zou zijn, is niet duidelijk hoe zich dat verhoudt met het feit dat de behandeling van een beroep tegen de aanslag onroerende zaakbelasting en andere op de WOZ-waarde gebaseerde heffingen wél achter gesloten deuren plaatsvindt.

De Raad adviseert aan dit punt aandacht te besteden in de MvT.

WERKLAST

Het Wetsvoorstel heeft financiële consequenties voor de Rechtspraak. De werklust zal naar verwachting toenemen. Die toename in werklust zal naar inschatting van de Raad echter niet leiden tot substantiële financiële consequenties. Hieronder is dit toegelicht.

Aantallen zaken

De uitbreiding van het belanghebbendenbegrip zou een geringe toename van het aantal procedures met zich kunnen brengen. Daar staat tegenover dat het afschaffen van de art. 26- en art. 28-beschikking tot een geringe afname kan leiden. Per saldo wordt er geen substantiële wijziging verwacht in aantallen zaken.

⁴ Zie Artikel I, onderdelen I (artikel 30 van de Wet waardering onroerende zaken)



Zaakzwaarte

De Raad verwacht dat de zaakzwaarte gemiddeld genomen slechts beperkt toeneemt. In dat kader hecht de Raad er aan het volgende op te merken.

In procedures zullen zaken van verschillende belanghebbenden vaker worden gevoegd. Die concentratie van beroepen leidt tot een toename in complexiteit van de zaken. Daarbij kan de behandeling ter zitting langer duren door deelname van een derde-belanghebbende in de procedure.

Daar staat tegenover dat bij herzieningsbeschikkingen de eis van een 'nieuw feit' vervalt. Dat zal zaken minder complex maken. Behalve in die gevallen waarin de gemeenteburgemeester of een belanghebbende overtuigend moet aantonen dat het de belanghebbenden redelijkerwijs kenbaar is dat de waarde onjuist is vastgesteld.

Conclusie

De aantallen zaken zullen verwachting van de Raad niet substantieel veranderen. De zaakzwaarte zal naar verwachting licht stijgen. Die verandering is naar huidig inzicht echter niet substantieel. De Raad houdt zich het recht voor hier later, indien nodig, op terug te komen.

CONCLUSIE

De Raad voor de rechtspraak onderkent het belang van het Wetsvoorstel. De Raad geeft u in overweging om het Wetsvoorstel op de in dit advies genoemde onderdelen te verduidelijken dan wel aan te passen.

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het Staatsblad. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

H.C. Naves
Voorzitter Raad voor de rechtspraak