Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 1992–1993

22 885

Algemene regels inzake de waardering van ontoerende zaken (Wet waardering onroerende zaken)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoud **blz.**

A. ALGEMEEN GEDEELTE 3

1. Inleiding 3
2. Voorgeschiedenis 5
3. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel 7
4. De decentrale organisatie van de waardebepaling 8
4.1. Algemeen 8
4.2. De aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van Financiën 9
4.3. Bevoegdheden en werkwijze van de Raad voor de waardering van onroerende zaken 10
4.4. Bevoegdheden en werkwijze van de gemeenten 12
5. Het uniforme stelsel van waardebepaling en -vaststelling 13
5.1. Inleiding 13
5.2. De objectafbakening 13
5.3. Het waardebegrip 14
5.4. Het toepassingsgebied van de WOZ-waarde 15
6. De vaststellingsbeschikking 17
6.1. De basisregeling 17
6.2. Nieuwe beschikking bij verandering van het object 18
6.3. Nieuwe beschikking bij verandering van belanghebbenden 19
6.4. Herzieningsbeschikking tot herstel van onjuistheden 20
6.5. Beschikking voor later bekend wordende belanghebbenden 20
7. De rechtsbescherming 21
8. Bevoegdheden en verplichtingen ten dienste van de waardebepaling en -vaststelling 23
9. Sancties 24
10. Gegevensbeheer 24
11. Geheimhouding en informatieverstrekking aan derden 27
12. Inwerkingtreding 29
13. Budgettaire en personeelsaspecten 30
14. Dereguleringsaspecten 32

215356F
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgeverij Plantijnstraat
's-Gravenhage 1992

B. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING **35**

C. BIJLAGEN **61**

I. Advies van de Raad voor de gemeentefinanciën 61

II. Advies van de Registratiekamer 64

A. ALGEMEEN GEDEELTE

1. Inleiding

Het onderhavige wetsvoorstel geeft uitdrukking aan het streven van de regering te komen tot één wettelijke regeling voor de bepaling en de vaststelling van de waarde van onroerende zaken die op een zo breed mogelijk terrein ten grondslag kan worden gelegd aan de heffing van belastingen door de verschillende overheden. Hierdoor kan een vergaande uniformering en vereenvoudiging tot stand worden gebracht in de systematiek en de uitvoeringspraktijk van de waardebepaling en -vaststelling.

In het huidige systeem van regelgeving ter zake is de waardebepaling van onroerende zaken en de afbakening van het object voor de diverse vanwege de overheid geheven belastingen afzonderlijk wettelijk geregeld. In de desbetreffende wetgeving worden verschillende waardebegrippen gehanteerd, waardoor de burger voor dezelfde onroerende zaak met verschillende waarden wordt geconfronteerd. Dit maakt de waardebepaling door de overheid ondoorzichtig voor de burger. Bovendien kan de waardebepaling door de overheid als geheel niet als in alle opzichten doelmatig worden gekenschetst. Verschillende overheden bepalen de waarde van dezelfde onroerende zaak onafhankelijk van elkaar. Doublures in bezwaar- en beroepsprocedures met betrekking tot dezelfde onroerende zaak kunnen het gevolg zijn. Dit is inefficiënt en leidt tot extra kosten, niet alleen voor de overheid als geheel maar ook voor de burger. Iedere instantie die met de waardebepaling is belast, slaat zelf de waardegegevens op. Uitwisseling van deze gegevens tussen de overheden is vanwege de geheimhoudingsverplichtingen veelal niet mogelijk.

Voorzover de uitwisseling van de gegevens noodzakelijk is, is daartoe nadere regelgeving vereist. De Wet waardering onroerende zaken (hierna te noemen: Wet WOZ) beoogt de hiervoor genoemde knelpunten op het terrein van de duidelijkheid, doelmatigheid en uitwisselbaarheid van waardegegevens bij de waardering van onroerende zaken door de overheid zoveel mogelijk weg te nemen. De ingevolge deze wet vastgestelde waarde (de WOZ-waarde) is zonder meer geschikt voor de heffing van de gemeentelijke onroerende-zaak belastingen en voor de heffing van de waterschapsomslagen van gebouwde onroerende zaken.Wat de rijksbelastingen betreft zal de werkingssfeer van het onderhavige wetsvoorstel enerzijds beperkt zijn, in die zin dat het vooralsnog slechts voor een deel van de inkomstenbelasting (forfaitaire huurwaardebepaling van de eigen woning) en een deel van de vermogensbelasting (waardebepaling eigen woning) mogelijk lijkt in verregaande mate op de WOZ-waarde te leunen. Anderzijds betreft dit wel bepalingen die ten aanzien van een relatief groot aantal belastingplichtigen jaarlijks dienen te worden toegepast. Nader te onderzoeken is in de toekomst, mede afhankelijk van de vervulling van bepaalde voorwaarden die voornamelijk zijn gelegen in de ontwikkeling van de praktijk van de uitvoering van de thans beoogde wetgeving, in hoeverre voor de rijksbelastingen de Wet WOZ te gelegener tijd een breder toepassingsgebied zal kunnen krijgen. Wij komen op dit aspect hierna meer uitvoerig terug.

Dit wetsvoorstel bevat een algemene regeling voor de waardebepaling en -vaststelling van onroerende zaken, die hetzij onverkort, hetzij na toepassing van in de specifieke heffingswetten op te nemen correctiefactoren, voor de heffing van een aantal belastingen kan worden gebruikt. Daarbij wordt zowel voor het waardebegrip als voor de objectafbakening aangesloten bij de regeling voor de onroerende-zaakbelastingen die is neergelegd in het voorstel van Wet tot wijziging van de Gemeentewet met betrekking tot de materiële belastingbepalingen (Kamerstukken II

1989–1990, 21 591). In de Wet WOZ zijn zowel bepalingen met betrekking tot de waardebepaling en -vaststelling zelf als met betrekking tot de taken en inrichting van de uitvoerende organen opgenomen. Ook voorziet de Wet WOZ in een uitvoerige regeling van de rechtsbescherming. De noodzakelijke aanpassingen van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, Stb. 1959, 301 (hierna: AWR) en van de diverse heffingswetten in verband met de toepassing van de WOZ-waarde zal plaatsvinden in een afzonderlijke wet: de Invoeringswet Wet WOZ. In die wet zal ook aanpassing plaatsvinden van dit wetsvoorstel aan de Algemene Wet bestuursrecht (Stb. 1992, 315) voor zover daaraan – gegeven het feit dat het onderhavige wetsvoorstel voor de rechtsbescherming in eerste aanleg aansluit bij de Algemene wet inzake rijksbelastingen – nog behoefte zou bestaan. Door de invoering van een afzonderlijke wettelijke regeling, die bij invoeringswet van toepassing wordt verklaard voor de verschillende belastingen waarbij het waardebegrip en de objectafbakening overeenstemmen, worden verschillen in de uitvoering en het risico van verschillen in de jurisprudentie over hetzelfde begrip en object zo veel mogelijk voorkomen.

Hierdoor wordt voldaan aan de uitgangspunten die – naast een vergroting van de efficiëntie – mede ten grondslag hebben gelegen aan het wetsvoorstel, te weten: rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en duidelijkheid voor de burger. Het voorliggende wetsvoorstel is voorgelegd aan de Raad voor de gemeentefinanciën. Het advies is bijgevoegd bij deze memorie als bijlage I. De raad kan zich in grote lijnen met de strekking van het wetsvoorstel verenigen. Invoering ervan zal tot een betere administratieve efficiëntie leiden terwijl de grotere duidelijkheid voor de burgers de acceptatie van de betrokken belastingen (onder andere de onroerende-zaakbelastingen) zal kunnen doen toenemen, zo meent de raad.

Het advies houdt in de eerste plaats in dat de raad zich het recht voorbehoudt tot advisering bij de totstandkoming van de op basis van artikel 3 van het wetsvoorstel te concipiëren regeling voor de verrekening van de kosten van de waardebepaling en waardevaststelling. De raad acht het wenselijk de mogelijkheden van verdeling via (maatstaven van) het Gemeentefonds te onderzoeken.Ook naar onze mening ligt een advies ter zake op het terrein van de raad. Wij zeggen daarom gaarne toe dat de desbetreffende regeling voor advies aan de raad zal worden voorgelegd.

In de tweede plaats geeft de raad het advies dat de gemeenten bij wisseling van zakelijk gerechtigde of gebruiker in de loop van het tijdvak – anders dan in het hem voorgelegde concept-wetsvoorstel – niet automatisch een nieuwe beschikking ten aanzien van de nieuwe belanghebbende vaststellen, maar daartoe slechts overgaan op verzoek. De bestuurslast voor de gemeenten kan hierdoor dalen, zonder dat de rechtsbescherming van de burger wordt beknot. Wij hebben artikel 26 en de bijbehorende toelichting dienovereenkomstig aangepast. Omdat op grond van de Wet WOZ omvangrijke gegevensverzamelingen zullen worden aangelegd en gebruikt, is het wetsvoorstel eveneens voorgelegd voor advies aan de Registratiekamer, die op grond van de Wet persoonsregistraties (Stb. 1988, 665) belast is met het toezicht op de uitvoering van die wet.

De memorie van toelichting is op een aantal onderdelen aangepast naar aanleiding van het advies, de artikelen 4, 38 en 40 van de wettekst zijn gewijzigd. Het advies is bij de memorie van toelichting gevoegd als bijlage II.

Terzijde wordt nog het volgende opgemerkt. In de door de voorlopige Raad voor Vastgoedinformatie (RAVI) uitgebrachte rapporten die hebben geleid tot het onderhavige wetsvoorstel is sprake van «de Wet Waardebepaling Onroerend Goed» (de Wet WOG). Thans is in verband met de

invoering van het Nieuw Burgerlijk Wetboek per 1 januari 1992 de terminologie in het wetsvoorstel en de toelichting daarmee in overeenstemming gebracht. Aangezien voorts in de titulatuur tot uitdrukking moet worden gebracht dat de wet niet alleen ziet op de waardebepaling – de wet ziet ook op de waardevaststelling –, krijgt de wet als citeertitel: Wet waardering onroerende zaken; afgekort: Wet WOZ.

Deze memorie is als volgt ingericht. In het algemeen deel zal achtereenvolgens aandacht worden geschonken aan de voorgeschiedenis van het onderhavige wetsvoorstel en aan het wetsvoorstel zelf. Vervolgens zal worden ingegaan op de organisatie van de waardebepaling als geheel, de functie en bevoegdheden die worden toegedacht aan de bij deze wet in te stellen Raad voor de waardering van onroerende zaken, de werkingssfeer van de wet WOZ, de objectafbakening en het waardebegrip, de waardevaststelling, de rechtsbescherming van de burger, het gegevensbeheer, alsmede de informatieverstrekking aan derden. Tot slot volgt een artikelsgewijze toelichting.

2. Voorgeschiedenis

De (voorlopige) Raad voor vastgoedinformatie (RAVI), adviesorgaan voor de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) in zijn kwaliteit van coördinerend bewindsman voor de vastgoedinformatie, heeft in het najaar van 1985 het rapport «Onroerend goed gewaardeerd» uitgebracht. In het rapport heeft de RAVI aangegeven hoe de overheid de waarde van onroerend goed bepaalt, hoe de organisatie van de waardebepaling is opgebouwd en welke knelpunten zich voordoen op dat terrein.

De RAVI heeft in dat rapport erop gewezen dat de belastingheffing op onroerend goed voor de burger onduidelijk is, dat, omdat er door verschillende instanties wordt gewaardeerd, de waardebepaling ondoelmatig gebeurt en dat uitwisseling van de waardegegevens veelal niet kan plaatsvinden omdat de gegevens zijn opgeslagen in bestanden die zijn onderworpen aan geheimhoudingsplicht.

Een verdere studie door de RAVI naar de gesignaleerde knelpunten en naar de mogelijkheden voor oplossingen daarvoor, heeft geresulteerd in het advies «De Wet WOG», uitgebracht aan de Minister van VROM in oktober 1987. Deze heeft het advies vervolgens aangeboden aan de staatssecretaris van Financiën met het verzoek zijn standpunt te bepalen over en uitvoering te geven aan het advies.

In het advies wordt aandacht besteed aan het gebruik van de waarde van onroerende zaken bij de belastingen die jaarlijks worden geheven, te weten de inkomstenbelasting (huurwaardeforfait), de vermogensbelasting, de onroerend-goedbelastingen en de waterschapsomslagen.

In het door de RAVI uitgebrachte advies wordt een aantal concrete maatregelen aanbevolen. De RAVI stelt voor te komen tot één wettelijke regeling voor de waardebepaling van onroerend goed, welke zou moeten gelden voor alle periodieke heffingen waarbij die waarde een rol speelt. De uitvoering moet voor de onderscheiden belastingen gelegd worden in de handen van één instantie. De RAVI heeft daarbij drie modellen uitgewerkt. De waardebepaling zou kunnen worden opgedragen aan de rijksbelastingdienst, aan de gemeenten of aan een apart in het leven te roepen waarderingsinstantie. Tevens wordt aanbevolen de waardevaststelling te laten geschieden bij beschikking, waartegen bezwaar kan worden gemaakt bij de waardevaststellende instantie en beroep kan worden aangetekend bij een aparte kamer van het Gerechtshof.

Naar aanleiding van het advies is op het Ministerie van Financiën een kabinetsstandpuntvoorbereid. Dit is op 27 januari 1989 in de ministerraad besproken. Daarbij is besloten te komen tot voorbereiding van een ontwerp Wet WOZ.

Tevens is besloten de uitvoering van de waardebepaling in verband met het zwaarwegende belang dat wordt gehecht aan de beginselen van rechtszekerheid en rechtsbescherming te doen geschieden onder de verantwoordelijkheid van een centrale instantie en in beginsel op te dragen aan de rijksbelastingdienst. De staatssecretaris van Financiën werd gemachtigd ter zake overleg te voeren met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Unie van Waterschappen (Unie) en het InterProvinciaal Overleg (IPO). Daarbij zouden modaliteiten aan de orde kunnen komen.

Op 20 maart 1989 heeft een eerste bestuurlijk overleg plaatsgevonden waarin het kabinetsstandpunt over het RAVI-rapport «de Wet WOG» is besproken. In het overleg is gebleken dat de andere betrokken bestuurlijke partijen – VNG, Unie en IPO – zich niet konden vinden in het kabinetsstandpunt, met name niet wat de uitvoering door de rijksbelastingdienst betreft. Het verslag van dit overleg is, met het kabinetsstandpunt, aan de Tweede Kamer gezonden (Kamerstukken II 1988–1989, 20 800 hfdst. IXB, nr. 63). Na het bestuurlijk overleg is de zogeheten Werkgroep WOG geformeerd met als taak een zodanige opzet van de organisatie van de waardebepaling te vinden dat alle betrokken partijen zich daarin kunnen vinden.

De Werkgroep WOG is samengesteld uit vertegenwoordigers van de Ministeries van Financiën, van Binnenlandse Zaken (BiZa), van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), van Verkeer en Waterstaat (VW), alsmede die van de VNG, van de Unie en van het IPO. De werkgroep heeft gezamenlijk de verschillende aan de totstandkoming van de Wet WOZ verbonden aspecten bestudeerd. Deze betreffen:

1. doorzichtigheid/rechtszekerheid voor de burger;
2. doelmatigheid in de uitvoering, uitwisselbaarheid van gegevens en beheer van bestanden;
3. bereik van de Wet WOZ en daarmee samenhangend het budgettair belang voor de heffers;
4. onderlinge afhankelijkheid van de heffende instanties;
5. algemeen decentralisatiebeleid; en
6. algemeen informatievoorzieningsbeleid.

In de werkgroep zijn vier organisatiemodellen besproken die zijn aangedragen door onderscheidenlijk kabinet, VNG, Unie en IPO. De werkgroep is tot de algemene conclusie gekomen dat aan het model van de VNG de voorkeur moet worden gegeven. Het VNG-model voldoet het best aan al de hiervoor genoemde elementen die relevant zijn voor de beoordeling van de vorm van de organisatie van de waardebepaling.

Tijdens het tweede bestuurlijk overleg op 5 maart 1990 is overeenstemming bereikt over het rapport van de Werkgroep WOG. Een exemplaar van het rapport is op 5 maart 1990 aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II 1989–1990, 21 300 C en D, nr. 9).

Het bestuurlijk overleg heeft op 5 maart 1990 tevens besloten dat parallel aan het wetgevingstraject de werkgroep haar werkzaamheden zal voortzetten op het gebied van de bestuurlijk getinte onderwerpen met betrekking tot de Wet WOZ.

Op 16 maart 1990 is de ministerraad akkoord gegaan met de overeenstemming die tijdens het tweede bestuurlijk overleg is bereikt.

Op 20 maart is een exemplaar van het verslag dat is opgemaakt van het bestuurlijk overleg over het rapport inzake de organisatie van de waardebepaling van onroerend goed aan de Tweede Kamer gezonden (Kamerstukken II 1989–1990, 21 300 C en D, nr. 10). Vervolgens is de voorbereiding ter hand genomen van het onderhavige wetsvoorstel, waarbij het door de VNG aangedragen organisatiemodel als uitgangspunt is genomen. In grote lijnen is dat model gevolgd. Op enkele punten is

evenwel afgeweken van het model, naar aanleiding van de verdere besluitvorming in de Werkgroep WOG. Een eerder concept-wetsvoorstel met memorie van toelichting is op 7 mei 1991 in een derde bestuurlijk overleg besproken. De uitkomsten van dit overleg zijn neergelegd in het thans voorliggende voorstel van wet en toelichting.

3. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel

Deze wet voorziet in een algemeen stelsel voor de waardebepaling en de rechtens bindende vaststelling van de waarde betreffende de in Nederland gelegen onroerende zaken. De bindende vaststelling geldt zowel de justitiabelen als de belastingheffende instanties op het niveau van het Rijk, de gemeenten en de waterschappen. In hoeverre de ingevolge deze wet vastgestelde waarde (WOZ-waarde) daadwerkelijk ten grondslag zal worden gelegd aan de heffing van de verschillende rijksbelastingen, de gemeentelijke belastingen en de waterschapsbelastingen zal worden neergelegd in de desbetreffende heffingswetten. Onder meer daartoe zal een Invoeringswet Wet WOZ worden gerealiseerd. Zoals hierna nog verder zal worden toegelicht, zal het toepassingsgebied vooralsnog beperkt blijven tot de gemeentelijke onroerende-zaakbelastingen, de waterschapsomslagen voor zover betrekking hebbend op gebouwd eigendom en in de directe rijksbelastingen tot de toepassing, in grote lijnen, van de WOZ-waarde voor de bepaling van het huurwaardeforfait inzake de eigen woning in de inkomstenbelasting en de waardering van de eigen woning voor de vermogensbelasting.

Het wetsvoorstel voorziet in de uitvoeringsorganisatie die nodig is om dit algemene stelsel van waardebepaling zo doelmatig mogelijk te doen functioneren. Uitgangspunt is het door de VNG ontworpen model voor de organisatie van de waardebepaling. Dit model van een decentrale organisatie van de waardebepaling en – vaststelling is naar het oordeel van de regering het meest geschikt om gestalte te geven aan de doeleinden van het onderhavige wetsvoorstel, alsmede van het regeringsbeleid op het gebied van decentralisatie en informatievoorziening.

In de visie die aan het model van de VNG ten grondslag ligt, brengt de invoering van deze wet slechts op beperkte schaal – voor de gemeenten – wijzigingen met zich mee in de huidige uitvoeringspraktijk. Wel verandert een en ander in de sfeer van de bestuurlijke verantwoordelijkheden. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in een uit twee lagen opgebouwde structuur. Het zwaartepunt van de uitvoering van de wet wordt in handen van de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten gelegd. Het toezicht op de waardebepaling en vaststelling berust bij een zelfstandig bestuursorgaan, de Raad voor de waardering van onroerende zaken. In deze Raad participeren vertegenwoordigers van de instanties die afnemer zijn van het ingevolge deze wet vastgestelde waardegegeven. De Raad ressorteert onder de Minister van Financiën. Evenwel zal deze, zoals hierna verder zal worden uiteengezet, slechts betrekkelijk geringe bemoeienis hebben met het functioneren van de Raad.

Deze wet bevat een volledige zelfstandige regeling betreffende de afbakening van objecten en de te hanteren waardemaatstaven. De regeling ter zake voor de onroerende-zaakbelastingen heeft daarbij als uitgangspunt gediend. Een delegatiebepaling voorziet erin de feitelijke waardebepaling in de praktijk zo goed mogelijk af te stemmen op de behoeften van de overheidsinstanties die afnemer zijn van het WOZ-waardegegeven.

Voorts bevat deze wet een volledig uitgewerkte regeling betreffende het formaliseren van de feitelijk bepaalde waarde in een juridisch bindende waarde. Deze formalisering vindt plaats door middel van door

colleges van burgemeester en wethouders ter zake te nemen beschikkingen. Deze beschikkingen zijn vatbaar voor bezwaar. Tegen de uitspraak op het bezwaar kan beroep worden ingesteld bij de belastingrechter. Voor zover toepasselijk geldt het formele recht van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en de Wet administratieve rechtspraak belastingzaken (Stb. 1983, 61), dan wel gelden overeenkomstige regels, op dezelfde voet als dat voor de gemeentelijke en waterschapsbelastingen is voorzien. Op het punt van de rechtsbescherming wordt in dit wetsvoorstel een ver uitgewerkte regeling gegeven. Daarvan maakt onder meer een voorziening deel uit, die beoogt te bereiken dat alle, mogelijk ook later blijkende, belanghebbenden bij de waardevaststelling de gelegenheid krijgen hun rechten van bezwaar en beroep uit te oefenen.

Zowel materieel als formeel heeft de waardebepaling en vaststelling *met betrekking tot onroerende zaken dus een zelfstandige regeling* gevonden in deze wet. Een gevolg daarvan is dat bij de toepassing van de verschillende heffingswetten die van de WOZ-waarde gebruik zullen maken, bezwaar en beroep tegen de ingevolge deze wet vastgestelde waarde niet mogelijk zal zijn. Dit zal worden geregeld bij de reeds hiervoor in deze memorie genoemde Invoeringswet Wet WOZ.

Enerzijds daardoor en anderzijds door de gekozen uitvoeringsorganisatie met daarin de toezichthoudende, feitelijk ook coördinerende, functies van de Raad voor de waardering van onroerende zaken, wordt gewaarborgd dat voor een zo breed mogelijk toepassingsgebied de fiscale behandeling van de waarde van onroerende zaken op uniforme wijze zal plaatsvinden.

4. De decentrale organisatie van de waardebepaling

4.1. Algemeen

De organisatie van de waardebepaling zoals neergelegd in het wetsvoorstel houdt een functionele en territoriale decentralisatie in. Functioneel omdat de overheidstaak tot het bewaken van de uniformiteit van de waardebepaling wordt overgedragen aan een zelfstandig bestuursorgaan. Territoriaal omdat de uitvoering van de waardebepaling zal geschieden onder verantwoordelijkheid van de gemeenten.

Deze organisatiestructuur is in overeenstemming met het algemene beleid de doelmatigheid van de overheidsorganisatie te vergroten door de centrale overheid meer op afstand te zetten, zoals laatstelijk neergelegd in de – vervolg – notitie over functionele decentralisatie van de Minister van Binnenlandse Zaken van 25 september 1990, getiteld «Functioneel bestuur; waarom en hoe» (Kamerstukken II 1990–1991, 21 042, nr. 3).

De overwegingen die tot het instellen van een orgaan van functioneel bestuur hebben geleid kunnen als volgt worden omschreven.

Het toezicht op de waardering van onroerende zaken ten behoeve van de heffing van belastingen is een overheidstaak. Het is echter niet *noodzakelijk dat deze – uitvoerende – taak onder volledige ministeriële* verantwoordelijkheid wordt uitgeoefend. Voldoende is dat de minister een eindverantwoordelijkheid houdt; met andere woorden: een verantwoordelijkheid op afstand. Het toezicht wordt opgedragen aan een zelfstandig orgaan, dat ten opzichte van deminister geheel zelfstandig opereert, zij het wel onder zijn verantwoordelijkheid.

Nu in casu drie verschillende overheden – Rijk, gemeenten en waterschappen – een belang hebben bij de waardebepaling, ligt een samenwerking tussen deze overheden in de vorm van een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan voor de hand. Ook de omstandigheid dat de gemeenten beschikkingen geven die de burgers binden, leidt naar de

keuze voor een publiekrechtelijk orgaan. Met de instelling daarvan wordt voldaan aan de doelstelling de overheid doelmatiger te laten functioneren, terwijl tevens een waarborg is geschapen voor de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.

Voorgesteld wordt dat de Raad rechtspersoonlijkheid bezit. Daarmee wordt een van de rijksbegroting onafhankelijke vermogenspositie gecreëerd voor de Raad en kan de Raad op eigen titel deelnemen aan het economische en rechtsverkeer. Aan de Raad wordt een secretariaat Bptoegevoegd, waarvan het personeel de ambtelijke status heeft. De arbeidsvoorwaarden worden door de Raad zelf vastgesteld binnen het kader van het door de Minister van Binnenlandse Zaken gecoördineerde arbeidsvoorwaardenbeleid. De kosten van de Raad en van de uitvoering van de waardebepaling en -vaststelling zullen worden omgeslagen over de verschillende overheden die gebruik maken van het waardegegeven.

De waardebepaling is territoriaal gedecentraliseerd. Op deze wijze kan op de meest efficiënte wijze gebruik worden gemaakt van de bij de verschillende overheden aanwezige informatie en blijven de informatiestromen die noodzakelijkerwijs samenhangen met de uitwisseling van gegevens zo beperkt mogelijk. De Wet openbaarheid van bestuur en de Wet Nationale ombudsman zullen bij algemene maatregel van bestuur op het ingevolge de Wet WOZ in te stellen zelfstandig bestuursorgaan van toepassing worden verklaard.

4.2. De aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van Financiën

De werkgroep WOG heeft in haar rapport inzake de organisatie van de waardebepaling en -vaststelling gekozen voor een functionele en territoriale decentralisatie, waarbij aan de Minister van Financiën de bevoegdheid toekomt tot het geven van aanwijzingen. Deze opzet is door de werkgroep nader uitgewerkt, waarbij is gekomen tot de volgende regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Een kenmerk van functionele decentralisatie is dat taken niet langer onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid worden uitgevoerd. De ministeriële verantwoordelijkheid wordt beperkt tot de wettelijke bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen. Hoever deze bevoegdheid zich dient uit te strekken wordt bepaald door de mate waarin behoefte bestaat aan politieke sturing.

Gezien het aan de Raad op te dragen takenpakket, te weten het toezicht op een uniforme uitvoering van de waardebepaling en vaststelling, het uitbrengen van adviezen aan Onze Minister over zaken die verband houden met de inhoud en de toepasssing van de wet of daarop gebaseerde regelingen, het adviseren over en (mede) voorbereiden van algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen, alsmede het uitvoeren van hetgeen overigens bij ofkrachtens deze wet aan de Raad is opgedragen, is de behoefte aan politieke sturing gering en kan de ministeriële verantwoordelijkheid beperkt blijven tot een marginale toetsing van de vervulling door de Raad van zijn toezichthoudende taak.

Voorgesteld wordt aan de Minister van Financiën de bevoegdheid te verlenen tot het geven van aanwijzingen aan de Raad ter zake van de uitvoering van het toezicht. Gezien de opzet van de uitvoering van het toezicht door de Raad, waarin alle belanghebbende overheden zijn vertegenwoordigd, ligt het voor de hand dat van deze – bestuurlijk als zwaar middel ervaren – bevoegdheid slechts bij hoge uitzondering gebruik zal behoeven te worden gemaakt. De Minister heeft de bevoegdheid tot het geven van algemene regels, maar hij kan niet ingrijpen in individuele gevallen. Aldus is een ministeriële verantwoordelijkheid «op afstand» gecreëerd, welke geheel ligt in de lijn van de verantwoordelijkheid zoals geregeld voor bij voorbeeld de Verzekeringskamer met betrekking tot het

toezicht op het verzekeringswezen en de Nederlandsche Bank ter zake van het toezicht op beleggingsinstellingen.

Er behoeft niet te worden gevreesd dat op deze wijze een manco ontstaat in de ministeriële verantwoordelijkheid. Aan de Raad is bij wet opgedragen toezicht uit te oefenen op de uitvoering van de waardebepaling en -vaststelling van onroerende zaken door de gemeenten. De gemeenten zijn gehouden de wettelijke regels ter zake na te leven. Waar er door interpretatie van de regels een beleidsruimte zou ontstaan, kan door ingrijpen van de Raad ten opzichte van de gemeenten worden bijgestuurd. Voor zover de Raad een beleidsruimte heeft, blijft de ministeriële verantwoordelijkheid gestand. Indien mocht blijken dat de Raad van die beleidsruimte op een niet wenselijke wijze gebruik maakt, kan de minister ingrijpen. Dit kan enerzijds door het geven van algemene aanwijzingen, terwijl anderzijds de mogelijkheid blijft bestaan tot aanpassing van de wettelijke regelgeving, indien die regelgeving aanleiding geeft tot verkeerde toepassing.

4.3. Bevoegdheden en werkwijze van de Raad de waardering van onroerende zaken

Hiervoor is reeds aangestipt dat de Raad op zijn beurt weer een aanwijzingsbevoegdheid heeft ten opzichte van de gemeenten. Deze vloeit voort uit de hem opgedragen taak ter zake van de bewaking van de uniformiteit van de waardebepaling en de waardevaststelling. Anders dan bij de aanwijzingen die de Minister kan geven aan de Raad, kunnen de door de Raad aan een gemeente gegeven aanwijzingen betrekking hebben op individuele gevallen. Daarvoor is de Minister niet rechtstreeks verantwoordelijk, maar slechts indirect.

De Raad is samengesteld uit vertegenwoordigers van de afnemers van het waardegegeven voor de heffing van belastingen (Belastingdienst, gemeenten, waterschappen). Andere departementen en het IPO kunnen adviserende leden afvaardigen. De voorzitter, die onafhankelijk is van de betrokken partijen, wordt door de Minister van Financiën benoemd.

Met betrekking tot zijn werkwijze stelt de Raad bij reglement zelf regels vast. Tevens regelt de Raad de werkwijze van het secretariaat en van de commissies die ter uitvoering van zijn taak kunnen worden ingesteld. Het secretariaat van de Raad, dat de Raad in zijn werkzaamheden bijstaat, wordt geleid door een door de Minister van Financiën te benoemen secretaris. De positie van de secretaris en van het personeel van het secretariaat is geregeld in de artikelen 8 en 9.

De Raad is verantwoordelijk voor de kwaliteit van de waardebepaling. Hij stelt regels op volgens welke de gemeenten hun taxatiewerkzaamheden invulling geven. In de eerste plaats zullen de gemeenten op de voet van door de Raad te geven richtlijnen zogenoemde peilpuntennetten moeten opstellen. Een peilpuntennet bestaat uit onroerende zaken waarvan de waarde geldt als referentiepunt voor vergelijkbare onroerende zaken. De Raad kan door zijn landelijke functie bevorderen dat de uitgangspunten voor het opzetten van een peilpuntennet gelden over de gemeentegrenzen heen. Daardoor wordt een uniforme uitvoering van de waardebepaling bewerkstelligd. De Raad ziet er op toe dat de peilpuntennetten voldoen aan de gegeven richtlijnen.

Wanneer vervolgens de gemeenten alle te waarderen objecten hebben getaxeerd stelt de Raad steekproefsgewijze controles in naar de kwaliteit van de waardering. De Raad doet dit aan de hand van desgevraagd door de gemeente verstrekte gegevens, over de objecten die zijn uitgekozen door de Raad. Naar aanleiding van het advies van de Registratiekamer voorziet artikel 4 van de wet in de verplichting voor de gemeenten om deze gegevens te verstrekken. De controle op de waardebepaling vindt plaats door onder andere toetsing aan marktgegevens. Bij de controle-

werkzaamheden laat de Raad zich bijstaan door taxateurs van de afdelingen waardeonderzoek van de Belastingdienst, eenheden registratie en successie. In de organisatieopzet van de Raad is voorzien dat deze bijstand vanuit de eenheden registratie en successie plaats heeft op contractbasis. In de praktijk kan van de zijde van de afdelingen waarde-onderzoek invulling aan dat contract worden gegeven door diverse medewerkers onder deskundige leiding van het hoofd waardeonderzoek. Lokale en regionale kennis van de objecten bevordert de kwaliteit van de controle achteraf.

Na afloop van het kalenderjaar brengt de Raad verslag uit van zijn werkzaamheden. Hiertoe behoort ook de financiële verantwoording.

Tot de taken van de Raad behoren tevens:

- het vaststellen van de kosten van de waardebepaling;
- het toerekenen van deze kosten aan de gebruikers;
- het stellen van regels met betrekking tot de wijze waarop de gegevens worden uitgewisseld;
- de bewaking van de tijdigheid van de gegevensverstrekking;
- de bepaling van de vakbekwaamheidseisen waaraan de taxateurs moeten voldoen;
- het beslissen over geschillen.

Met betrekking tot dat laatste aspect zij nog het volgende opgemerkt.

Hiermee wordt gedoeld op het beslissen over geschillen met betrekking tot de uitvoering van de waardebepaling, de uitwisseling van gegevens, het tempo van de afhandeling van bezwaarschriften of tot de kostenberekening en de kostenverrekening. De wens om de beslechting van geschillen aan de Raad op te dragen, is in het bestuurlijk overleg van maart 1990 over de rapportage van de werkgroep WOG over de organisatie van de waardebepaling door alle partijen onderschreven. Daarom is in de Wet WOZ voorzien in de mogelijkheid dat partijen die een geschil hebben over de uitvoering van de wet, dit geschil ter beslechting voorleggen aan de Raad.

Het is overigens goed denkbaar dat de gebruikers van het waardegegeven behoefte hebben aan regionale overlegstructuren, waarin op meer lokaal niveau dan in de Raad zelf overleg kan worden gevoerd over specifiek in de desbetreffende regio optredende vraagstukken. De Raad kan bevorderen dat deze overlegstructuren worden ingesteld.

Over de bevoegdheden van de Raad zij ten slotte het volgende opgemerkt. Teneinde de flexibiliteit van regelgeving en de onafhankelijkheid van de Raad ten opzichte van de overheid te bevorderen, is het de bedoeling hem binnen de grenzen van de wettelijke regeling ruimte te laten voor een zelfstandige uitwerking van regelgeving. Dit wordt bereikt door in de wet enige algemeen geformuleerde regels en bevoegdheden vast te leggen, die in beperkte mate, voor zover nodig worden uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur. De invulling van deze algemene regels wordt aan de Raad overgelaten.

In de Wet WOZ is voorgeschreven dat bij invoering, wijziging of intrekking van een algemene maatregel van bestuur of van een ministeriële regeling de Raad vooraf zal worden geraadpleegd. Met betrekking tot deze verplichte adviesaanvrage zij het volgende opgemerkt. Verplichte adviesaanvragen kunnen onder omstandigheden een belemmerend element vormen voor het tempo waarin wetgeving tot stand wordt gebracht. Dit leidt ertoe dat in het algemeen een terughoudende opstelling met betrekking tot het verplicht vragen van advies gerechtvaardigd is. In casu is het echter zo dat de Wet WOZ, met de daarop geënte regelgeving, op verschillende niveaus ingrijpt in de bestuurlijke organisatie van de waardering van onroerende zaken. Juist om dit proces van samenwerking van de verschillende bestuursorganen zo soepel mogelijk te laten verlopen, is voorzien in de instelling van de Raad voor de waardering van onroerende zaken. Daar komt nog bij dat de Raad zelf

vaak een initiërende rol heeft bij het totstandbrengen van de regelgeving ter zake. De verwachting is derhalve gerechtvaardigd dat het vragen van advies – zoal niet een tijdsbesparende – in elk geval geen belemmerende factor zal zijn in het proces van regelgeving.

Vooruitlopend op de instelling van de Raad is bij koninklijk besluit een voorlopige Raad voor de waardering van onroerende zaken in het leven geroepen. Daartoe is besloten omdat reeds van aanvang af is onderkend dat de bij de Wet WOZ in te stellen Raad een belangrijke taak zal hebben bij de totstandkoming van op de Wet WOZ gebaseerde regelingen. Om te vermijden dat het werken aan deze regelingen pas na het bereiken van het Staatsblad door de Wet WOZ kan beginnen, is een voorlopige Raad ingesteld.

Uiteraard zal bij de instelling van de definitieve Raad de voorlopige Raad tegelijkertijd worden opgeheven.

De voorlopige Raad WOZ is ingesteld per 15 november 1991. In januari 1992 heeft de eerste vergadering plaatsgevonden van de leden die op 23 december 1991 op voordracht van de VNG, de Unie van waterschappen en uit de Belastingdienst officieel zijn benoemd. In die vergadering hebben de leden met elkaar kennis gemaakt en gesproken over het profiel van de voorzitter. Een interimmanager is als secretaris ad interim aangetrokken.

De Staatssecretaris van Financiën heeft op 4 februari 1992 tot voorzitter van de voorlopige Raad benoemd de heer W. Meijer, destijds Commissaris van de Koningin van Drenthe. Deze heeft echter in verband met de aanvaarding van een andere werkkring zijn ontslag weer ingediend. De heer J. C. J. Lammers, Commissaris van de Koningin van Flevoland, heeft zich bereid verklaard hem op te volgen.

De voorlopige Raad heeft op voortvarende wijze een begin gemaakt met zijn voorbereidingswerkzaamheden. Reeds aanstonds is een commissie logistiek ingesteld die werd belast met de werving en selectie van de secretaris en met het zoeken van huisvesting. Ook is ingesteld een commissie plan van aanpak die heeft geïnventariseerd welke taken de voorlopige Raad op welke termijn heeft te verrichten. Voorts is ingesteld een commissie regelgeving en controle die zich bezig zal gaan houden met het maken van de taxatie-instructie en het ontwerpen van vakbekwaamheidseisen van taxateurs. Deze commissie zal ook de opstelling van een reglement van orde verzorgen. Bovendien zijn de eerste stappen gezet om te komen tot periodiek overleg met belangenbehartigers. Daarbij denkt de voorlopige Raad aan overleg met vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven, verenigingen van huiseigenaren, consumentenorganisaties en dergelijke. Verder zijn maatregelen genomen om te komen tot de ontwikkeling van een plan van aanpak voor een communicatieplan. Daarbij wordt gebruik gemaakt van externe deskundigheid. Ten slotte heeft de voorlopige Raad zich gebogen over een conceptbegroting. Naar verwachting zal de definitieve begroting van de voorlopige Raad voor 1993 in oktober 1992 worden vastgesteld.

De selectie van de secretaris is afgerond; deze is in dienst getreden van het Ministerie van Financiën per 1 september 1992. Per die datum is ook voorzien in huisvesting voor de voorlopige Raad. De verdere opbouw van het bureau van de voorlopige Raad is ter hand genomen. De voorlopige Raad vergadert ongeveer eenmaal per maand, de ingestelde commissies vergaderen in een ongeveer gelijke frequentie.

4.4. Bevoegdheden en werkwijze van de gemeenten

De organisatie van de feitelijke waardebepaling (het taxeren) en de waardevaststelling (het nemen van beschikkingen) berust op gemeentelijk niveau bij de colleges van burgemeester en wethouders. Aangezien

de verantwoordelijkheid met betrekking tot de waardebepaling is opgedragen aan een groot aantal instanties is het met het oog op een correcte en uniforme uitvoering van de waardebepaling gewenst dat controle daarop door de Raad wordt uitgeoefend. Zoals hiervoor reeds werd gesteld, geschiedt deze toetsing vooraf door middel van het geven van richtlijnen ten behoeve van de opstelling van peilpuntennetten en door de betrokkenheid van de Raad bij het opzetten ervan. Nadat de gemeente het peilpuntennet heeft opgezet en de Raad zich met dit peilpuntennet heeft kunnen verenigen, kan de gemeente met het taxeren beginnen. Daarbij kan de gemeente gebruik maken van eigen taxateurs, van die van de waterschappen, alsmede van taxateurs uit het bedrijfsleven met dien verstande, dat zij allen dienen te voldoen aan door de Raad te stellen vakbekwaamheidseisen. Na de uitvoering van de taxatiewerkzaamheden door de taxateurs kan de Raad de kwaliteit van de waardebepaling laten toetsen aan de hand van steekproefsgewijze controles.

De gemeenten stellen bij beschikking de door de taxateurs bepaalde waarde vast. Daarmee wordt de door de taxateurs bepaalde waarde van de onroerende zaak bij een voor bezwaar vatbare beschikking geformaliseerd. Zoals hiervoor met betrekking tot de rechtsbescherming is gesteld, zijn de van belang zijnde bepalingen van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en de Wet administratieve rechtspraak belastingzaken van overeenkomstige toepassing verklaard. Dit houdt onder meer in dat tegen de beschikking een bezwaarschrift kan worden ingediend bij het college van burgemeester en wethouders van de gemeente die de beschikking heeft vastgesteld. Dit college is dan ook belast met de afhandelingen van de bezwaren die tegen beschikkingen worden ingediend. Burgemeester en wethouders beslissen op het bezwaarschrift bij een voor beroep vatbare uitspraak. Tegen deze uitspraak kan belanghebbende beroep instellen bij de belastingkamer van het Gerechtshof. Ook de verdere afhandeling van dit beroep is opgedragen aan het college van burgemeester en wethouders en geschiedt dus op gemeentelijk niveau.

5. Het uniforme stelsel van waardebepaling en -vaststelling

5.1. Inleiding

In het algemeen kan de in het advies «de Wet WOG« gepresenteerde conclusie van de RAVI worden onderschreven dat de doelmatigheid, de duidelijkheid en de uitwisselbaarheid van waardegegevens worden bevorderd door uniformering van de waardebepaling en -vaststelling op een zo breed mogelijk terrein. De uniforme, althans brede, toepassing van een waardegegeven vereist evenwel dat de afbakening van het te waarderen object, in casu de onroerende zaak in de zin van artikel 16 van deze wet, overeenstemt met de voor de toepassing van de onderscheidene belastingwetten te hanteren objectafbakening. Ook zijn overeenstemmende waardebegrippen vereist, zij het dat tegen afwijkende waardebegrippen geen bezwaar behoeft te bestaan voor zover deze op eenvoudige wijze, bijvoorbeeld forfaitair, kunnen worden afgeleid van het in deze wet gehanteerde begrip.

Achtereenvolgens zal daarom hier worden ingegaan op de in het wetsvoorstel neergelegde objectafbakening en het daaraan te verbinden waardebegrip.

5.2. De objectafbakening

In het kabinetsstandpunt ter zake van het RAVI-rapport is reeds neergelegd dat aansluiting moet worden gezocht bij de bepalingen zoals

die gelden voor de onroerend-goedbelastingen. Met name de zogenoemde gebruikersheffing dwingt daartoe. In het wetsvoorstel zijn daarom de desbetreffende bepalingen uit de Gemeentewet zoals die zullen luiden nadat het wetsvoorstel tot Wijziging van de Gemeentewet met betrekking tot de materiële belastingbepalingen (Kamerstukken II, 1989–1990, 21 591) in werking is getreden, voor zoveel nodig overgenomen. Voor zover de specifieke heffingswetten objecten kennen die afwijken van het WOZ-object, dient in die wetten zelfstandig te worden voorzien in een regeling voor de waardebepaling van die objecten.

In de Wet WOZ wordt uitgegaan van de waardebepaling van de onroerende zaak zoals die is afgebakend aan het begin van het tijdvak waarvoor het waardegegeven toepassing zal vinden. Onder onroerende zaak dient te worden verstaan al hetgeen onroerend is op grond van de voorschriften van het Burgerlijk Wetboek dan wel op grond van de mijnwetgeving. Het te individualiseren object wordt gevormd door een gebouwd dan wel een ongebouwd eigendom, met dien verstande dat een gedeelte van een zodanige eigendom dat blijkens zijn indeling is bestemd om als een afzonderlijk geheel te worden gebruikt, dient te worden aangemerkt als een zelfstandige onroerende zaak. Indien twee of meer van de hiervoor genoemde eigendommen of zelfstandige gedeelten daarvan bij dezelfde belastingplichtige in gebruik zijn en naar de omstandigheden beoordeeld bij elkaar behoren, vormen ze te zamen één onroerende zaak. Tenslotte wordt bepaald dat, indien een onroerende zaak in meer dan één gemeente is gelegen, alleen het zich binnen de gemeente bevindende deel van deze zaak als object in de zin van de Wet WOZ wordt beschouwd. Zoals hiervoor reeds is opgemerkt, wordt aldus aangesloten bij de objectafbakening van de onroerende-zaakbelastingen, zoals die is opgenomen in de Gemeentewet zoals die luidt na wijziging bij het thans nog aanhangige voorstel van Wet tot wijziging van de Gemeentewet met betrekking tot de materiële belastingbepalingen.

Voor een meer gedetailleerde toelichting zij verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel 16.

5.3. Het waardebegrip

In artikel 17, eerste lid, is vastgelegd dat aan de volgens artikel 16 te onderscheiden onroerende zaak een waarde wordt toegekend. In het tweede en derde lid worden vervolgens de waarderingsvoorschriften gegeven met betrekking tot de wijze waarop de waarde wordt bepaald.

Met betrekking tot de waarde zij het volgende opgemerkt. In het eerste kabinetsstandpunt naar aanleiding van het RAVI-rapport is reeds neergelegd dat aan een waardering naar de waarde de voorkeur wordt gegeven boven een indeling in waardeklassen. De redenen waarop die conclusie is gebaseerd, zijn daar ook aangegeven. Wij mogen ermee volstaan naar de desbetreffende passages te verwijzen. Ook bij de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Gemeentewet met betrekking tot de materiële belastingbepalingen zijn de argumententegen een waardeklassestelsel aan de orde gekomen. Als belangrijkste moge echter hier het argument worden beschouwd dat een waardeklassestelsel een belemmering zou vormen voor de uitbreiding van de toepassing van de Wet WOZ naar de overige rijksbelastingen. Uiteraard laat de keuze voor de WOZ-waarde als toe te passen waarde de mogelijkheid open in de specifieke heffingswetten een waardeklassestelsel te hanteren (huurwaardeforfait) of een tariefklassestelsel (Gemeentewet).

De waarde ingevolge deze wet wordt bepaald met inachtneming van toe te passen waarderingsvoorschriften welke in het tweede en derde lid van artikel 17 zijn gegeven. Deze waarderingsvoorschriften vormen een

uitwerking van het waardebegrip. In het tweede lid is het algemene waarderingsvoorschrift opgenomen. Uitgegaan wordt van de veronderstelling dat de volle en onbezwaarde eigendom van de onroerende zaak zou kunnen worden overgedragen en van de fictie dat de verkrijger het object in de staat waarin het zich bevindt, onmiddelijk en in volle omvang in gebruik zou kunnen nemen. In het algemeen kan deze waarde worden gesteld op de verkoopwaarde. Daarbij dient echter te worden opgemerkt dat de in het waarderingsvoorschrift opgenomen ficties bewerkstelligen dat zoveel mogelijk wordt geabstraheerd van de ten aanzien van het *individuele belastingobject bestaande eigendoms- en gebruikssituatie.*

Het voorschrift dat de waarde wordt bepaald op de waarde die aan de onroerende zaak dient te worden toegekend, indien de volle en onbezwaarde eigendom daarvan zou kunnen worden overgedragen en de verkrijger de zaak in destaat waarin die zich bevindt onmiddellijk en in volle omvang in gebruik zou kunnen nemen, wordt altijd toegepast bij de waardering van objecten die tot woning dienen. Voor nietwoningen geldt dit waarderingsvoorschrift alleen indien de op die wijze vastgestelde waarde hoger is dan de gecorrigeerde vervangingswaarde. Met de vervangingswaarde wordt, globaal gezegd, gedoeld op het offer dat nodig is om een bepaald object weer in dezelfde staat aan te schaffen of te vervaardigen. Dit offer wordt vervolgens gecorrigeerd met een afschrijving wegens technische en functionele veroudering die het object sinds de stichting heeft ondergaan.

Voor een meer gedetailleerde toelichting op de waarderingsvoorschriften mogen wij verwijzen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel 17.

5.4. Het toepassingsgebied van de WOZ-waarde

In antwoord op de vraag, wat het toepassingsgebied van de Wet WOZ zou moeten zijn, heeft de de RAVI zich beperkt tot de periodieke heffingen, te weten de onroerende-zaakbelastingen, de waterschapsomslagen, de inkomstenbelasting voorzover de waarde van onroerende zaken periodiek in de heffing wordt betrokken en de vermogensbelasting. Vooralsnog sluit dit wetsvoorstel hierbij aan. Daarnaast heeft de werkgroep WOG zich nader bezonnen op de hanteerbaarheid van de WOZ-waarde voor de rijksbelastingen. Daarbij is ook de vraag gesteld of de Wet WOZ ook van betekenis zou kunnen zijn voor a-periodieke rijksbelastingen, bij voorbeeld het successie- en schenkingsrecht en de overdrachtsbelasting en voor incidentele gebeurtenissen die in de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting aanleiding geven de waarde in het economische verkeer van een onroerende zaak als grondslag voor de heffing te hanteren.

De aansluiting van de objectafbakening en de waardemaatstaven bij die welke gelden voor de onroerende-zaakbelastingen, waarbij eveneens de heffing van de waterschapsomslag nauw aansluit, brengt mee dat de ingevolge deze wet vast te stellen waarden zonder meer kunnen worden toegepast, zij het dat het bij de waterschapsomslagen alleen om de gebouwde eigendommen gaat. Hierna gaan we verder in op de mogelijke toepassingen op het gebied van de rijksbelastingen.

Voor de toepasbaarheid van de WOZ-waarde voor de rijksbelastingen dienen de volgende uitgangspunten te gelden.

1. De objectafbakening uit de heffingswet moet overeenstemmen met de objectafbakening ingevolge de Wet WOZ;

2. *het waardebegrip in de heffingswet dient overeen te stemmen met* het WOZ-begrip, dan wel op overzichtelijke wijze daarvan te kunnen worden afgeleid;

3. zowel in de belastingheffing naar winst, inkomen en vermogen als in die betreffende de overgang van vermogen krachtens erfrecht of

schenking, als ook bij de overdracht van onroerende zaken, dient de heffing zoveel als mogelijk is, gebaseerd te worden op een realistische, actuele waarde.

Hoe frequenter het heffingsaspect met betrekking tot de onroerende zaak tot gelding moet worden gebracht, hoe eerder een min of meer forfaitaire benadering van die actuele waarde – gelet op het doelmatigheidsaspect van de heffingsprocessen – gerechtvaardigd is. Anders ligt het bij voorbeeld voor de eenmalige overgang van vermogen krachtens erfrecht of schenking. Een WOZ-waarde is dan slechts bruikbaar indien die waarde is vastgesteld naar een tijdstip dat zeer dicht ligt bij het tijdstip van het belastbare feit.

Bij de periodiek geheven rijksbelastingen waarbij de waarde van een onroerende zaak jaarlijks een van de elementen is voor het vaststellen van de grondslag voor de heffing, voldoen vooralsnog alleen eigen woningen aan de onder 1, 2 en 3 genoemde vereisten voor toepassing van de WOZ-waarde en dan nog uitsluitend voor zover het betreft het huurwaardeforfait in de inkomstenbelasting en voor het merendeel der gevallen in de vermogensbelasting.

De objectafbakening voor de eigen woning in de rijksbelastingen stemt in grote mate overeen met de afbakening voor de onroerendezaakbelastingen. Voor zover daarvan moet worden afgeweken, bij voorbeeld in het geval waarin er een of meer kamers zijn verhuurd, of in het geval waarin een of meer vertrekken van een tot het privé-vermogen behorend pand voor ondernemingsdoeleinden in fiscale zin worden gebruikt (praktijkruimte, kantoor, opslagruimte), die niet op zichzelf beschouwd een zelfstandig object zijn, is strikt genomen sprake van een afwijkende afbakening van het object eigen woning: voor de inkomstenbelasting geldt alleen het voor eigen woondoelen in gebruik zijnde gedeelte van het pand als eigen woning. Een zelfde complicatie treedt ook onder de bestaande wetgeving op en wordt in de regel op praktische wijze opgelost door het bepalen van een percentuele verhouding tussen het geheel en het als eigen woning dienende deel. Naar het ons voorkomt zal deze handelwijze veelal ook kunnen worden toegepast bij een waardering van het geheel overeenkomstig de Wet WOZ.

Het waardebegrip van de Wet WOZ achten we bruikbaar voor de toepassing van het huurwaardeforfait in de inkomstenbelasting voor de eigen woning. Ook voor de vermogensbelasting zal de ingevolge de Wet WOZ vastgestelde waarde in de meeste gevallen voor de eigen woning bruikbaar zijn. In bepaalde gevallen is dat echter niet zo. Daarbij moet worden gedacht aan de invloed van zakelijke en persoonlijke rechten, die voor deze rijksbelasting in veel gevallen medebepalend zijn voor de waarde van de onroerende zaak. Voorzover nodig zal bij de invoeringswetgeving een voorziening dienen te worden getroffen.

Voor de berekening van de fiscale jaarwinst speelt de waarde in het economische verkeer doorgaans geen rol. Als waardebegrip wordt daar wel «kostprijs minus afschrijvingen dan wel lagere gebruikswaarde» gehanteerd. In de vermogensbelasting spelen voor andere onroerende zaken dan de eigen woning een aantal andere factoren eveneens een rol bij het bepalen van de waarde in het economische verkeer, zoals de rendementswaarde, going-concernwaarde, beleggingswaarde enz.

Wat de heffingen betreft ter gelegenheid van een a-periodieke (incidentele) gebeurtenis geldt dat veelal niet wordt voldaan aan het onder 3 beschreven uitgangspunt voor de toepasbaarheid van de WOZ-waarde. Aansluiting bij het tijdstip waarop de gebeurtenis plaatsvindt, is noodzakelijk. Ook brengt de aard van belasting ter zake van een incidentele gebeurtenis mee dat bij de waardering – anders dan bij de Wet WOZ – op nauwkeurige wijze rekening wordt gehouden met op de onroerende zaak drukkende zakelijke of persoonlijke lasten, zoals bij voorbeeld erfpacht of een huurrecht. Daarom is de WOZ-waarde – een

waarde die in zekere mate geabstraheerd is van de reële waarde in het economische verkeer – niet rechtstreeks toepasbaar.

De werkgroep WOG heeft geconcludeerd dat de WOZ-waarde voor de a-periodieke heffingen zowel inhoudelijk als ook temporeel – gezien het feit dat de WOZ-waarde wordt vastgesteld naar het waardeniveau van een tijdstip dat twee tot zes jaar ligt voor de gebeurtenis die aanleiding vormt tot heffen – te ver verwijderd is van de waarde zoals die nodig is voor de heffing van rijksbelastingen.

In de komende jaren zal nader moeten worden bezien onder welke voorwaarden een breder toepassingsgebied tot stand zou kunnen worden gebracht. Voor de toekomst zou, zodra het mogelijk is jaarlijks in plaats van eenmaal in de vier jaren een WOZ-waarde vast te stellen, ook gedacht kunnen worden aan toepassingen voor het successie- en schenkingsrecht en voor de overdrachtsbelasting. Ook voorzover heffingen in de winstsfeer gebaseerd worden op incidentele gebeurtenissen met betrekking tot onroerende zaken, zal de WOZ-waarde in de toekomst wellicht een rol kunnen spelen. Het is op dit moment nog niet te overzien in hoeverre het mogelijk is oplossingen te vinden voor de thans bestaande bezwaren en problemen. Het ligt in de rede dat de Raad hierover zal adviseren.

Vorenstaande conclusies van de Werkgroep WOG liggen ten grondslag aan de keuze voor een opzet van de Wet WOZ als een zelfstandige wettelijke regeling van de waardebepaling en -vaststelling van onroerende zaken. Bij gelegenheid van de invoeringswetgeving zal in de desbetreffende heffingswetten worden neergelegd wanneer en onder welke omstandigheden de WOZ-waarde van toepassing is.

Hoewel wij menen dat de doelmatigheid in de waardebepaling en de toepassing van de WOZ-waarde voor de overheid enerzijds en de duidelijkheid naar de burger toe anderzijds het meest zouden zijn gediend indien de Wet WOZ zou gelden voor alle van overheidswege opgelegde heffingen waarbij de waarde van onroerende zaken in het geding is, moeten wij daarvan – althans voorlopig – afzien, omdat de te waarderen objecten niet steeds gelijk zijn aan die welke in de Wet WOZ als zodanig worden afgebakend en omdat voorts de waardebegrippen (nog) te zeer divergeren. Wel zal in de invoeringswetgeving waar mogelijk de WOZ-waarde van toepassing worden verklaard.

6. De vaststellingsbeschikking

6.1. De basisregeling

De door de taxateurs onder verantwoordelijkheid van de gemeente bepaalde waarde van de onroerende zaak, zoals die aan het begin van het tijdvak is afgebakend, wordt geformaliseerd in een vaststellingsbeschikking, waaraan de van het waardegegeven gebruik makende overheden (de afnemers) gebonden zijn. Het college van burgemeester en wethouders doet dat door de waarde vast te stellen bij een voor bezwaar vatbare beschikking die aan het begin van het tijdvak waarvoor de bij de beschikking vastgestelde waarde geldt, wordt gezonden aan diegenen, die voor de belastingheffing te hunner aanzien belang hebben bij de kennis van de waarde van de onroerende zaak. Ook de heffende instanties, de afnemers, krijgen een afschrift.

Zoals in het RAVI-rapport «de Wet WOG» is uiteengezet, brengt een evenwichtige verdeling van de uitvoeringslast met betrekking tot de waardebepaling mee, dat de taxaties van de objecten, landelijk gezien, gelijkmatig gespreid worden over een periode van vier jaren. Een ondoelmatige «piek» belasting voor de taxateurs wordt voorkomen. De vastgestelde waarde geldt voor een tijdvak van vier jaren. Hoewel ons thans niet concreet voor ogen staat op welke wijze de te waarderen objecten

«verdeeld» behoren te worden – we hebben in deze op de uitvoering betrekking hebbende kwestie een voortrekkersrol toegedacht aan de Raad – gaan wij uit van de gedachte dat in ieder geval per gemeente het tijdvak voor alle objecten op hetzelfde tijdstip aanvangt.

Bij ministeriële regeling zullen per gemeente het tijdvak en – in samenhang daarmee – de waardepeildatum worden aangewezen. Met betrekking tot de waardepeildatum zij opgemerkt dat deze datum twee jaren ligt voor de aanvang van het tijdvak. De onroerende zaken zullen worden gewaardeerd naar de staat waarin deze verkeren bij het begin van het tijdvak. Waardering vindt voorts plaats naar de waarde in het economische verkeer op de waardepeildatum. In de twee jaren die liggen tussen de waardepeildatum en de aanvang van het tijdvak kunnen dan de werkzaamheden worden verricht die met de waardebepaling en controle daarop samenhangen.

In het merendeel der gevallen is de waardebepaling voltooid aan het begin van het tijdvak. Ontwikkelingen gedurende de periode tussen de waardepeildatum en het begin van het tijdvak die betrekking hebben op het prijsniveau, en overige voor de waarde van belang zijnde omstandigheden zoals wijzigingen van publiekrechtelijke bestemmingsplannen en veranderingen in bij voorbeeld nabij gelegen onroerende zaken, zijn niet van invloed op de waardebepaling die als basis voor de vaststelling geldt. Dit is anders in die gevallen waarin het object zelf in de tweejaarsperiode een wijziging ondergaat; geschiedt dit kort voor het begin van het heffingstijdvak, dan zal het wellicht noodzakelijk zijn de waardebepaling pas in het begin van het tijdvak af te ronden. Naar verwachting zullen deze gevallen echter relatief beperkt in aantal zijn. Tegen de beschikking is binnen twee maanden bezwaar door de belanghebbenden mogelijk op de voet van de Algemene wet inzake rijksbelastingen. Voor een beschrijving van de rechtsbescherming mogen wij verwijzen naar hoofdstuk 7.

6.2. Nieuwe beschikking bij verandering van het object

Het is uiteraard mogelijk dat het object waarvan de waarde per peildatum is bepaald en vervolgens bij beschikking is vastgesteld, na het begin van het tijdvak een verandering ondergaat ten gevolge waarvan de waarde verandert. Daarbij zijn twee situaties te onderscheiden. In de eerste plaats die waarin de onroerende zaak wijzigt, bij voorbeeld door splitsing of door samenvoeging van twee of meer objecten tot een object. In een dergelijk geval is de objectafbakening niet meer passend en zal een nieuwe objectafbakening moeten plaatsvinden, gevolgd door een nieuwe waardebepaling en waardevaststelling. De artikelen 19, eerste lid, onderdeel a, juncto 25 voorzien erin, dat de waarde van de nieuw afgebakende onroerende zaak voor het resterende deel van het tijdvak wordt bepaald en vastgesteld. De waarde wordt bepaald naar de waarde die op de peildatum aan het object zou kunnen worden toegekend.

In de tweede plaats is het mogelijk dat de onroerende zaak als gevolg van bouw, een verbouwing, een verbetering of door afbraak een zodanige waardeverandering ondergaat, dat het reëel is de waarde opnieuw te bepalen en vast te stellen. Uiteraard moet dit een verandering aan het object betreffen die, wanneer die verandering reeds op de peildatum haar beslag had gekregen, ook dan reeds tot een andere waarde voor het object zou hebben geleid. De artikelen 19, eerste lid, onderdeel b, juncto artikel 25 regelen in zo'n geval dat voor de desbetreffende onroerende zaak voor het resterende deel van het tijdvak een nieuwe beschikking wordt vastgesteld. Daarbij wordt ook in deze gevallen de waarde bepaald naar de peildatum, alsof de toestand, waarin de onroerende zaak na de verandering verkeert, reeds op de peildatum was ingetreden.

Uiteraard is het niet de bedoeling dat er een nieuwe waardebepaling tot stand wordt gebracht indien de verandering aan het object slechts een geringe waardeverandering tot gevolg heeft. Daarom is in de wettekst opgenomen dat een nieuwe waardebepaling alleen zal plaatsvinden indien de waarde met ten minste f 25 000 toe of afneemt.

De gemeente zal in het merendeel der gevallen, omdat de gemeente op grond van bouw- en sloopvergunningen op de hoogte is van dergelijke veranderingen aan het object, uit eigen beweging de waarde opnieuw doen bepalen en vaststellen. Voor zover de gemeente niet ambtshalve overgaat tot het opnieuw vaststellen van een beschikking zal de beschikking in voorkomende gevallen ook op verzoek van belanghebbende kunnen worden gewijzigd.

6.3. Nieuwe beschikking bij verandering van belanghebbenden

Naast de hiervoor in paragraaf 6.2. beschreven mogelijkheid van een verandering van of aan het object die aanleiding vormt tot het opnieuw bepalen en vaststellen van de waarde, is het ook mogelijk dat er in de loop van het tijdvak een verandering optreedt in de persoon van de eigenaar c.q. beperkt gerechtigde of de gebruiker van de onroerende zaak. Wij achten het redelijk deze nieuwe belastingplichtige niet te binden aan de voor zijn voorganger vastgestelde waarde, maar hem een eigen mogelijkheid tot bezwaar te geven. Het is, zo zijn wij van mening, uit een oogpunt van rechtsbescherming noodzakelijk dat ieder die de gevolgen ondervindt van een met betrekking tot de desbetreffende onroerende zaak genomen beslissing voor de belastingheffing te zijnen aanzien, de mogelijkheid wordt geboden tegen de waardebeschikking bezwaar en beroep aan te tekenen.

De nieuwe belanghebbende krijgt de mogelijkheid van bezwaar doordat de waarde van de onroerende zaak te zijnen aanzien op zijn schriftelijk verzoek opnieuw bij beschikking wordt vastgesteld. Het college van burgemeester en wethouders neemt in beginsel binnen twee maanden na het verzoek de gevraagde beschikking. Daarbij geldt dat de beschikking, afgezien van de dagtekening en de persoonlijke gegevens van de betrokkene, gelijkluidend zal zijn aan die welke voor zijn voorganger is vastgesteld. Tegen die beschikking kan de belanghebbende dan gedurende twee maanden bezwaar instellen, terwijl tegen de uitspraak op het bezwaar beroep kan worden ingesteld bij de belastingrechter. De waarde, zoals die – eventueel na bezwaar en beroep – definitief wordt vastgesteld, geldt voor het gedeelte van het tijdvak dat nog niet is verstreken op het moment dat er een verandering is opgetreden in de persoon van de belanghebbende. Hier zij opgemerkt dat ingeval de eigenaar of beperkt gerechtigde en de gebruiker niet een en dezelfde persoon zijn, alleen de nieuwe belanghebbende de mogelijkheid van bezwaar en beroep krijgt. Voor de ander geldt dat formeel niet wordt teruggekomen op onherroepelijk vaststaande beschikkingen. Niettemin is het zo dat, indien de nieuwe belanghebbende in de bezwaarfase of in de beroepsfase succes heeft en de waarde van de onroerende zaak lager wordt vastgesteld, dit ook geldt voor de andere belanghebbenden bij die onroerende zaak. Omdat de opnieuw vastgestelde waarde voortvloeit uit een beschikking die genomen is wegens wijziging van het belanghebbende subject, werkt de nieuwe waardevaststelling niet terug tot het begin van het vierjaarstijdvak. De nieuwe waardevaststelling geldt derhalve voor alle belanghebbenden met ingang van de datum waarop de verandering in subject zich heeft voorgedaan.

6.4. Herzieningsbeschikking tot herstel van onjuistheden

Een herziene beschikking zal moeten kunnen worden vastgesteld ingeval bij de oorspronkelijke beschikking de waarde op kennelijk onjuiste wijze is vastgesteld. Daartoe is een bepaling opgenomen op grond waarvan de beschikking kan worden herzien. Voor een dergelijke herziening wordt dezelfde eis gesteld als voor het opleggen van een navorderingsaanslag in artikel 16, eerste lid, AWR, namelijk het aanwezig zijn van een (nieuw) feit. Dat wil zeggen dat een feit dat aan het college van burgemeester en wethouders bekend was of redelijkerwijs bekend had kunnen zijn, geen grond voor herziening kan opleveren. Voor het antwoord op de vraag of een herziening van de aanvankelijk op een te laag bedrag vastgestelde waarde geoorloofd is, is het college van burgemeester en wethouders gebonden aan dezelfde normen als die in het fiscale recht gelden ten aanzien van de mogelijkheid tot navorderen op grond van artikel 16, eerste lid, AWR. De aldaar gevormde jurisprudentie, met inbegrip van de daarin aangebrachte verzachting van de vereisten voor navordering als sprake is van een voor de belanghebbende kenbare schrijf of tikfout, dan wel een daarmee gelijk te stellen fout, is van overeenkomstige toepassing op de herziening van de waardevaststellingsbeschikking.

Een herziening van de beschikking zal derhalve uitsluitend plaats kunnen vinden in geval van een duidelijk voor de belanghebbende kenbare fout in de beschikking, zodat hij daaraan niet het vertrouwen kan ontlenen dat het college van burgemeester en wethouders hebben willen beslissen als uit de beschikking te lezen is, dan wel indien het college achteraf de beschikking krijgt over een gegeven dat het tijdens het nemen van de beschikking redelijkerwijs niet behoefde te kennen. Te denken valt in dit verband aan het bepalen van de gecorrigeerde vervangingswaarde, waarbij later wordt ontdekt dat door belanghebbende gegevens die relevant zijn voor de waardebepaling zijn achtergehouden. Een dergelijke omstandigheid zal bij voorbeeld kunnen blijken bij de aanslagregeling door de Belastingdienst, of uit een ten behoeve van de Belastingdienst ingestelde controle, waarna deze ontdekking ter kennis van het college van burgemeester en wethouders is gebracht. Met name met het oog hierop is in artikel 32 de bevoegdheid geregeld tot het verstrekken van dergelijke informatie aan het college.

De bevoegdheid tot herziening geldt gedurende vijf jaren, voor welke termijn is aangesloten bij de termijn die in het fiscale recht gebruikelijk is. De herziene beschikking heeft terugwerkende kracht tot het begin van het tijdvak.

6.5. Beschikking voor later bekend wordende belanghebbenden

Toezending van de afschriften van de waardevaststellingsbeschikkingen door het college van burgemeester en wethouders geschiedt in beginsel aan elke, als zodanig bij de gemeenten bekende, belanghebbende. Gegeven de grote verscheidenheid aan belanghebbenden, die zich met betrekking tot de onroerende zaak kan voordoen, is het niet mogelijk de verzending van afschriften zo vorm te geven dat iedere belanghebbende altijd wordt bereikt. Om die reden hebben wij gekozen voor een regeling die degene aan wie niet een afschrift is toegezonden, maar die toch, wellicht pas later in het tijdvak, belanghebbende blijkt, de mogelijkheid biedt alsnog om vaststelling van een beschikking te verzoeken. Om een beschikking te verkrijgen moet hij aannemelijk maken dat de waardevaststelling van belang is voor de heffing van belasting te zijnen aanzien.

Het college van burgemeester en wethouders neemt in beginsel binnen twee maanden na het verzoek de gevraagde beschikking ten aanzien van

de verzoeker. Tegen die beschikking kan de verzoekende belanghebbende dan gedurende twee maanden bezwaar instellen, terwijl tegen de uitspraak op het bezwaar beroep ingesteld kan worden bij de belastingrechter.

Mede met het oog op het voorkomen van een al te grote werkdruk op het uitvoerende apparaat is gekozen voor een regeling waarbij deze beschikking in de plaats kan treden van de oorspronkelijke waardevaststelling, zij het op zijn vroegst met ingang van het jaar dat voorafgaat aan het jaar waarin om de beschikking wordt verzocht. Men denke hierbij aan de situatie waarin, door toepassing van artikel 5 van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 het huurwaardeforfait in een bepaald jaar wordt toegerekend aan de ene echtgenoot, terwijl dit in de jaren daarvoor aan de andere echtgenoot was toegerekend. Zou de beschikking inzake de waarde ten aanzien van de ene echtgenoot zijn genomen en geen afschrift zijn gezonden aan de andere, dan merkt deze laatste bij de invulling van de aangifte inkomstenbelasting in het jaar daarna dat hij belanghebbende is. Om die reden wordt voorgesteld uiterlijk terug te gaan naar het begin van het kalenderjaar dat voorafgaat aan dat waarin het verzoek wordt gedaan.

Op deze wijze wordt, op een naar ons oordeel evenwichtige manier, invulling gegeven aan het criterium dat de belanghebbenden binnen een redelijke termijn aktie dienen te nemen om toegang te krijgen tot de uitoefening van de rechten van bezwaar en beroep.

Zie in dit verband ook hoofdstuk 7, hierna.

7. De rechtsbescherming

Het RAVI-rapport heeft de aanbeveling gedaan dat de burger in verband met de waardevaststelling ingevolge deze wet de volledige rechtsbescherming moet worden geboden, zoals die is verankerd in de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) en de Wet administratieve rechtspraak belastingzaken (WARB). Deze aanbeveling nemen wij zonder voorbehoud over. Zonder expliciete regeling in deze wet zou kunnen worden gesteld, dat de rechtsbescherming van de AWR en WARB ten dele rechtstreeks voortvloeit uit de onderhavige wet in samenhang met genoemde algemene wetten. De bepalingen omtrent de objectafbakening en het waardebegrip betreffen immers elementen die de grondslag vormen voor de heffing van enkele rijksbelastingen. De AWR en WARB zijn echter niet rechtstreeks van toepassing op de gemeentelijke belastingen en de waterschapsheffingen.

Omdat het evenwel gewenst is de rechtsbescherming op uniforme en voor een ieder kenbare wijze te regelen, opdat vaststaat dat bezwaar en beroep inzake de WOZ-waarde mogelijk is onafhankelijk van de toepassing in de ene of de andere heffingswet, zijn de van belang zijnde bepalingen uit de AWR en de WARB uitdrukkelijk van overeenkomstige toepassing verklaard.

Daarnaast zijn de rechten die kunnen worden ontleend aan de AWR, op tweeërlei wijze uitgebreid. Het betreft in de eerste plaats de mogelijkheid voor de belanghebbende, die om een vaststellingsbeschikking heeft gevraagd, in bezwaar te komen indien de gemeente weigerachtig is of blijft binnen een redelijke termijn de beschikking te zijnen aanzien te nemen. Deze op de Algemene wet bestuursrecht geënte bepaling wordt meer uitgebreid toegelicht bij artikel 30, wij mogen daar op deze plaats naar verwijzen.

Voorts is, mede in het licht van de recente op de mensenrechtenverdragen steunende jurisprudentie betreffende het gelijkheidsbeginsel, uitvoeriger dan thans nog in de andere belastingwetten het geval is, geregeld hoe de belanghebbende de hem toekomende rechten van bezwaar kan uitoefenen. Hierop komen wij in het vervolg van deze paragraaf nog terug.

Voor zover de waardebepaling en -vaststelling voor onroerende zaken plaatsvindt volgens deze wet en vervolgens wordt geïncorporeerd in de heffing van de daartoe aangewezen belastingen, vervangt deze wet als het ware een stukje van de onderscheiden belastingwetten. Logisch gevolg is dat in de onderscheiden belastingen die gebruik maken van de WOZ-waarde geen bezwaar en beroep mogelijk zal zijn tegen de toepassing van de WOZ-waarde als zodanig in die wetten, noch tegen het bedrag van die waarde. Bij de invoeringswetgeving zullen de hiervoor noodzakelijke wettelijke maatregelen worden gerealiseerd.

De methodiek van de periodieke waardevaststelling brengt in beginsel ook een gelijke periodiciteit mee voor de bevoegdheid om bezwaar en beroep uit te oefenen.

Als gevolg van de omstandigheid dat de beschikking – althans tot een nader te bepalen moment – in beginsel slechts eenmaal in de vier jaren wordt uitgereikt, is bezwaar en beroep eveneens slechts eenmaal in de vier jaren mogelijk en kan de bezwaarprocedure uitsluitend binnen twee maanden na dagtekening van de beschikking worden ingeleid. De waarde die definitief is komen vast te staan geldt in beginsel voor een periode van ten hoogste vier jaren. Het zal dan ook, zowel voor de door het Rijk en door de gemeenten geheven belastingen als voor de waterschapsomslagen niet mogelijk zijn bij de jaarlijkse aanslagen nogmaals tegen de bij de beschikking vastgestelde WOZ-waarde op te komen.

Opgemerkt zij dat, zoals in het vorige hoofdstuk al is toegelicht, ingeval het college van burgemeester en wethouders kennis neemt van de vervanging van de oorspronkelijke eigenaar of gebruiker van een onroerende zaak door een ander, formeel de waarde ten behoeve van de nieuwe belastingplichtige opnieuw bij een voor bezwaar vatbare beschikking zal worden vastgesteld. De in de nieuwe beschikking vastgestelde waarde – gelijk aan de reeds eerder bij beschikking ter zake van die onroerende zaak vastgestelde waarde – geldt ten aanzien van de nieuwe belanghebbende voor het resterende tijdvak. Hiermee wordt bereikt dat de nieuwe belanghebbende dezelfde rechtsmiddelen ter beschikking staan als de oorspronkelijke belanghebbende.

Ook indien tussentijds de onroerende zaak is opgegaan in een andere of een wijziging heeft ondergaan die in belangrijke mate van invloed is op de waarde, wordt hetzij op verzoek van de betrokkene, hetzij ambtshalve een nieuwe voor bezwaar vatbare beschikking gegeven. In deze beschikking zal de waarde van de onroerende zaak opnieuw worden vastgesteld naar het waardeniveau van de peildatum, met inachtneming van de veronderstelling dat de wijziging waarvan de waardeveranderende invloed uitgaat, op de peildatum reeds haar beslag heeft gekregen. Deze beschikking moet worden gezien als een vervanging van de eerdere voor het desbetreffende object vastgestelde beschikking. De nieuwe waarde geldt voor het deel van het tijdvak dat na de verandering van het object nog niet is verstreken. Tegen de herziene waardevaststelling is bezwaar mogelijk en tegen de uitspraak op dat bezwaar kan beroep worden ingesteld bij de belastingrechter.

Ook aan de herzieningsbeschikking tot herstel van een ten onrechte te laag vastgestelde waarde, welke in het vorige hoofdstuk is toegelicht, is de mogelijkheid tot bezwaar en beroep verbonden.

Zoals wij al aangaven in paragraaf 6.5, is met de hiervoor besproken regelingen nog niet in alle opzichten gewaarborgd dat werkelijk een ieder die in verband met de heffing van een of meer belastingen belang heeft bij een juiste waardevaststelling, in verband daarmee de rechten van bezwaar en beroep kan uitoefenen. Het recht van bezwaar en beroep is immers gekoppeld aan de persoon, op wiens naam de beschikking wordt gesteld en aan wie het afschrift van de beschikking wordt toegezonden.

Het wetsvoorstel voorziet er daarom in dat, ten aanzien van een ieder die aannemelijk maakt belanghebbende in die zin te zijn, op zijn verzoek alsnog een voor bezwaar vatbare beschikking wordt genomen. Op deze wijze wordt tevens tegemoet gekomen aan de visie van de Hoge Raad op de toepassing van artikel 26 van het Internationaal Verdrag van New York inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR); zie het arrest HR 27 september 1989, BNB 1990/61 (ook gepubliceerd in V-N 26 oktober 1989, nr. 1, in FED 1989/709 en AA 1990/4, blz. 237). Uit dat arrest kan als algemene lijn worden gedestilleerd dat een ieder die, gezien de financiële consequenties, belang heeft bij een belastingbeschikking, in de gelegenheid moet worden gesteld daartegen de rechten van bezwaar en beroep uit te oefenen. In de voorgestelde regeling achten wij een dergelijke regeling in voldoende mate neergelegd.

Geen bezwaar en beroep is mogelijk in de gevallen waarin de belanghebbenden de geldende termijnen voor het indienen van een bezwaar- of beroepschrift hebben laten verlopen, doch het college van burgemeester en wethouders niettemin tot de conclusie komt dat de vastgestelde waarde te hoog is en de billijkheid vereist dat de beschikking ambtshalve wordt herzien ten gunste van de belanghebbende(n). Deze bevoegdheid van het college, blijkend uit artikel 30 in verband met artikel 65 AWR, komt niettemin de rechtspositie van de belanghebbenden ten goede.

Een belangrijk punt betreft de gevolgen van een herziening van een ingevolge deze wet bij beschikking vastgestelde waarde voor de toepassing van de betrokken heffingswetten. Die gevolgen, die niet in dit wetsvoorstel hun regeling vinden maar in de Invoeringswet Wet WOZ, dienen naar ons oordeel de volgende te zijn. Zoals elke vaststelling van de waarde van een onroerende zaak ingevolge deze wet in de daartoe aangewezen gevallen vanaf het in dat kader geldende tijdstip zonder meer zal worden toegepast in de onderscheiden heffingswetten, zo zal ook elke herziening van de vastgestelde waarde zonder meer tot conforme aanpassing in de afzonderlijke heffingen moeten leiden. Daarbij maakt het niet uit of het gaat om een nieuwe waardebepaling en -vaststelling ingevolge een verandering van object of belangrijke waardeverandering, een herziening ten gunste van de belanghebbende ingevolge bezwaar, een gewonnen beroepsprocedure of een ambtshalve toegepaste verlaging van de waarde, dan wel om een eventuele herziening ten gunste van de heffende overheden wegens herstel van een te lage waardevaststelling.

8. Bevoegdheden en verplichtingen ten dienste van de waardebepaling en -vaststelling

Buiten de in hoofdstuk IV neergelegde bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders om op de voet van deze wet bij beschikking de waarde van een onroerende zaak vast te stellen dan wel in daartoe aangewezen gevallen te herzien, bevat Hoofdstuk V van de wet de bepalingen betreffende de bevoegdheden en verplichtingen welke gelden voor het college van burgemeester en wethouders, met inbegrip van de personen die zij aanwijzen ten behoeve van de uitvoering van deze wet, en voor de belanghebbenden bij de waardevaststelling.

Inhoudelijk dient daarbij tot voorbeeld de regeling van de formeelrechtelijke bepalingen ten behoeve van de heffing van gemeentelijke belastingen in de Gemeentewet. Deze bevat als het ware het «modelregime» van de formele bepalingen voor belastingen en heffingen die niet door de Belastingdienst worden geheven. Omdat, zoals gezegd, de waardebepaling en -vaststelling ingevolge deze wet een bijzonder deel van algemeen heffingsrecht inhouden, dat werkt voor verschillende belastingwetten met elk hun eigen aard, is het gewenst dat ter zake inhoudelijk hetzelfde formele recht geldt.

Dit houdt in dat in beginsel dezelfde bevoegdheden en verplichtingen als die welke gelden bij de heffing van rijksbelastingen, andere dan invoerrechten en accijnzen, van overeenkomstige toepassing worden verklaard voor de uitvoering van deze wet, doch dat daarvan in eerste aanleg uitgezonderd blijven enkele vèrgaande verplichtingen, te weten de inzage- en inlichtingenplicht ten behoeve van de aangelegenheden van derden alsmede de fiscale boekhoudverplichting. Wel wordt, zoals ook in wetsvoorstel 21 287 tot aanpassing van de administratieve verplichtingen in de AWR is voorgesteld voor de heffingen van de gemeenten en de waterschappen (nota van wijziging 21 287, nr. 6), ook voor de uitvoering van het onderhavige voorstel van wet de mogelijkheid geopend over een dergelijke regeling van verplichtingen te kunnen beschikken door middel van daarop gerichte nadere regelgeving bij algemene maatregel van bestuur. Een vrij diepgaande regeling van de administratieve verplichtingen ten dienste van de uitvoering van deze wet is in ieder geval van groot belang om tot een juiste vaststelling van de vervangingswaarde te kunnen komen bij niet-woningen. Dit zal veelal gedetailleerde – uit de administratie van de belanghebbende afkomstige – informatie vergen.

Duidelijkheidshalve is met zoveel woorden in de wettekst vastgelegd dat vorenbedoelde bevoegdheden en verplichtingen ook buiten de grenzen van de gemeente kunnen worden uitgeoefend, voor zover dit redelijkerwijs van belang kan worden geacht voor de uitvoering van deze wet.

Tot de regeling van de bevoegdheden ten dienste van de uitvoering van deze wet, behoort ook artikel 32. Dit behelst de bevoegdheid, tevens verplichting voor de afnemers om het college van burgemeester en wethouders zowel desgevraagd als eigener beweging de gegevens en inlichtingen te verstrekken die voor een goede uitvoering van de Wet WOZ van belang kunnen worden geacht.

9. Sancties

Ook bij de regeling van sancties op de niet-nakoming van de administratieve verplichtingen ten dienste van de uitvoering van deze wet is het uitgangspunt dat de regels van de AWR, voor zover toepasselijk, eveneens ten behoeve van deze wet zullen gelden. Daarmee wordt een uniform sanctieregime rond de waardebepaling en -vaststelling bereikt. De regels zijn in deze wet zelfstandig geformuleerd. Het stelsel van strafrechtelijke bepalingen in de AWR is ruimer dan in dit kader noodzakelijk. Bovendien achten wij het gewenst dat de strafrechtelijke bepalingen in de Wet WOZ gemakkelijk toegankelijk worden gepresenteerd.

10. Gegevensbeheer

De basis van het proces van waardebepaling wordt gevormd door de bij iedere gemeente aan te houden registratie van in de gemeente gelegen onroerende zaken. Deze registratie, en het in verband daarmee verzamelen en opslaan van de overigens voor de waardebepaling van belang zijnde gegevens, worden bestempeld tot een verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders.

De artikelen 38 en 39 strekken ertoe het informatiebeheer en het systeembeheer betreffende de informatievoorziening in het kader van deze wet duidelijk te regelen. Voor de bepaling van deze begrippen zij verwezen naar het Besluit informatievoorziening in de rijksdienst 1990 (Besluit IVR 1990) van de Minister van Binnenlandse Zaken (Stcrt. 1991, 20). De verantwoordelijkheid voor het informatiebeheer, dat wil zeggen het vastleggen, verzamelen, verwerken en verstrekken van de gegevens,

ligt bij het college van burgemeester en wethouders. Daar het hier mede gaat om een registratie waarin persoonsgegevens zijn opgenomen en er tevens sprake is van een persoonsregistratie in de zin van de Wet persoonsregistraties is die wet van toepassing. Dit houdt in dat de gemeenten als houder van de registraties gehouden zijn een reglement op te stellen. In het reglement worden de verplichtingen van de houder met betrekking tot de registratie en het gebruik van de gegevens nauwkeurig vastgelegd, als ook de rechten die de geregistreerde ontleent aan de Wet persoonsregistraties, zoals het recht op inzage en het recht op verbetering van de gegevens die hem betreffen. Het reglement moet ingevolge de Wet persoonsregistraties worden aangemeld bij de Registratiekamer, die toeziet op de werking van de persoonsregistraties overeenkomstig het bij die wet bepaalde en in het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in het algemeen. De Registratiekamer vraagt in haar advies of de toezichthoudende taak van de Raad mede betrekking zou kunnen hebben op de in de Wet WOZ bedoelde informatievoorziening en of er een samenloop zou kunnen zijn in de bevoegdheden en taken van de Raad en de Kamer. Inderdaad heeft ook de Raad in het kader van het aan hem opgedragen toezicht op de uitvoering van de wet een taak op het gebied van de informatievoorziening. De Raad behoort erop toe te zien dat de regelgeving ter zake op de juiste wijze wordt toegepast. Ingeval van een met die regelgeving strijdige handelwijze kan de Raad aan de desbetreffende instantie een aanwijzing geven. De invalshoek van de Registratiekamer is evenwel een andere. De Kamer toetst de voorschriften aan de Wet persoonsregistraties, met name vanuit de gedachte van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Voor zover er een overlapping optreedt, achten wij deze niet bezwaarlijk.

De verantwoordelijkheden van het gemeentebestuur ter zake van het informatiebeheer laten onverlet dat op landelijk niveau een aantal eisen ten aanzien van de informatievoorziening moeten worden gesteld. Deze eisen worden aangeduid als het systeembeheer. De eisen kunnen in de loop der tijd als gevolg van zich wijzigende verlangens van verstrekkers en afnemers en als gevolg van de ontwikkeling van de technologie veranderen.

Gelet op het feit dat wijzigingen in het systeembeheer grote organisatorische en financiële gevolgen voor de verstrekkers en afnemers van de gegevens kunnen hebben, wordt dit punt geregeld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. De Raad adviseert hierover. Op basis van artikel 39 kunnen ter zake regels wordt gesteld die worden vastgelegd in een Logisch Ontwerp WOZ. In dit Logisch Ontwerp worden de eisen geformuleerd ten aanzien van het op grond van de artikelen 24 tot en met 27 en van artikel 29 aan de afnemers te verstrekken pakket van basisgegevens, de definitie van de gegevens en een gestandaardiseerde bestandsopbouw en opslag bij de gemeenten ten behoeve van een voor de afnemers hanteerbare geautomatiseerde aanlevering. Op deze wijze kan tot een adequate afweging van de betrokken belangen en tot optimale duidelijkheid voor de betrokkenen worden gekomen.

Omdat de vaststellingsbeschikking zoals geregeld in artikel 23, slechts summiere gegevens bevat betreffende de onroerende zaak zelf en betreffende de waardebepaling van die zaak, is het nuttig de mogelijkheid te openen dat het college van burgemeester en wethouders aan één of meer afnemers die daar voor de uitvoering van de aan hen toevertrouwde heffingswet behoefte aan hebben, aanvullende gegevens verstrekt. Zo hebben bij voorbeeld de waterschappen behoefte aan kadastrale perceelsgegevens. Het gaat om identificerende en aanvullende gegevens die bij de gemeenten, bij voorbeeld als onderdeel van een basisadministratie vastgoed, zijn opgeslagen voor een meerledig doel. De Registratiekamer doet de aanbeveling om in de toelichting een

passage op te nemen inzake het geoorloofde binnengemeentelijke gebruik, zodat een op dit punt uiteenlopende uitvoeringspraktijk wordt voorkomen. Het gaat hier evenwel om een taak die door de gemeenten, uiteraard binnen de grenzen van de wettelijke beleidskaders ter zake, wordt uitgevoerd. De gemeenten zijn autonoom wat de wijze betreft waarop zij uitvoering geven aan die taak. Wij achten het niet nodig en – in de context van het streven naar decentralisatie – ongewenst door middel van nadere aanwijzingen te streven naar dezelfde uitvoeringspraktijk bij alle gemeenten. Overigens zal voor de gemeenten een «standaard»-reglement worden ontworpen voor de uit het wetsvoorstel voortvloeiende persoonsregistratie. Daarin zal uiteraard worden opgenomen aan wie en onder welke voorwaarden gegevens mogen worden verstrekt. Verwacht mag worden dat de gemeenten dit «standaard»-reglement zullen gebruiken waardoor een uniforme handelwijze zal worden bevorderd. Voor een goede verwerking van de aangeleverde gegevens door de Belastingdienst is het gebruik van het sociaal-fiscaal nummer (sofi-nummer) wezenlijk. Overeengekomen is dat de gemeenten de waardegegevens aan de Belastingdienst zullen aanleveren met sofi-nummer, welk nummer eerst voor de betrokken belastingplichtigen door de Belastingdienst zal worden verstrekt aan de gemeenten. Voor zover daardoor in betekenende mate extra kosten worden veroorzaakt, ligt het in de rede dat die door de desbetreffende afnemer worden vergoed. Wat betreft de inhoud van het systeembeheer valt dit uiteen in een drietal elementen: de inhoud van het gegevenspakket en de frequentie en wijze van verstrekking. Wat betreft de inhoud van het gegevenspakket zal worden uitgegaan van de objectafbakening in het kader van de onroerende-zaakbelastingen, zodat zo goed mogelijk wordt aangesloten bij de bestaande gemeentelijke informatievoorziening. Voor de bepaling van de gegevens en de definitie daarvan zal, conform het gestelde in de Toelichting bij de Gemeentewet, in beginsel worden aangesloten bij het betreffende Gemeentelijk Functioneel Ontwerp van de VNG. Bij het bepalen van de inhoud van het gegevenspakket zal voorts recht moeten worden gedaan aan het in artikel 38, en, voor zover het om persoonsgegevens gaat, ook in artikel 18, tweede lid, Wet persoonsregistraties neergelegde beginsel, dat slechts gegevens kunnen worden geregistreerd die objectief noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de wet. Wat betreft de frequentie van verstrekking geldt als hoofdregel dat verstrekking eens per jaar plaatsvindt aan de waterschappen en de rijksbelastingdienst, terstond na de vaststelling van de waarde, zodat deze de waardegegevens kunnen hanteren voor de heffing van onderscheidenlijk waterschapsomslag en belastingen. Ook herzieningen van de waarde als gevolg van veranderingen aan het object behoeven in het kader van de periodieke heffingen in beginsel slechts eenmaal per jaar te worden verstrekt. Aangezien in de wet geen vaste datum is bepaald voor het nemen van deze beschikkingen door de gemeenten, ligt het – om te voorkomen dat er een continue, ondoelmatige informatiestroom ontstaat – in het voornemen bij algemene maatregel van bestuur te bepalen dat deze herzieningen slechts eenmaal per jaar aan de afnemers worden verstrekt. Bij herzieningen die aanleiding kunnen zijn tot navordering van belasting is een grotere frequentie denkbaar, waarbij echter de doelmatigheid in de sfeer van de gegevensoverdracht niet uit het oog mag worden verloren. Een apart punt van aandacht vormt de wijze van verstrekking. De ontvangende partijen hebben belang bij een zo groot mogelijke standaardisatie in technische vorm en daarnaast aan een snelheid in communicatie die aansluit bij hun informatiebehoeften. Als belangrijkste alternatieven bestaan daarbij aanlevering volgens een gestandaardiseerd formulier, aanlevering op een gestandaardiseerde digitale informatiedrager als floppy of tape en aanlevering via datacommunicatie. Elk van deze alternatieven kent eigen organisatorische en

financiële aspecten waarbij afweging van voor- en nadelen noodzakelijk is. De gedachten gaan momenteel in eerste instantie uit naar een uitwisseling per tape waarvoor door de Raad standaarden zullen worden vastgelegd. Wat betreft de wat langere termijn zal nader onderzoek worden gedaan naar de overige mogelijkheden van datacommunicatie. Daarbij zal aansluiting worden gezocht bij bestaande standaarden.

11. Geheimhouding en informatieverstrekking aan derden

In het RAVI-rapport wordt openbaarheid van het waardegegeven aanbevolen om de objectiviteit van de waardebepaling te waarborgen. De belastingbetaler moet de waarde van zijn onroerende zaak kunnen vergelijken met die van andere (vergelijkbare) onroerende zaken. In het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het rapport wordt dit standpunt onderschreven, zij het dat voor bedrijfsmatig gebruikte onroerende zaken een terughoudend standpunt ter zake wordt ingenomen. In het door de werkgroep WOG uitgebrachte rapport over de organisatie van de waardebepaling is met betrekking tot het vraagstuk van de openbaarheid opgemerkt, dat daaraan in het wetgevingsproces nader aandacht zal worden geschonken.

Binnen genoemde werkgroep is onderzoek gedaan naar de aspecten die aan openbaarheid van het waardegegeven verbonden zijn. Daarbij is bezien of bepaalde doelstellingen van de wet – een vergroting van de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid voor de burger – met zich meebrengen dat het waardegegeven van een onroerende zaak in beginsel openbaar moet zijn. Het waardegegeven is echter naar onze mening zozeer verweven met de strikt individuele financiële en fiscale positie van de belanghebbende dat geheimhouding voorop dient te staan. Dit geldt niet alleen de particuliere burger maar evenzeer, en uit allerlei economische overwegingen wellicht nog sterker, de gegevens betreffende zaken die onderdeel vormen van een ondernemingsvermogen.

Wel is de werkgroep van mening dat een uitzondering dient te worden gemaakt – in zoverre zou men kunnen spreken van beperkte openbaarheid – indien het redelijk is dat aan derden het waardegegeven ter beschikking wordt gesteld. Dit met het oog op de mogelijkheid voor de burger om in de praktijk te kunnen toetsen of het college van burgemeester en wethouders het gelijke ook gelijk behandeld – in casu gewaardeerd – heeft. Het waardegegeven van een aan een ander toe te rekenen object zal uitsluitend gegeven kunnen worden onder de voorwaarde dat die derde kan aantonen er met het oog op de heffing van belasting te zijnen aanzien een gerechtvaardigd belang bij te hebben om kennis te dragen van dit gegeven. Het aan het waardegegeven onderliggende taxatierapport is alleen ter inzage van de eigenaar of beperkt gerechtigde of van de gebruiker en – uiteraard – de rechterlijke macht.

De werkgroep heeft bij de keuze voor dit stelsel het belang dat wordt gehecht aan de mogelijkheid van controle door de burger in verband met de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, zeer zwaar laten wegen. Doorzichtigheid naar de burger toe is immers ook een van de doelstellingen die met het onderhavige wetsvoorstel beoogd worden. Ook pleidooien voor openbaarheid uit de belastingadviespraktijk heeft zij in haar beschouwingen betrokken (zie in dit verband onder meer Ir. P. E. M. Verheggen en mr. K. F. Walboom: Openbaarheid en motivering taxaties voor de onroerende-zaakbelastingen, FED van 7 januari 1988, nr. 1).

Met betrekking tot wettelijke bepalingen die aan openbaarheid in de weg zouden kunnen staan zij het volgende opgemerkt. Zoals hiervoor opgemerkt in hoofdstuk 7 over de rechtsbescherming zou kunnen worden gesteld dat de bepalingen in de Wet WOZ met betrekking tot de objectafbakening en de waardebepaling en -vaststelling als belastingwet zouden kunnen worden aangemerkt. Artikel 67 van de AWR, de geheim-

houdingsbepaling, zou dan in beginsel van toepassing zijn voor een ieder die bij de uitvoering van de Wet WOZ is betrokken. Evenals bij de bepalingen omtrent bezwaar en beroep hebben wij het evenwel verstandig geacht niet als vanzelfsprekend de toepasselijkheid van de AWR aan te nemen. Met name om alle twijfel buiten te sluiten is derhalve besloten een zelfstandige geheimhoudingsbepaling in de wet op te nemen waarvoor, omdat bij de uitvoering van de wet ook niet-ambtenaren kunnen worden betrokken, gebruik is gemaakt van de voorgeschreven modelgeheimhoudingsbepaling uit de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek. Deze bepaling heeft een overeenkomstige strekking als artikel 67 van de AWR, eerste lid, namelijk dat men gegevens waarover men de beschikking krijgt bij de uitvoering van de wet, niet verder bekend mag maken dan uit de wet voortvloeit. Wat de kring betreft van degenen tot wie de modelgeheimhoudingsbepaling zich richt, zij opgemerkt dat dit in beginsel niet-ambtenaren betreft, namelijk hen voor wie niet reeds uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift ter zake van de desbetreffende gegevens een geheimhoudingsplicht geldt. Voor de belastingambtenaren van het Rijk, gemeente of waterschappen is deze bepaling overbodig. Deze personen nemen immers kennis van het waardegegeven vanuit hun werkzaamheden met *betrekking tot de heffing van een rijksbelasting, een gemeentelijke* belasting of waterschapsheffing, zodat voor hen reeds de bepaling van artikel 67 AWR geldt.

Zoals opgemerkt, hebben onder andere de algemene beginselen van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid ten grondslag gelegen aan de totstandkoming van deze wet. Mede daarom is in het voorgestelde artikel 41 bepaald dat het waardegegeven door het college van burgemeester en wethouders aan derden verstrekt mag worden. Echter, gezien het feit dat het waardegegeven een element is dat een rol speelt bij de vaststelling van iemands belastingschuld, en daarmee als privacygevoelig geldt, hebben wij geconcludeerd dat openbaarheid geen regel zal kunnen zijn. Daarmee is tevens de gedachte verworpen bij wet openbare registers in te stellen, die voor iedereen toegankelijk zijn. Gekozen is voor de variant, waarbij een recht tot kennisneming wordt geregeld voor degene die kan aantonen een gerechtvaardigd belang te hebben bij de kennisname van het waardegegeven. Dit recht strookt met de doelstelling van de wet om de waardebepaling van onroerende zaken ten behoeve van de heffing van belastingen voor de burger doorzichtiger en voor controle vatbaar te maken. Opgemerkt zij dat dit recht moet worden onderscheiden van het inzagerecht dat op grond van de Wet persoonsregistraties aan belanghebbende zelf toekomt. Om te voorkomen dat er «schaduw» registraties ontstaan of op niet met de Wet WOZ strokende wijze gebruik wordt gemaakt van het waardegegeven, wordt voor de kennisneming door derden de eis gesteld van een gerechtvaardigd belang in verband met belasting die van hem wordt geheven. Daarbij moet gedacht worden aan iemand die de waarde die aan zijn pand is toegekend wil vergelijken met de waarde die is vastgesteld ter zake van een vergelijkbaar pand. Aangezien de vrager van het waardegegeven alleen een (fiscaal) belang kan hebben indien hij zelf een soortgelijk pand gebruikt of in eigendom heeft – en dit is een van de elementen waaraan de gemeente zal moeten toetsen alvorens een waardegegeven te verstrekken aan een derde – is het niet mogelijk de waarde van willekeurig welke onroerende zaak op te vragen. Voorts wordt met de beperking recht gedaan enerzijds aan het beginsel van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en anderzijds aan het recht van de belastingplichtige tot controle op een juiste waardevaststelling van zijn onroerende zaak. Met betrekking tot bedrijfsmatig gebruikte onroerende zaken, waarvan het waardegegeven een concurrentiegevoelig gegeven zou kunnen zijn, menen wij eveneens met de eis van een gerechtvaardigd

belang de vrees voor oneigenlijk gebruik van het waardegegeven te hebben weggenomen. Er zij nogmaals op gewezen dat de onderliggende gegevens nooit aan derden worden verstrekt. De zakelijk gerechtigde en de gebruiker van een onroerende zaak hebben wel het recht tot inzage van deze gegevens.

De gemeente zal zorgvuldig moeten toetsen of een gerechtvaardigd belang bestaat. Tegen een weigering om het waardegegeven te verstrekken kan de normale procedure worden ingesteld voor geschillen tussen burgers en openbaar bestuur.

De hiervoor uiteengezette keuze om – wat betreft in individuele gevallen genomen beslissingen inzake voor de heffing van onderscheidene belastingen geldende waarderingen – het primaat te verlenen aan de vertrouwelijkheid die alom als wenselijk wordt ervaren en daarop slechts die uitzonderingen toe te laten die door een effectuering in de praktijk van het gelijkheidsbeginsel wordt gevergd, staat geheel los van de werkingssfeer van de Wet openbaarheid van bestuur. Ingevolge die wet zullen immers eventuele algemene beleidsregels voor zover die niet zijn neergelegd in gepubliceerde voorschriften en dergelijke kunnen worden gevraagd. Het waardegegeven behoort daar niet toe.

12. Inwerkingtreding

In de voorgaande hoofdstukken is reeds aan de orde gekomen dat bij de Invoeringswet Wet WOZ de toepassing van de WOZ-waarde in de specifieke heffingen zal worden geregeld. In die wet wordt ook de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel geregeld. Wij vestigen er de aandacht op dat het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet WOZ ten minste twee jaren zal moeten liggen voor de aanvang van het tijdvak waarin de WOZ-waarde voor de eerste maal zal kunnen worden gebruikt.

Daarnaast is het zo dat bij de aanvang van het eerste tijdvak de WOZ-waarde nog niet voor alle objecten is bepaald. Gezien het grote aantal objecten, waarvan de waarde moet worden bepaald en vastgesteld, is immers uit een oogpunt van doelmatigheid en met het oog op een evenwichtige verdeling van de uitvoeringslast, gekozen voor een 4-jaarscyclus van waardebepaling en -vaststelling. Dit heeft tot gevolg dat in het eerste jaar waarin de WOZ-waarde van betekenis is, dit toch pas voor een kwart van de objecten kan gelden; in het tweede jaar voor de helft van de objecten; in het derde jaar voor driekwart en in het vierde jaar pas voor alle objecten. Een en ander heeft tot gevolg dat pas in het zesde jaar na de inwerkingtreding van de Wet WOZ een WOZ-waarde voor alle objecten zal zijn vastgesteld en deze waarde van betekenis kan zijn voor de heffingswetten.

In de invoeringswetgeving zal daarom een overgangsregeling getroffen moeten worden voor die objecten waarvoor nog geen WOZ-waarde is vastgesteld. Wij denken aan de volgende regeling.

Indien van een onroerende zaak een WOZ-waarde is vastgesteld, is deze waarde bindend voor de heffende instanties en de belastingplichtigen. De belastingplichtigen moeten – indien zij het niet eens zijn met de WOZ-waarde – in bezwaar gaan tegen de beschikking waarbij die waarde is vastgesteld. Zij hebben niet meer het recht om bij de aanslagregeling tegen de toepassing van de WOZ-waarde in bezwaar te komen. Zoals al eerder is toegelicht, zal in ieder geval per gemeente het tijdvak op hetzelfde tijdstip aanvangen. Voor de gevallen waarin geen WOZ-waarde is vastgesteld, blijven de bestaande regelingen van kracht en is het dus mogelijk voor de belastingplichtigen tegen de aanslag in bezwaar te komen.

Wij onderkennen dat dit voor de belastingplichtigen in de overgangsperiode wellicht aanleiding kan geven tot onduidelijkheid, reden waarom wij het voornemen hebben de introductie van de WOZ-waarde te begeleiden met een uitgebreide voorlichtingscampagne.

13. Budgettaire en personeelsaspecten

Opbrengsten wetsvoorstel

Invoering van het wetsvoorstel leidt naar de huidige inzichten tot een extra belastingopbrengst van naar schatting circa 110 mln per jaar aan inkomstenbelasting en vermogensbelasting, en een extra premieopbrengst van circa 26 mln per jaar. De extra belastingopbrengst hangt samen met de meer nauwkeurige en regelmatiger wijze van waardeschatting. De raming van de extra belastingopbrengsten is gezien de ingangsdatum van het wetsvoorstel voorlopig en zal ten tijde van de daadwerkelijke inwerkingtreding van het wetsvoorstel nader moeten worden bezien. Het wetsvoorstel leidt mogelijk ook tot een extra opbrengst in de onroerende-zaakbelastingen. Deze is op dit moment nog niet te kwantificeren.

Budgettaire en personele aspecten uitvoering

Invoering van het wetsvoorstel heeft budgettaire en personele effecten met betrekking tot de uitvoeringskosten voor de Belastingdienst, de waterschappen en de gemeenten. De uitvoeringskosten van de wet betreffen de apparaatskosten van de Raad voor de waardering en de uitvoeringskosten voor de gemeenten.

Uitvoeringskosten Raad voor de waardering van onroerende zaken

Naar de huidige inzichten bedragen de uitvoeringskosten voor de Raad 2 mln structureel en 0.4 mln incidentele kosten voor eerste inrichting huisvesting en automatisering.

Uitvoeringskosten gemeenten

De uitvoeringskosten voor de gemeenten bestaan uit kosten voor de waardebepaling, kosten voor het opmaken en verzenden van beschikkingen en kosten voor gegevensuitwisseling met de Belastingdienst en de waterschappen. De ramingen van de uitvoeringskosten zijn voorlopig. Ten tijde van de inwerkingtreding van de wet zal een actuele raming worden opgesteld.

Kosten waardebepaling

De huidige kosten bedragen 64 mln per jaar. In de nieuwe situatie zullen de gemeenten meer taxaties verrichten dan nu voor de onroerende-zaakbelastingen. Dit aantal wordt geschat op 10% meer taxaties. Uitgegaan wordt van hertaxatie eenmaal in de vier jaren. De kosten voor de waardebepaling door de gemeenten (inclusief bezwaar en beroep) worden daarmee vooralsnog geraamd op 70 mln per jaar. Bij de werkzaamheden wordt circa 530 taxateurs ingeschakeld ten bedrage van 33,5 mln. De resterende kosten betreffen hun ondersteuning (circa 270 overig personeel en materiële uitgaven).

Kosten voor opmaken en verzenden van beschikkingen

De kosten voor het opmaken en verzenden van beschikkingen worden vooralsnog geraamd op 6 mln per jaar. Daarbij is uitgegaan van een werkwijze, waarbij objecten gecombineerd worden voor zover het één belastingplichtige betreft en waarbij éénmaal per vier jaren een

beschikking wordt uitgereikt plus de uitreiking vaneen beschikking ingeval sprake is van mutaties in object of subject. Het is niet uitgesloten dat het aantal beschikkingen hoger komt te liggen. De kosten stijgen dan naar rato.

Kosten voor gegevensuitwisseling

Wat betreft de kosten voor gegevensverstrekking van gemeenten aan de Belastingdienst en de waterschappen wordt uitgegaan van geautomatiseerde uitwisseling van gegevens. Het betreft massale verwerking van gegevens die éénmaal per jaar worden aangeleverd. Uitwisseling op tape is hiervoor waarschijnlijk de geëigende vorm. De Belastingdienst en de waterschappen kunnen tapes ter beschikking stellen aan de gemeenten om deze met de betreffende gegevens te vullen. De kosten voor waterschappen en gemeenten voor geautomatiseerde gegevensuitwisseling zijn als stelpost opgenomen (zie hierna). Het gaat hier naar verwachting om marginale bedragen. Het is niet uitgesloten dat een andere wijze van geautomatiseerde gegevensuitwisseling tot de mogelijkheden behoort.

Naast de structurele voorzieningen dienen de gemeenten ervoor zorg te dragen dat de uitwisseling op gestandaardiseerde wijze kan plaatsvinden. In zijn algemeenheid zijn de technologische ontwikkelingen zodanig dat de noodzakelijke aanpassingen met lopende herzieningen kunnen worden meegenomen. Voor automatiseringsaanpassingen per gemeente en waterschap wordt een bedrag gereserveerd. Het betreft een incidentele voorziening van f 5000 per gemeente/waterschap. De kosten zijn als volgt:

647 gemeenten	× f 5000 =	3,2	mln
125 waterschappen	× f 5000 =	0,625	mln
totaal		3,85	mln incidenteel

Deze kosten komen voor rekening van de gemeenten en de waterschappen.

Budgettaire en personele gevolgen voor de Belastingdienst

Als gevolg van de Wet WOZ komen de werkzaamheden ten behoeve van de periodieke waardeschattingen te vervallen. Dit betreft schattingen voor de inkomsten- en vermogensbelasting. Daarentegen zal de Belastingdienst in opdracht van de Raad op contractbasis steekproefsgewijze controles gaan verrichten.

De huidige formatieve bezetting voor de betreffende waardebepalingen is als volgt:

taxateurs	30
administratie	6
totaal	36

Een tiental Belastingdiensttaxateurs zal ook op contractbasis voor de Raad voor de waardering van onroerende zaken gaan werken. De vermindering van werkzaamheden betreft dus per saldo 26 formatieplaatsen ad 2,1 mln gebaseerd op de huidige salariskosten van taxateurs en administratief personeel. De kosten voor geautomatiseerde gegevensuitwisseling worden vooralsnog geraamd op 0,25 mln per jaar en komen ten laste van de Belastingdienst.

Budgettaire en personele gevolgen voor de Waterschappen

De huidige uitvoeringkosten ten behoeve van de waterschappen betreffen naar schatting 4 à 5 mln. De schattingen worden deels uitbe-

steed en deels in eigen beheer uitgevoerd zodat een raming van het aantal betrokken mensjaren moeilijk te geven is. In het rapport van de werkgroep WOG wordt een aantal van 30 à 40 mensjaren genoemd.

De waterschappen zullen alle werkzaamheden laten uitvoeren door de gemeenten zodat bij hen de kosten komen te vervallen. De kosten voor geautomatiseerde gegevensuitwisseling worden vooralsnog geraamd op 0,25 mln en komen ten laste van de waterschappen.

Samenvatting structurele budgettaire en personele gevolgen (in miljoenen guldens)

	kosten nu	*Na Wet WOZ*
Raad	–	2
Gemeenten	64	76
Belastingdienst	2,1	0,25*
Waterschappen	4 à 5	0,25*
Totaal	71,5	78,5

* kosten voor geautomatiseerde aanlevering van gegevens

Toerekening en financiering van de kosten

De structurele kosten voor de Raad van de waardering van onroerende zaken worden toegerekend aan de gemeenten, waterschappen en Belastingdienst naar rato van de zetelverdeling in de Raad (gemeenten 6, waterschappen 3, Belastingdienst 3) en wel als volgt:

	structureel
gemeenten:	f 1 000 000
waterschappen:	f 500 000
Belastingdienst:	f 500 000

De kosten voor de gemeenten ad 76 mln structureel komen vanaf het moment van invoering van de wet ten laste van de gemeenten, de waterschappen en de Belastingdienst op basis van de sleutel 40%, 30%, 30%.

	structureel
gemeenten:	f 30,4 mln
waterschappen:	f 22,8 mln
Belastingdienst:	f 22,8 mln
Totaal:	f 76 mln

Verrekening van deze kosten vindt plaats door middel van jaarlijkse overboeking van begrotingsgelden van de waterschappen en de Belastingdienst naar de gemeenten. De kosten worden wat de Belastingdienst betreft toegevoegd aan de materieel-begroting en gefinancierd uit de extra belastingopbrengsten die voortvloeien uit het wetsvoorstel.

Actualisering kosten en opbrengstenraming

Bij invoering van het wetsvoorstel zal een nadere raming van de kosten en de opbrengsten plaatsvinden ten behoeve van de verwerking in de diverse begrotingen.

14. Dereguleringsaspecten

In het algemene deel van deze memorie is reeds ingegaan op diverse aspecten van het wetsvoorstel die in het kader van het streven naar deregulering van belang zijn.

Zoals in hoofdstuk 1, Inleiding, is aangegeven wordt met dit wetsvoorstel beoogd te komen tot één wettelijke regeling voor de waardebepaling en -vaststelling van onroerende zaken ten behoeve van de heffing van een aantal belastingen. Het doel daarvan is de bestaande-ondoelmatigheid als gevolg van doublures in de waardebepaling alsook bij procedures, op te heffen en de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor de burgers te bevorderen door uniforme voorschriften te geven met betrekking tot de waardebepaling en -vaststelling.

Het wetsvoorstel bevat een codificatie van een deelgebied van de belastingheffing, te weten dat ter zake de waardebepaling en de waardevaststelling van onroerende zaken. Thans worden door de verschillende overheden een eigen invulling en een eigen interpretatie gegeven aan de object-afbakening en het waardebegrip, waaraan het voorliggende voorstel van wet, door het geven van uniforme regels, voor een deel een eind beoogt te maken.

De regelgeving is wat de belangrijkste elementen betreft, in de wet zelf neergelegd. In een aantal gevallen is erin voorzien dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld. Wij merken met betrekking tot deze delegatiebepalingen op dat wij in het algemeen het uitgangspunt hebben aangehouden dat zoveel mogelijk de essentialia in de wet zelf worden vastgelegd. Voor de Wet WOZ betreft dat de objectafbakening, het waardebegrip, de waardebepaling, de vaststellingsbeschikking en de rechtsbescherming. Waar het meer de uitvoeringssfeer betreft is er echter aanleiding omwille van de doelmatigheid – die gebaat kan zijn bij het gebruik maken van lagere, sneller aan te passen, regelgeving – voor delegatiewetgeving.

Wij hebben hier met name het oog op het volgende. Voor de uitvoering van de wet wordt een nieuw zelfstandig bestuursorgaan in het leven geroepen, te weten de Raad voor de waar«dering van onroerende zaken. Met betrekking tot het toezicht op de uitvoering van de wet is een belangrijke taak toegedacht aan de Raad. Hoe de Raad invulling geeft aan die taak kan in belangrijke mate aan de Raad zelf, waarin immers de belanghebbende overheden zijn vertegenwoordigd, worden overgelaten. We hebben er daarom voor gekozen de regelgevende bevoegdheid daar neer te leggen, waar ze behoort, namelijk bij de Raad. Met de formule «bij of krachtens algemene maatregel van bestuur» is de ruimte gelaten om bij algemene maatregel van bestuur een kader aan te geven, waarbinnen de Raad «en detail» nadere regels kan stellen. Behalve de regels met betrekking tot de uitvoering van de waardebepaling kan de Raad ook regels stellen voor de kostenverrekening. Uitgangspunt is immers dat de kosten van de Raad en die welke het gevolg zijn van de uitvoering van de wet, zullen worden gedragen door de overheden die gebruik maken van het waardegegeven voor de heffing van belastingen.

Het toezicht door de Raad brengt nieuwe regelgeving mee.

Het feit dat het wetsvoorstel begrippen en voorschriften bevat, die thans mede in regelgeving van de gemeenten en waterschappen zijn opgenomen, brengt anderzijds mee dat deze regelgeving, althans gedeeltelijk, zal kunnen vervallen.

Naast de uniformering van de regels met betrekking tot de object-afbakening en het waardebegrip is tevens een codificatie gegeven van de rechtsbescherming, welke in een aantal opzichten verder gaat dan hetgeen thans vigerend recht is. De rechtsbescherming is geënt op die welke de AWR geeft, waarbij tevens enkele aanvullende voorzieningen zijn getroffen voor de situaties waarin de AWR voor het specifieke kader van een wet als de onderhavige niet voldoende soelaas biedt. Deze noodzakelijke afwijking wordt veroorzaakt door het feit dat de WOZ-waarde gedurende een tijdvak van vier jaren zal gelden, wij menen, door de aanvullende bepalingen ter zake, op juiste wijze de rechtsbescherming te hebben gewaarborgd.

De verwachting bestaat dat de belasting van de rechterlijke macht enigszins zal afnemen.

Het geheel overziende zijn wij van mening dat het wetsvoorstel voldoet aan de uitgangspunten die eraan ten grondslag liggen.

De doelmatigheid is bevorderd omdat de waardebepaling en de waardevaststelling in één hand zijn verenigd; de duidelijkheid naar de burger toe eveneens, omdat hij nog maar met een instantie te maken heeft; de rechtszekerheid omdat een doeltreffende rechtsbescherming tot stand is gebracht en de rechtsgelijkheid is vergroot omdat er uniforme regels zijn, waarvan voorts de toepassing controleerbaar is.

TOELICHTING OP DE ARTIKELEN

HOOFDSTUK I. ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1

In hoofdstuk I zijn de bepalingen van algemene aard opgenomen. In de eerste plaats wordt in artikel 1 de reikwijdte van de voorgestelde Wet WOZ aangegeven. Het artikel is neutraal geformuleerd en voorziet in de mogelijkheid dat de ingevolge de Wet WOZ vastgestelde waarde kan worden gebruikt voor de rijksbelastingen, de gemeentelijke belastingen en de waterschapsomslagen voor zover in de desbetreffende wetgeving daarnaar wordt verwezen.

In paragraaf 5.4 van het algemeen deel van deze memorie hebben wij reeds opgemerkt dat in de naar onze mening wenselijke situatie de Wet WOZ betekenis heeft voor de waardering van onroerende zaken voor alle belastingen en voor alle heffingsmomenten waarbij die waarde een rol speelt. Het toepassingsgebied van de Wet WOZ zal bij inwerkingtreding echter nog beperkt zijn tot die heffingen waarbij de waarde in het economische verkeer van onroerende zaken een jaarlijks terugkerend element is voor de heffing van belastingen. Dit geldt momenteel voor de onroerende-zaakbelastingen, de waterschapsomslag van gebouwde eigendom, het huurwaardeforfait in de inkomstenbelasting en de waarde van de eigen woning in de vermogensbelasting.

In de Invoeringswet Wet WOZ zal de Wet WOZ van toepassing worden *verklaard voor een aantal belastingwetten. In de specifieke heffings*wetten zal in concreto worden aangegeven in welke gevallen de WOZ-waarde zal worden toegepast. Voor gevallen waarin de WOZ-waarde niet bruikbaar is, zal de desbetreffende heffingswet een eigen oplossing bieden.

Deze opzet opent de mogelijkheid in de loop der tijd, indien daaraan behoefte bestaat, het toepassingsgebied van de wet uit te breiden.

Overigens laat het vorenstaande onverlet dat gemeenten de bevoegdheid hebben om de WOZ-waarde toe te passen als heffingsmaatstaf voor belastingen en retributies waarvoor de toepassing van deze waarde ingevolge de wet niet verplicht is. Dit sluit aan bij de in de Gemeentewet neergelegde bepaling dat gemeentelijke belastingen kunnen worden geheven naar de in de belastingverordening te bepalen heffingsmaatstaven, voor zover daar niet reeds in andere regelgeving in is voorzien. Toepassing van de WOZ-waarde kan, indien de gemeenteraad dit in de belastingverordening heeft bepaald, dus ook aan de orde komen bij andere gemeentelijke belastingen dan de onroerende-zaakbelastingen. Wij denken hierbij bij voorbeeld aan de woonforensenbelasting en de baatbelasting.

Artikel 2

Dit artikel bevat een definitie van begrippen die regelmatig in de wettekst terugkeren. De in de onderdelen a, b en c opgenomen definities spreken voor zich zelf en behoeven geen nadere toelichting.

De in onderdeel d omschreven groep afnemers omvat de publiekrechtelijke overheden die van het waardegegeven gebruik maken voor de heffing van belastingen, te weten de gemeenten, de waterschappen en de Belastingdienst.

Artikel 3

In dit artikel is een delegatiebepaling opgenomen. Met betrekking tot ons standpunt in het algemeen over regelgeving krachtens delegatie mogen wij verwijzen naar de dereguleringsparagraaf in het algemeen deel van de toelichting.

Zoals in paragraaf 4. 3 van het algemeen deel van de toelichting is opgemerkt, zullen de kosten van de Raad en van de waardebepaling en -vaststelling worden omgeslagen over de verschillende overheden die van de waarde gebruik maken voor de heffing van belasting. Rijk (Belastingdienst), gemeenten en waterschappen zullen de kosten van de Raad verdelen naar rato van het aantal zetels in de Raad (3:6:3). De kosten van de uitvoering van de waardebepaling en van de waardevaststelling zullen worden verdeeld volgens de sleutel 3:4:3. Hoe de praktische uitwerking van de verrekening zal zijn, valt thans nog niet exact te overzien.

Aan de (voorlopige) Raad is voor het vaststellen van de methode waarop de kosten zullen worden omgeslagen een belangrijke rol toebedacht. De Raad doet een voorstel voor een algemene maatregel van bestuur, of andere regeling, die vervolgens kan worden geformaliseerd. Jaarlijks kan de Raad in zijn jaarverslag wijzigingen voorstellen in de tot dan bestaande regels. Dit betreft dan wijzigingen die in verband met herstel van in de praktijk gebleken of opgekomen problemen en onvolkomenheden in het algemeen zo snel mogelijk moeten kunnen worden doorgevoerd. Wijziging van die regels via de procedure van een wetswijziging kan, gezien de tijdsduur die daaraan onvermijdelijk verbonden is, aan de noodzakelijke slagvaardigheid in de weg staan.

HOOFDSTUK II. DE RAAD VOOR DE WAARDERING VAN ONROERENDE ZAKEN

Artikel 4

In dit artikel wordt de Raad voor de waardering van onroerende zaken (verder te noemen: de Raad) ingesteld. In het bestuurlijk overleg dat ten grondslag ligt aan de voorbereiding van deze wet is overeengekomen – en later bekrachtigd door het kabinet – te voorzien in een centrale adviserende, coördinerende en toezichthoudende functie, op te dragen aan een zelfstandig bestuursorgaan, in casu de Raad. Ingevolge de wet bezit de Raad rechtspersoonlijkheid. In het algemeen deel, paragraaf 4. 1, is nader ingegaan op de keuze voor een publiekrechtelijke organisatie met een rechtspersoonlijkheid sui generis.

De hoofdtaak van de Raad is in het tweede lid neergelegd: het houden van toezicht op de waardebepaling en de waardevaststelling van onroerende zaken. Deze toezichthoudende functie dient ruim te worden opgevat. Het gaat daarbij, ter bevordering van de rechtsgelijkheid, om het bewaken van de landelijke uniformiteit bij de waardering van onroerende zaken. Het ontwikkelen van richtlijnen en van nadere detailregels betreffende de uitvoering van de waardebepaling en het toezicht op de ontwikkeling van landelijk uniforme werkwijzen van de gemeenten, aan wie de feitelijke uitvoering van de waardebepaling is opgedragen, zal in dit kader aan de Raad worden overgelaten. De taakopdracht van de Raad is drieledig; zij ligt zowel op gebied van toezicht, als op bestuurlijk en adviserend terrein.

Toezicht dient met name te worden gehouden op de wijze van uitvoering van de waardebepaling. In paragraaf 4. 3 van de algemene toelichting is reeds uitgebreider ingegaan op de taken van de Raad. Hierna volgt een kort overzicht. Toezicht wordt gehouden op de volgende wijze. Onder toezicht van de Raad stellen de gemeenten zogenoemde peilpuntennetten op. De Raad stelt normen op waaraan de peilpuntennetten moeten voldoen. De peilpunten zijn objecten die representatief zijn voor een grotere groep van objecten. De Raad controleert of het peilpuntennet voldoet aan de door hem gestelde eisen. Nadat de objecten zijn getaxeerd door de taxateurs laat de Raad een steekproefsgewijze controle uitoefenen op de kwaliteit van de taxaties. Daartoe sluit hij contracten met de eenheden registratie en successie van de Belastingdienst.

In het kader van het toezicht op de waardevaststelling moet worden geplaatst de taak van de Raad erop toe te zien dat het waardegegeven tijdig wordt verstrekt aan de afnemers.

Nauw met de toezichthoudende taak is verbonden de bestuurlijke taak van de Raad. Deze is gelegen in de hem toekomende bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen. Ook het opstellen van de eisen waaraan de peilpuntennetten moeten voldoen, behoort daartoe.

De derde taak van de Raad is afzonderlijk vastgelegd. Het betreft het adviseren van de Minister van Financiën over zaken en aangelegenheden op het terrein van de waardebepaling. De Raad kan op eigen initiatief advies uitbrengen, indien dit naar zijn mening noodzakelijk is. In bepaalde gevallen moet de Raad evenwel gevraagd worden om advies, bij voorbeeld alvorens in het kader van deze wet een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling wordt vastgesteld.

Artikel 5 en artikel 6

De samenstelling van de Raad en de benoeming van de leden is geregeld in de artikelen 5 en 6. De Raad bestaat uit dertien leden, inclusief de voorzitter.

De voorzitter van de Raad is onafhankelijk in die zin, dat hij geen binding heeft met een van de betrokken partijen. De Raad is, wat de gewone leden betreft, zodanig samengesteld dat de belangen die voor de afnemers van het waardegegeven zijn verbonden aan de Wet WOZ, daarin op evenwichtige wijze zijn weerspiegeld. Tevens is door de getalsmatige verhouding van de leden voorkomen dat één van de betrokken partijen zonder meer over de meerderheid van stemmen beschikt. Bij de keuze voor het aantal leden heeft een rol gespeeld dat de aan de Raad opgedragen taken enerzijds bestuurlijk van karakter zijn en anderzijds een vaktechnisch inzicht zullen vergen. De leden uit de kring van de gemeenten worden benoemd op voordracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, die uit de kring van de waterschappen op voordracht van de Unie van Waterschappen. De overige drie gewone leden worden door Onze Minister uit de Belastingdienst benoemd.

In het vierde, vijfde en zesde lid zijn enkele regels gesteld met betrekking tot de zittingsduur van de leden. Aanleiding tot ontslag zal bij voorbeeld kunnen zijn het verlies van de functie op grond waarvan de voordracht voor de benoeming tot lid van de Raad is gedaan. Dit geschiedt nadat daartoe een voordracht door de hiervoor genoemde organen heeft plaatsgevonden.

In artikel 6 is aangegeven dat de Raad naast gewone leden ook adviserende leden kent. Deze leden hebben uiteraard geen stemrecht, zoals de gewone leden, zij kunnen wel adviezen uitbrengen. De adviserende leden zijn afkomstig uit de kringen van de provincies en de overige betrokken departementen. De departementale vertegenwoordigers worden benoemd op voordracht van hun eigen minister, de vertegenwoordiger van de provincies op voordracht van het IPO. Zij worden benoemd voor onbepaalde tijd. Zij kunnen worden geschorst of ontslagen wanneer de minister op wiens voordracht zij zijn benoemd, daarom verzoekt, bij voorbeeld bij verlies van hun functie. Ook het IPO kan het op zijn voordracht benoemde adviserende lid doen schorsen of ontslaan.

De Raad is bevoegd in overleg te treden met diegenen met wie hij dat voor de uitoefening van zijn taak nuttig acht. Zo zal bij voorbeeld met consumentenorganisaties, het bedrijfsleven en andere belanghebbenden periodiek overleg kunnen worden gevoerd.

Artikel 7

De Raad neemt besluiten en brengt adviezen uit ingevolge artikel 4. In artikel 7 wordt hem de bevoegdheid verleend voor de voorbereiding van zijn besluiten of adviezen commissies in te stellen. Ook niet-leden van de Raad kunnen deel uitmaken van deze commissies.

In het tweede lid is geregeld dat Raad en commissies een beroep kunnen doen op deskundigen. Het is immers denkbaar dat, gezien debreedte van de taakopdracht, een bepaalde noodzakelijke specifieke deskundigheid niet of niet in voldoende mate binnen de Raad voorhanden is.

Artikel 8

Aan de Raad wordt een secretariaat toegevoegd om de Raad in zijn werkzaamheden bij te staan. Door het secretariaat worden de adviezen voorbereid alsmede andere ondersteunende taken verricht. De secretaris noch de overige personeelsleden van het secretariaat maken deel uit van de Raad. Zij hebben geen stemrecht. De onafhankelijkheid is gewaarborgd doordat de secretaris alleen verantwoording schuldig is aan de Raad. Op voordracht van de Raad zal de secretaris door Onze Minister worden benoemd en worden ontslagen. De tussenkomst van de minister vindt haar oorzaak uitsluitend in rechtspositionele gronden. De overige

personeelsleden worden rechtstreeks door de Raad benoemd en ontslagen.

Artikel 9

In dit artikel is geregeld dat het personeel van het secretariaat de ambtelijke status heeft. De keuze voor de ambtelijke status brengt mee dat de voor het rijksoverheidspersoneel voortvloeiende structuren met betrekking tot medezeggenschap, overleg en het beslechten van geschillen voor de ambtenaren in dienst bij de Raad formeel worden geregeld in een eigen reglement. Dit geldt ook voor de regeling van de financiële en de overige arbeidsvoorwaarden. Op basis van het tweede lid geeft de Raad nader invulling aan de rechtspositionele regels voor zijn personeel. Het derde lid noemt daarbij een aantal zaken dat in elk geval regeling behoeft.

Artikel 10

De Raad legt in een reglement vast op welke wijze hij zijn werkzaamheden zal uitvoeren. Daarbij kan worden gedacht aan de vergaderfrequentie en dergelijke. Voorts kan worden gedacht aan de inrichting en de organisatie van het apparaat, de inschakeling van de eenheden registratie en successie, het overleg met gemeenten, Belastingdienst en waterschappen enz. Een gereglementeerde overlegstructuur tussen Raad, vaststellers en afnemers laat onverlet dat reeds bestaande, dan wel nog nieuw op te richten samenwerkingsverbanden op regionaal niveau (bij voorbeeld tussen de waterschappen en gemeenten) kunnen voorzien in een overlegplatform voor uitvoeringsvraagstukken in de praktijk.

Verder ligt het voor de hand dat de inrichting en werkwijze van het secretariaat in een regeling wordt vastgelegd. De Raad maakt ook een reglement voor zijn commissies.

Artikel 11

Voor het geval waarin er tussen de afnemers van het waardegegeven en de colleges van burgemeester en wethouders in hun rol van waardevaststeller geschillen zijn, welke niet in de hiervoor genoemde regionale platforms tot een oplossing kunnen komen, is een geschillenregeling opgenomen, die gekenschetst kan worden als een publiekrechtelijke vorm van arbitrage. Ingevolge dit artikel krijgt de Raad – die immers bij uitstek deskundig is op het terrein van de uitvoering van de Wet WOZ – de bevoegdheid om op verzoek van partijen een bindend besluit te nemen over een tussen hen bestaand geschil met betrekking tot de uitvoering van de wet. Inherent aan arbitrage is dat over het antwoord op de vraag of een geschil aan arbitrage zal worden onderworpen, overeenstemming tussen alle bij het geschil betrokken partijen moet bestaan. Door het opnemen van deze geschillenregeling wordt derhalve de normale rechtsgang niet geblokkeerd.

In het tweede lid is neergelegd hoe het geschil aanhangig moet worden gemaakt. Dit kan door één of alle bij het geschil betrokken partijen worden gedaan. Uiteraard moet uit het geschrift blijken waarover het geschil gaat.

In het derde lid hebben wij een bepaling opgenomen die beoogt slepende geschillen te voorkomen. Door de opgenomen termijn moet in beginsel een beslissing door de Raad worden genomen binnen drie maanden na binnenkomst van de aanmelding. De Raad kan, wanneer de omstandigheden rond het geschil daar aanleiding toe geven, deze termijn éénmaal met drie maanden verlengen. De laatste volzin geeft de

mogelijkheid om de termijn voor de beslissing verder te verlengen. Daaraan is dan wel de eis verbonden van de instemming van alle bij het geschil betrokken partijen. Het vierde lid regelt het recht op hoor en wederhoor.

Dat de beslissing van de Raad op een deugdelijke motivering behoort te berusten, die samen met de beslissing aan de partijen wordt meegedeeld, is, hoewel vanzelfsprekend, nog eens expliciet neergelegd in het vijfde lid.

Artikelen 12 tot en met 14

In deze artikelen zijn enkele verplichtingen aangegeven voor de Raad met betrekking tot zijn financiële beheer. Voorts is de verhouding van de Raad ten opzichte van de minister geregeld. In de eerste plaats stelt de Raad jaarlijks een begroting op voor het daarop volgende kalenderjaar. Behalve een overzicht van de financiën bevat de toelichting op de begroting ook het werkplan van de Raad. Daarin omschrijft de Raad op welke wijze hij voornemens is uitvoering te geven aan de hem opgedragen taak.

Om de ministeriële verantwoordelijkheid te waarborgen, is in de tweede plaats in artikel 13 neergelegd dat de Raad jaarlijks een verslag moet uitbrengen aan Onze Minister over de door de Raad uitgevoerde werkzaamheden. De minister bevordert de publicatie van het jaarverslag. Het jaarverslag moet worden voorzien van een accountantsverklaring.

De begroting en het financiële gedeelte van het verslag moeten door Onze Minister van Financiën worden goedgekeurd. De Algemene Rekenkamer is op grond van de Comptabiliteitswet (Stb. 1992, 351) bevoegd kennis te nemen van de jaarrekening van de Raad en deze aan een nader onderzoek te onderwerpen.

In artikel 14 is vervolgens bepaald dat Onze Minister aan de Raad aanwijzingen kan geven. Op deze wijze wordt – zij het op afstand – de ministeriële verantwoordelijkheid geëffectueerd. Uiteraard zal – nu toezicht op de waardebepaling is gedelegeerd aan een bij de wet in het leven geroepen instantie – van deze bevoegdheid door de minister slechts spaarzaam gebruik worden gemaakt.

Artikel 15

In dit artikel is neergelegd dat de Raad om advies gevraagd moet worden alvorens regelgeving op grond van de wet kan worden vastgesteld. Dit is een logische konsekwentie van de taakopdracht van de Raad. In zijn werkplan ontwikkelt de Raad immers beleidslijnen op hetzelfde terrein als waarvoor in diverse artikelen de bevoegdheid tot regelgeving bij delegatie is gegeven.

HOOFDSTUK III. DE WAARDEBEPALING

Algemeen

De term waardebepaling dient, in het kader van deze wet, onderscheiden te worden van het begrip waardevaststelling. Met waardebepaling wordt bedoeld: al hetgeen feitelijk nodig is om te komen tot de uitdrukking van de waarde in een geldsbedrag. De term waardevaststelling die in hoofdstuk IV aan de orde komt ziet daarentegen op het nemen van een zowel de burgers als de betrokken heffende instanties bindende beslissing omtrent de waarde die voor een onroerende zaak gedurende een bepaald tijdvak zal gelden.

De in dit hoofdstuk vervatte regels voor de (feitelijke) waardebepaling en die in het volgende hoofdstuk over de waardevaststelling zijn niettemin via hun gemeenschappelijke inhoudelijke betekenis elkaars complement. Het voor de waardevaststelling gegeven voorschrift dat, in beginsel, de vastgestelde waarde voor een tijdvak van vier jaren zal gelden, is gebaseerd op de praktische uitvoeringsmogelijkheden op het vlak van de waardebepaling. Bij de desbetreffende artikelen zal een en ander nader worden toegelicht.

Artikel 16

Het object van de waardebepaling en -vaststelling ingevolge deze wet is de onroerende zaak, opgevat op de voet van dit artikel. Deze objectafbakening stemt overeen met die welke vanaf de inwerkingtreding van de Wet tot wijziging van de Gemeentewet met betrekking tot de materiële belastingbepalingen (thans nog voorstel van wet, kamerstukken II 1989/90, 21 591) is opgenomen in de Gemeentewet voor de heffing van de onroerende zaakbelastingen. In het algemeen deel van deze memorie is toegelicht dat de objectafbakening van de onroerende zaakbelastingen tevens de basis vormt voor de waardebepaling en vaststelling ingevolge deze wet. Hierna volgt een zelfstandige toelichting op de objectafbakening.

Gebouwd en ongebouwd eigendom, onderdelen a en b

Het begrip gebouwd eigendom is afkomstig uit de oude grondbelasting. Daar was de inhoud van dit begrip beperkt tot constructies van min of meer duurzame aard, die dienen voor het bewaren van zaken of het beschutten van personen of zaken tegen atmosferische invloeden.

Voor de Wet WOZ, die het begrip heeft overgenomen van de onroerende-zaakbelastingen, geldt evenwel een ruimer begrip gebouwd eigendom. Ook installaties, open inrichtingen, locaties en dergelijke bouwsels vallen er onder. In deze zin moeten open zwembaden, aardgaslocaties, hoogspanningsmasten en aanlegsteigers worden aangemerkt als gebouwd eigendom.

Onroerende zaken die niet worden aangemerkt als gebouwd eigendom moeten worden beschouwd als ongebouwd eigendom. Een tennisbaan is bij voorbeeld niet een gebouwd eigendom, indien de ondergrond geen andere cultuurtechnische bewerking heeft ondergaan dan de vervanging van de bovenste laag grond door zand, slakken, steengruis en een drainage. Veel hangt af van feitelijke omstandigheden. Het wordt aan de jurisprudentie overgelaten het begrip nadere invulling te geven.

Van onroerende zaken als bedoeld in artikel 16, onderdelen a en b, is sprake wanneer het gaat om slechts één te individualiseren gebouwd dan wel ongebouwd eigendom. Van belang is dat tot de gebouwde eigendom ook de ondergrond wordt gerekend. Deze ondergrond vormt dus niet een afzonderlijk ongebouwd eigendom. Indien, zoals gewoonlijk het geval zal

zijn, het genot krachtens eigendom of beperkt recht van een gebouwd eigendom en van de ondergrond daarvan zich in één hand bevinden, is sprake van een object in de zin van onderdeel a.

Betreft het evenwel een gebouwd eigendom in gebruik met een ongebouwd eigendom, zoals een huis met tuin, dan is geen sprake van een object in de zin van onderdeel a, maar in de zin van onderdeel d. Het gaat in dat geval in feite om een samenstel van twee objecten, een gebouwd en een ongebouwd eigendom, die volgens de afbakeningsregel, neergelegd in onderdeel d, te zamen worden beschouwd als één onroerende zaak, indien ten minste ook aan de overige voorwaarden van onderdeel d wordt voldaan.

Een andere situatie doet zich voor indien de ondergrond van een gebouwd eigendom in eigendom is bij een ander dan degene die een beperkt recht heeft op de opstal. In dat geval zijn er twee onroerende zaken, te weten eengebouwd en een ongebouwd eigendom, die niet als een samenstel als bedoeld in onderdeel d kunnen worden beschouwd en ten aanzien waarvan twee afzonderlijke beschikkingen zullen moeten worden vastgesteld.

Zoals hiervoor reeds werd gesteld, is een tennisbaan in het algemeen een ongebouwd eigendom. Indien er op het terrein ook nog een kleedkamer is geplaatst, kan men een gebouwd en een ongebouwd eigendom onderscheiden, die in het algemeen een samenstel in de zin van onderdeel d vormen. Ingeval er op één van de eigendommen ten behoeve van een ander een beperkt recht wordt gevestigd, vindt in dit voorbeeld een kadastrale splitsing plaats. Als gevolg van deze splitsing dient men dan twee objecten te onderscheiden, te weten een gebouwd eigendom en een ongebouwd eigendom.

Gedeelten, onderdeel c

In onderdeel c is bepaald dat gedeelten van een gebouwd of ongebouwd eigendom die zelfstandig kunnen worden gebruikt, moeten worden aangemerkt als afzonderlijke objecten. Bedoeld worden gedeelten die elk nog als zelfstandige en onafhankelijke eenheid kunnen worden gebruikt. Voor het antwoord op de vraag of een gedeelte van een eigendom blijkens zijn indeling is bestemd om als een afzonderlijk geheel te worden gebruikt, is op zijn minst vereist dat zodanig gedeelte redelijk afsluitbaar is en aldus kan worden gescheiden van de overige gedeelten van het object.

In het algemeen zal van een onroerende zaak als bedoeld in onderdeel c sprake zijn indien een gebouwd eigendom is gesplitst in appartementsrechten, maar dit is niet noodzakelijkerwijs het geval. Het is duidelijk dat een flatgebouw moet worden gesplitst in evenzovele onroerende zaken als er gedeelten zijn die blijkens hun indeling zijn bestemd om als een afzonderlijk geheel te worden gebruikt. Hetzelfde is het geval bij afzonderlijk te gebruiken bedrijfsruimten in een kantoorgebouw. Zoals in onderdeel d is bepaald is dit weer anders indien het gaat om meer gedeelten die bij dezelfde belanghebbende in gebruik zijn en die gedeelten, naar de omstandigheden beoordeeld, bij elkaar behoren. In dat geval wordt een samenstel van gedeelten als één onroerende zaak aangemerkt. Zo zal een appartement dat in gebruik is met een bijbehorende kelderbox kunnen worden beschouwd als een samenstel van twee onroerende zaken, die ingevolge onderdeel d één onroerende zaak vormen.

De term «gedeelte» zoals deze wordt gebruikt in artikel 16 is gereserveerd voor zelfstandig te gebruiken gedeelten, die zelf als een onroerende zaak moeten worden aangemerkt. De term «deel» wordt in de wettekst slechts gehanteerd, waar het om onzelfstandige delen van

objecten gaat die niet zelf als een onroerende zaak moeten worden aangemerkt.

Complexen, onderdeel d

In onderdeel d is een regeling gegeven voor complexen van gebouwde en ongebouwde eigendommen en van gedeelten daarvan.

De complexbepaling zal veel worden toegepast. Het gaat hier om objecten die bestaan uit twee of meer gebouwde dan wel ongebouwde eigendommen die, naar de omstandigheden beoordeeld, bij elkaar *behoren en door één en dezelfde(rechts)persoon worden gebruikt.*

Dit is onder meer het geval bij een woning met schuur en tuin, voor zover deze objecten bij dezelfde belanghebbende in gebruik zijn. Het complex omvat dan twee gebouwde eigendommen en één ongebouwd eigendom. Het moge duidelijk zijn dat deze onroerende zaken naar omstandigheden beoordeeld bij elkaar behoren. Er doen zich evenwel ten aanzien van onroerende zaken ook meer gecompliceerde situaties voor, waarbij niettemin sprake is van een samenstel als bedoeld in onderdeel d. Wij hebben hierbij het oog op fabriekscomplexen en agrarische bedrijven die in beginsel bestaan uit een aantal afzonderlijke onroerende zaken, zoals bij voorbeeld een kantoorgebouw, de produktieruimten, de opslagruimten en de bijbehorende terreinen. Deze onroerende zaken vormen te zamen één onroerende zaak in de zin van onderdeel d, indien is voldaan aan de voorwaarden dat ze bij dezelfde (rechts)persoon in gebruik zijn en naar de omstandigheden beoordeeld bij elkaar behoren. Deze laatste voorwaarde houdt overigens niet in dat de genoemde onroerende zaken alle op één terrein moeten zijn gesitueerd. Onroerende zaken kunnen naar de omstandigheden beoordeeld bij elkaar behoren ondanks het feit dat ze in fysieke zin op afstand van elkaar zijn gelegen, waarbij uiteraard – gelet op onderdeel e – de gemeentegrenzen niet mogen worden overschreden. Aan de hand van de omstandigheden in concrete gevallen zal moeten worden beoordeeld of onroerende zaken bij elkaar behoren of niet.

De complexbepaling is ook van toepassing op zelfstandige gedeelten. Wanneer dergelijke gedeelten die naar indeling zijn bestemd om elkals afzonderlijk geheel te worden gebruikt toch gezamenlijk als één geheel worden gebruikt, dan vormen die gedeelten samen één object. Een dergelijk geval kan zich bij voorbeeld voordoen bij woonhuizen die vroeger in twee of meer zelfstandige gedeelten werden gebruikt, doch thans zonder dat de indeling is gewijzigd, als één geheel worden gebruikt.

Onderdeel e

In onderdeel e ligt vast dat het binnen de gemeentegrenzen gelegen deel van een onroerende zaak als een zelfstandig object moet worden aangemerkt. Dit is een gevolg van de omstandigheid, dat het college van burgemeester en wethouders ingevolge artikel 22, eerste lid, de waarde van de binnen hun gemeente liggende onroerende zaken vaststellen. Aangezien de gemeenten hun bevoegdheid niet over de gemeentegrenzen kunnen uitbreiden, is in deze gevallen de aanwijzing van een deel van een onroerende zaak als apart object noodzakelijk.

Artikel 17

Voor het in deze wet gehanteerde waardebegrip geldt eveneens dat *het is ontleend aan de in de Gemeentewet opgenomen bepalingen* betreffende de heffing van de onroerende-zaakbelastingen nadat die wet zal zijn gewijzigd door het eerder genoemde wetsvoorstel.

De algemene regel is dat de waarde wordt bepaald op de waarde die aan de onroerende zaak dient te worden toegekend, indien de volle en

onbezwaarde eigendom daarvan zou kunnen worden overgedragen en de verkrijging de zaak in de staat waarin die zich bevindt, onmiddellijk en in volle omvang in gebruik zou kunnen nemen. De met inachtneming van dit waarderingsvoorschrift bepaalde waarde leidt tot het bedrag dat gelijk is aan de prijs welke door de meestbiedende koper besteed zou worden bij aanbieding ten verkoop op de voor de zaak meest geschikte wijze na de beste voorbereiding.

Deze omschrijving leidt ertoe dat in beginsel moet worden uitgegaan van de prijs welke zou kunnen worden verkregen bij openbaar aanbod van de onroerende zaak. Daarbij moet worden opgemerkt dat een verkoop op een openbare veiling in het algemeen voor onroerende zaken niet is aan te merken als de voor de zaak geschikste wijze van aanbieding. Veelal vindt een verkoop op een openbare veiling ook niet plaats na de beste voorbereiding.

Het waarderingsvoorschrift, zoals dat is neergelegd in het tweede lid, bevat twee ficties. Enerzijds wordt namelijk verondersteld dat de volle en onbezwaarde eigendom van de onroerende zaak zou kunnen worden overgedragen en anderzijds dat de verkrijger de onroerende zaak in de staat waarin deze zich bevindt, onmiddellijk en in volle omvang in gebruik zou kunnen nemen. Er wordt bij de waardebepaling dus van een overdrachtsfictie en van een verkrijgingsfictie uitgegaan. De eerste fictie veronderstelt een overdracht van volle en onbezwaarde eigendom, ook al zou in werkelijkheid op de onroerende zaak een recht van erfpacht of van vruchtgebruik rusten. De verkrijgingsfictie veronderstelt een vrije opleverbaarheid van de onroerende zaak. Met omstandigheden die daarop inbreuk plegen, zoals het bewoond, verhuurd of verpacht zijn van de onroerende zaak, wordt geen rekening gehouden. De ficties moeten bewerkstelligen dat de te hanteren waarde insterke mate wordt geobjectiveerd.

Overigens gelden enkele uitzonderingen op de regel dat moet worden uitgegaan van de volle en onbezwaarde eigendom. De overdrachtsfictie schakelt namelijk volgens vaste jurisprudentie niet de invloed uit die uitgaat van op de onroerende zaak rustende erfdienstbaarheden en van door de wet gestelde beperkingen, alsmede van rechten die met een erfdienstbaarheid op één lijn zijn te stellen, zoals een anti-speculatiebeding met kettingbeding.

De reden dat de overdrachtsfictie niet de invloed van de hiervoor genoemde rechtsfiguren uitschakelt, is gelegen in het feit dat de bepaling ten doel heeft de relatie door te snijden tussen een onroerende zaak en de belastingplichtigen ter zake van die zaak. Van een gerechtigde tot een erfdienstbaarheid alsmede van degene te wiens behoeve een anti-speculatiebeding met kettingbeding is gemaakt, kan niet gezegd worden dat zij in een zodanige relatie staan tot de onroerende zaak dat zij het genot ervan hebben.

Het derde lid bevat een beslissingsmodel aan de hand waarvan moet worden nagegaan of de waarde moet worden bepaald met inachtneming van het waarderingsvoorschrift van het tweede lid of op het waarderingsvoorschrift van het derde lid, te weten de gecorrigeerde vervangingswaarde. Voor woningen geldt altijd het waarderingsvoorschrift van het tweede lid. Voor de overige onroerende zaken wordt de waarde gesteld op de gecorrigeerde vervangingswaarde, indien dit leidt tot een hoger bedrag dan de met inachtneming van het waarderingsvoorschrift van het tweede lid bepaalde waarde.

Onder gecorrigeerde vervangingswaarde dient te worden verstaan het offer dat nodig is om een object weer in dezelfde staat aan te schaffen of te vervaardigen, gecorrigeerd met een afschrijving wegens technische en functionele veroudering en rekening houdend met de aard en bestemming van het object.

De correctie wegens technische veroudering vindt plaats op grond van de verwachte levensduur van het object en de residuwaarde die het object aan het einde van die levensduur zal hebben. Afhankelijk van een waardedaling ten gevolge van technische veroudering met een meer of minder gelijkmatig verloop, kan afschrijving plaatsvinden volgens methoden die voor het desbetreffende object het meest geëigend zijn.

De afschrijving wegens functionele veroudering dient in ruime zin te worden verstaan. Hieronder valt al datgene wat men in het algemeen «economische veroudering» noemt. Voor een nadere uiteenzetting over de functionele veroudering wordt verwezen naar Kamerstukken I 1982–1983, 17 653, nr. 63a, blz. 4.

Bij de berekening van de vervangingswaarde wordt rekening gehouden met de technische en functionele veroudering van de zaak, welke is opgetreden sedert de stichting. De invloed van latere wijzigingen wordt mede in aanmerking genomen. Dit houdt in dat, indien door wijzigingen van de onroerende zaak de te verwachten levensduur een verlenging dan wel een verkorting ondergaat, daarmee bij de bepaling van de afschrijving rekening wordt gehouden. De mate waarin afschrijving plaatsvindt is dus niet slechts afhankelijk van een gemiddelde waardedaling per jaar op basis van de restwaarde zoals deze verondersteld werd bij de stichtingvan het object, maar tevens van eventuele bouwtechnische problemen dan wel verbeteringen en vernieuwingen welke zich later met betrekking tot het object voordoen.

In artikel 16, onderdeel e is bepaald dat als belastingobject wordt aangemerkt het binnen de gemeente gelegen deel. Wanneer het buiten de gemeente gelegen deel van een object bij de waardebepaling evenwel buiten beschouwing zou worden gelaten, kan dit tot een ongewenst resultaat leiden. Het binnen de gemeente gelegen deel van de totale onroerende zaak zal immers zelden een zelfstandige eenheid vormen, waardoor de waarde van een dergelijk onzelfstandig deel vaak minimaal zal zijn. Daarom is in het vierde lid bepaald dat de waarde wordt gesteld op een evenredig deel van de waarde die dient te worden toegekend aan de gehele onroerende zaak. Een evenredig deel van de waarde van de gehele onroerende zaak wordt derhalve toegerekend aan het binnen de gemeente gelegen onzelfstandige deel. Wij menen dat in deze opzet correcte waarderingsresultaten gewaarborgd zijn.

Artikel 18

De basisregeling voor de waardebepaling en -vaststelling is de volgende. De aan het begin van een – bij ministeriële regeling vast te stellen – tijdvak aanwezige onroerende zaken worden gewaardeerd, waarna de bepaalde waarde formeel bij beschikking wordt vastgesteld. De vastgestelde waarde geldt voor een periode van vier jaren (vgl. artikel 22). Artikel 18 ziet op de feitelijke waardebepaling van de onroerende zaken in de toestand waarin deze zich aan het begin van het vierjaarstijdvak manifesteren en zoals zij ingevolge artikel 16 zijn afgebakend. De waarde dient te worden bepaald naar de waardepeildatum.

Deze waardepeildatum ligt twee jaren voor het begin van het tijdvak waarvoor de vastgestelde waarde geldt. De reden daarvan is hierin gelegen dat naar verwachting voor de uitvoering van de waardebepaling in de praktijk een ruime periode nodig zal zijn om het proces van waardebepaling in goede orde en op doelmatige wijze af te wikkelen.

Het is uiteraard niet mogelijk de waarde van alle onroerende zaken op hetzelfde moment te bepalen. In de loop van de voorperiode van twee jaren moeten alle objecten, zoals zij zich vermoedelijk zullen manifesteren aan het begin van het tijdvak, worden getaxeerd. Een definitieve vaststelling kan echter pas plaatsvinden bij het begin van het tijdvak, omdat pas dan het object met zekerheid afgebakend kan worden. In het

geval waarin er in de voorperiode reeds een taxatie heeft plaatsgevonden en er daarna, maar voor het begin van het tijdvak, een wijziging in of aan het object is, zal in de praktijk een nieuwe waardebepaling moeten plaatsvinden. Dit behoeft evenwel geen eigen regeling in de wet, omdat daarin is neergelegd dat de waarde moet worden bepaald naar de staat waarin de zaak verkeert aan het begin van het tijdvak.

In verreweg de meeste gevallen zal de waardebepaling bij het begin van het tijdvak waarvoor de waarde moet worden vastgesteld, kunnen zijn afgerond. Wijzigingen in objecten die tot een andere afbakening of tot een waardeverandering leiden, kunnen op het eind van de tweejaarstermijn worden verwerkt.

Omdat echter niet alle veranderingen aan het einde van de tweejaarstermijn verwerkt zullen kunnen zijn, zal het proces van feitelijke waardebepaling pas in de eerste twee maanden van het tijdvak waarvoor de waarde dient te worden vastgesteld, voltooid kunnen worden. Om die reden wordt in artikel 24 bepaald dat de beschikking nog in de maand februari van het eerste jaar van het tijdvak waarvoor deze geldt kan worden genomen, zie ook de toelichting op dat artikel. Overigens zij reeds hier opgemerkt dat, indien het college in de onmogelijkheid verkeert in februari de beschikking te nemen, een latere datum geen nietigheid van de beschikking meebrengt.

Zoals gezegd, is het bestand aan onroerende zaken per begin van het tijdvak uitgangspunt voor de waardebepaling. Dit wordt uitgedrukt in artikel 18, aanhef en eerste lid, onderdeel a, door de bepaling dat de waarde van een onroerende zaak wordt bepaald naar de staat waarin de zaak verkeert bij het begin van het tijdvak waarvoor de waarde wordt vastgesteld. Alle wijzigingen in de aard en samenstelling van de onroerende zaken tussen de waardepeildatum en het begin van het tijdvak zijn in de aldus afgebakende verzameling van te waarderen objecten verdisconteerd. De zinsnede «naar de staat waarin de zaak verkeert» heeft betrekking op de uiterlijke, fysieke kenmerken van de onroerende zaak.

Artikel 18, aanhef en eerste lid, onderdeel b, houdt het volgende in. Om te bewerkstelligen dat alle onroerende zaken op strikt gelijke basis worden gewaardeerd, dient de waarde te worden bepaald naar het prijspeil en de overigens voor de waarde van belang zijnde omstandigheden zoals geldende bestemmingsplannen, zoals die zich op de waardepeildatum voordoen.

Zaken die bestaan op de waardepeildatum en bij het begin van het waardetijdvak nog in ongewijzigde vorm aanwezig zijn, worden gewaardeerd op het bedrag dat ze waard waren op de waardepeildatum. Bij zaken die op de waardepeildatum niet bestonden, of niet in dezelfde staat als aan het begin van het waardetijdvak, wordt de waarde bepaald op de waarde die de onroerende zaak, in de staat waarin deze bij het begin van het desbetreffende tijdvak verkeert, gehad zou hebben op de waardepeildatum.

Ingevolge het derde lid kunnen bij ministeriële regeling regels worden gesteld, op grond waarvan van bepaalde onroerende zaken de waarde niet behoeft te worden bepaald. Het betreft die onroerende zaken, waarvan de waarde voor geen van de afnemers van belang is omdat die objecten niet in de heffing van belasting worden betrokken.

Artikel 19

Dit artikel geeft aan dat een bepaling van de waarde nodig is indien een onroerende zaak, waarvoor de waarde is vastgesteld, in de loop van het tijdvak waarvoor de waarde geldt, opgaat in een andere onroerende zaak of in verscheidene andere onroerende zaken (onderdeel a). Hetzelfde geldt in beginsel indien er een min of meer belangrijke waarde-

verandering tot stand komt ten gevolge van een verandering van of aan de onroerende zaak (onderdeel b).

Bij onderdeel a gaat het om situaties waarin de onroerende zaak in zijn oorspronkelijke vorm ophoudt te bestaan, omdat die is opgegaan in iets anders. Bij voorbeeld een groot woonhuis wordt gesplitst in drie zelfstandig bewoonbare appartementen. Ingevolge artikel 16, onderdeel c, is dan sprake van drie nieuwe onroerende zaken. Een grootschaliger voorbeeld is de splitsing van een bouwterrein in een groot aantal individuele bouwkavels. Omgekeerd ligt het voorbeeld van het onderhuis en het bovenhuis, die worden samengevoegd tot één woonhuis: twee oude onroerende zaken gaan op in één nieuwe onroerende zaak. Ook kan er uitbreiding plaatsvinden van het bij één belanghebbende in gebruik zijnde complex van gebouwen en terreinen, waardoor twee of meer onroerende zaken opgaan in één nieuwe onroerende zaak in de zin van artikel 16, onderdeel d, terwijl ook het omgekeerde zich kan voordoen. In al deze gevallen zal de waarde van de nieuwe onroerende zaak bepaald moeten worden aan de hand van een nieuwe objectafbakening.

Bij onderdeel b van artikel 19, eerste lid, is geen sprake van het verdwijnen van het oorspronkelijke object van de waardebepaling en het ontstaan van een nieuw object, doch is sprake van een zodanig belangrijke verandering in de waarde van de onroerende zaak, dat het onjuist zou zijn de oorspronkelijke waarde te blijven hanteren. Het gaat om waardeveranderingen als gevolg van veranderingen in de aard, omvang, kwaliteit of bestemming van de zaak zelf. De omstandigheden waaraan wij in dit verband denken zijn bouw, verbouwing, verbetering, afbraak, vernietiging of verandering van bestemming. Van een ingrijpende waardewijziging is doorgaans sprake indien op een tot dan toe onbebouwd stuk grond woningen of bedrijfsgebouwen worden opgetrokken. Verbouwing van woningen of bedrijfsgebouwen leidt in de regel tot eenbelangrijke waardestijging. Afbraak van een opstal, of de vernietiging ervan door brand heeft in het algemeen een waardedaling tot gevolg. Bij verandering van bestemming kan men denken aan de waardesprong die pleegt op te treden bij wijziging van de bestemming van grond voor agrarische doeleinden in een andere. Het gaat daarbij om situaties waarbij de bestemming door de rechthebbenden wordt gewijzigd. Om te voorkomen dat bij elke kleine waardewijziging een nieuwe waardebepaling moet plaatsvinden, is in de wet aangegeven dat het moet gaan om een verandering van f 25 000 of meer. Hiermee wordt een evenwichtige verhouding aangebracht tussen belangen van de belanghebbenden en de toename van de werklast voor het uitvoerend apparaat.

Niet van invloed zijn de waardeveranderingen die het gevolg zijn van wijziging van openbare bestemmingsplannen en dergelijke of van feitelijke omstandigheden die de waardering van de ligging van de betreffende onroerende zaak zouden kunnen beïnvloeden. Evenmin van invloed zijn waardeveranderingen die voortvloeien uit de wijzigingen van het prijspeil van de verschillende categorieën van onroerende zaken.

Mede met het oog hierop is een limitatieve opsomming van relevante veranderingen gegeven in onderdeel b.

De waardebepaling ingevolge dit artikel vindt plaats naar de waarde zoals die aan de onroerende zaak per de waardepeildatum kan worden toegerekend, met inachtneming van de voor de waardebepaling van belang zijnde factoren zoals die zich voordeden ten tijde van de peildatum.

Artikel 20

Dit artikel legt, zoals in het algemeen deel van deze memorie al is toegelicht, de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de waardebe-

paling primair bij de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten waarin de onroerende zaken zijn gelegen.

Het college kan daarbij gebruik maken van in dienst van de gemeente zijnde taxateurs, maar kan de taak ook uitvoeren met behulp van taxateurs uit andere gemeenten. Het staat de gemeente ook vrij niet-ambtelijke taxateurs in te schakelen. Deze niet-ambtelijke taxateurs dienen te voldoen aan de aan taxateurs te stellen functie-eisen.

Ingevolge het tweede lid van dit artikel worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels gesteld omtrent de uitvoering van de waardering. In hoeverre deze maatregel tot in details zal inhouden volgens welke regels de colleges van burgemeester en wethouders en de door hen bij de waardebepaling ingeschakelde personen deze wet dienen uit te voeren, dan wel in hoeverre deze verdere detaillering wordt overgelaten aan de Raad van de waardebepaling, kan op dit moment nog niet exact worden overzien. Het advies ter zake van de (Voorlopige) Raad zal hier ongetwijfeld van grote invloed zijn.

In ieder geval is het oogmerk dat met deze delegatiebevoegdheid landelijk uniforme taxatie- en rapportage-instructies tot stand zullen worden gebracht.

Artikel 21

De aanwijzingsbevoegdheid van de Raad naar de gemeenten toe is in artikel 21 neergelegd. Het artikel brengt tot uitdrukking dat de toezichthoudende taak van de Raad voor de waardering mede de bevoegdheid omvat, voor het geval informeel overleg ter zake faalt, een college van burgemeester en wethouders formeel een aanwijzing te geven omtrent de uitvoering van deze wet. Bij constatering van eventuele fouten in de uitvoering van de waardebepaling of van het verkeerd toepassen van de wettelijke bepalingen, zal in de eerste plaats geprobeerd worden de gemeente de gemaakte fouten «ambtshalve» te doen redresseren. Pas indien dit niet lukt kan door de Raad een aanwijzing worden gegeven. Naar verwachting zal de Raad hiertoe slechts zelden behoeven over te gaan.

De aanwijzingsbevoegdheid past in de taakstelling van de Raad, zoals die in breder verband is toegelicht in het algemeen deel van deze memorie.

HOOFDSTUK IV. DE WAARDEVASTSTELLING

Artikel 22

In dit artikel is bepaald dat het college van burgemeester en wethouders de waarde van een onroerende zaak vaststelt bij beschikking. Deze beschikking – die in zoverre nog niet onherroepelijk vaststaat dat nog bezwaar en beroep mogelijk zijn – zal gedurende een periode van vier jaren gelden voor de diverse bij wet aangegeven gevallen. Indien een latere herziening van de waardevaststelling na bezwaar of beroep plaatsvindt zal die herziening worden verwerkt in de aanslagen opgelegd ingevolge de onderscheiden heffingswetten, voor zover daarbij althans de WOZ-waarde is gehanteerd. Na die vier jaren wordt weer een nieuwe waarde bij beschikking vastgesteld voor het volgende tijdvak van vier jaren. Indien de ontwikkelingen op het gebied van de waardebepaling het mogelijk maken het tijdvak te verkorten zal het tijdvak bij wetswijziging worden verkort.

In het derde lid is de bevoegdheid tot het vaststellen van de tijdvakken aan de minister gedelegeerd. Gekozen is voor aanwijzing van de tijdvakken bij een lagere regeling vanuit tweëerlei optiek. Gezien de bij de Minister van Financiën gelegde (eind)verantwoordelijkheid, komt het ons gewenst voor dat de coördinatie in de aanwijzing van tijdvakken en bijbehorende peildata waarvoor de WOZ-waarde zal moeten worden vastgesteld, plaats vindt op centraal niveau en wel door de Minister van Financiën. De Raad voor de waardering wordt daarover uiteraard vooraf gehoord. Gezien het praktische karakter van deze regels is er geen behoefte aan advisering door de Raad van State en heeft de toepassing van de ministeriële regeling het voordeel, dat die regeling in zeer korte tijd tot stand kan worden gebracht. Ook de omvang van de regeling – per gemeente zal immers een tijdvak moeten worden vastgesteld – speelt een rol.

Een waarderingscyclus van vier jaren geeft een goede en evenwichtige verdeling van de werkzaamheden voor de uitvoering. Alsdan kan per jaar voor een kwart van het landelijk totaal van de objecten de waarde worden bepaald en vastgesteld. Dit brengt vanzelfsprekend mee dat de tijdvakken waarvoor de waarde wordt vastgesteld, niet voor alle gemeenten dezelfde zijn. Onder de huidige stand van zaken, waartoe mede te rekenen is de huidige stand van de informatica-technologie, is het niet mogelijk – zonder tevens over te gaan tot het inschakelen van een aanzienlijk groter aantal taxateurs – over te gaan tot een jaarlijkse aanpasing van de vastgestelde waarden. Zodra waardebepaling in een korter tijdsbestek kan geschieden, zal ook de lengte van het tijdvak kunnen worden bekort.

Artikel 23

De beschikking behoort duidelijkheid te verschaffen aan de burgers. Dit artikel geeft een opsomming van de gegevens die in ieder geval moeten worden vermeld op de beschikking. Behalve de naam, het adres en de woonplaatsgegevens van de degene te wiens aanzien de beschikking wordt genomen, betreft dat de gegevens waardoor de onroerende zaak waarvan de waarde is vastgesteld, kan worden geïdentificeerd en het tijdvak waarvoor de waarde dient te worden toegepast.

Tevens behoort te worden vermeld dat bezwaar kan worden gemaakt, alsmede bij welke instantie en binnen welke termijn dat dient te gebeuren. Op de beschikking wordt niet vermeld met inachtneming van welk waarderingsvoorschrift de waarde is bepaald. De belanghebbende die informatie wenst over de vastgestelde waarde van zijn onroerende zaak, kan bij de gemeente de onderliggende taxatieggegevens van zijn

object opvragen. Uit deze gegevens zal onder andere blijken welk waarderingsvoorschrift is toegepast.

Artikel 24

In het eerste lid van dit artikel is bepaald dat de beschikking wordt vastgesteld in de eerste twee maanden van het tijdvak waarin de waarde toepassing vindt. Op deze wijze kunnen de afnemers en de belanghebbenden tijdig de beschikking hebben over de waarde voor het opleggen van aanslagen onderscheidenlijk het doen van aangifte. De bepaling moet worden gezien als een instructienorm aan het college van burgemeester en wethouders, maar is geen termijn van openbare orde, in die zin dat bij overschrijding de beschikking nietig zou zijn. Daarom is in het tweede lid bepaald dat overschrijding van de termijn geen nietigheid van de beschikking meebrengt. Overschrijding zal zich namelijk geheel buiten schuld van het college kunnen voordoen. Bij voorbeeld wanneer de gegevens waarover de gemeente moet beschikken om het object aan de juiste belanghebbende te kunnen koppelen en waarvoor de gemeente afhankelijk is van het kadaster, te laat ter beschikking worden gesteld. Ook objectwijzigingen op het laatste moment in de voorperiode kunnen tot overschrijding nopen.

In het derde lid is aangegeven dat het college terstond na het nemen van de beschikking een afschrift toezendt aan de afnemers en de belastingplichtigen. Een afschrift van de beschikking wordt door het college van burgemeester en wethouders verzonden aan zowel degene die aan het begin van het tijdvak genothebbende krachtens eigendom of beperkt recht is van de onroerende zaak als aan degene die op dat tijdstip de onroerende zaak feitelijk gebruikt.

De eigenaar casu quo beperkt gerechtigde is genothebbende ongeacht de omvang van het genot. Slechts indien de eigenaar wederrechtelijk de uitoefening van zijn eigendomsrecht is ontnomen, wordt hij niet als genothebbende aangemerkt, tenzij die ontneming slechts van voorbijgaande aard is.

Met betrekking tot de vraag wie als gebruiker van de onroerende zaak moet worden aangemerkt is niet van belang op grond waarvan gebruik wordt gemaakt van het object. Ook bij wederrechtelijk gebruik (krakers) is sprake van gebruik. Degene die de onroerende zaak metterdaad bezigt ter bevrediging van zijn eigen behoeften, moet als gebruiker worden aangemerkt. Zo moet ook het doen bouwen op een ongebouwd eigendom worden aangemerkt als gebruik van de onroerende zaak door de opdrachtgever.

Van een huishouden kunnen meer personen deel uitmaken, die allen de onroerende zaak gebruiken. Om te voorkomen dat aan al deze personen een afschrift van de beschikking moet worden toegezonden is in onderdeel a van het vierde lid bepaald dat gebruik door de leden van een huishouden wordt aangemerkt als gebruik door een door burgemeester en wethouders aan te wijzen lid van die huishouding. Met de term huishouden wordt een economische eenheid aangeduid.

In het vierde lid, onderdeel b, wordt bepaald dat gebruik door degene aan wie een deel van een onroerende zaak in gebruik is gegeven, wordt aangemerkt als gebruik door degene die dat deel in gebruik heeft gegeven. Hierdoor wordt bereikt dat ook in gevallen waarin de verhuurder niet zelf van de onroerende zaak gebruik maakt, een gebruiker kan worden aangewezen. Deze regel geldt echter alleen indien *een deel van een onroerende zaak in gebruik is gegeven en dit deel niet* is aan te merken als een zelfstandige onroerende zaak, als bedoeld in artikel 16. Voor een toelichting op het onderscheid tussen «gedeelte» en «deel» mogen wij verwijzen naar de toelichting op dat artikel. Het is niet de bedoeling de regeling van onderdeel b toe te passen bij personen die

een gezamenlijke huishouding voeren. Ingeval een lid van een gezamenlijke huishouding een deel van een bij die gezamenlijke huishouding in gebruik zijnde onroerende zaak ten gebruike geeft aan een derde, blijft in dat geval met toepassing van onderdeel a een van de leden van de gezamenlijke huishouding als gebruiker van de gehele onroerende zaak aangemerkt.

In onderdeel c van dit vierde lid is de regeling opgenomen waarin wordt bepaald dat bij kortstondige verhuur van de onroerende zaak aan wisselende gebruikers, de verhuurder wordt aangemerkt als gebruiker. Het betreft hier een codificatie van de jurisprudentie die met name betrekking heeft op recreatiewoningen.

In het vijfde lid is voorzien in de mogelijkheid dat de vastgestelde waarde op een andere wijze dan via een afschrift ter kennis van de afnemers kan worden gebracht, bij voorbeeld langs electronische weg. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen daartoe regels worden gesteld.

In het zesde lid tenslotte is aangegeven dat indien ten aanzien van een belanghebbende meer dan één beschikking wordt genomen, hetzij omdat hij zowel gebruiker als genothebbende is, hetzij omdat hij van meer objecten genothebbende is, de afschriften ter zake kunnen worden samengevoegd op een kennisgeving.

Artikel 25

Ingeval in de periode van vier jaren waarin de vastgestelde waarde van toepassing is, deonroerende zaak een aanzienlijke wijziging ondergaat, bij voorbeeld door sloop of verbouwing, welke wijziging een waardeverandering ten gevolge heeft, zal ingevolge artikel 19 de waarde opnieuw worden bepaald. Artikel 19 schrijft ook een waardebepaling voor bij het ontstaan van nieuwe objecten in het tijdvak. Artikel 25 voorziet erin, dat de op de voet van artikel 22 vastgestelde beschikking zal worden vervangen door een nieuwe beschikking, dan wel dat een beschikking wordt genomen ter zake van dat nieuwe object. In die nieuwe beschikking wordt de waarde vastgesteld met ingang van het tijdstip waarop de gebeurtenissen welke aanleiding hebben gegeven tot de nieuwe waardebepaling zullen zijn voltooid. De bij deze beschikking vastgestelde waarde geldt dan voor zover het tijdvak na de bedoelde gebeurtenis nog niet is verstreken.

Artikel 26

Zoals in paragraaf 6.3 van het algemeen deel van de toelichting reeds is toegelicht, dient, ingeval in de loop van het tijdvak een ander de hoedanigheid verkrijgt van gerechtigde krachtens eigendom, bezit dan wel beperkt recht of de hoedanigheid verkrijgt van gebruiker, ook deze in de gelegenheid te worden gesteld bezwaar te maken tegen de beschikking waarin de waarde is vastgesteld. Artikel 26 bepaalt dat de beschikking ten aanzien van de nieuwe belanghebbende op zijn verzoek opnieuw wordt vastgesteld.

Een nieuwe waardebepaling behoeft in dit geval niet plaats te vinden; het object heeft immers geen wijziging ondergaan.

De nieuwe beschikking behelst behoudens een nieuwe dagtekening en de naam van de belanghebbende, geen andere gegevens dan de beschikking waarvoor zij in de plaats treedt.

In het tweede lid is bepaald dat de beschikking vanaf de datum waarin de verandering van persoon heeft plaatsgevonden, in de plaats treedt van de voorgaande beschikking. De nieuwe belanghebbende heeft, omdat ten aanzien van hem een nieuwe beschikking is genomen, een eigen recht op bezwaar en beroep.

Indien na een bezwaar en beroep door de nieuwe belanghebbende eventueel een nieuwe waarde onherroepelijk is komen vast te staan, heeft deze slechts rechtsgevolgen voor het tijdvak voor zover dat nog niet is verstreken op de datum waarop een verandering in de persoon van belanghebbende heeft plaatsgevonden.

Artikel 27

Dit artikel voorziet in herstel van een te lage waardevaststelling. Behalve ingeval van een kennelijke fout, kan daarvan ook sprake zijn, indien de belastingplichtige niet of niet voldoende heeft voldaan aan zijn verplichtingen met betrekking tot het verschaffen van informatie, indien de gecorrigeerde vervangingswaarde de waardemaatstaf is.

In het tweede lid is de bevoegdheid tot herziening beperkt tot vijf jaren. Daarmee is aangesloten bij de in het fiscale recht gebruikelijke termijn van vijf jaren voor navordering. Opgemerkt zij dat het college van burgemeester en wethouders de herzieningsbeschikking spoedig na het constateren van de onregelmatigheid neemt, en niet wacht met het vaststellen van een nieuwe beschikking tot de termijn bijna verstreken is. De rechtszekerheid voor de belastingplichtige brengt mee dat deze niet achteraf behoort te worden geconfronteerd met een hogere waarde, indien de oorspronkelijke waarde hem geen aanleiding gaf (of behoefde te geven) te veronderstellen dat deze kennelijk onjuist was vastgesteld. De aan artikel 16, eerste lid van de Algemene Wet inzake rijksbelastingen ontleende eis van het nieuwe feit verzet zich in zo'n situatie tegen het opnieuw vaststellen van de waarde.

Artikel 28

Dit artikel bevat de regeling om voor belanghebbenden die geen afschrift hebben gekregen van een mede jegens hen genomen beslissing tot vaststelling van de waarde, alsnog de mogelijkheid van bezwaar en beroep te openen via een op hun verzoek en te hunner aanzien door het college van burgemeester en wethouders te nemen beschikking. Aangezien deze beschikking geen wijziging brengt in de aan het object toegekende waarde, behoeft aan de afnemers niet een afschrift te worden gezonden. De afnemers zijn immers uit eigen hoofde reeds ervan op de hoogte dat de belasting geheven dient te worden van een ander subject. De opbouw van de regeling als zodanig is in het algemeen deel van de toelichting uiteengezet in paragraaf 6.5, terwijl op de achtergrond, in termen van rechtsbescherming, in hoofdstuk 7 is ingegaan. Daarnaar mogen wij thans verwijzen.

Artikel 29

De door het college van burgemeester en wethouders vastgestelde beschikking kan tengevolge van een ingesteld bezwaar en beroep vernietigd dan wel verminderd worden. Vermindering van de vastgestelde waarde kan ook ambtshalve plaatsvinden. Artikel 29 voorziet erin, dat de afnemers alsmede de overige belanghebbenden daarvan op de hoogte worden gesteld, opdat zij daarmee, bij het opleggen van aanslagen dan wel het doen van aangifte rekening kunnen houden.
Hoofdstuk V. Bezwaar en beroep, bevoegdheden, verplichtingen en strafbepalingen.

Artikel 30

Voor zover voor de uitvoering van deze wet van belang, worden dezelfde rechtsbescherming en bevoegdheden en verplichtingen in het

leven geroepen als reeds gelden voor de heffing van de gemeentelijke en waterschapsbelastingen. Dit houdt in dat de desbetreffende onderdelen van de AWR en de WARB van overeenkomstige toepassing zijn, dan wel bij algemene maatregel van bestuur van toepassing kunnen worden verklaard. In het algemeen deel van deze memorie is reeds hierop gewezen, alsmede op de noodzakelijke vertaling aangaande de personen waarvoor de desbetreffende bevoegdheden en verplichtingen gelden en ook op de duidelijkheid die wordt verschaft over de geldigheid van een en ander ook buiten de gemeentegrenzen.

Op deze plaats willen we de toelichting aanvullen met een korte karakteristiek van de betekenis, zo nodig toegespitst op de uitvoering van deze wet, van de in de artikelen 30 en 31 aangehaalde artikelen van de AWR.

Artikel 2, eerste lid, onderdeel b, AWR wijst het gerechtshof aan als de rechter waarbij beroep kan worden ingesteld.

Artikel 5, eerste lid, tweede volzin, AWR brengt mee dat de dagtekening van het aan belanghebbenden toegezonden afschrift van de beschikking inzake de waardevaststelling geldt als dagtekening van de beschikking.

Artikel 23 AWR verschaft degene te wiens aanzien ingevolge de Wet WOZ een waardevaststellingsbeschikking is genomen, de bevoegdheid binnen twee maanden na dagtekening van de beschikking een bezwaarschrift in te dienen bij het college van burgemeester en wethouders. Vergelijk in dit verband ook de regeling, die wij hebben voorgesteld in het tweede lid van artikel 30 van de onderhavige wet, welke regeling artikel 23 AWR aanvult; zie hierna.

Artikel 25 AWR brengt mee dat op het bezwaar uitspraak wordt gedaan door het college van burgemeester en wethouders. In afwijking van het algemene administratieve recht, waar het niet binnen een redelijke termijn – te beoordelen naar de omstandigheden van het geval – doen van een uitspraak op het bezwaar wordt gelijkgesteld met een afwijzende uitspraak, geldt hier het fiscale regime. Dat wil zeggen dat er thans noch in de wet, noch in de fiscale jurisprudentie een termijn wordt gesteld waarbinnen het college uitspraak moet doen (een eventueel beroep op de burgerlijke rechter laten we hier verder onbesproken).

Zoals bij persbericht van 9 juli 1990 is bekend gemaakt, is de ministerraad akkoord gegaan met een voorstel van de eerste ondergetekende en de Minister van Justitie om te komen tot een zelfstandige fiscaalrechtelijke regeling op dit vlak. Het voorstel houdt in dat, wanneer een uitspraak op een bezwaar onredelijk lang – in beginsel een jaar – uitblijft, dit uitblijven van een uitspraak wordt gelijkgesteld met een afwijzende uitspraak, waartegen beroep kan worden ingesteld. De Raad van State heeft over dit voorstel nog geen advies uitgebracht. Indien dit voorstel voor de rijksbelastingen in werking zal treden, zal het ook van overeenkomstige toepassing worden verklaard op het hier aan de orde zijnde wetsvoorstel. Indien niet (geheel) aan het bezwaar wordt tegemoet gekomen, wordt de (eventueel gedeeltelijk) afwijzende beslissing gemotiveerd.

Het college van burgemeester en wethouders is bevoegd het bezwaar zonder meer af te wijzen indien de belanghebbende min of meer ernstig verweten kan worden dat hij niet voldaan heeft aan de verplichtingen die ten behoeve van een behoorlijke uitvoering van deze wet op hem zijn gelegd. Op die zogenaamde administratieve verplichtingen komen we hierna nog terug.

Artikel 26 AWR opent de mogelijkheid aan degene die een uitspraak *op zijn bezwaarschrift heeft ontvangen en het daarmee niet eens is,* binnen twee maanden na dagtekening van het afschrift van de uitspraak daartegen in beroep te komen bij de belastingrechter.

Artikel 28 AWR bepaalt dat een beroep op de rechter moet worden ingesteld met een met redenen omkleed beroepschrift. Een afschrift van

de bestreden beschikking moet daarbij worden overgelegd en het beroepschrift dient zodanig te luiden dat daaruit een conclusie kan worden getrokken aangaande de waarde, waarmede de belanghebbende zich wel zou kunnen verenigen.

Artikel 29 AWR houdt in dat de rechter het beroep zonder meer kan afwijzen indien aan de belanghebbende min of meer ernstig verweten kan worden dat hij niet heeft voldaan aan de hierna verder toe te lichten – administratieve verplichtingen ten dienste van de uitvoering van deze wet.

Artikelen 47, 50, 51, 52, 53, 54 en 55 AWR bevatten de zogenaamde administratieve verplichtingen.

Artikel 47 AWR houdt in hoofdzaak in dat een ieder is gehouden de door het college van burgemeester en wethouders gevorderde gegevens en inlichtingen te verstrekken, welke voor de uitvoering van de onderhavige wet van belang kunnen zijn. Tevens dienen in voorkomende gevallen – men denke aan de vaststelling van de vervangingswaarde – de boeken en andere bescheiden waarvoor de kennisneming van belang kan zijn voor de vaststelling van de feiten op grond waarvan de waardebepaling en -vaststelling ingevolge deze wet hun beslag krijgen, desgevorderd aan het college ter inzage worden verstrekt.

Artikel 50 AWR bevat in de eerste plaats het voorschrift dat alle gegevens en inlichtingen duidelijk, stellig en zonder voorbehoud moeten worden verstrekt. Voorts staat het het college van burgemeester en wethouders vrij aan te geven of die inlichtingen en gegevens mondeling dan wel schriftelijk moeten worden verstrekt en binnen welke termijn dat dient te geschieden.

Hoewel dit in de wettekst niet te lezen valt dient het college van burgemeester en wethouders hierbij de redelijkheid in acht te nemen. Willekeur, of onredelijk handelen in andere zin, is zowel bij de hantering van de zojuist omschreven bevoegdheden als bij de uitoefening van andere wettelijke bevoegdheden en verplichtingen, zonder meer niet toegestaan. Dit volgt uit het – thans nog geheel ongeschreven – recht dat bekend staat als de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dit recht zal grotendeels gecodificeerd worden in het thans bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal aanhangige wetsvoorstel tot invoering van een Algemene Wet bestuursrecht (Kamerstukken II 1988–1989, nr. 21 221).

Een tweede in artikel 50 AWR opgenomen voorschrift houdt in dat toegelaten moet worden dat afschriften en uittreksels worden gemaakt van de boeken en bescheiden, die krachtens, voor zoveel hier van belang, artikel 47 AWR ter inzage worden verstrekt. Ook hier ware te denken aan de waardebepaling in de vorm van de bepaling van de vervangingswaarde, bedoeld in artikel 17, tweede lid. Hiervoor zal veelal sterk geleund moeten worden op gegevens uit de administratie van de belanghebbende.

Artikel 51 AWR brengt mee dat hij die een gebouw of grond in gebruik heeft, verplicht is ten behoeve van de ingevolge deze wet te verrichten opnemingen aan het college van burgemeester en wethouders en de door hen daartoe aangewezen personen toegang te verlenen tot alle gedeelten van dat gebouw of die grond.

De toegang kan dagelijks worden verlangd tussen acht uur 's morgens en zes uur 's avonds, behalve op zondagen en op algemeen erkende (christelijke) feestdagen.

De gebruiker van het gebouw of de grond is verplicht desgevraagd de aanwijzingen te geven die voor de opneming en het onderzoek nodig zijn.

De tot de toegang bevoegde personen gaan echter een woning niet binnen tegen de wil van de bewoner, indien zij niet, overeenkomstig het bepaalde in artikel 83, tweede en derde lid, AWR, vergezeld zijn van een commissaris van politie of van de burgemeester der gemeente of

voorzien zijn van een daartoe strekkende last van de daartoe aangewezen functionaris van het openbaar ministerie.

De thans in de AWR neergelegde regeling op dit vlak zal binnenkort op enkele punten worden aangepast aan de uniforme wettelijke regeling, die in de vorm van de Algemene wet op het binnentreden binnenkort aanhangig zal worden gemaakt bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Artikel 52 AWR houdt – na aanpassing van de terminologie met betrekking tot degenen die met de uitvoering van deze wet zijn belast (zie artikel 30, derde lid) – in dat de voor het college van burgemeester en wethouders geldende bevoegdheden en verplichtingen ook toekomen aan de personen die, daartoe door het college aangewezen, hen bij de uitvoering van de wet terzijde staan.

Artikel 54 AWR zegt dat, voor zover hier toepasselijk, degene die ingevolge artikel 47 gehouden is boeken of bescheiden ter inzage te verstrekken, verplicht is deze gedurende tien jaren te bewaren.

Artikel 55 AWR bevat het vermoeden dat degene die tot verstrekking van inzage in boeken en bescheiden verplicht is, deze informatiedragers ook daadwerkelijk in zijn bezit heeft.

De artikelen 57 en 58 van de AWR vormen in die wet de afdeling «Domiciliekeuze en uitreiking van stukken». Artikel 57 stelt domiciliekeuze verplicht voor degenen die niet een vaste woonplaats of plaats van vestiging hebben en een bezwaar- of beroepschrift willen indienen. Artikel 58 bevat een voorschrift over de uitreiking van stukken in geval van een zogenoemde vaste vertegenwoordiger of vaste inrichting van degene die niet in Nederland woont of gevestigd is.

De artikelen 59 en 60 van de AWR betreffen het herstel van vormverzuimen en overschrijding van termijnen. Artikel 59 brengt mee dat een bezwaar- of beroepschrift dat op meer dan een waardevaststellingsbeschikking betrekking heeft, gesplitst dient te worden in even zo vele bezwaar- en beroepschriften als er bestreden beschikkingen zijn. Het college van burgemeester en wethouders stelt de betrokken belanghebbende hiertoe in de gelegenheid. Bezwaar- of beroepschriften die bij een niet-bevoegd college worden ingediend, worden door dit college doorgezonden naar het bevoegde college. De oorspronkelijke dag van indiening van vorenbedoelde geschriften blijft echter gelden als dag van indiening.

Artikel 60 geeft een regeling voor gevallen waarin de belanghebbende de gestelde termijnen voor het indienen van een bezwaar- of beroepschrift heeft laten verlopen. De voorzitter van de Belastingkamer van het Gerechtshof kan – indien blijkt dat daaraan een bijzondere omstandigheid ten grondslag ligt – machtiging verlenen om alsog binnen een door hem te stellen termijn een bezwaar- of beroepschrift in te dienen.

Artikel 65, eerste lid, AWR machtigt, voor de toepassing van deze wet, het college van burgemeester en wethouders tot het ambtshalve herzien ten gunste van de belanghebbende. Hiervan zal soms gebruik worden gemaakt in gevallen waarin de waarde te hoog is vastgesteld doch de belanghebbende verzuimd heeft tijdig in bezwaar te komen. Hoewel in beginsel niet behoort te worden teruggekomen op onherroepelijk vaststaande beschikkingen, kan het onverkort toepassen van de eenmaal (te hoog) vastgestelde waarde onder omstandigheden leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard. Met name een zwaarwegende inbreuk op het beginsel van gelijke behandeling, dat juist in de opzet van dit wetsvoorstel zo'n grote rol speelt, kan leiden tot het oordeel dat er een uitzondering behoort te worden gemaakt ten gunste van de belanghebbende.

Het is duidelijk dat de colleges van burgemeester en wethouders, niet alleen gelet op het vorenstaande maar ook op de niet geringe praktische gevolgen van de noodzaak tot aanpassing conform in alle door de afnemers uitgevoerde belastingwetten, een terughoudend beleid in dezen zullen voeren.

Het tweede lid van artikel 30 van de Wet WOZ houdt in dat bezwaar – en eventueel later beroep tegen de uitspraak op het bezwaar – ook mogelijk is in twee situaties waarin er geen sprake is van een door belanghebbende bestreden waardevaststelling. In zoverre wijkt deze wet af van de in artikel 23 van de AWR neergelegde regeling. Deze aanvullende mogelijkheid achten wij geboden omdat zich gevallen kunnen voordoen waarin belanghebbende meent aanspraak te kunnen maken op een waardevaststelling, dan wel een nieuwe waardevaststelling op de voet van artikel 25, artikel 26 onderscheidenlijk artikel 28 en om een beschikking heeft verzocht, maar deze beschikking niet krijgt. Die beschikking kan hem zwart op wit worden geweigerd. Ook is het mogelijk dat het college niet binnen een redelijke termijn reageert op het verzoek van belanghebbende. Hoewel het zeer denkbaar is dat aan degene die daarom verzoekt terecht de door hem gewenste vaststellingsbeschikking wordt onthouden, kan het ook zo zijn dat dit ten onrechte gebeurt. Bij voorbeeld omdat zijn huis ernstig door brand is beschadigd, met het herstel enige tijd gemoeid zal zijn en intussen sprake is van een belangrijk (dus met meer dan f 25 000, zie artikel 19) in waarde verminderd object. Een ander voorbeeld is het geval waarin de echtgenoot van degene die de oorspronkelijke waardebeschikking heeft gekregen de meestverdienende wordt en voor de inkomstenbelasting het huurwaardeforfait moet opgeven in zijn aangifte en het college niet binnen twee maanden de gevraagde beschikking geeft.

Het derde lid van artikel 30 houdt in dat de bevoegdheden en verplichtingen die in de AWR zijn gekoppeld aan het ambt van inspecteur, voor de toepassing van deze wet toekomen aan het college van burgemeester en wethouders. Op overeenkomstige wijze gelden de bevoegdheden van de ambtenaren van de Belastingdienst voor de uitvoering van deze wet de door het college aangewezen personen.

Het vierde lid bewerkstelligt dat het college van burgemeester en wethouders ten behoeve van het cassatieberoep in de plaats treedt van de in de WARB genoemde functionarissen.

Artikel 31

De in artikel 31 van de onderhavige wet genoemde artikelen van de AWR betreffen de volgende onderwerpen.

Artikel 49 AWR noopt natuurlijke personen die een bedrijf of beroep uitoefenen en voorts alle rechtspersonen en lichamen in de zin van artikel 2, eerste lid, onderdeel c, AWR ertoe de bevoegde autoriteit aktief alle gegevens en inlichtingen te verschaffen en inzage in boeken en bescheiden te geven, met het oog op de controle op de naleving van de belastingverplichting van en jegens derden. Artikel 49a AWR maakt inzage ook mogelijk bij een derde die de boeken en bescheiden onder zich heeft. Van deze bepalingen, alsmede van de hierna te noemen artikelen 53a en 56 geldt, dat de ter zake uit te vaardigen algemene maatregel van bestuur zal specificeren in hoeverre dergelijke verplichtingen ook voor de uitvoering van deze wet zullen gelden. In hoofdstuk 8 van het algemeen deel van deze memorie is uiteengezet waarom is gekozen voor de opzet het merendeel van de in de AWR opgenomen verplichtingen ten dienste van de heffing zonder meer van overeenkomstige toepassing te verklaren (zoals is gebeurd in artikel 30) en de in het onderhavige artikel genoemde of daarmee op een lijn te stellen bepalingen slechts bij algemene maatregel van bestuur van gelding te doen zijn voor de waardebepaling en -vaststelling ingevolge deze wet.

Artikel 53a AWR bevat een zelfstandige formulering van de op ondernemers en rechtspersonen rustende verplichting om boek te houden.

Daaraan is een delegatie aan de Minister van Financiën verbonden, die nadere regels ter zake kan stellen.

Artikel 56 AWR bevat een regeling voor de verstrekking van gegevens en inlichtingen door de ministeriële departementen, openbare lichamen en rechtspersonen met een publiekrechtelijke taak.

Ingevolge het bij de Staten-Generaal aanhangige wetsvoorstel tot aanpassing van de administratieve verplichtingen ten dienste van de belastingheffing (Kamerstukken II 1988–1989, 21 287) wordt de desbetreffende materie, mede met het oog op de moderne ontwikkelingen in *de administratieve techniek, opnieuw geordend en geformuleerd.* Te zijner tijd zal dit wetsvoorstel daaraan worden aangepast.

Artikel 32

De in dit artikel opgenomen bevoegdheid van de afnemers tot het gevraagd of ongevraagd verstrekken van inlichtingen aan het college houdt nauw verband met artikel 27.

De belastingdienst kan ingevolge dit artikel gegevens, die hem bij voorbeeld uit een ingestelde controle zijn gebleken, ter informatie verstrekken aan het college, dat op grond daarvan tot herstel van de waardebeschikking kan overgaan.

Artikelen 33 tot en met 37

Deze artikelen bevatten strafrechtelijke bepalingen met betrekking tot de uitvoering van deze wet en zijn besproken in hoofdstuk 9 van het algemeen deel van deze memorie. Daarnaar zij verwezen.

HOOFDSTUK VI. GEGEVENSBEHEER

Artikel 38

De verantwoordelijkheid voor het informatiebeheer ligt bij de gemeenten. Deze kunnen aan deze verantwoordelijkheid invulling geven op een wijze die organisatorisch en technisch aansluit bij hun eigen interne informatievoorziening. Dit houdt in dat in het kader van deze wet uitsluitend eisen kunnen worden gesteld ten aanzien van het te registreren en te verstrekken gegevenspakket, de frequentie waarmee de gegevens worden verstrekt en de wijze van verstrekking – zowel procedureel als in termen van uitwisseling – en niet aan zaken als programmatuur en apparatuur.

De gegevens zullen door de gemeenten na het nemen van de beschikking ingevolge artikel 24 aan de afnemers worden verstrekt uiterlijk twee maanden na het begin van het tijdvak waarvoor de beschikking zal gelden. Op deze wijze kunnen de Belastingdienst en de waterschappen tijdig beschikken over de gegevens die zij nodig hebben voor de aanslagregeling.

Artikel 39

Artikel 39 betreft de verantwoordelijkheden ten aanzien van het systeembeheer.

Dit artikel bevat de delegatiebevoegdheid voor het Logisch Ontwerp WOZ. Voor een toelichting op de inhoud van deze algemene maatregel van bestuur mogen wij verwijzen naar hoofdstuk 10 van het algemeen deel van de toelichting.

HOOFDSTUK VII. GEHEIMHOUDING EN INFORMATIEVERSTREKKING AAN DERDEN

Artikel 40

In dit artikel is een regeling met betrekking tot de geheimhouding gegeven. Omdat ook niet-ambtenaren betrokken kunnen worden bij de uitvoering van de waardebepaling, en uit dien hoofde kennis kunnen krijgen van vertrouwelijke gegevens, is de model-geheimhoudingsbepaling uit de Aanwijzigingen voor de wetgevingstechniek overgenomen.

Artikel 41

In dit artikel is voorzien in een uitzondering op de verplichting tot geheimhouding, de zogenoemde beperkte openbaarheid. Voor de inhoud van het begrip beperkte openbaarheid verwijzen wij naar hetgeen daarover in het algemeen deel van deze memorie reeds is opgemerkt.

De gemeenten kunnen een vergoeding in rekening brengen voor het verstrekken van het waardegegeven aan derden. Om te voorkomen dat prohibitief hoge tarieven worden vastgesteld zal er bij of krachtens algemene maatregel van bestuur een maximum worden gesteld aan het bedrag dat ter zake in rekening mag worden gebracht.

HOOFDSTUK VIII. SLOTBEPALINGEN

Artikel 42

De in artikel 42 opgenomen delegatiebepaling opent de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te geven ter uitvoering van deze wet. De omstandigheid dat de door de Wet WOZ bestreken materie complex is en dat de uitwerking ervan thans nog niet volledig in kaart is gebracht, brengt mee dat rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid dat zich thans nog niet voorziene problemen voordoen. Om te voorkomen dat die problemen een obstakel zouden kunnen worden is deze (sub)delegatiebepaling opgenomen. De bepaling krachtens algemene maatregel van bestuur ziet op twee soorten van lagere regelgeving, te weten een ministeriële regeling onderscheidenlijk een van de Raad afkomstige regeling. In beide gevallen zal echter moeten zijn voldaan aan de voorwaarden dat het slechts gaat om nadere regelgeving ter uitvoering van de wet en dat de hoofdlijnen in de algemene maatregel van bestuur zijn aangegeven.

Artikel 43

De Wet WOZ is zonder betekenis indien de WOZ-waarde niet wordt gebruikt voor de heffing van belastingen. Het gebruik van de WOZ-waarde zal in de Invoeringswet Wet WOZ worden voorgeschreven voor bepaalde gevallen in de specifieke heffingswetten. Bij deze invoeringswetgeving wordt eveneens de inwerkingtreding van de Wet WOZ geregeld. Voor een uitgebreider overzicht over de inwerkingtreding mogen wij verwijzen naar het desbetreffende hoofdstuk in het algemeen deel van de memorie.

Artikel 44

Het laatste artikel betreft de citeertitel.

De Staatssecretaris van Financiën,
M. J. J. van Amelsvoort

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
D. IJ. W. de Graaff-Nauta

I. Advies van de raad voor de gemeentefinanciën op het voorstel van wet houdende algemene regels inzake de waardering van onroerende zaken (wet waardering onroerende zaken)

Aan de Staatssecretarissen van Financiën en van Binnenlandse Zaken te 's-Gravenhage

's-Gravenhage, 4 juli 1991

Bij bovenvermelde brief van de staatssecretaris van Financiën vraagt u het advies van de Raad voor de gemeentefinanciën inzake het wetsvoorstel Wet waardering onroerende zaken (Wet WOZ).

Het wetsvoorstel WOZ is de neerslag van het streven te komen tot één wettelijke regeling voor de bepaling en de vaststelling van de waarde van onroerende zaken door de gemeenten ten behoeve van diverse belastingen van verschillende overheden: dit betreft vooralsnog de o.g.b., de waterschapsheffingen, de inkomstenbelasting (huurwaardeforfait eigen woning) en de vermogensbelasting (waardebepaling eigen woning). Er is dan sprake van één uniform waardebegrip, waarbij burgemeester en wethouders de waarde van onroerend goed bij beschikking voor vier jaar vaststellen. De uitgangspunten van het wetsvoorstel zijn: vergroting van de efficiëntie, rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en duidelijkheid voor de burger.

Over het wetsvoorstel heeft u overeenstemming bereikt met de overige betrokken partijen: de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Unie van Waterschappen alsmede het Inter Provinciaal Overleg.

Alvorens nader op het wetsontwerp in te gaan volgen thans eerst kort samengevat de voornaamste punten van het advies.

De raad kan zich in grote lijnen met de strekking van het wetsvoorstel verenigen. Invoering ervan zal tot een betere administratieve efficiency leiden terwijl de grotere duidelijkheid voor de burgers de acceptatie van de betrokken belastingen (onder andere de o.g.b.) zal kunnen doen toenemen.

De financiële uitwerking (verrekening, rol Gemeentefonds, voorlopige/definitieve vaststelling kosten enzovoorts) ontbreekt nog ten dele, met name doordat nog een aantal algemene maatregelen van bestuur moet worden ingevuld (onder andere artikel 3). De raad behoudt zich daarom het recht voor hierover zonodig te zijner tijd nader te adviseren.

Bij de verrekening van de bijdragen van de Rijksbelastingdienst en de Waterschappen aan de gemeenten (kosten waardering/beschikkingen) is het wenselijk de mogelijkheden van verdeling via (maatstaven van) het Gemeentefonds te onderzoeken.

Ter voorkoming van veel werk is het wenselijk artikel 26 (tussentijdse wisseling van eigenaar/gebruiker van een onroerende zaak) zodanig aan te passen dat een tussentijdse beschikking alleen op verzoek wordt toegezonden.

Het wetsvoorstel Wet WOZ is in feite de neerslag in grote lijnen van het bestuurlijke akkoord dat u heeft bereikt met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen. Dat het de grote lijnen betreft blijkt wel uit het betrekkelijk groot aantal punten dat nog bij algemene maatregel van bestuur moet worden ingevuld. De memorie van toelichting geeft echter op een aantal belangrijke onderdelen de richting aan.

Zo wordt als uitgangspunt genomen dat de kosten van de Raad voor de waardering van onroerende zaken en van de uitvoering van de wet worden gedragen door de overheden die gebruik maken van de waardegegevens voor belastingheffing.

De kosten van deze raad zullen worden verdeeld aan de hand van het aantal plaatsen in deze raad van Rijks(belastingdienst), gemeenten en waterschappen, 3 : 6 : 3.

De kosten van de uitvoering van de waardebepaling en van de waardevaststelling zullen over Rijk, gemeenten en waterschappen worden verdeeld in de verhouding 3 : 4 : 3, zodat de gemeenten 40% van de kosten zullen moeten dragen.

Bij de toelichting op artikel 3 is aangegeven: «Hoe de practische uitwerking van de verrekening zal zijn, valt thans nog niet exact te overzien». Wel wordt nog eens de belangrijke rol van genoemde raad hierbij benadrukt, waarbij de raad geacht wordt een voorstel voor een algemene maatregel van bestuur of andere regeling ter zake te doen.

In de toelichting wordt het volgende overzicht gegeven van de geraamde structurele budgettaire en personele gevolgen van de invoerings- en uitvoeringskosten van de Wet WOZ (bedragen in mln. guldens):

	kosten nu	na Wet WOZ
1. raad	–	2
2. gemeenten	64	76
3. Rijksbelastingdienst	2,1	0,25
4. waterschappen	4 à 5	0,25
totaal	71,5	78,5

Van deze bedragen blijven die van f 0,25 mln (kosten voor geautomatiseerde aanlevering van gegevens) ten laste van de Rijksbelastingdienst respectievelijk Waterschappen zelf. De kosten van de Raad voor de waardering van onroerende zaken ad f 2 mln worden volgens eerdergenoemde verhouding 1 : 2 : 1 verdeeld, zodat f 1 mln ten laste van de gemeenten komt.

Het bedrag van f 76 mln per jaar aan gemeentelijke uitvoeringskosten bestaat uit de volgende drie onderdelen:

1. kosten waardebepaling	f 70 mln
2. kosten opmaken en verzenden beschikkingen	f 6 mln
3. kosten gegevensuitwisseling met Rijksbelastingdienst en Waterschappen	f –mln
	f 76 mln

Ad 1. De kosten van waardebepaling omvatten de kosten van taxateurs, ondersteunend personeel en materiële uitgaven, inclusief de kosten van bezwaar en beroep. Op basis van huidige kosten ad f 64 mln, een toename van het aantal taxaties met 10%, hertaxatie eenmaal in de vier jaar, worden de kosten vooralsnog geraamd op f 70 mln per jaar.

Naar de mening van de Raad voor de gemeentefinanciën is deze raming aan de krappe kant; gezien de huidige (meest gangbare) 5-jaarlijksecyclus zou globaal op 5/4 x f 64 mln = f 80 mln gerekend kunnen worden.

Ad 2. Uitgaande van één beschikking per object per vier jaar plus tussentijdse mutaties in object of subject worden de kosten voor opmaken en verzenden van beschikkingen geraamd op f 6 mln per jaar. Met name ook de administratieve en financiële belasting als gevolg van het moeten doen uitgaan van beschikkingen bij tussentijdse wisseling van eigenaar/gebruiker van een onroerende zaak (artikel 26) is aanzienlijk (verhuizingen). Een en ander kan naar de mening van de raad op betrekkelijk eenvoudige wijze worden aangepast door in artikel 26 te bepalen dat een zodanige tussentijdse beschikking uitsluitend op verzoek wordt toegezonden.

Ad 3. De kosten van gegevensuitwisseling hebben betrekking op de kosten die zijn verbonden aan de geautomatiseerde gegevensuitwisseling die eenmaal per jaar plaats heeft. De kosten hiervan zijn niet groot en blijven voor rekening van betrokkenen. Om tot gestandaardiseerde gegevensuitwisseling te komen zijn (incidenteel) automatiseringsaanpassingen nodig. Omdat wijzigingen in het systeembeheer grote financiële gevolgen voor verstrekkers en afnemers kunnen hebben komt hierover een algemene maatregel van bestuur.

Aangezien de vaststellingsbeschikking slechts summiere gegevens bevat is er voor de afnemers de mogelijkheid aanvullende gegevens te verkrijgen: bijvoorbeeld het vermelden van het Sofi-nummer bij de gegevensaanlevering aan de Rijksbelastingdienst. «Voor zover daardoor in betekenende mate extra kosten worden veroorzaakt, ligt het in de rede dat die door de desbetreffende afnemer worden vergoed». Met andere woorden: levering van informatie buiten de standaardgegevens moet extra worden betaald door de vrager.

De toerekening van de geraamde kosten van de gemeenten (f 76 mln per jaar) gaat in de vaste verhouding (Rijk : gemeenten : waterschappen) 30%, 40% en 30% ofwel f 22,8 mln, f 30,4 mln en f 22,8 mln.

In totaal bedragen de jaarlijkse kosten van de gemeenten zelf dan f 30,4 mln + f 1 mln (raad) – f 31,4 mln.

Onduidelijk is hoe de aandelen van Rijks(belastingdienst) en Waterschappen in de gemeentelijke kosten ad f 76 mln (f 22,8 mln ieder) aan de (individuele) gemeenten moeten worden overgemaakt. Voor het Rijk zou met name aan versleuteling via het Gemeentefonds gedacht kunnen worden. Onderzocht zou moeten worden in hoeverre de verdeelmaatstaven aansluiten bij het gemeentelijk kostenpatroon van waardering/beschikkingen (te denken valt bijvoorbeeld aan het bedrag per woonruimte, de grondoppervlakte bebouwd). Voor de waterschappen ligt dit ingewikkelder, ook al omdat de waterschappen niet het gehele land (niet alle gemeenten) beslaan.

Overigens acht de raad het van groot belang dat – zoals u aangeeft – bij de daadwerkelijke invoering van het wetsvoorstel een nadere raming van kosten en opbrengsten zal plaatsvinden.

De Raad voor de gemeentefinanciën,
J. W. van der Dussen, voorzitter
H. S. K. Boerboom, plv. secretaris

II. Advies van de registratiekamer nr. WGAG/1991/3

Aan de Minister van Justitie, de Staatssecretaris van Financiën en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken

Rijswijk, 16 juli 1991

1. Inleiding

Bij brief van 17 juni 1991, kenmerk fip 91/492 ontving de Registratiekamer het verzoek van de Staatssecretaris van Financiën, mede namens zijn ambtgenote van Binnenlandse Zaken, te adviseren omtrent het voorstel van Wet waardering onroerende zaken (WOZ) en de bijbehorende toelichting.

Door middel van het hierna volgende advies, dat ingevolge artikel 37, derde lid, van de Wet persoonsregistratie (WPR) mede wordt uitgebracht aan de Minister van Justitie, voldoet de Kamer aan dit verzoek.

Dit advies is vastgesteld door de Centrale Afdeling van de Registratiekamer in de volgende samenstelling: mr. P. J. Hustinx, voorzitter, mr. G. Overkleeft-Verburg, lid en dr. T. de Vries, lid.

2. Algemeen

Het voorstel voorziet in de invoering van een stelsel van waardebepaling en rechtens bindende waardevaststelling met betrekking tot in Nederland gelegen onroerende zaken. Doel hiervan is een uniforme heffingsgrondslag te creëren ten behoeve van belastingheffing door de verschillende overheden, te weten het Rijk, de gemeenten en de waterschappen. In welke gevallen deze WOZ-waarde daadwerkelijk als zodanig wordt gebruikt, zal worden bepaald door de toekomstige Invoeringswet Wet WOZ, specifieke heffingswetten en belastingverordeningen. De gedachten gaan hierbij vooralsnog uit naar het huurwaardeforfait in de inkomstenbelasting, de waardebepaling van de eigen woning in de vermogensbelasting, de gemeentelijke onroerend-goedbelasting en de waterschapsomslagen.

De voorgestelde uitvoeringsorganisatie is gedecentraliseerd van opzet. De waardebepaling en waardevaststelling zijn voorbehouden aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waarin de onroerende zaak is gelegen. Dit orgaan is tevens primair verantwoordelijk voor de hiermede samenhangende informatievoorziening alsook voor de beoogde interbestuurlijke gegevensverstrekking.

Het toezicht op de waardebepaling en -vaststelling berust bij de in de voorgestelde regeling voorziene Raad voor de waardering van onroerende zaken, een zelfstandig bestuursorgaan, op afstand ressorterend onder de Minister van Financiën.

Het voorstel kent een belangrijke privacycomponent, aangezien de aard van de hierin geregelde materie aanleg en gebruik van omvangrijke gegevensverzamelingen impliceert, mede ten behoeve van de beoogde interbestuurlijke gegevensuitwisseling.

Een aantal van de voorgestelde bepalingen heeft rechtstreeks het proces van gegevensvoorziening tot onderwerp. Het zijn deze onderdelen in het voorstel die de bijzondere aandacht van de Kamer hebben gekregen. De beoogde regeling is geanalyseerd en van commentaar voorzien met als invalshoek de structurerende elementen in de WPR.

3. Aanleg gegevensverzameling

Ingevolge artikel 38 van het voorstel draagt het college van burgemeester en wethouders zorg voor het verzamelen, opslaan en verstrekken van de gegevens betreffende de in de gemeente gelegen onroerende zaken en betreffende de waarde daarvan.

Gaat het hierbij om tot individuele natuurlijke personen herleidbare gegevens, vastgelegd in een persoonsregistratie in de zin van de Wet persoonsregistraties, dan is deze regeling hierop eveneens van toepassing. De bepalingen van de Wet WOZ kunnen dan doorwerken in de normering op basis van de WPR, terwijl de WPR voorts voorziet in nadere verplichtingen van het college van burgemeester en wethouders als houder van de persoonsregistratie en in complementaire bepalingen, zoals inzake de rechten van de geregistreerde, het toezicht door de Registratiekamer, de geschillenbehandeling en de rechtsbescherming. Voor een volledig beeld van het toepasselijke regime zullen dus beide regelingen in onderling verband moeten worden beschouwd.

De WPR is van toepassing indien de persoonsgegevens zijn opgenomen in een geautomatiseerde gegevensverzameling dan wel een systematisch aangelegde handmatige dossier- of kaartenverzameling (zie artikel 1 WPR). Het ligt in de lijn der verwachting, dat de door de voorgestelde regeling opgeroepen informatievoorziening deels geautomatiseerd en deels handmatig zal zijn. Waarschijnlijk is voorts, dat de handmatige gegevensverzamelingen een systematische aanleg kennen, uitgaande van de gebruikelijke structurering van taxatierapporten, of kunnen worden aangemerkt als verzameling brondocumenten waarnaar het geautomatiseerde bestand rechtstreeks verwijst en die derhalve deelt in het op het geautomatiseerde bestand van toepassing zijnde regime.

Op p. 49 van het algemeen deel van de toelichting wordt dan ook terecht gewezen op de toepasselijkheid van de WPR. De implicaties daarvan blijven echter ten onrechte onvermeld. De Kamer ziet deze implicaties graag sterker benadrukt, waarbij in het bijzonder ware te wijzen op de materiële normering van de informatievoorziening, de rechten van de geregistreerde en het toezicht van de Registratiekamer.

Het doel van de voorgeschreven gegevensverzameling wordt in artikel 38 niet vermeld. De Kamer neemt echter aan dat dit doel een afgeleide vormt van de considerans van het wetsvoorstel, de werkingssfeer van de beoogde regeling in artikel 1, eerste lid, en de definitie van het begrip afnemers in artikel 2, sub d, dat wil zeggen dat het gaat om de informatievoorziening met het oog op de bepaling en vaststelling van de waarde van onroerende zaken ten behoeve van de belastingheffing door het Rijk, de gemeenten en de waterschappen.

Aanleg en bijhouding van een persoonsregistratie met een zelfstandig karakter en een daarop toegesneden doelstelling wordt echter niet verlangd. Volgens de toelichting op artikel 38 (p. 48) kunnen de gemeentebesturen aan hun verantwoordelijkheid voor het informatiebeheer inhoud geven op een wijze die organisatorisch en technisch aansluit bij hun eigen interne informatievoorziening. Hieruit kan worden afgeleid, dat opneming van deze gegevens in een persoonsregistratie met een bredere doelstelling niet op voorhand onmogelijk is. Zie in dit verband het onder verantwoordelijkheid van de VNG gepubliceerde GFO Basisregistratie Vastgoed 1990. Niettemin acht de Kamer het beter om het doel van de beoogde informatievoorziening in artikel 38 zelf tot uitdrukking te brengen. Dit kan ook worden bereikt door aansluiting te zoeken bij artikel 18, eerste en tweede lid, van de WPR en derhalve aan het slot van de bepaling toe te voegen: «een en ander voor zover dit voor de uitvoering

van deze wet noodzakelijk is.» De Kamer neemt althans aan, dat het niet de bedoeling kan zijn geweest een van de voorgestelde regeling geheel los staande zorgplicht op te leggen.

Hierna zal worden bezien of de toegelaten gebruiks- en verstrekkingsmodaliteiten tegen de achtergrond van het door de Kamer veronderstelde doel van de gegevensverzameling in voldoende mate zijn omlijnd.

4. Vastlegging van persoonsgegevens

Het voorgestelde artikel 39 bepaalt onder meer, dat bij of krachtens AMvB nadere regels worden gesteld met betrekking tot het te registreren gegevenspakket. Naar uit het algemeen deel van de toelichting (p. 49) blijkt, wordt beoogd deze verantwoordelijkheid op centraal niveau voor het systeembeheer inhoud te geven door middel van een vast te stellen Logisch Ontwerp. Dit Logisch Ontwerp heeft dan onder meer betrekking op de aan te houden definities van de gegevens en voorziet tevens in verplichtingen inzake standaardisering van bestandsopbouw en de gegevensopslag.

Nu in de wet zelf blijkbaar niet kan worden bepaald welke gegevens in de aan te leggen gegevensverzameling dienen te worden vastgelegd, is de Kamer op basis van het ontwerp hiervan niet in de gelegenheid zich hieromtrent een oordeel te vormen. De toetsing van het voor te schrijven gegevenspakket op rechtmatigheid zal derhalve op een later tijdstip moeten plaatsvinden. Het toetsingscriterium wordt gevormd door het noodzakelijkheidsvereiste (artikel 18, tweede lid, WPR) in relatie tot de hiervoor uit de wet afgeleide doelstelling van de gegevensopslag. Dit toetsingscriterium is derhalve objectief van aard. Vandaar dat de Kamer een kritische kanttekening wil plaatsen bij passages in het algemeen deel van de toelichting (pp. 49 en 50), waarin de subjectieve informatiebehoefte van de afnemers als bepalend element en dus als toetssteen lijkt te worden geïntroduceerd.

5. Gebruik informatie binnen de gemeentelijke organisatie

De vraag dringt zich op, of het toegestane gebruik van de gegevensverzameling binnen de gemeentelijke organisatie wordt beheerst door artikel 6 WPR, dat wil zeggen dat gebruik is toegestaan voor doeleinden die verenigbaar zijn met het doel waarvoor de registratie is aangelegd, dan wel dat dit gebruik wordt beheerst door de voorgestelde regeling en daarmee strikt gebonden is, immers beperkt tot de heffing van belastingen.

De Kamer meent dat wat de toegelaten gebruiksmodaliteiten betreft, onderscheid moet worden gemaakt al naargelang de aard en de herkomst van de opgeslagen gegevens.

Deels betreft het de vastlegging van specifiek op de waardebepaling en -vaststelling toegesneden informatie, resulterend in het waardegegeven, *(mede) verkregen op grond van bijzondere bevoegdheden.* Vergelijk de in de artikelen 30 en 31 opgenomen administratieve verplichtingen en de bevoegdheid tot interbestuurlijke gegevensuitwisseling in artikel 32 van het voorstel.

Daarnaast zal de persoonsregistatie voorzien in identificerende en aanvullende gegevens die een dergelijk «dwangkarakter» door hun aard en gegevensbron missen. Zie in dit verband ook de mogelijkheid van opneming van de voorgeschreven gegevensverzameling als onderdeel van een gemeentelijke basisadministratie vastgoed.

Voor zover het gaat om gegevens van de eerste categorie staat de Kamer vooralsnog op het standpunt, dat de voorgestelde regeling een doelgebonden gebruik impliceert, dat wil zeggen in beginsel slechts benut mag worden als door een heffingsregeling aangewezen waardegrondslag ten behoeve van de belastingheffing. De Kamer baseert dit standpunt op het stelsel van de wet, zoals dit onder meer blijkt uit de definitie van afnemers in artikel 2 van het voorstel in samenhang met de regeling omtrent toezending van de genomen beschikkingen in de artikelen 24 e.v., de regeling inzake het systeembeheer in artikel 39 en de geheimhoudingsbepaling in artikel 40, eerste lid, van het voorstel. De definitiebepaling maakt immers geen onderscheid tussen binnengemeentelijke en buitengemeentelijke afnemers, evenmin als de regeling inzake de toezending van beschikkingen aan afnemers en de delegatiebepaling inzake toegestane verstrekkingen. Artikel 40, eerste lid, vormt hierop het sluitstuk. Deze bepaling beoogt de verstrekking van gegevens en dus het gebruik daarvan te beperken tot informatievoorziening met een wettelijke grondslag dan wel voortvloeiend uit de taakuitvoering op grond van de voorgestelde regeling. Op deze bepaling komt de Kamer in het vervolg van dit advies nog terug.

Voor zover het de in een tweede categorie onder te brengen identificerende en aanvullende gegevens betreft biedt artikel 6 WPR een ruimer gebruiksregime. Zoals hiervoor opgemerkt, zal deze informatie in een aantal gevallen zijn opgeslagen voor een meerledig doel, nl. als onderdeel van een basisadministratie vastgoed. De organisatie van de informatievoorziening kan derhalve van invloed zijn op het toegelaten gebruik van deze gegevens.

De Kamer doet de aanbeveling om de toelichting inzake het geoorloofde binnengemeentelijke gebruik zodanig aan te vullen, dat een op dit punt uiteenlopende uitvoeringspraktijk wordt voorkomen.

6. Gegevensverstrekking aan derden

Naar de Kamer begrijpt kent de voorgestelde regeling de volgende categorieën van informatiegerechtigde derden:

a. Afnemers

De belangrijkste categorie is die van de afnemers, de (andere) overheden die van de vastgestelde waarden gebruik maken als heffingsgrondslag. Niet geheel duidelijk is de relatie tussen de informatieverplichtingen richting afnemers in de artikelen 24, derde lid sub a, 25, vierde lid, 26, vierde lid, 27, vierde lid en 29, eerste lid sub b enerzijds en artikel 39 anderzijds. Geeft het op artikel 39 te baseren Logisch Ontwerp aan welke afnemers voor toezending in aanmerking komen? Hoe verhoudt het terstond-vereiste in artikel 24, derde lid, zich met het element periodiciteit in artikel 39 en de toelichting daarop op p. 51, waarin een jaarlijkse verstrekking het uitgangspunt lijkt te zijn? Eén en ander ware in de toelichting op te helderen.

Ook de betekenis van artikel 28 is de Kamer niet geheel duidelijk geworden. Hebben de afnemers geen belang bij informatie omtrent een vervanging van de oorspronkelijke beschikking?

De Kamer signaleert voorts met betrekking tot artikel 29, dat een equivalente bepaling inzake vernietiging of wijziging van de vaststellingsbeschikking in beroep ontbreekt. De Kamer ziet een dergelijke informatieverplichting graag in de regeling uitgedrukt, zodat op dit punt niet behoeft te worden teruggevallen op het correctieregime in de WPR.

b. Raad voor de waardering van onroerende zaken

Ingevolge artikel 4, tweede lid, houdt de Raad toezicht op de waardebepaling en waardevaststelling van onroerende zaken. Artikel 11 regelt de geschillenfunctie van de Raad bij conflicten tussen afnemers en de colleges van burgemeester en wethouders. De Raad heeft voorts op grond van artikel 21 aanwijzingsbevoegdheid ten aanzien van het college van burgemeester en wethouders inzake de uitvoering van de wet. Deze aanwijzingen kunnen betrekking hebben op individuele gevallen. Tevens wordt de Raad een belangrijke rol bij de vaststelling van uitvoeringsregelingen toebedacht.

Naar uit de toelichting blijkt moet de toezichthoudende taak van de Raad ruim worden opgevat in die zin, dat steekproefsgewijs controle zal worden uitgeoefend op de waardebepaling in concrete gevallen. De Raad zal zich daartoe op contractbasis laten bijstaan door taxateurs van de Belastingdienst.

Uit het voorgaande volgt, dat de Raad op ruime schaal over persoonsinformatie moet kunnen beschikken. Anders dan gebruikelijk, kent de voorgestelde regeling echter geen hierop toegesneden voorziening. De rechtmatigheidsbasis van de gegevensverstrekking aan de Raad moet derhalve worden gevonden in artikel 11, eerste lid, van de WPR, dat wil zeggen gegevensverstrekking voortvloeiend uit het doel van de registratie.

De Kamer meent dat de aanbeveling verdient de grondslag van gegevensverstrekking aan de Raad als zodanig in de regeling zelf op te nemen.

c. Gegevensverstrekking aan overige derden

De Kamer is van oordeel, dat in het voorstel terecht het uitgangspunt is aanvaard, dat de aard van het waardegegeven, sterk verweven als dit is met de individuele financiële en fiscale positie van de betrokkene, zich verzet tegen volledige openbaarheid hiervan. Geheimhouding buiten de kring van afnemers en toezichthouder behoort het uitgangspunt te zijn. De daarop in artikel 40, tweede lid, gemaakte uitzondering voor derden met een gerechtvaardigd belang acht de Kamer niettemin te billijken. Naar uit het algemeen deel van de toelichting blijkt, ziet het hier als toetsingsgrond genoemde belang op de mogelijkheid van controle door de burger uit een oogpunt van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid inzake de waardebepaling (p. 55). De verzoeker kan volgens de toelichting (p. 55) slechts aan de eis van een gerechtvaardigd belang voldoen indien hij zelf tenminste een soortgelijk pand gebruikt of in eigendom heeft.

Hoewel deze verstrekkingsbevoegdheid met betrekking tot derdenbelanghebbenden uit een oogpunt van afweging van de in het geding zijnde belangen als legitiem kan worden bestempeld, verdient het de voorkeur om de strekking van de voorgestelde bepaling in de wet zelf duidelijker tot uitdrukking te brengen. De Kamer geeft in overweging om te bepalen, dat het waardegegeven kan worden verstrekt aan een ieder die kan aantonen «uit hoofde van de belastingheffing te zijnen aanzien» een gerechtvaardigd belang te hebben bij de verstrekking daarvan. Een dergelijke bepaling vormt een betere waarborg tegen het eventueel bestaande gevaar van commercieel gebruik.

Daarnaast vraagt de Kamer hernieuwde aandacht voor de systematiek van de voorgestelde bepaling. In het voorstel is deze verstrekkingsbevoegdheid, welke tevens aanspraken vestigt, opgenomen als uitzondering op de geheimhoudingsbepaling, die als zodanig weer het sluitstuk vormt van de in of krachtens de wet opgelegde/op te leggen informatieverplichtingen. De Kamer is van mening, dat het verzelfstandigen van artikel 40, tweede en derde lid, de voorkeur verdient. Zie voorts hetgeen hierna omtrent de geheimhoudingsverplichting in artikel 40, eerste lid, wordt opgemerkt.

Voorts wil de Kamer wijzen op mogelijke misverstanden in de uitvoeringspraktijk. Is voldoende zeker gesteld dat het regime inzake gegevensverstrekking aan derden-belanghebbenden niet ook op het verschaffen van informatie aan geregistreerde genots- of gebruiksgerechtigden met een zelfstandig inzagerecht op grond van de WPR zal worden toegepast? Het verdient wellicht aanbeveling om het onderscheid tussen deze categorieën gerechtigden in de toelichting nog wat verder aan te scherpen en daarbij de term inzagerecht voor de laatst bedoelde categorie te reserveren.

De Kamer vraagt hierbij tevens aandacht voor informatieverstrekking aan derden met een direct belang, met name derden die de status van genots- of gebruiksgerechtigde verwerven, maar (nog) niet als zodanig zijn geregistreerd. Zie artikel 28. Het kan toch niet zo zijn, dat een rechtsopvolger uitsluitend via de weg van dit artikel, nl. door middel van een verzoek om toezending van een voor bezwaar vatbare beschikking aan informatie komt, terwijl daarentegen een vormeloze informatieverstrekking op grond van artikel 40, tweede en derde lid, tot kostenvergoeding verplicht.

7. Gegevensverstrekking aan geregistreerden

Het inzagerecht van de geregisteerde genots- en gebruiksgerechtigde is – afgezien van de informatieplicht in de artikelen 24 e. v. – niet afzonderlijk in het voorstel geregeld. Wat de rechtspositie van de geregistreerde betreft is derhalve de hierop toegesneden regeling in de WPR onverkort van toepassing, zij het dat doel en strekking van de beoogde wet op enkele punten, zoals bijvoorbeeld in relatie tot het correctierecht, doorwerken in de normering op grond van de WPR. Indien de gegevensverzameling – partieel – niet onder de werkingssfeer van deze regeling zou vallen, kan een inzagerecht c. a. blijkens de jurisprudentie niettemin rechtstreeks worden geldend gemaakt mede op basis van de grondrechten, vervat in artikel 10 Grw. en artikel 8 EVRM.

De Kamer ziet graag de toelichting op dit punt aangevuld, in het bijzonder in relatie tot de positie van de derde-belanghebbende, en de toegelaten kostenvergoeding. Zie artikel 36 WPR en het daarop gebaseerde Tientjesbesluit (Stb. 1989, 281) in vergelijking met de mogelijkheid van kostenvergoeding in artikel 40, derde lid, van het voorstel.

8. Toezicht

Artikel 4, tweede lid, van de voorgestelde regeling draagt het toezicht op de waardebepaling en -vaststelling op aan de Raad voor de waardering van onroerende zaken. Ingevolge artikel 37, tweede lid, WPR berust het toezicht inzake de werking van de in het kader van de uitvoering van de wet gebruikte persoonsregistratie bij de Registratiekamer. Zie voorts de onderzoeksbevoegdheden van de Kamer in de artikelen 45 en 46 WPR.

Het is de Kamer niet duidelijk geworden in hoeverre de toezichthoudende taak van de Raad mede betrekking zou kunnen hebben op de in het wetsvoorstel bedoelde informatievoorziening. Van een eventuele samenloop van taken en bevoegdheden van Raad en Kamer ware in de toelichting melding te maken.

9. Geheimhouding

Terecht is in het voorstel de noodzaak aangenomen van een geheimhoudingsbepaling. In dit verband valt mede te denken aan de inschakeling van niet-ambtelijke taxateurs bij de waardebepaling jegens wie – ingevolge de artikelen 30, eerste en derde lid, en 37 – de persoonlijke levenssfeer in vergaande mate rakende administratieve verplichtingen kunnen gelden. De Kamer plaatst echter vraagtekens bij de tekst van het voorgestelde artikel 40, eerste lid.

In het kader van de belastingheffing door het Rijk geldt thans de specifieke geheimhoudingsregeling van artikel 67, eerste lid, van de Algemene Wet inzake Rijksbelastingen (AWR). Deze regeling geldt ingevolge artikel 281 van de gemeentewet eveneens voor gemeentelijke belastingambtenaren, terwijl artikel 10 van de Bevoegdhedenwet waterschappen die regeling tevens van toepassing verklaart op de heffing van waterschapslasten. Naar het oordeel van de Kamer valt niet in te zien waarom in het onderhavige wetsvoorstel niet – desgewenst via het van overeenkomstige toepassing verklaren daarvan – bij dit bestaande regime zou kunnen worden aangesloten. Uit een oogpunt van samenhang en consistentie in de wetgeving op fiscaal gebied verdient een dergelijke aansluiting sterk de voorkeur boven de thans voorgestelde regeling op basis van de modelgeheimhoudingsbepaling. In de visie van de Kamer zou artikel 67, tweede lid, AWR hetzij dienen te worden uitgesloten, hetzij door een uitputtende bregeling dienen te worden vervangen.

De stelling op p. 54 van het algemene deel van de toelichting, dat het voorgestelde artikel 40, eerste lid, dezelfde strekking heeft als artikel 67 is niet juist. Laatstgenoemde bepaling richt zich op een ieder met inbegrip van belastingambtenaren, terwijl de geheimhoudingsregeling in artikel 40 door verwijzing en incorporatie verschillende geheimhoudingsregimes naast elkaar doet bestaan en als zodanig materieel vooral een complementaire functie heeft. Daarbij komt dat deze laatste regeling alleen geldt voor gegevens waarvan het vertrouwelijke karakter een ieder duidelijk moet zijn en dus in de praktijk minder houvast en bescherming biedt.

De Kamer is zich overigens bewust van het feit dat bij de uitvoering van de voorgestelde regeling ook gegevens zullen worden betrokken die uit openbare bronnen afkomstig zijn en die ook voor niet-fiscale doeleinden worden gebruikt, zoals kadastrale gegevens enz. Deze omstandigheid dient naar het oordeel van de Kamer niet te leiden tot een verzwakking van het geheimhoudingsregime als geheel, doch zou wel aanleiding kunnen zijn voor een zekere differentiatie naar gegevenstype bij of krachtens de wet. Op basis van de toegezonden stukken heeft de Kamer zich over de uitwerking hiervan geen oordeel kunnen vormen.

Wat de voorgestelde regeling betreft signaleert de Kamer tenslotte nog, dat naar de letter genomen, de uitzondering in het tweede en derde lid van artikel 40, betreffende gegevensverstrekking aan derden-belanghebbenden, niet van toepassing is op belastingambtenaren en overige ambtenaren, terwijl de bedoeling overduidelijk een andere is. Het eerste lid van artikel 40 geldt immers niet voor een ieder die reeds uit anderen hoofde aan een geheimhoudingsplicht is onderworpen.

Op grond van het voorgaande is de Kamer van oordeel dat de regeling van de geheimhoudingsplicht in artikel 40 van het voorstel nadere bezinning behoeft.

10. Tot besluit

De Kamer geeft in overweging tekst en toelichting van het in concept ter advisering voorgelegde voorstel van Wet waardering onroerende zaken en de toelichting daarop in de hiervoor geadviseerde zin aan te passen.

Dit advies is vastgesteld door de Centrale Afdeling van de Registratiekamer op 12 juli 1991.

De Voorzitter van de Registratiekamer,
Mr. P. J. Hustinx