

Vertrouwen omhoog, WOZ-bezwaren omlaag

De jaarlijkse waardevaststelling voor onroerende zaken heeft voor veel gemeenten een grote hoeveelheid bezwaarschriften tot gevolg. Het aantal bezwaarschriften neemt weliswaar af, maar overschrijdt nog steeds de 200.000. De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Waarderingskamer deden onderzoek naar de mogelijkheden om dit aantal verder te beperken. Kwaliteit, inzicht en acceptatie zijn de pijlers waarop een goede uitvoering van de Wet WOZ stoelt.

mr.dr. Gerbrand van den Ban | Vereniging van Nederlandse Gemeenten



Belastingen

Jaarlijks stellen gemeenten de waarden van ruim 8,3 miljoen onroerende zaken vast door het verzenden van WOZ-beschikkingen aan burgers en bedrijven. Waarden die de overheid naast belastingheffing (OZB, waterschapshellingen, inkomsten-, vennootschaps- en erfbelasting) ook gebruikt voor controle op vastgoedfraude. Het is dus niet verwonderlijk dat de verzending van de WOZ-beschikkingen jaarlijks tot een forse stroom bezwaarschriften leidt. Weliswaar daalde het bezwaarpercentage van 7 procent in 1997 tot 2,7 procent in 2010, maar in de praktijk nemen gemeenten nog altijd meer dan 200.000 bezwaarschriften in heroverweging. Daarnaast blijkt uit de cijfers dat er grote verschillen bestaan tussen de bezwaarpercentages van individuele gemeenten.

Op zoek naar verklaringen voor de verschillen en de mogelijkheden tot verdere daling van het aantal bezwaren, hebben VNG en Waarderingkamer onderzoek gedaan naar ontwikkelingen rond en de omgang met bezwaarschriften bij WOZ-

Toenemend gebruik WOZ-waarde is erkenning van de kwaliteit.

beschikkingen. Daarbij is in een kwantitatief deelonderzoek bekeken of er relaties waarneembaar zijn tussen kenmerken van de gemeenten en het bezwaarpercentage. In een kwalitatief deelonderzoek met interviews en dossieronderzoek bij vijftien gemeenten is bekeken welke mogelijkheden er zijn om het percentage bezwaarschriften verder te laten dalen. In dit artikel worden belangrijkste ervaringen uit het onderzoek besproken.

De Wet WOZ

Met de invoering van de Wet WOZ wenste de wetgever zo veel mogelijk knelpunten weg te nemen op het terrein van de duidelijkheid, doelmatigheid en uitwisselbaarheid van waardegegevens bij de waardering van onroerende zaken door de overheid. Om deze doelen te bereiken, is sinds de introductie van de Wet WOZ veel geïnvesteerd in wetgeving en uitvoering. Zo is de oorspronkelijke vierjaarlijkse

herwaardering uitgegroeid tot een proces waarin jaarlijks een actuele marktwaarde voor alle onroerende zaken in Nederland wordt vastgesteld. De Wet WOZ is daarmee in bijna vijftien jaar uitgegroeid tot een volwassen overheidstaak. Uit het toenemende gebruik van de WOZ waarde binnen en buiten de overheid blijkt dat de erkenning van de kwaliteit van de taakuitoefening groeit, ook onder burgers en bedrijven. Dit is een prestatie waarop gemeenten met trots mogen terugkijken.

Het versturen van grote aantallen beschikkingen met een adres en een waarde, leidt onmiskenbaar tot veel, in verschijningsvorm gevarieerde reacties van de ontvangers. Globaal zijn deze reacties in te delen naar verzoeken om algemene inlichtingen, het opvragen van taxatieverslagen en het indienen van bezwaarschriften. Een exact beeld van de omvang van de reacties is niet beschikbaar; alleen het aantal bezwaarschriften wordt landelijk bijgehouden.

De afdoening van de bezwaarschriften vraagt nog steeds een wezenlijke investering van gemeenten. Uit de benchmark Uitvoeringskosten Wet WOZ 2009 blijkt dat circa 22 procent van de kosten is besteed aan de afdoening van bezwaar en beroep. Gelet op de grote aantallen, is de verwachting dat een verdere terugdringing van het aantal bezwaarschriften kan leiden tot een verdere kostenbesparing.

Kwaliteit, inzicht en acceptatie

De WOZ beschikking vormt het sluitstuk van de waardebeoordeling; een geminimaliseerde weerslag voor de direct belanghebbenden bij de onroerende zaak van een complex technisch proces. Een technisch proces dat zich buiten het gezichtsveld van de betreffende belanghebbenden heeft afgespeeld. Dit maakt dat de ontvanger van een WOZ beschikking zich een beeld moet vormen van het onzichtbare voorbereidende proces. Tegelijkertijd moet op basis van die beeldvorming een inschatting worden gemaakt of de uit-

Een goede WOZ-beschikking rust op kwaliteit, inzicht en acceptatie.

komst correct, of althans acceptabel, is voor de mogelijke financiële gevolgen die uit die waarde voortvloeien. Als die acceptatie ontbreekt, bestaat er een reële kans dat de ontvanger van de WOZ beschikking zich met een bezwaarschrift verzet tegen de vastgestelde waarde.

Uit het voorgaande komt naar voren dat een goede (lees: niet bestreden) WOZ beschikking, rust op drie pijlers: kwaliteit, inzicht en acceptatie.

De pijler 'kwaliteit' betreft voornamelijk de waardebeoordeling door de gemeente. Het betreft hier een intern gericht, complex technisch proces om de bandbreedte te bepalen waarbinnen de waarde in het economische verkeer zich bevindt. Om dit proces uit te voeren, moeten gemeenten beschikken over de juiste basisgegevens en analysetechnieken.

De pijler 'inzicht' betreft de uitleg van de vastgestelde waarde aan de burger. Het betreft hier een wisselwerking tussen burger en gemeente waarbij de gemeente laat zien welke gegevens en analysetechnieken er zijn gebruikt, en hoe het gebruik daarvan zich op correcte wijze vertaalt in de vastgestelde waarde. Met andere woorden: de gemeente laat zien hoe zij aan de waarde is gekomen.

De pijler 'acceptatie' betreft de wil van de individuele burger om de voor hem vastgestelde waarde en de daaruit voortvloeiende (financiële) gevolgen te aanvaarden. Het betreft hier een afweging die de gemeente niet kan sturen, maar hooguit kan proberen te beïnvloeden.

De drie pijlers staan niet op zichzelf, maar beïnvloeden elkaar over en weer. Om het vertrouwen van de burger te winnen, zal de gemeente gebruik moeten maken van goede gegevens en technieken. Maar een overheid kan nog zoveel investeren in de kwaliteit, zonder een duidelijke uitleg leidt die kwaliteit niet automatisch tot acceptatie. De belanghebbende staat immers buiten het taxatieproces en heeft geen zicht op de inhoud van de voorbereiding. Tegelijkertijd zal de bereidheid tot acceptatie bepalend zijn voor de investeringen in kwaliteit en inzicht. Een wantrouwende burger laten inzien dat de waarde correct is, vraagt meer uitleg en meer investeringen in kwaliteit.



Zeggingskracht bezwaarpercentages

Hiervoor is opgemerkt dat het terugdringen van het aantal bezwaarschriften kan leiden tot een kostenbesparing bij de uitvoering van de WOZ. Beperkt tot een relatie tussen bezwaarschriften en directe werkzaamheden, klopt deze aanname. Maar het is een misvatting om te denken dat gemeenten die minder bezwaarschriften hebben, al hun werkzaamheden goed op orde hebben en de WOZ daardoor goedkoper kunnen uitvoeren. De hiervoor beschreven pijlers laten immers zien dat een effectieve uitvoeringspraktijk met een laag percentage bezwaarschriften een balans vindt tussen kwaliteit, inzicht en acceptatie. Een verlaging van het bezwaarpercentage vergt een mix aan investeringen die pas op termijn effectief kunnen worden. Er zijn met deze investeringen geen snelle winsten te boeken.

Waarnemingen uit de onderzoeken

Geen verklarende verschillen tussen gemeenten

In het kwantitatieve deelonderzoek is onderzocht of er een samenhang bestaat tussen enerzijds het bezwaarpercentage van een gemeente, en anderzijds de kenmerken van het gemeentelijke objectenbestand en de demografische factoren. Zo is onder meer gekeken naar kenmerken van de gemeente die direct samenhangen met de WOZ-uitvoering (bijvoorbeeld de gemiddelde WOZ-waarde van de woningen), naar omstandigheden bij de WOZ-uitvoering (bijvoorbeeld de overgang naar een ander WOZ-administratiesysteem) en naar externe factoren (bijvoorbeeld het besteedbaar inkomen).

Uit de statistische analyses die met deze gegevens zijn uitgevoerd, is onvoldoende bewijs gevonden dat de geanalyseerde factoren daadwerkelijk het percentage ontvangen of gehonoreerde bezwaarschriften kunnen verklaren. Een regelmatig gehoord geluid in gemeenteland, dat bezwaarmakers vooral bestaan uit een groep ouderen, die hoger opgeleid zijn en die wonen in het duurdere segment, kan door de resultaten in dit onderzoek niet worden bevestigd.

Investerings in kwaliteit

De gemeenten hebben de afgelopen jaren vooral geïnvesteerd in de kwaliteit van het WOZ proces. Veel gemeenten hebben hun werkprocessen opnieuw bekeken en gestroomlijnd en er is geïnvesteerd in hulpmiddelen. Daarnaast werken de gemeenten aan (verdere) verbetering van de basisgegevens voor de waardering. Uit de interviews blijkt wel de investering in de personele organisatie een kritische factor blijft. Weliswaar is veel werk in huis gehaald om minder afhankelijk te zijn van leveranciers, maar tegelijkertijd is deze ontwikkeling ingegeven uit een oogpunt van kostenbesparing. Hierdoor zijn de vaak kleine afdelingen nog steeds kwetsbaar door uitval van personeel.

Uit het onderzoek komt naar voren dat gemeenten die vroegtijdig en gericht hebben geïnvesteerd in de kwaliteit van hun basisgegevens, in samenhang met investeringen in hulpmiddelen en kennis en vaardigheden van medewerkers, doorgaans met minder bezwaarschriften te maken hebben. Deze gemeenten blijken met een groter zelfvertrouwen de bezwaaren beroepsprocedures tegemoet treden.

Ook zetten deze gemeenten de informatie uit bezwaarschriften bewust in bij de permanente aanpassing en verbetering van de basisgegevens.

Investerings in inzicht

In tegenstelling tot de investeringen in de kwaliteit, verschilt de aandacht voor investeringen in het inzicht, sterk per gemeente. Dit is te verklaren uit de aard van de waardering, dat een zakelijk proces is waarbij van objecten afgeleide gegevens met een sterk technische werkwijze worden herleid tot een bedrag. De werkzaamheden zijn daardoor gericht op de kwaliteit van het interne proces en minder op naar buiten gerichte presentatie en communicatie. Dit wordt versterkt doordat de WOZ en belastinggegevens persoonsgegevens kunnen zijn waarvoor geheimhouding geldt. Daarnaast maakt de achtergrondinformatie over de burgers die voor de communicatie van belang kan zijn, geen deel uit van de basisgegevens voor kwalitatief goede waardering.

Voorlichting biedt mogelijkheden om burgers en bedrijven meer inzicht te geven in de totstandkoming van de vastgestelde waarde. Uit het onderzoek blijkt echter dat vooral de algemene voorlichting eerder afneemt dan toeneemt. Hierbij lijkt men er ten onrechte vanuit te gaan dat alle

**Verdere daling
bezwaarpercentage is
mogelijk, maar snelle
winsten zijn niet te
boeken.**

Belastingen

belanghebbenden inmiddels wel weten hoe de waardering wordt uitgevoerd. Maar ook de mogelijkheden voor individuele voorlichting, bijvoorbeeld met een taxatieverslag of een persoonlijke uitspraak op bezwaar, worden maar ten dele benut.

Grotere aandacht voor inzicht in waardebeoordeling biedt beste kansen voor effectievere uitvoering.

Bijzondere aandacht bij de voorlichting vraagt de toelichting op de WOZ paradox die voortvloeit uit de wijze waarop de WOZ beschikking de WOZ waarde presenteert. Deze presentatie wekt de indruk dat de waarde met een objectieve, rekenkundige benadering is vast te stellen op een exact bedrag. Niets is minder waar. De essentie van waarden is een zo nauwkeurig mogelijke benadering van de verwachte werkelijkheid. Dit maakt dat de uitkomst een bedrag is dat zich binnen een zekere bandbreedte van de werkelijkheid bevindt. Anders gezegd: binnen deze zekere bandbreedte bevinden zich verschillende bedragen die elk voor zich de waarde in het economische verkeer van de onroerende zaak (de WOZ waarde) kunnen zijn.¹ De contradictie die in het voorgaande schuilt, wordt in het onderzoek de WOZ paradox genoemd.

Investeren in acceptatie

Van de drie pijlers waarop een goede WOZ-beschikking rust, zal de acceptatie uiteindelijk tot daadwerkelijke vermindering van de bezwaarschriften leiden. Als de belanghebbende naar zijn gevoel of deskundigheid vindt dat de waarde aansluit bij de werkelijke waarde, zal hij geen gebruikmaken van de bezwaarmogelijkheid. Investeren in acceptatie is investeren in draagvlak voor de zorgvuldige wijze waarop gemeenten de waardering uitvoeren.

Zoals eerder al is aangegeven, zijn de drie pijlers tegelijkertijd communicerende vaten. Daarbij kan de WOZ praktijk de meeste invloed uitoefenen op de kwaliteit en het inzicht. De investeringen daarin zullen zeker bijdragen aan de acceptatie van de WOZ waarde. Tegelijkertijd zal de acceptatie van andere factoren afhankelijk

zijn, zoals het algemene beeld dat men heeft van de gemeente, de overheid of de samenleving. Concrete investeringen om die beeldvorming te beïnvloeden, zijn binnen het kader van het onderzoek niet voorhanden.

Kansen voor verdere daling bezwaarpercentage

Samen met de gedane investeringen in de kwaliteit zullen investeringen in het inzicht bijdragen aan een verdere acceptatie van de WOZ waarde en daarmee tot het terugdringen van het aantal bezwaarschriften. Wat de investeringen in het inzicht betreft, laat het onderzoek de volgende verbetermogelijkheden zien.

- De mate waarin de met de WOZ uitvoering belaste afdelingen een open houding aannemen, rust sterk op individuele initiatieven van de medewerkers binnen de afdeling. Soms kunnen deze medewerkers ook aansluiting vinden bij gemeentebrede initiatieven. Door de onbekendheid met de landelijk opgebouwde expertise over houding- en cultuurverandering, maakt men daarvan zelden gebruik. Het verdient aanbeveling om de WOZ afdelingen te coachen op het gebied van directe communicatie met belanghebbenden en te laten delen in interne gemeentebrede initiatieven.
- Uit het onderzoek blijkt een afnemende aandacht voor de algemene voorlichting over de waardebeoordeling, zoals die aanvankelijk door gemeenten werd gegeven. Gemeenten gaan daarmee ten onrechte voorbij aan het feit dat het werkproces de afgelopen jaren wezenlijk is veranderd en dat de groep belanghebbenden doorlopend wijzigt. Algemene voorlichting blijft dus van belang en door de nieuwe media zijn er mogelijkheden om die voorlichting in een modern jasje te steken.
- De waardeonderbouwing in het taxatieverslag vormt een wezenlijk onderdeel van de uitleg over de totstandkoming van de waarde. In 2010 zijn al initiatieven genomen om te komen tot een uitgebreider taxatieverslag. Deze initiatieven moeten zeker worden voortgezet.
- Belangrijke verbeterpunten zijn te behalen bij het benutten van een bezwaarprocedure. Een bezwaarschrift maakt zichtbaar aan welk inzicht het de belanghebbende ontbreekt om de kwaliteit van de WOZ beschikking juist in te schatten. Een bezwaarschrift biedt

Noodzaak om in WOZ te blijven investeren moet op de politieke agenda.

daarom een uitgelezen kans om, bijvoorbeeld in persoonlijk contact, die extra uitleg te geven. In het pionierproject *Prettig contact met de overheid* van het ministerie van Binnenlandse Zaken zijn hiervoor bruikbare ideeën getest.

- Uit het onderzoek blijkt dat uitspraken op bezwaar niet alleen onnodig juridisch zijn, maar door het gebruik van tekstblokken ook niet altijd ingaan op de kern van een naar voren gebrachte grief. Investeren in helder geschreven, op maat gemaakte uitspraken op bezwaar zullen eraan bijdragen dat de belanghebbende zich serieus genomen voelt. Ook zal het zijn inzicht in de vastgestelde waarde vergroten.

Samen met de gedane investeringen in de kwaliteit zullen de voorgestelde investeringen in het inzicht bijdragen aan een verdere acceptatie van de WOZ waarde en daarmee tot het terugdringen van het aantal bezwaarschriften. Dit vergt investeringen in hulpmiddelen en deskundige mensen, die in een tijd van krimpende gemeentelijke budgetten niet zonder slag of stoot zijn te realiseren. Tegelijkertijd moet worden bedacht dat het jaarlijkse contact met een goed lopende WOZ afdeling een uitgelezen kans biedt om het vertrouwen bij burgers en bedrijven in de gemeentelijke overheid te verstevigen. De noodzaak om verder te investeren, verdient dan ook met alle recht een plaats op de politieke agenda.

*De volledige tekst van het rapport **Bezwarenonderzoek Wet WOZ is digitaal beschikbaar** op www.vng.nl*

Noot

- 1 Een WOZ waarde bevindt zich niet per se onder of op het midden van de bandbreedte. De invulling die de Hoge Raad aan de waarde in het economische verkeer heeft gegeven, brengt namelijk met zich dat de WOZ waarde overeenkomt met de prijs die de meestbiedende koper bereid is te betalen voor de onroerende zaak. Deze prijs bevindt zich aan de bovengrens van de bandbreedte.