

Wetsvoorstel "Verbetering rechtsbescherming WOZ" leidt tot minder rechtsbescherming

C. Schaap

1. Inleiding

Met ingang van 1 oktober 2015 is de Wet WOZ gewijzigd in verband met de wijziging van het Woningwaarderingstelsel. De WOZ-waarde speelt sedertdien ook een rol bij de bepaling van de maximale huurprijs van sociale huurwoningen. Daardoor kunnen huurders belang hebben bij verlaging van de WOZ-waarde. Voorts ontstond een nieuw fenomeen: verhuurders van sociale huurwoningen kunnen belang hebben bij een verhoging van de WOZ-waarde. Tegengestelde belangen zijn daarmee mogelijk geworden.

Aan de achtergronden van de wetswijziging en de problemen die met ingang van 1 oktober 2015 zouden kunnen ontstaan is door J.A. Monsma, A.W. Schep en A.P. Monsma uitgebreid aandacht besteed in het Weekblad voor Fiscaal Recht. Hun pleidooi om de Wet WOZ meer bestuursrechtelijk in te richten is in de thans voor internetconsultatie gepubliceerde concept-wettekst en -toelichting overgenomen. Maar het concept gaat nog veel verder. Naar mijn smaak zelfs té ver.

Hierna zal ik eerst ingaan op de wijze van bekendmaking aan belanghebbenden van de bij beschikking vastgestelde WOZ-waarde. Vervolgens bespreek ik hoe het concept omgaat met 'nieuwe' belanghebbenden die niet in de gelegenheid zijn geweest om bezwaar te maken tegen de WOZ-beschikking. Daarmee komt het concept in strijd met art. 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM, zo zal ik betogen. Daarnaast ga ik nog kort in de op de beperking van de mogelijkheid tot ambtshalve vermindering van een vastgestelde WOZ-waarde. Ik sluit af met een korte conclusie.

2. Bekendmaking van de bij beschikking vastgestelde WOZ-waarde

Het concept kiest voor het stelsel van rechtsbescherming in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en spreekt daarom van een zaaksgebonden WOZ-beschikking die gericht is tot alle belanghebbenden en die voor alle betrokkenen bindend is nadat de beschikking onherroepelijk is komen vast te staan. In art. 3:41 Awb is voorgeschreven hoe een beschikking moet worden bekendgemaakt: door toezending of uitreiking aan alle belanghebbenden of, als dat niet mogelijk is, 'op een andere geschikte wijze'.

Zijn er meer eigenaren en/of gebruikers van een onroerende zaak, dan zijn zij allen belanghebbende. Art. 24 Wet WOZ houdt voor dat geval in dat volstaan kan worden met toezending van de beschikking aan één van de eigenaren en aan één van de gebruikers. Thans bepaalt art. 28 Wet WOZ dat mede-belanghebbenden aan wie de beschikking niet is toegezonden, alsnog om toezending kunnen vragen en daarmee een nieuwe bezwaartermijn kunnen creëren. Dat vindt het concept onwenselijk omdat het 'vanuit een oogpunt van rechtszekerheid belangrijker [is] geworden dat de WOZ-waarde zo snel mogelijk definitief komt vast te staan' (zie toelichting onder 3.1). Daartoe wordt art. 28 Wet WOZ geschrapt en is aan art. 24 een tiende lid toegevoegd, luidend: 'De beschikking wordt geacht te zijn bekendgemaakt indien die is toegezonden aan een van de personen, bedoeld in het derde lid.'

Dus met de toezending van een WOZ-beschikking aan een eigenaar vangt niet alleen de bezwaartermijn van die eigenaar aan, maar ook de bezwaartermijn van alle gebruikers. En sterker nog: met toezending van de beschikking aan een gebruiker vangt ook de bezwaartermijn van de eigenaar aan. Art. 24 lid 10 Wet WOZ staat daarmee op gespannen voet met art. 3:41 Awb. Als reden voor de gemaakte keuze wordt genoemd 'het praktisch uitvoerbaar houden van de Wet WOZ voor gemeenten en het beperken van een verhoging van de uitvoeringskosten voor gemeenten.' Ik heb begrip voor deze argumenten, maar ik vraag mij wel af waarom de belangen van betrokkenen daarvoor moeten worden opgeofferd. Is het werkelijk zo erg als een geschil over een WOZ-waarde nog in een later stadium dan na de eerste bekendmaking aan de orde wordt gesteld?

Degenen die geen WOZ-beschikking hebben ontvangen maar daarbij wel belang hebben, kunnen bij de gemeente een afschrift van de WOZ-beschikking vragen. Hoe weten zij dan dat er een WOZ-beschikking is bekendgemaakt? Het concept (zie toelichting onder 3.3.2) wijst erop dat WOZ-beschikkingen gewoonlijk binnen acht weken na 1 januari worden vastgesteld. Gemeenten kunnen daarover ook voorlichting geven, bijvoorbeeld in een huis-aan-huisblad. En een belanghebbende die eind februari geen beschikking heeft ontvangen, kan ook op internet kijken in het WOZ-waardeloket. Aldus is in deze gevallen volgens het concept kennelijk sprake van een bekendmaking op andere geschikte wijze, als bedoeld in het tweede lid van art. 3:41 Awb. Voor reguliere gevallen lijkt dit verdedigbaar en kan de huidige regeling voor mede-belanghebbenden in art. 28 Wet WOZ vervallen. Maar als de bekendmaking in afwijking van art. 24 lid 1 Wet WOZ op een later tijdstip plaatsvindt – dat mag zelfs gedurende drie jaar! – kan mijns inziens niet aan een belanghebbende aan wie geen beschikking is toegezonden, worden tegengeworpen dat hij niet op tijd in bezwaar is gekomen. Van een verwijtbaar verzuim kan in dat geval niet worden gesproken. Niet-ontvankelijkverklaring moet dan ingevolge art. 6:11 Awb achterwege blijven. De fictie van art. 24 lid 10 Wet WOZ mag aan de toepassing van die bepaling niet in de weg staan.

3. Nieuwe eigenaren en gebruikers: geen rechtsbescherming

De concept-toelichting stelt terecht (zie 3.5): personen voor wie de WOZ-waarde voor het betreffende jaar van invloed is op enige belastingheffing vallen onder de definitie van belanghebbende. Daaronder vallen ook degenen die nog niet belanghebbende waren op het moment van eerste bekendmaking van de WOZ-beschikking omdat zij pas op een later moment in het jaar belanghebbende zijn geworden. Thans kunnen nieuwe eigenaren en nieuwe gebruikers op de voet van art. 26 Wet WOZ een voor bezwaar vatbare WOZ-beschikking vragen. Dat art. vervalt in het concept. De fictie van art. 24 lid 10 Wet WOZ geldt ook voor nieuwe eigenaren en nieuwe gebruikers.

Waarom wordt aan een nieuwe eigenaar of gebruiker niet op verzoek een voor bezwaar vatbare beschikking toegezonden? Het concept geeft maar één reden: 'Vanuit een oogpunt van rechtszekerheid wordt het onwenselijk geacht als de WOZ-waarde later in het jaar opnieuw kan worden betwist.' En ook leidt het schrappen van art. 26 Wet WOZ tot vereenvoudiging. Aan die rechtszekerheid en vereenvoudiging worden de belangen van met name nieuwe eigenaren opgeofferd. De aanleiding voor het concept-wetsvoorstel, te weten mogelijk tegenstrijdige belangen, speelt hier niet echt een rol van betekenis. In vrijwel alle gevallen is er maar één belang: een lagere WOZ-waarde.

De concept-toelichting heeft voor de nieuwe eigenaar of gebruiker wel een oplossing voor het ontstane rechtstekort: 'Mocht de WOZ-waarde na verloop van tijd vaststaan, dan kan een potentiële nieuwe eigenaar of gebruiker daar kennis van nemen en dat gegeven, inclusief de daaraan te verbinden gevolgen voor dat jaar, meenemen bij de afweging over de te betalen prijs om eigenaar of gebruiker van de onroerende zaak te worden.' Moet een koper zijn bod echt laten afhangen van de gevolgen die aan een te hoge WOZ-waarde voor dat jaar zijn verbonden (bijvoorbeeld voor het eigenwoningforfait in de inkomstenbelasting), omdat hij door de fictie van art. 24 lid 10 Wet WOZ van zijn rechten is beroofd? En een gebruiker kan al helemaal niks onderhandelen. Juist een nieuwe huurder van een sociale huurwoning kan worden gedupeerd omdat de verhuurder dan een nieuwe huurprijs kan vaststellen waarin de WOZ-waarde maximaal wordt verdisconteerd.

Vergoelijkend zegt de concept-toelichting: 'Reeds in het volgende jaar kan de 'nieuwe' eigenaar of gebruiker desgewenst bezwaar maken tegen de voor dat jaar vast te stellen waarde.' Maar dat lost het rechtstekort voor het lopende jaar natuurlijk niet op.

4. *Nieuwe eigenaar en art. 21 lid 5 Successiewet 1956: strijd met Eerste Protocol*

Het voorstel om art. 26 Wet WOZ te laten vervallen heeft vooral gevolgen voor een erfgenaam die geconfronteerd wordt met een zijns inziens te hoge, maar onherroepelijk vaststaande WOZ-waarde van een geërfde woning. Die WOZ-waarde is bepalend voor de heffing van erfbelasting, waarvoor tarieven gelden van 10 tot 40 procent. Het belang is dan ook aanzienlijk groter dan bij andere heffingen waarvoor de WOZ-waarde wordt gebruikt.

De praktische regeling dat de WOZ-waarde voor de erfbelasting naar een ander tijdstip wordt bepaald dan het moment van overlijden, is door de Hoge Raad op zichzelf aanvaardbaar geacht (zie HR 21 februari 2014, nr. 13/00455, ECLI:NL:HR:2014:339, BNB 2014/126). Maar daaraan is uitdrukkelijk toegevoegd dat tegen de vaststelling van deze WOZ-waarde voor de erfgenaam met toepassing van art. 26 Wet WOZ rechtsmiddelen openstaan. Daarbij verwijst de Hoge Raad naar zijn eerdere arrest van 22 oktober 2010, nr. 08/02234, ECLI:NL:HR:2010:BL1943, BNB 2010/335 (Belastingblad 2010, p. 1524 m.nt. J.A. Monsma) – het 'Fierensmarge'-arrest. Onderdeel 3.4.2 van dat arrest luidt: "Artikel 1 van het [Eerste] Protocol [bij het EVRM] brengt mee dat elke maatregel die het ongestoorde genot van eigendom aantast, waaronder de heffing van belasting, vergezeld moet gaan van procedurele garanties die de betrokkene een redelijke mogelijkheid bieden tot effectieve betwisting van de rechtmatigheid van die maatregel (vgl. EHRM 24 november 2005, no. 49429/99, Capital Bank AD tegen Bulgarije, paragraaf 134, en HR 10 juli 2009, nr. 08/01578, LJV BG4156, BNB 2009/246)."

Door het vervallen van art. 26 Wet WOZ heeft een erfgenaam die geconfronteerd wordt met een onherroepelijk vaststaande WOZ-beschikking voor een door hem geërfde woning geen "procedurele garanties die de betrokkene een redelijke mogelijkheid bieden tot effectieve betwisting van de rechtmatigheid ervan" (vgl. BNB 2014/126, onderdeel 3.5.2). De conclusie moet daarom luiden dat het concept op dit punt een inbreuk maakt op art. 1 van het Eerste Protocol.

Het betoog dat een potentiële nieuwe eigenaar met de onherroepelijk vaststaande WOZ-beschikking rekening kan houden bij de afweging over de te betalen prijs, geldt uiteraard niet voor een erfgenaam. En de argumenten 'onwenselijk vanuit een oogpunt van rechtszekerheid' en 'vereenvoudiging doordat per kalenderjaar maar met één WOZ-waarde rekening hoeft te worden gehouden', vormen evenmin een geldige reden om belanghebbenden in strijd met art. 1 van het Eerste Protocol rechtsbescherming te ontnemen.

Kan de erfgenaam dan worden tegengeworpen dat de erfflater zich bij de WOZ-waarde heeft neergelegd? Art. 1 van het Eerste Protocol eist dat degene van wie geheven wordt (in dit geval de erfgenaam) een redelijke mogelijkheid tot effectieve betwisting wordt geboden. Bovendien lagen de belangen van de erfflater op een geheel ander vlak en heeft hij wellicht berust in de te hoge WOZ-waarde omdat het financiële belang voor hem slechts gering was. Hoe dan ook: dat kan gelet op art. 1 van het Eerste Protocol de rechten van de erfgenaam niet aantasten.

Aan de erfgenaam wordt in art. 21 lid 5 van de Successiewet 1956 nog wel de mogelijkheid geboden om te kiezen voor de waarde van het volgende kalenderjaar. Indien hij dan nog steeds eigenaar is van de woning, kan de erfgenaam in het volgende jaar bezwaar maken tegen de dan aan hem bekend

te maken nieuwe WOZ-waarde. Maar die nieuwe waarde kan door de algemene waarde-ontwikkeling van woningen hoger zijn dan die voor het vorige kalenderjaar. Dat is voor de erfgenaam een geldige reden om niet te willen kiezen voor dit alternatief. Bovendien kan voor de WOZ-waarde van het volgende kalenderjaar een nieuwe toestandspeldatum gelden door de toepassing van art. 18 lid 3 Wet WOZ omdat de geërfde woning inmiddels is verbouwd en niet meer in dezelfde staat verkeert als ten tijde van het overlijden. Het belang bij een juiste WOZ-waarde voor het kalenderjaar waarin de woning is verkregen blijft daarom bestaan.

Bij mijn weten wordt van de thans door art. 26 Wet WOZ geboden gelegenheid om een WOZ-beschikking te vragen betrekkelijk weinig, en in elk geval niet op oneigenlijke wijze gebruik gemaakt. De met het concept voorgestane 'verbetering rechtsbescherming WOZ' is niet gediend met de afschaffing van die mogelijkheid. In het te maken wetsvoorstel dient dan ook een voorziening te worden opgenomen om een WOZ-beschikking op diens verzoek aan een nieuwe belanghebbende bekend te maken met de mogelijkheid om daartegen rechtsmiddelen aan te wenden, mits dat verzoek niet onredelijk laat is ingediend. Dat verzoek zal in elk geval mogelijk moeten zijn voor een erfgenaam die een woning erft met een te hoge WOZ-waarde en die in verband met de gevolgen voor de toepassing van art. 21 lid 5 van de Successiewet 1956 gebruik wenst te maken van de mogelijkheid tot betwisting, waarop hij ingevolge art. 1 van het Eerste Protocol van het EVRM recht heeft. Gelet op de duidelijke overwegingen van de Hoge Raad in de hiervoor vermelde arresten BNB 2009/246, BNB 2010/335 en BNB 2014/126 valt te verwachten dat de rechter niet akkoord zal gaan met het heffen van erfbelasting op basis van een WOZ-waarde als de erfgenaam daartegen geen bezwaar heeft kunnen maken. De wetgever wil toch niet wachten tot de Hoge Raad hem achteraf terechtwijst ?

5. *Herziening van de WOZ-waarde*

In het voorgestelde art. 27 Wet WOZ worden twee bestaande regelingen samengetrokken: de mogelijkheid van ambtshalve vermindering (thans in art. 2 Uitvoeringsbesluit Wet WOZ) en de herzieningsbeschikking (het huidige art. 27 Wet WOZ). Ook hier bevat het concept, anders dan zijn naamsduiding belooft, niet een verbetering van de rechtsbescherming. Herziening kan plaatsvinden indien blijkt dat de waarde onjuist is vastgesteld en dit de belanghebbenden redelijkerwijs kenbaar is geweest. Daarvan is in elk geval sprake indien de vastgestelde WOZ-waarde ten minste 30 percent afwijkt van de werkelijke WOZ-waarde, aldus het concept.

Aan de mogelijkheid van ambtshalve vermindering is thans de voorwaarde verbonden dat de WOZ-waarde 20 percent (met een minimum van € 5000) te hoog blijkt te zijn geweest. Hoewel de tekst van het concept niet uitsluit dat ambtshalve vermindering ook bij een lager percentage dan 30 kan plaatsvinden, kan worden aangenomen dat een heffingsambtenaar enkel ambtshalve tot verlaging van de WOZ-waarde bereid zal zijn als de WOZ-waarde 30 percent te hoog blijkt te zijn geweest. Dus niet de huidige 20 percent. Dat is geen verbetering van de rechtsbescherming. Waarom wordt een bevredigend werkende regeling opgeofferd aan de rechtszekerheid? Tegengestelde belangen spelen toch vrijwel nimmer een rol in dit soort gevallen.

6. *Conclusie*

Anders dan de benaming "Wet verbetering rechtsbescherming WOZ" belooft, bevat het concept op tal van punten een verschraling van die rechtsbescherming. Dat gebeurt door de invoering van een fictie dat een WOZ-beschikking is bekendgemaakt aan alle belanghebbenden wanneer deze aan één van hen is toegezonden. Voorts bevat het concept een omissie bij nieuwe eigenaren en gebruikers die van hun rechtsbescherming worden beroofd. Dat geldt het meest voor erfgenamen die via art. 21 lid 5 Successiewet 1956 met een onherroepelijk vaststaande WOZ-beschikking worden geconfronteerd. Dat zij geen recht van bezwaar hebben is in strijd met art. 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM en rechtens onaanvaardbaar. Tenslotte bevat ook de herzieningsregeling niet een verbetering maar een verslechtering van de rechtsbescherming. Het concept kan en moet dus beter!