

ONDERZOEKSRAPPORT

Uitvoering van de Wet WOZ in Amsterdam

Goed op waarde geschat?

juni 2012

Rekenkamer Amsterdam



ONDERZOEKSRAPPORT

Uitvoering van de Wet WOZ in Amsterdam

Goed op waarde geschat?

juni 2012

Leeswijzer

Voor u ligt het onderzoeksrapport van de Rekenkamer Amsterdam ('de rekenkamer') van het onderzoek naar de waardering van onroerende zaken (WOZ). De rekenkamer voerde haar onderzoek uit aan de hand van de volgende centrale probleemstelling.

In hoeverre voert de gemeente Amsterdam de Wet WOZ adequaat uit ten aanzien van de in Amsterdamse gelegen onroerende zaken?

Voor de beantwoording van deze probleemstelling zijn de verschillende processen van de Wet WOZ nader onderzocht. De centrale onderzoeksvraag is onderverdeeld in verschillende onderzoeksvragen. Allereerst wordt in het onderzoek voor de drie deelprocessen nagegaan of ze adequaat worden uitgevoerd.

1. In hoeverre worden de deelprocessen waardebeoordeling, behandeling bezwaarschriften en gegevensbeheer rechtmatig, doeltreffend en doelmatig uitgevoerd?

Bij de volgende vier onderzoeksvragen gaat het vooral over de samenhang tussen de deelprocessen en daarmee om oordelen in termen van doeltreffendheid en doelmatigheid over de uitvoering van de Wet WOZ als geheel.

Doeltreffendheid

2. In hoeverre wordt bij het streven naar een zo correct mogelijke waardebeoordeling aandacht besteed aan de *informatie, die ontleend kan worden aan andere deelprocessen*, zoals de door de gemeente ontvangen bezwaarschriften tegen de WOZ-beschikking?
3. In hoeverre wordt de Wet WOZ zodanig uitgevoerd dat de WOZ-beschikking kan rekenen op *voldoende acceptatie* bij de burger?

Doelmatigheid

4. In hoeverre weet de gemeente wat bij de uitvoering van de Wet WOZ de kritische succesfactoren zijn en heeft de gemeente zicht op de *kosteneffectiviteit* van de verschillende deelprocessen?
5. In hoeverre wordt door de gemeente het *vooroverleg* op een juiste en zorgvuldige manier ingezet om de doelmatigheid van de uitvoering van de Wet WOZ te vergroten?

Het volledige rapport bestaat uit twee delen: het bestuurlijke rapport en het onderzoeksrapport. In het bestuurlijke rapport staan de belangrijkste bevindingen en de conclusies en aanbevelingen. Het onderzoeksrapport bevat in detail de bevindingen en de beantwoording van de onderzoeksvragen. De bijlagen van het onderzoeksrapport kunt u vinden op de website www.rekenkamer.amsterdam.nl.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
1.1	Aanleiding onderzoek	7
1.2	Enkele feiten over de WOZ	8
1.3	Afbakening van het onderzoek: wat niet?	9
1.4	Afbakening van het onderzoek: afstemming met de ombudsman	10
1.5	Afbakening van het onderzoek: wat wel?	11
1.6	Probleemstelling, onderzoeksvragen en beoordelingskader	12
1.7	Doel van het onderzoek	14
1.8	Leeswijzer	14
2	Waardebepaling	17
2.1	Beoordelingskader	17
2.2	Waardebepaling in Amsterdam	18
2.3	Modelmatig waarderen en gesignaleerde risico's	21
2.4	Vooroverleg	25
2.5	Waardevaststelling	28
2.6	Conclusie	31
3	Bezwaar	33
3.1	Beoordelingskader	33
3.2	Een terugblik op de bezwaarafhandeling door de DBGGA	34
3.3	De huidige (vernieuwde) werkwijze bezwaarafhandeling	35
3.4	Historische gegevens blijven onbenut	39
3.5	Conclusie	40

4	Gegevensbeheer	41
4.1	Beoordelingskader	41
4.2	Bijhouden van objectkenmerken	42
4.3	Basisregistratie WOZ (BR WOZ)	43
4.4	Conclusie	47
5	Grip op kosten en samenhang in processen	49
5.1	Beoordelingskader	49
5.2	Efficiëntie	52
5.3	Kosteneffectiviteit	57

De onderstaande bijlagen kunt u vinden op de website www.rekenkamer.amsterdam.nl.

Bijlage 1 - (Achtergrond) informatie

Bijlage 2 - Lijst met geraadpleegde personen

Bijlage 3 - Overzicht toezichtinstrumenten waarderingskamer

Bijlage 4 - Overzicht speerpunten waarderingskamer 2010 t/m 2012

Bijlage 5 - Resultaten bestandsanalyse Bezwaren WOZ

1 Inleiding

De Rekenkamer Amsterdam (rekenkamer) heeft onderzoek gedaan naar de uitvoering van de Wet Waardering Onroerende Zaken (Wet WOZ) door de gemeente Amsterdam. In dit inleidende hoofdstuk gaan wij achtereenvolgens in op de aanleiding voor het onderzoek, de afbakening en reikwijdte, de probleemstelling en de bijbehorende onderzoeksvragen en beknopt op het door ons gehanteerde beoordelingskader. Het hoofdstuk sluit af met een korte toelichting op de opbouw van ons rapport.

1.1 Aanleiding onderzoek

De rekenkamer heeft in haar onderzoeksprogramma 2011 aangekondigd na te zullen gaan in welke mate de gemeente Amsterdam waarborgt dat voor alle onroerende zaken op haar grondgebied *een juiste WOZ-waarde wordt bepaald en formeel kenbaar wordt gemaakt*. Bij de keuze voor dit onderzoeksonderwerp hebben de volgende criteria een rol gespeeld:

- maatschappelijk belang;
- financieel belang.

Maatschappelijk belang

Iedere eigenaar of (hoofd)gebruiker van een huis, bedrijfsobject of andere onroerende zaak die belasting betaalt, krijgt te maken met de Wet WOZ. Deze wet vormt niet de grond waarop de belastingen worden opgelegd, maar regelt alleen de waardebepaling en de waardevaststelling (taxatie) van onroerende zaken, de wijze waarop deze taxatie aan belanghebbenden (via een beschikking) wordt bekend gemaakt en hoe belanghebbenden hiertegen in bezwaar kunnen gaan. Verschillende belastingwetten en -verordeningen hanteren de WOZ-waarde als maatstaf van heffing. Eigenaren en gebruikers van onroerende zaken in Amsterdam krijgen daardoor regelmatig belastingaanslagen die gebaseerd zijn op de WOZ-waarde. Daarnaast speelt de WOZ-waarde steeds meer een rol bij niet-fiscale doeleinden zoals fraudebestrijding, (tweede) hypotheek en verzekeringen.

Financieel belang

Van het totaal van € 249,4 miljoen dat de gemeente Amsterdam aan netto belastinginkomsten in 2010 heeft geïnd, bestaat 63% uit belastingen (Onroerende Zaak Belasting en Roerende-Ruimte) die gebaseerd zijn op de WOZ-waarde. De uitvoering door de gemeente Amsterdam van de Wet WOZ brengt aanzienlijke uitvoeringskosten met zich mee. De gemeente Amsterdam heeft in 2010 € 6,5 miljoen aan kosten moeten maken om de Wet WOZ uit te kunnen voeren. Deze 'uitvoeringskosten WOZ' vormen 20% van de totale lasten (€ 36,4 miljoen) die de Dienst Belastingen Gemeente Amsterdam (de DBGA) in haar jaarrekening 2010 verantwoordt. Dit beeld komt volgens de jaarlijkse benchmark van de landelijke toezichthouder overeen met het overgrote deel van de Nederlandse gemeenten.

1.2 Enkele feiten over de WOZ

In de eerste acht weken van ieder kalenderjaar dienen de gemeenten volgens de Wet WOZ de waarden vast te stellen van alle onroerende zaken en officieel bekend te maken. De WOZ-waarde is niet alleen bepalend voor de belastingen die gemeenten heffen. Ook de rijksoverheid en de waterschappen gebruiken de door de gemeente vastgestelde WOZ-waarde als basis voor hun heffingen.¹ Daarnaast kunnen burgers de WOZ-waarde ook gebruiken als basis voor het aanvragen van een hypotheek of om een verzekering af te sluiten. In Amsterdam is de DBGA verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet WOZ. De Waarderingskamer (waarderingskamer) is een onafhankelijk orgaan dat controleert of alle gemeenten de Wet WOZ volgens de voorgeschreven regels uitvoeren. Het Ministerie van Financiën (ministerie) is politiek verantwoordelijk voor de waarderingskamer.² In bijlage 1A is meer achtergrondinformatie over de Wet WOZ te vinden.

Amsterdam is de gemeente met landelijk gezien het grootste aantal WOZ-objecten. Uit tabel 1.1, waarin de aantallen WOZ-objecten over de jaren 2006 tot en met 2011 zijn opgenomen, blijkt dat er sprake is van een lichte groei.

Tabel 1.1 - Aantal WOZ-objecten (exclusief sluimerende objecten³) per 1-1 van het betreffende jaar

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Aantal WOZ-objecten	432.467	433.179	436.438	439.748	445.087	445.401

Lang niet alle WOZ-objecten zijn eigen woningen. Figuur 1.1 geeft een overzicht van de situatie in 2011. Van het totaal aantal WOZ-objecten in 2011 bestaat ongeveer 400.000 objecten uit woningen. Ruwweg de helft hiervan (200.000) is eigendom van woningcorporaties, een kwart (100.000) is eigendom van personen die de woning niet zelf gebruiken (zoals particuliere beleggers) en een kwart (100.000) betreft eigen woningen. Dus slechts 25% woningen in Amsterdam zijn zogenaamde eigen woningen. Landelijk gezien ligt dit gemiddelde op 55%.

¹ Het eigenwoningforfait voor het bepalen van het belastbare inkomen in het kader van box 1 van de inkomstenbelasting (de tot hoofdverblijf dienende eigen woning) en de vermogensrendementsheffing van andere woningen in het kader van box 3 van de inkomstenbelasting.

Waterschapsbelasting die in Amsterdam door Waternet wordt geheven.

De schenk- en erfbelasting met betrekking tot woningen (Successiewet 1956).

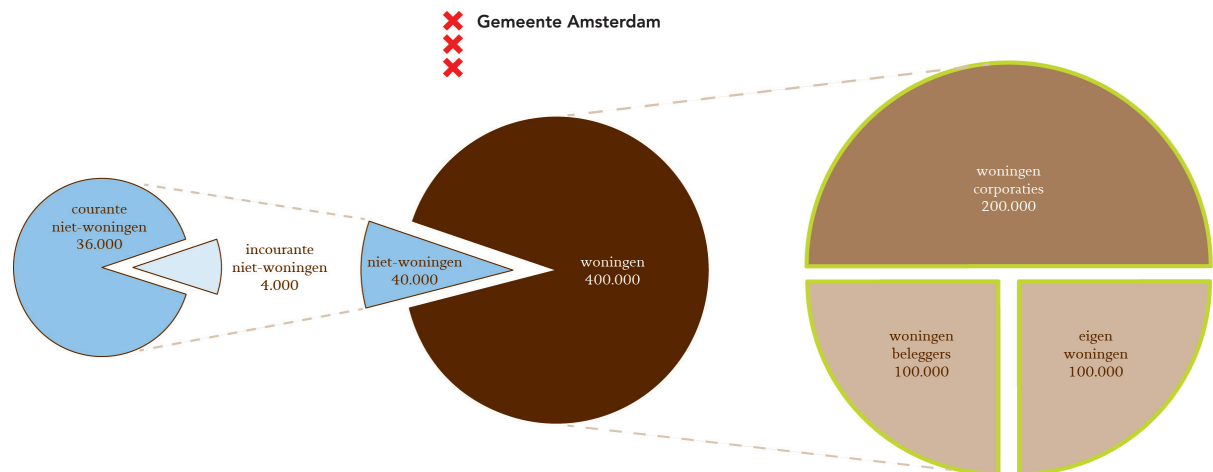
De vennootschapsbelasting/inkomstenbelasting van ondernemers waar het gaat om de afschrijving van bedrijfspanden.

² Het ministerie van Financiën houdt toezicht op het functioneren van de waarderingskamer zoals vastgelegd in het 'Toezichtarrangement waarderingskamer' van juni 2010.

³ Het sluimerende object legt vast welke kadastrale oppervlakte niet afzonderlijk kan worden toegekend aan een WOZ-object. Sluimerende WOZ-objecten hebben bijvoorbeeld betrekking op de ondergrond van een complex met flatwoningen of op de ondergrond van een bedrijfs-verzamelgebouw.

Overigens ziet de DBGA een WOZ-object als een eigen woning wanneer in de basisadministratie WOZ dezelfde persoon als eigenaar en gebruiker staat geregistreerd. Het kan echter voorkomen dat van een echtpaar met een koopwoning de ene partner als eigenaar en de andere partner als gebruiker staat geregistreerd. In dat geval wordt de woning niet als eigen woning meegeteld. Andere voorbeelden zijn woningen in een niet-gesplitst pand die in het bezit zijn van meerdere eigenaren die gezamenlijk de hypotheek betalen. In het woningareaal volgens de Wet WOZ wordt dus een aantal woningen niet als eigen woning bezit geteld die dat volgens de interpretatie van de bewoners zelf wel zouden zijn.

Figuur 1.1 - WOZ-areaal in de gemeente Amsterdam



Het figuur laat ook zien dat van de niet-woningen (ongeveer 40.000 in 2011), 10% hiervan als niet courant worden bestempeld.

1.3 Afbakening van het onderzoek: wat niet?

Het onderzoek gaat niet over de belastingheffing op grond van de WOZ-waarden en dus ook niet over de vraag of de WOZ-waarde op een juiste wijze wordt vertaald in een heffing voor de onroerende zaakbelasting (OZB).⁴

De basisregistratie WOZ (BR WOZ) maakt vanaf 1 januari 2009 onderdeel uit van het landelijke stelsel van basisregistraties. Een basisregistratie zorgt er voor dat gegevens in beginsel eenmaal worden verzameld en vervolgens meermalig worden gebruikt. Eerder

⁴ De gemeente Amsterdam hanteerde de afgelopen jaren het uitgangspunt (Bestuursakkoord stad en stadsdelen 2006 - 2010) dat de jaarlijkse totale Amsterdamse OZB-opbrengst gelijk blijft. Een stijging van de WOZ-waarde wordt via een lager OZB-tarief gecompenseerd. Hierdoor stijgt niet de lastendruk voor burgers door stijgende WOZ-waarden. Omgekeerd kan een daling van WOZ-waarden er toe leiden dat het OZB-tarief wordt verhoogd om een gelijkblijvende OZB-opbrengst te garanderen.

deed de rekenkamer al onderzoek naar de invoering van de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) door de gemeente Amsterdam.⁵ De wijze waarop Amsterdam invulling geeft aan de rol van bronhouder van de BR WOZ zal met aanzienlijk minder diepgang worden onderzocht.

Om een goed beeld te krijgen van de uitvoering van de Wet WOZ zijn de werkprocessen en de interne organisatie van de DBGA onderzocht. Het onderzoek beoogde echter niet een totale (bedrijfseconomische) doorlichting te geven van de bedrijfsvoering van de DBGA.

In het onderzoek is uitgebreid ingegaan op de waardebeoordeling en -vaststelling. Dat wil echter niet zeggen dat we het werk van de waarderingskamer hebben overgedaan. De waarderingskamer houdt toezicht op het systeem van waardebeoordeling dat gemeenten hanteren en steunt daarbij op de interne verantwoording over de rechtmatige en correcte uitvoering van hun processen van de gemeenten zelf.⁶ Nadere controles gebeuren op basis van risico-inschattingen en op hoofdlijnen. De rekenkamer heeft de mogelijkheid om meer diepgaand onderzoek te verrichten naar de Amsterdamse situatie. Daarbij hebben we het systeem van waardebeoordeling echter min of meer als een gegeven beschouwd.

1.4 Afbakening van het onderzoek: afstemming met de ombudsman

In gezamenlijk overleg met de rekenkamer heeft ook de Gemeentelijke Ombudsman (ombudsman) aandacht besteed aan de uitvoering van de Wet WOZ in Amsterdam. De ombudsman heeft zich in zijn rapport primair gericht op de (afhandeling van) bezwaar- en beroepschriften tegen WOZ-beschikkingen.⁷ Het proces van 'afhandeling van de bezwaarschriften' is ook voor ons onderzoek relevant omdat het (wettelijk gezien) integraal onderdeel uitmaakt van het WOZ-proces. Anders dan de ombudsman hebben we echter niet de behandeldossiers zelf onderzocht.

⁵ Rapport "Basisregistraties Adressen en Gebouwen, een aaneenschakeling van processen, juni 2011. Zie ook bijlage 1C, voor meer gedetailleerde informatie over basisregistraties.

⁶ Strategiedocument waarderingskamer 2010-2015, waarderingskamer, 20 november 2009. De waarderingskamer moet zich beperken tot hoofdlijnen en controles op basis van risico-inschattingen omdat de waarderingskamer (in 2011) met een aantal van 14 leden ondersteund door een secretariaat van 19 medewerkers, toezicht moest houden op de uitvoering van de Wet WOZ door alle 418 gemeenten. Meer informatie over het toezicht van de waarderingskamer is te vinden in bijlage 1, onderdeel 2 'Toezicht op de uitvoering van de Wet WOZ'.

⁷ Rapport Gemeentelijke Ombudsman "Wat is het waard?, afhandeling van WOZ-bezwaren deugt niet", maart 2012.

Om te voorkomen dat dezelfde informatie op verschillende momenten aan dezelfde functionarissen van de DBGA zou worden gevraagd hebben de rekenkamer en de ombudsman een deel van de verzameling van onderzoeksgegevens samen uitgevoerd. Daarnaast heeft de rekenkamer sommige van haar onderzoeksresultaten al versneld openbaar gemaakt zodat de ombudsman er naar kon verwijzen in zijn rapport.⁸ De samenwerking tussen de rekenkamer en de ombudsman was niet gericht op een gezamenlijk onderzoeksrapport. Daarvoor waren reikwijdte en diepgang te verschillend.

1.5 Afbakening van het onderzoek: wat wel?

De waarderingskamer heeft de afgelopen jaren naar aanleiding van het toezicht in Amsterdam onder andere geconcludeerd dat de DBGA aandacht moet blijven besteden aan de verbetering van de afhandeling van bezwaarschriften. Zij heeft vanaf 2007 de DBGA regelmatig gevraagd extra aandacht te schenken aan het bewaken van de planning voor de afhandeling van de bewaarschriften. Daarnaast heeft zij in 2009, 2010 en 2011 geconstateerd dat de kwaliteit van de objectkenmerken beter moet.

In ons onderzoek zullen we aan beide zaken uitgebreid aandacht besteden. Het proces van de afhandeling van bezwaarschriften zal onderzocht worden door een analyse te maken van de binnengekomen bezwaarschriften in de afgelopen jaren. Bij gegevensbeheer richten wij ons vooral op de BR WOZ en het verplichte gebruik van andere basisregistraties. Gezien de resultaten van ons onderzoek naar de BAG waaruit bleek dat het college de invoer van de BAG heeft onderschat, hebben wij hiervoor gekozen. Wij besteden daarbij aandacht aan de aansluiting op de basisregistraties adressen en gebouwen (BAG) en de Landelijke Voorziening WOZ (LV WOZ). Het aantal bezwaarschriften wordt niet alleen beïnvloed door de kwaliteit van het gegevensbeheer maar ook door het proces van waardebeoordeling. Daarom wordt ook dat proces onderzocht.

Bovendien hebben wij er voor gekozen om onderzoek te doen naar risico's en kansen waar de waarderingskamer de afgelopen jaren geen expliciete aandacht aan heeft besteed. Allereerst gaat het daarbij om grip op kosten. Besef van de relaties tussen kosten, kwaliteit van deelprocessen en de totale kwaliteit van de uitvoering van de Wet WOZ is belangrijk, omdat dit de DBGA in staat stelt de doelmatigheid te vergroten. Dit is zeker relevant omdat DBGA in de periode 2012-2014 en bezuinigingsopdracht heeft van in totaal € 4 miljoen.

Een tweede aandachtspunt is het vooroverleg. De DBGA voert gesprekken met verschillende (gemachtigden van) belanghebbenden over het areaal en de daarvoor vastgestelde waardering van hun WOZ-objecten. Het gaat daarbij om objecten met een grote financiële belastingopbrengst waarvoor de DBGA zo veel mogelijk afstemming bereikt voordat de WOZ-beschikkingen voor het jaar erop verstuurd gaan worden.

⁸ De resultaten zijn openbaar gemaakt in het document *Resultaten bestandsanalyse Bezwaren WOZ* op 28 maart 2012 via onze website: www.rekenkamer.amsterdam.nl/contentfiles/WOZ_bestandsanalyse_tekst4.pdf (zie ook bijlage 5). Dit document bevat alleen resultaten waarbij geen nadere toelichting nodig is en die nuttig waren voor de rapportage van de ombudsman.

Met vooroverleg beoogt de DBGA bezwaarschriften zoveel mogelijk te voorkomen en de OZB zo goed mogelijk te kunnen innen. We kunnen ons voorstellen dat dit bijdraagt aan een meer doelmatig proces en zullen vanuit dat perspectief het nut van het vooroverleg onderzoeken. Daarbij zal ook aandacht worden besteed aan de zorgvuldigheid van het proces. Dat lijkt zinvol gezien de hoogte van de bedragen die met vooroverleg gemoeid zijn en het feit dat er sprake is van een beperkte selectie van betrokken belanghebbenden.⁹

Tot slot maar zeker niet in de laatste plaats zullen we in het onderzoek nagaan in hoeverre de DBGA oog heeft voor de onderlinge samenhang tussen de verschillende WOZ-processen. Dit omdat de kwaliteit van ieder afzonderlijk deelproces van invloed kan zijn op een ander proces en daarmee op de kwaliteit van het totaal.

Samenvattend zullen we dus ingaan op de deelprocessen:

1. waardebepaling,
2. afhandeling van bezwaren,
3. gegevensbeheer en
4. de samenhang tussen deze processen.

Daarbij zal in ieder geval ook aandacht worden besteed aan

- het vooroverleg en
- de kosten van de verschillende WOZ-deelprocessen.

De hierboven genoemde aandachtspunten vormen de basis voor de geformuleerde probleemstelling en onderzoeksvragen die in de volgende paragraaf aan bod komen.

1.6 Probleemstelling, onderzoeksvragen en beoordelingskader

De centrale vraag in dit onderzoek is:

In hoeverre voert de gemeente Amsterdam de Wet WOZ adequaat uit ten aanzien van de in Amsterdam gelegen onroerende zaken?

De centrale onderzoeksvraag is onderverdeeld in verschillende onderzoeksvragen.¹⁰ Allereerst wordt in het onderzoek voor de drie hiervoor onderscheiden deelprocessen nagegaan of ze adequaat worden uitgevoerd.

⁹ De waarderingskamer heeft de rekenkamer laten weten dat zij wel een aantal checks in haar toezichtstelsel heeft ingebouwd dat ervoor moet zorgen dat het vooroverleg over feiten gaat en voorkomen dat het vooroverleg tot een onderhandelingsoverleg verwordt. De waarderingskamer draagt deze 'norm' uit. Bronnen: verslag gesprek van rekenkamer met waarderingskamer op 16 januari 2012 en reactie van waarderingskamer op de Nota van Bevindingen.

¹⁰ Met oog op de leesbaarheid zijn de vragen iets anders geformuleerd en geordend dan in de onderzoeksopzet. Dat heeft te maken met het feit dat we in de loop van het onderzoek nog meer oog hebben gekregen voor het belang van het bewaken van de samenhang tussen de verschillen deelprocessen. Het onderzoeksrapport is daar nu meer naar toegeschreven. De andere ordening en iets andere formulering van de vragen wil niet zeggen dat er sprake is geweest van echt andere aandachtspunten en invalshoeken bij het onderzoek. Het is vooral een kwestie van een andere presentatie.

Algemene onderzoeksvragen deelprocessen

1. In hoeverre worden de deelprocessen waardebeoordeling, behandeling bezwaarschriften en gegevensbeheer rechtmatig, doeltreffend en doelmatig uitgevoerd?

Het feit dat we bij elk deelproces deze drie aspecten aan de orde stellen, wil niet zeggen dat alle drie de aspecten even grondig zijn onderzocht. Op de achterliggende redenen - die er kort op neerkomen dat ook anderen zich hiermee al bezig hebben gehouden - is bij de afbakening van het onderzoek in de vorige drie paragrafen al uitgebreid ingegaan.

Bij de volgende vier onderzoeksvragen gaat het vooral over de samenhang tussen de deelprocessen en daarmee om oordelen in termen van doeltreffendheid en doelmatigheid over de uitvoering van de Wet WOZ als geheel.

Doeltreffendheid

2. In hoeverre wordt bij het streven naar een zo correct mogelijke waardebeoordeling aandacht besteed aan de *informatie, die ontleend kan worden aan andere deelprocessen*, zoals de door de gemeente ontvangen bezwaarschriften tegen de WOZ-beschikking?
3. In hoeverre wordt de Wet WOZ zodanig uitgevoerd dat de WOZ-beschikking kan rekenen op *voldoende acceptatie* bij de burger?

Doelmatigheid

4. In hoeverre weet de gemeente wat bij de uitvoering van de Wet WOZ de kritische succesfactoren zijn en heeft de gemeente zicht op de *kosteneffectiviteit* van de verschillende deelprocessen?
5. In hoeverre wordt door de gemeente het *vooroverleg* op een juiste en zorgvuldige manier ingezet om de doelmatigheid van de uitvoering van de Wet WOZ te vergroten?

Beoordelingskader

Bij het beoordelingskader is gebruik gemaakt van:

- toepasselijke wet- en regelgeving (Wet WOZ),
- (waardering)instructie van de waarderingskamer en
- zelf opgestelde normen.

Naast de Wet WOZ is een aantal andere wetten van toepassing, waaronder de Gemeentewet, de Algemene Wet Bestuursrecht en de Algemene Wet inzake Rijksbelastingen.

In het onderzoek zijn de normen per proces uitgewerkt. Die uitwerking is terug te vinden in het begin van het hoofdstuk waarin het proces wordt behandeld.

1.7 Doel van het onderzoek

Met dit onderzoek streeft de rekenkamer meerdere doelen na. Allereerst willen wij natuurlijk de centrale onderzoeksvraag beantwoorden die hiervoor is behandeld. Deze beantwoording moet leiden tot aanbevelingen waarmee de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van de uitvoering van de Wet WOZ kan worden verbeterd.

De waardebepaling is een complex technisch proces dat zich voornamelijk buiten het gezichtsveld van belanghebbenden afspeelt. Landelijk onderzoek laat zien, dat het vertrouwen in de uitvoering van de Wet WOZ laag is en dat er niet altijd voldoende inzicht en acceptatie is bij belanghebbenden.¹¹ Goede algemene voorlichting is daarom ook een doel van onderzoek. Daarom wordt in de bijlage 1 achtergrondinformatie gegeven over de Wet WOZ, de waarderingskamer en (het stelsel van) basisregistraties.

De afgelopen jaren zijn er bij meerdere instanties (waaronder de ombudsman) en individuen (waaronder raadsleden) onduidelijkheden ontstaan over het aantal bezwaar- en beroepprocedures en de doorlooptijden van de afwikkeling van de bezwaarschriften. Onze bestandsanalyse, die ingaat op de (afwikkeling van) bezwaar- en beroepsprocedures door de DBGA in de periode 2006 tot en met 2011, is bedoeld om hierover meer duidelijkheid te verschaffen.¹²

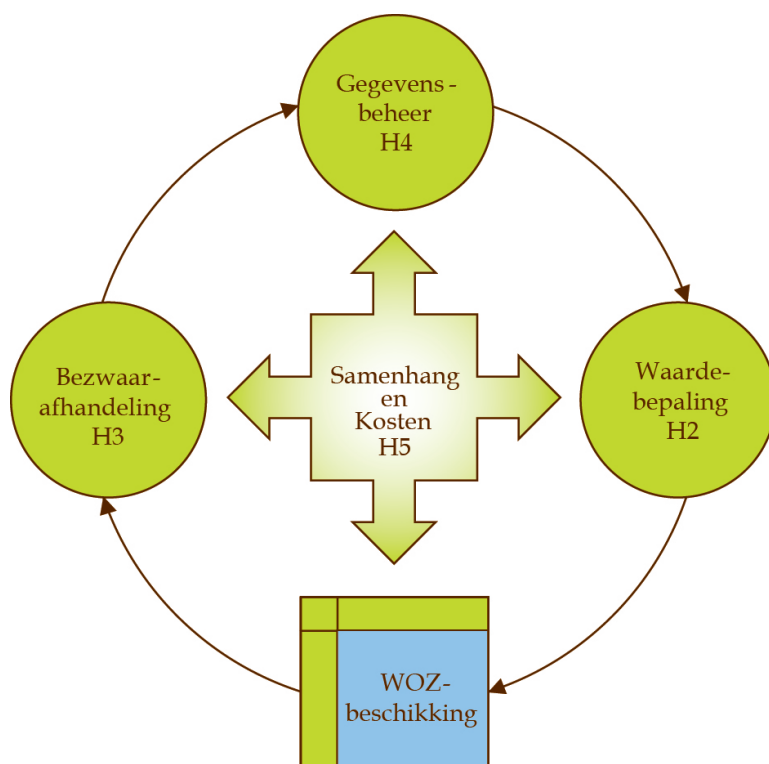
1.8 Leeswijzer

Het onderzoeksrapport volgt de deelprocessen die hiervoor zijn geïntroduceerd. Het proces 'waardebepaling' komt aan bod in hoofdstuk 2, daarbij wordt ook aandacht besteed aan het vooroverleg. Voor de lezer die niet geheel bekend is met de verschillende waarderingstechnieken is het raadzaam om eerst bijlage 1, onderdeel 1 'De Wet WOZ' te lezen alvorens aan hoofdstuk 2 te beginnen. In hoofdstuk 3 wordt het proces bezwaar-afhandeling behandeld. Vervolgens gaan wij in hoofdstuk 4 in op het proces van gegevensbeheer, waarvan de BR WOZ onderdeel uitmaakt. Tot slot behandelen we in hoofdstuk 5 het onderdeel samenhang tussen de deelprocessen. In dat hoofdstuk gaan wij ook in op het kostenaspect.

¹¹ TNS-NIPO-onderzoek 'Op juiste waarde geschat', juni 2011. VNG- en waarderingskameronderzoek 'Vertrouwen omhoog, bezwaren omlaag'.

¹² We hebben hier al eerder over gerapporteerd in het document *Resultaten bestandsanalyse Bezwaren WOZ* op 28 maart 2012 via onze website: www.rekenkamer.amsterdam.nl/contentfiles/WOZ_bestandsanalyse_tekst4.pdf (zie ook bijlage 5).

Figuur 1.2 - Schematische indeling onderzoeksrapport



Elk hoofdstuk begint met een uitwerking van normen op basis waarvan het proces wordt beoordeeld. In de conclusies aan het eind van het hoofdstuk wordt de beoordeling samengevat en ook aandacht besteed aan de beantwoording van de onderzoeksvragen voor zover deze relevant zijn bij het besproken proces.

In de bijlagen is achtergrondinformatie te vinden over de Wet WOZ, de waarderingskamer en het stelsel van basisregistraties, waar de BR WOZ onderdeel van uitmaakt.

2 Waardebepaling

2.1 Beoordelingskader

In de Wet WOZ is niet aangegeven volgens welke taxatiemethoden de waarde bepaald moet worden. Dit gebeurt in de op de Wet WOZ gebaseerde uitvoeringsregeling *instructie waardebepaling Wet WOZ*. Volgens deze uitvoeringsregeling dient voor het waarderen van woningen altijd te worden uitgegaan van de vergelijkingsmethode¹³. Bij niet woningen kan deze vergelijkingsmethode echter niet altijd worden toegepast. In dergelijke gevallen wordt ook de huurwaardekapitalisatie- en de Discounted CashFlow methode (DCF-methode) toegestaan. Bij incurante onroerende zaken tenslotte kan niet van de waarde in het economisch verkeer worden uitgegaan (te weinig of geen verkoopgegevens) maar dient de gecorrigeerde vervangingswaarde als WOZ-waarde te worden vastgesteld. Daarnaast verplicht de *instructie waardebepaling Wet WOZ* het college van B&W van gemeenten om de waarderelevante objectgegevens voortdurend te verzamelen, analyseren en registreren. En wordt het college van B&W verplicht om op permanente wijze marktgegevens te verzamelen en te analyseren.

De waarderingskamer¹⁴ is van mening dat voor de jaarlijkse waardering van woningen en courante niet-woningen (met voldoende vergelijkingsmateriaal) de modelmatige waardebepaling de meest doelmatige werkwijze is. Deze werkwijze maakt het voor gemeenten mogelijk om ieder jaar massaal WOZ-beschikkingen te verzenden met een actuele waarde, bezwaren af te handelen, mutaties te verwerken en aan het eind van het jaar de taxaties voor het volgend jaar beschikbaar te hebben. Daarom is een goede planning en organisatie en een adequate kwaliteitsbeheersing van de activiteiten noodzakelijk. Bij haar toezicht beoordeelt de waarderingskamer voornamelijk de uitvoeringsprocessen van gemeenten. De criteria die de waarderingskamer bij haar toezicht hanteert zijn onderverdeeld naar verschillende processtappen.

Uit de Wet WOZ en de door de waarderingskamer opgestelde waarderingsinstructie vloeien verschillende toetsingsaspecten voort die de waarderingskamer bij haar controles toepast. Naast de toetsing van de wettelijke normen beoordeelt de waarderingskamer ook het uitvoeringsproces van de waardebepaling in Amsterdam. Om doublures in onderzoeken te voorkomen beperken wij ons in dit onderzoek tot de volgende toetsingsaspecten:

- Amsterdam gebruikt volgens de Wet WOZ voorgeschreven en toegestane waarderingstechnieken.
- De wijze van waarderen sluit goed aan bij de Amsterdamse situatie.
- Amsterdam houdt afdoende rekening met de risico's die samenhangen met de gekozen wijze van waarderen.

¹³ De vergelijkingsmethode is een van de door de wet voorgeschreven waarderingsmethode. In bijlage 1A zijn de verschillende toegestane waarderingsmethoden toegelicht.

¹⁴ Waarderingsinstructie wettekst 2011.

2.2 Waardebepaling in Amsterdam

De hoeveelheid WOZ-objecten en de samenstelling van het WOZ-areaal hebben een grote invloed op de manier waarop de waardebepaling wordt uitgevoerd. Amsterdam dient jaarlijks grote hoeveelheden WOZ-objecten te waarderen. Die hoeveelheid dwingt de DBGA min of meer tot het hanteren van een systeemgerichte aanpak. Een individuele aanpak waarbij elk WOZ-object afzonderlijk wordt beoordeeld, zou immers tot een ondoelmatige manier van werken leiden. Voor sommige objecten moet dit echter toch. De DBGA past daarom de volgende twee manieren van waarderen toe:

1. **Modelmatig waarderen.** Modelmatig waarderen is het op systematische vergelijken van objecten waar marktgegevens bekend van zijn. Hierbij worden twee methoden gebruikt:
 - a. De vergelijkingsmethode wordt onder andere gebruikt voor woningen, woonboten, garageboxen en parkeerplaatsen.
 - b. De huurwaardekapisatiemethode wordt onder andere gebruikt voor courante niet-woningen zoals bedrijven, opslagen, kantoren, winkels, cafés en restaurants.
2. **Individueel waarderen.** De individuele waardering wordt toegepast bij objecten, waar als gevolg van het ontbreken van voldoende marktgegevens geen waarderingmodel kan worden gebruikt.

Voor 99% van de WOZ-objecten in Amsterdam wordt de WOZ-waarde modelmatig bepaald, namelijk voor alle woningen (400.000) en de courante niet-woningen (36.000). De WOZ-regels schrijven voor dat woningen altijd volgens de vergelijkingsmethode dienen te worden gewaardeerd. De DBGA past deze methode dan ook voor alle woningen in Amsterdam toe. Bij niet-woningen kiest de DBGA, afhankelijk van de situatie, voor een van de drie toegestane waarderingmethoden (vergelijkingsmethode, huurwaardekapisatiemethode of gecorrigeerde vervangingswaarde).

Voor 4.000 objecten (de incurante niet-woningen) wordt de waarde op individuele basis vastgesteld. Daarbij past de DBGA de voorgeschreven gecorrigeerde vervangingsmethode toe. Daarbij wordt gebruik gemaakt van landelijke taxatiewijzers en van de landelijke applicatie TIOX (Taxeren van Incurante en agrarische Objecten op basis van XML-berichtenverkeer).

2.2.1 Waardebepaling van woningen en courante niet-woningen

De waardering van WOZ-objecten in Amsterdam vindt jaarlijks plaats vanaf juli tot eind december. De DBGA dient dus voor de helft van het jaar de verkooptransacties, huurgegevens, objectgegevens en marktinformatie te hebben verzameld, beoordeeld en geregistreerd waarna het proces van waarderen wordt gestart. Het proces van modelmatig waarderen is bij de DBGA onderverdeeld in vier processtappen. Deze stappen worden voor zowel woningen (vergelijkingsmethode) als courante niet-woningen (huurwaardekapisatiemethode) doorlopen:

1. *Bepalen Modelwaarde.* Op basis van de objectkenmerken en de marktgegevens berekent de taxatieapplicatie (Ortax) een waardevoorstel voor ieder WOZ-object. Ortax komt tot dit waardevoorstel door een vergelijking met de waarde van de verkochte woningen. Hierbij wordt een groot aantal waardebepalende factoren meegenomen. Bij woningen gaat het onder meer om kenmerken als type woning (stapel- of eengezinswoning), buurtcode, bouwjaar en kwaliteit, ligging en onderhoud. Aangezien de verkooptransacties gecorrigeerd worden voor de verschillende parameters (gekoppeld aan objectkenmerken) ontstaat een correctiefactor die kan worden toegepast op alle andere WOZ-objecten. Zo kan in principe een verkooptransactie in Amsterdam Zuidoost gebruikt worden als input voor een woning in Amsterdam Centrum.
2. *Beoordelen Modelwaarde.* De taxateur beoordeelt op basis van zijn vakkennis en ervaring de bij stap 1 bepaalde modelwaarde per object met behulp van het taxatiecontrolescherm. In dit scherm ziet hij alle objectkenmerken, de waarde en vergelijkbare transacties. Voor de courante niet-woningen beoordeelt de taxateur de juistheid van de huurwaarde per m² en de gegeven kapitalisatiefactor. Voor de woningen beoordeelt de taxateur de bruikbaarheid van de voorgestelde vergelijkbare verkopen. De taxateur kijkt hiervoor onder andere naar de verhouding (de ratio) tussen de verkooptransacties en de waarden die het model genereert. De ratio's behoren volgens de waarderingskamer binnen de 0,98 en 1,02 te liggen (er wordt dus een afwijking van 2% toegestaan tussen modelwaarde en werkelijke verkooptransactiewaarde).¹⁵ De taxateur kan besluiten een waardeonderzoek in te stellen wanneer de modelwaarden meer afwijken dan de toegestane ratio. Indien nodig worden de modelgegevens aangepast door de taxateur. De taxateur kan ondanks de afwijking en het uitgevoerde waardeonderzoek bij de 'voorstelwaarde' blijven. Hij zal dan een verklaring geven voor het feit dat de modelwaarde ondanks de afwijking wel de juiste is. Als de taxateur akkoord gaat met de voorgestelde modelwaarde en de voorgestelde vergelijkbare verkopen, zet hij de status van het object om van 'modelwaarde' naar 'geaccepteerde waarde'. Wanneer hij *niet* akkoord gaat met de voorgestelde modelwaarde, dan wijzigt hij de waarde: hij past dan een zogenaamde overrule toe.¹⁶ Er zijn twee typen overrules:
 - a. Incidentele overrules: deze overrules zijn alleen van toepassing bij de in behandeling zijnde taxatie (zoals het waarden van een woning op de feitelijke verkoopwaarde);
 - b. Reguliere overrules: deze overrules worden automatisch van toepassing op de taxaties voor de volgende jaren (bijvoorbeeld bij een houten woning tussen stenen woningen of een eengezinswoning in een buurt met meergezinswoningen

¹⁵ De ratio's zijn een hulpmiddel om te beoordelen of er marktconform is getaxeerd. Dat wil niet zeggen dat een ratio die buiten de principe range van 0,98-1,02 valt onjuist is. Er kan een goede verklaring voor zijn. De waarderingskamer vindt dat gemeenten als onderdeel van de kwaliteitscontroles in elk geval de afwijkende ratio's moeten onderzoeken.

Daarnaast is de bandbreedte van 0,98-1,02 afhankelijk van de marktontwikkeling.

¹⁶ Het wijzigen van deze modelwaarde voor een andere waarde wordt een overrule genoemd. Bij een overrule gaat de taxateur niet akkoord met de modelwaarde.

- of een object met slechte staat van onderhoud in een wijk met overwegend objecten die in goede staat van onderhoud verkeren).
3. *Fiatteren Waarden*. Deze processtap heeft als hoofddoel het creëren van functiescheiding. Op de afdeling Waardebepaling zijn alleen de twee teamleiders van de afdeling en één taxateur (in geval van calamiteiten) bevoegd om de geaccepteerde waarden te fiatteren. De teamleiders Waarden hebben een aantal hulpmiddelen om ze de door de taxateurs geaccepteerde waardegegevens te controleren. Zo zijn er in de waarderingsapplicatie geprogrammeerde controles ingebouwd, waardoor objecten waar de trendmatige waardeontwikkeling significant afwijkt van de marktgegevens ‘rood oplichten’ in het systeem. Daarnaast weten de teamleiders op basis van ervaring welk type categorieën (veelal objecten met een bepaalde status en objecten die getaxeerd zijn door taxateurs met minder ervaring) ze extra moeten controleren.
 4. *Verzenden en controleren verzonden waarden*. De gefiatteerde waarden worden vervolgens dagelijks vanuit de waarderingsapplicatie naar de belastingapplicatie gestuurd. De teamleider Waarden controleert wekelijks of de interface tussen beide applicaties goed werkt en gaat daarbij na of alle waarden goed zijn overgenomen.

2.2.2 Waardebepaling van incurante objecten

Bij incurante WOZ-objecten kan het waarden niet plaatsvinden via de vergelijkingsmethode of de huurwaardekapitalisatiemethode, omdat voor deze objecten geen vergelijkbare verkopen of huurgegevens beschikbaar zijn. Landelijk zijn voor deze objecten taxatiewijzers opgesteld. Gegevens die op deze objecten betrekking hebben worden landelijk in een applicatie (TIOX) ondergebracht. Met behulp van de taxatiewijzers en TIOX wordt de WOZ-waarde van incurante objecten vastgesteld. De twee waarderingsmethoden die de DBGA hanteert bij incurante objecten zijn:

- De DCF-methode. Indien er bij niet-woningen geen of onvoldoende huurgegevens beschikbaar zijn, maar wel gegevens zijn over een mogelijk omzet van het object zal de DBGA deze omzetgegevens gebruiken om de waarde te bepalen. Daarbij zal de DBGA wel rekening dienen te houden met de kosten die gemaakt worden voor het realiseren van die omzet. Om op basis van dergelijke gegevens de waarde in het economisch verkeer te kunnen inschatten, is de DBGA aangewezen op de DCF-methode. Bij de DCF-methode neemt de DBGA alle in de toekomst verwachte inkomsten en uitgaven mee in de berekening van de waarde. Op basis van al deze inkomsten en uitgaven berekent zij uiteindelijk een contante waarde op het moment van waardebepaling. De DBGA past de DCF-methode bijvoorbeeld toe bij de waardebepaling van horecapanden. De waarde van dergelijke panden is sterk afhankelijk van de exploitatiemogelijkheden, terwijl er weinig of geen verkoop- of verhuurtransacties plaatsvinden, waaruit een waarde in het economisch verkeer afgeleid kan worden.
- De gecorrigeerde vervangingswaardemethode. Bij incurante objecten waar de waarde niet te bepalen is aan de hand van verkoopcijfers, verhuurcijfers of omzetcijfers, werkt de DBGA met de gecorrigeerde vervangingsmethode. Bij deze methodiek start de DBGA met het bepalen van de investeringen die op dat moment

nodig zouden zijn om het te taxeren object opnieuw te laten bouwen. Dit is de zogenaamde vervangingswaarde. Omdat het object er vaak al enkele jaren staat, zal de technische staat van het object slechter zijn dan die van een nieuw object. Daarom wordt de berekende vervangingswaarde vervolgens gecorrigeerd voor de technische veroudering. Het feit dat het object er al een aantal jaren staat, betekent ook dat het niet meer volledig zal voldoen aan de huidige eisen van de gebruiker. Daarom wordt de berekende vervangingswaarde ook gecorrigeerd voor de functionele veroudering waarna de gecorrigeerde (technisch en functioneel) vervangingswaarde overblijft als vastgestelde WOZ-waarde.

De overige stappen (*fiatteren waarde en verzenden waarden*) zijn gelijk aan de processtappen bij het modelmatig waarderen.

2.3 Modelmatig waarderen en gesignaleerde risico's

Gezien de omvang en samenstelling van het WOZ-areaal in Amsterdam heeft een modelmatige waardebeoordeling grote voordelen. Allereerst is het veel goedkoper dan een individuele waardering. Daarnaast zorgt het ook, door de noodzakelijke processtap van marktanalyse, voor vergroting van de kennis over de onroerend goed markt in Amsterdam en draagt een modelmatige waardebeoordeling bij tot objectivering en borging van consistentie in de waardebeoordeling. Een ander voordeel is dat verschillende scenario's relatief snel kunnen worden doorgerekend door aanpassing van de variabelen.

De systematische (modelmatige) waardebeoordeling brengt echter ook risico's met zich mee. Allereerst is er het risico van schijnzekerheid. De waarde is niet per definitie juist als het model het genereert. De uitkomsten zijn afhankelijk van de ingevoerde gegevens. Als gegevens onvolledig of onjuist zijn, zal dat ook gelden voor de uitkomsten. Het risico van de tekortschietende gegevens is in Amsterdam zeker aanwezig. De woningmarkt in Amsterdam is anders dan in veel andere gemeenten doordat het eigen woningbezit in Amsterdam beperkt is. Een beperkt eigen woningbezit betekent ook een beperkt aantal verkooptransacties waarop het waarderingmodel zich kan baseren. De kritische blik en het gezonde verstand van de deskundige blijft dus altijd nodig om het resultaat van de modelmatige waardebeoordeling te beoordelen.

Een ander belangrijk risico bij de modelmatige aanpak is dat een belanghebbende vaak niet kan begrijpen waarom een object op een bepaalde manier is gewaardeerd. Het model wordt al snel een 'black box'. Dat ondermijnt het vertrouwen in de waardering. Vertrouwen vraagt om heldere informatie. Dit betekent niet dat elke belanghebbende lastiggevallen moet worden met de wiskundige/statistische achtergronden van het model. Een verhelderende toelichting van de modelvergelijking volstaat. De beperkte hoeveelheid informatie op de WOZ-beschikking (zie ook 2.5 Waardevaststelling) doet echter volstrekt geen recht aan de complexiteit van de WOZ-waardering. De WOZ-beschikking schiet informatief met andere woorden te kort. Het taxatieverslag kan het inzicht in de waardebeoordeling en daarmee de acceptatie bij belanghebbenden verhogen. De DBGA biedt van oudsher aan belanghebbende de

mogelijkheid om een taxatieverslag op te vragen. Vanaf 2012 zijn de taxatieverslagen van woningen met een beveiligingscode (DigiD) elektronisch beschikbaar voor eigen woning bezitters. Deze op het oog actieve verstrekking heeft in de praktijk een passief karakter omdat de actie door belanghebbenden dient te worden gestart. De DBGGA heeft ook geen zicht op welke type belanghebbenden gebruik maakt van deze mogelijkheid en is daarom ook niet in staat om na te gaan welke informatie belanghebbenden al hebben ontvangen en wat er aanvullend nog zou moeten of kunnen worden verstrekt. Bij een betere registratie en beter gebruik kan deze informatie gebruikt worden bij contacten met (groepen) belanghebbenden.

Het huidige taxatieverslag van de DBGGA gaat in de toelichting nader in op het modelmatig waarden en de in het begin van het taxatieverslag getoonde (vergelijkbare) woningen. Deze vergelijkbare woningen worden in feite na de modelmatige waarde-bepaling uit de totale verzameling objecten opgezocht om te 'bewijzen' dat het model goed werkt. De vergelijkbare woningen zijn dus niet de directe basis van vergelijking. De vergelijking met andere woningen kan zeer verwarrend zijn voor belanghebbenden, in het bijzonder als er sprake is van een relatief uniek object dat zich moeilijk laat vergelijken. Daarnaast wordt in de taxatieverslagen alleen gewerkt met de bedragen van de transacties en vastgestelde WOZ-waarden. De bandbreedte waarbinnen een WOZ-waarde zich mag bevinden om rechtmatig te zijn, wordt niet gegeven.

Modelkeuze en periodieke herijking

Uit figuur 1.1 blijkt dat slechts 25% van het woningenareaal bestaat uit eigen-woningen. Het zijn de verkooptransacties van deze categorie woningen die de belangrijkste input zijn voor het model. Door de keuze voor een model waarin niet alleen directe vergelijking maar ook statistische analyse wordt toegepast kan een beperkt aantal transacties dienen als basis voor de waardering van een groot aantal objecten: jaarlijks vormen in Amsterdam slechts 6.000 à 7.000 transacties de basis voor de waardering van circa 436.000 WOZ-objecten.

Om betrouwbare waardering te kunnen blijven genereren moet het model periodiek (om de vier à vijf jaar) worden herijkt. In Amsterdam is dit het meest recent nog in 2011/2012 gedaan. De directe aanleiding was dat de DBGGA voor bepaalde gebieden (bijvoorbeeld in de wijk IJburg) teveel moest corrigeren: de modelcijfers weken teveel af van de daadwerkelijk gerealiseerde verkoopcijfers op de markt. Na het herijken van het taxatiemodel moeten in het jaar van de herijking alle modelwaarden worden gecontroleerd en, indien op basis van individuele kenmerken noodzakelijk, met behulp van overrules worden verbeterd. Zonder aanpassingen raakt het model snel verouderd. De herijking heeft er toe geleid dat er in het belastingjaar 2011/2012 op circa de helft van alle modelwaarden een overrule is toegepast. De DBGGA verwacht het totaal aantal overrules in de komende jaren terug te kunnen brengen naar 25%.

Het taxatiemodel moet aangesloten blijven bij de ontwikkelingen op de onroerend goed markt. Om deze aansluiting te behouden volgt de DBGA de volgende empirische cyclus:

- observeren (verzamelen van object- en marktgegevens);
- het vormen van hypothesen over de samenhang tussen verschillende kenmerken (object- en omgevingskenmerken, marktfactoren) en de objectwaarde (bijvoorbeeld, nieuwe appartementen stijgen sneller in waarde dan oudere vrijstaande woningen);
- het kwantitatief toetsbaar maken van hypothesen (bijvoorbeeld, een garage heeft een positieve invloed op de waarde; toetsbare kwantificering: bij elke woning met een garage wordt de geschatte waarde verhoogd met € 20.000);
- toetsen van de hypothese met behulp van de voor de desbetreffende periode beschikbare, relevante gegevens (blijken woningen met een garage echt een hogere verkoopprijs te hebben en is het verschil daadwerkelijk € 20.000?);
- evalueren welke hypothesen geldig zijn en daarmee welke kwantitatieve relaties uiteindelijk de vereenvoudigde beschrijving van de werkelijkheid geven die in het model kan worden ingepast.

Een modelmatige waardebeoordeling houdt dus meer in dan de aanschaf van een geautomatiseerd systeem om een model te definiëren. Veel hangt af van de kennis en vaardigheden van de betrokken medewerkers die het model inrichten en optimaliseren voor de specifieke situatie in Amsterdam, van de kwaliteit van de gegevens (object- en marktgegevens) die worden gebruikt en van de manier waarop door herhaalde vergelijkingen met marktgegevens de kwaliteit van het model wordt geoptimaliseerd. Met het oog op de kwaliteit zijn naast de modelkeuze en herijking van het model een tweetal andere processen van belang¹⁷: het op goede wijze bijhouden van objectkenmerken en een gedegen uitvoering van de marktanalyse. Het bijhouden van objectkenmerken maakt onderdeel uit van gegevensbeheer dat in hoofdstuk 4 aan bod komt.

Uitvoering van marktanalyse

Bij de toepassing van het taxatiemodel maakt de DBGA geen gebruik van (gemiddelde) landelijke verkoopcijfers, maar worden de verkoopprijzen beoordeeld door analyse van de Amsterdamse markt. De DBGA verzamelt en registreert relevante marktgegevens, zoals verkoopcijfers uit het Kadaster. Daarnaast worden gegevens verzameld via internet van te koop en te huur staande objecten (waaronder websites als www.funda.nl). De DBGA beschikt ook over gegevens van objecten via kadastrale metingen, digitale kaarten, fotomateriaal, luchtfoto's en alle andere door DBI vastgelegde informatie.¹⁸ De verzameling gegevens wordt tenslotte nog aangevuld met informatie die niet openbaar is, maar waar de DBGA door benchmarkgesprekken, waar uitgangspunten en trends met belanghebbenden worden afgestemd, en vooroverleggen (waar in de volgende paragraaf op wordt ingegaan) wel over beschikt.

¹⁷ Notitie "Modelmatige waardebeoordeling" van de waarderingskamer december 2011.

¹⁸ Dienst Basis Informatie heette tot 19 maart 2012 Dienst Persoons- en Geo-informatie (DPG).

Verzamelen en beoordelen van verkooptransactiewaarden categorie 'Woningen'

Voor het bepalen van de WOZ-waarde van woningen maakt de DBGA voor een belangrijk deel gebruik van verkooptransactiewaarden. Voor het 'vullen' van het taxatiemodel worden periodiek verkoopgegevens verzameld. Voordat deze verkoopgegevens gebruikt kunnen worden als input voor het model, worden ze eerst beoordeeld aan de hand van de objectgegevens (zoals oppervlakte en onderhoudsstaat) en marktgegevens die bij de DBGA bekend zijn. Op basis daarvan worden ze eventueel gecorrigeerd. Zo wordt nagegaan of de transactie voldoet aan de WOZ-ficties¹⁹ en zo nee, hoe kan worden gecorrigeerd zodat de transacties hier wel aan voldoen.

Ook wordt beoordeeld of de verkooptransacties van woningen wel als reële transacties kunnen 'meetellen'. Om dit te beoordelen wordt gekeken naar het niveau van de transactie in relatie tot andere transacties. Zo kan worden bekeken of de stijging (daling) aan de marktontwikkeling is toe te schrijven, of dat de woning boven (onder) de marktprijs verkocht is. Woningen worden bijvoorbeeld beneden de marktwaarde verkocht als woningbouwverenigingen aan zittende verhuurders verkopen of wanneer een transactie binnen de familiesfeer plaatsvindt.

Door de huizen crisis waar Nederland zich momenteel in bevindt, is er de laatste jaren niet alleen sprake van daling van de huizenprijzen maar ook van daling van het aantal verkooptransacties. De instabiliteit van de markt en de vermindering van de hoeveelheid transacties maakt het voor de DBGA lastiger om te waarderen. Want ook al kan het taxatiemodel dat de gemeente gebruikt op basis van een beperkt aantal transacties modelwaarden genereren voor het gehele areaal, er blijven transacties nodig die het model 'voeden'. Hoe minder transacties, hoe subjectiever het waarderen wordt. De DBGA onderzoekt of het tekort aan verkoopcijfers deels is op te vangen door niet alleen naar de verkoopprijzen te kijken maar ook naar de vraagprijzen bij het bepalen van de modelwaarde. Indien uit dit onderzoek naar voren komt dat het mogelijk is om een significante (valide en betrouwbare) relatie te onderkennen dan wordt overwogen om voor de gevallen waarin dit het geval is de verkoopprijs af te leiden uit de vraagprijs. In deze gevallen kunnen niet alleen verkochte woningen maar ook woningen die te koop staan fungeren als input voor het taxatiemodel.

Verzamelen en beoordelen van huurgegevens categorie 'Courante niet-woningen'

De courante niet-woningen worden gewaardeerd met behulp van de huurwaarde-kapitalisatiemethode. Voor het vullen van het taxatiemodel gebruikt de DBGA huurgegevens van commerciële niet-woningen, zoals winkels. De DBGA verkrijgt deze informatie onder andere door het periodiek versturen van huurinformatieformulieren naar de nieuwe gebruikers van deze objecten met het verzoek deze ingevuld te retourneren. De DBGA controleert of de gegevens juist en volledig zijn ingevuld. Indien dit niet het geval is, wordt aanvullende informatie opgezocht om zo de gegevens van het huurinformatieformulier aan te vullen of te corrigeren. Vervolgens worden de

¹⁹ Volgens de Wet WOZ moet de waarde in het economische verkeer worden vastgesteld conform twee zogenoemde WOZ-ficties: er moet van worden uitgegaan dat de onroerende zaak (1) in volle en onbezwaard eigendom wordt overgedragen, en (2) zich in 'leeg en onverhuurde staat' bevindt.

huurgegevens beoordeeld op consistentie: de objectkenmerken uit de huurinformatieformulieren en de al geregistreerde objectgegevens worden vergeleken. Wanneer de huurinformatie twijfelachtig is, worden de huurtransacties geanalyseerd. Vastgesteld wordt wat de oorzaak is van het verschil en welk bedrag wellicht gecorrigeerd moet worden op de jaarhuur.

2.4 Vooroverleg

De DBGA voert elk jaar vooroverleg met verschillende belanghebbenden en gemachtigden over het WOZ-areaal en de daarvoor vastgestelde waarderingen. De DBGA heeft hierbij als doel om vroegtijdig een privaatrechtelijke overeenkomst te sluiten met de verschillende belanghebbende om zo een (grote) stroom (onnodige) bezwaarschriften te voorkomen. Daarnaast leveren de vooroverleggen unieke marktinformatie op die gebruikt wordt door de afdeling marktanalyse.

Niet alle belanghebbenden en gemachtigden komen in aanmerking voor een vooroverleg. Deze vorm van afstemming wordt uitsluitend toegepast bij partijen die in het bezit zijn van grote (hoeveelheden) onroerende zaken of die een aanzienlijke WOZ-waarde vertegenwoordigen. Een belanghebbende of gemachtigde kan zowel uitgenodigd worden als zichzelf voordragen.

De belanghebbenden die in aanmerking komen om vooroverleg mee te voeren, zijn:

- belanghebbenden die eigenaar zijn van objecten met een waarde groter dan € 20 miljoen;
- belanghebbenden die objecten in hun bezit hebben die tot een bedrijfsverzamelgebouw behoren en gezamenlijk een waarde hebben van € 20 miljoen of meer;
- belanghebbenden die een groot aantal objecten in hun bezit hebben. Het gaat daarbij om 100 objecten of meer;
- belanghebbenden die bekend staan als zogeheten notoire bezwaarmakers.

Daarnaast moet er sprake zijn van een (waarneembare) flexibele en constructieve houding bij de belanghebbende en dient de verwachting bij de DBGA te bestaan dat het vooroverleg binnen de afgesproken tijd afgerond kan worden. Als aan deze additionele voorwaarden niet wordt voldaan, komt de partij niet in aanmerking voor vooroverleg.

Als een belanghebbende aan de criteria voldoet en bereid is mee te werken aan vooroverleg wordt een intentieverklaring opgesteld. Met deze intentieverklaring wordt een formele status gegeven aan het vooroverleg. Na ondertekenen van de intentieverklaring maakt de accountmanager per WOZ-object een bestand aan met de relevante objectgegevens en wordt deze ter controle voorgelegd aan de belanghebbende. De marktgegevens en relevante objectgegevens worden samen met de belanghebbende doorgenomen en indien akkoord bevonden, worden de objecten van een waarde voorzien. Indien de belanghebbende niet akkoord gaat, wordt er aanvullend (object)onderzoek uitgevoerd. Bij overeenstemming over de berekende waarden, wordt er een fiscale

vaststellingsovereenkomst opgesteld die bindend is voor beide partijen. De overeenkomst wordt namens een inspecteur van de DBGGA en door belanghebbende ondertekend. Alle informatie die tussen de partijen wordt uitgewisseld, wordt bewaard en gearhiveerd door de DBGGA. Van de gesprekken die zijn gevoerd worden gespreksnotities of -verslagen gemaakt, maar deze worden niet ter wederhoor aan de gesprekspartners voorgelegd.

Tussen 2006 en 2011 is het aantal partijen dat deelneemt aan vooroverleg gestegen evenals het aantal bijbehorende objecten en de WOZ-waarde die zij vertegenwoordigen. Tabel 2.1 geeft hiervan een overzicht.

Tabel 2.1 - Aantal partijen, aantal WOZ-objecten en totale WOZ-waarde betrokken bij vooroverleg dat heeft geresulteerd in een fiscale vaststellingsovereenkomst, periode 2006-2011.

Jaar	Aantal partijen	Totaal aantal WOZ-objecten	Totale corresponderende WOZ-waarde (in mln)
2006	105	2.492	€ 6.394
2007	124	2.880	€ 7.805
2008	130	108.579	€ 27.350
2009	97	146.934	€ 34.258
2010	113	78.711	€ 24.036
2011	307	200.270	€ 48.390

De Amsterdamse woningcorporaties zijn zeer belangrijke partijen bij het vooroverleg. De corporaties zijn namelijk eigenaar van ongeveer de helft van alle woningen in Amsterdam.

In 2011 werd over ongeveer 200.000 objecten vooroverleg gevoerd. Daarbij werd dus 98% (198.000) van de objecten vertegenwoordigd door woningcorporaties. De overige objecten, circa 2.000, zijn niet-woningen met een aanzienlijke individuele WOZ-waarde (groter dan € 20 miljoen). Hoewel er geen evaluerend onderzoek door de DBGGA is uitgevoerd naar de effectiviteit van het instrument 'vooroverleg', lijkt er een relatie te bestaan tussen de toename in de gevoerde vooroverleggen met woningcorporaties en de afname in het aantal bezwaren van deze groep belanghebbenden. Uit onze bestandsanalyse (zie bijlage 5) blijkt dat in de jaren 2010 en 2011 slechts een zeer klein deel van de bezwaren die betrekking heeft op woningen afkomstig is van woningcorporaties (zie ook vraag 2.4 van bijlage 5).

Voor de bezwaren tegen WOZ-objecten met een aanzienlijke WOZ-waarde lijkt deze ontwikkeling zich niet voor te doen. Uit dezelfde bestandsanalyse (zie hiervoor ook de beantwoording van vraag 3.1 uit bijlage 5) blijkt onder andere dat voor WOZ-objecten met een waarde groter dan € 10 miljoen in 2006-2011 in totaal 1.793 bezwaren zijn ingediend (0,63% van het totaal aantal bezwaren). Deze 1.793 bezwaren tellen samen op tot € 60.084 miljoen en dat is bijna 25% van de totale (gecumuleerde) waarde van objecten waar bezwaar tegen werd gemaakt. Bezwaren tegen objecten met een grote waarde vertegenwoordigen, ondanks de gevoerde vooroverleggen, nog een aanzienlijk deel van de totale WOZ-waarde waar bezwaar tegen wordt gemaakt.

Om te voorkomen dat tijdens vooroverleggen beïnvloeding van de DBGA-medewerkers plaatsvindt en om de schijn van afhankelijkheid en partijdigheid te voorkomen, worden vooroverleggen nooit door één DBGA-medewerker gevoerd maar altijd door minimaal twee. Daarnaast worden gesprekken altijd op het kantoor van de DBGA gehouden. De medewerkers die het vooroverleg voeren, worden getraind in gespreks- en onderhandelingsvaardigheden en wisselen periodiek van account. Er worden geen nadere regels gesteld aan de medewerkers die vooroverleg voeren anders dan de algemene regels waaraan alle ambtenaren zich volgens de eed dienen te houden.

Uit documentenanalyses, interviews met medewerkers van DBGA en raadpleging van de website van DBGA bleek daarbij nog het volgende. De DBGA paste de criteria voor deelname aan vooroverleg in de afgelopen jaren aan maar dit is niet geactualiseerd in haar procesbeschrijvingen. Daarnaast zijn de criteria niet (openbaar) te raadplegen voor belanghebbenden die mogelijk zelf een vooroverleg willen starten. Bovendien past de DBGA soms uitzonderingen toe, bijvoorbeeld als het gaat om mensen die in een bezwaar- en beroepsprocedure terecht zijn gekomen.²⁰

Zowel voor de DBGA als voor de belanghebbenden zijn duidelijke openbare regels waarin de rechten en plichten van beide partijen zijn vastgelegd, nuttig. Pas dan kan gemotiveerd worden aangegeven waarom partijen al dan niet in aanmerking komen voor vooroverleg en welke termijnen er in acht dienen te worden genomen. Naast het gebrek aan inzicht voor belanghebbenden kan het vertrouwen van belanghebbenden in vooroverleg ondermijnd worden door het niet of niet tijdig voeren van vooroverleggen. Vertraging kan ontstaan door een te late oplevering van waardevoorstellen door het team waardebepaling. Als belanghebbenden niet tijdig geïnformeerd worden over de vertraging kunnen zij (plotseling) geconfronteerd met een lastige en soms onhaalbare reactietermijn.²¹ Dit heeft tot gevolg dat de vooroverleggen hun doel missen omdat belanghebbenden zich genoodzaakt voelen om (alsnog) pro forma bezwaar te maken. Maar ook de positie van de DBGA als gesprekspartner wordt hiermee geschaad.

²⁰ Interview de DBGA, Vooroverleg, 19 januari 2012, pagina 11.

²¹ Dit wordt door de DBGA onderkend in de AO-beschrijving Vooroverleg, 16-11-2011.

Kader 2.1 - Signalen van belanghebbenden

Uit oriënterende gesprekken die de rekenkamer heeft gevoerd met belanghebbenden die betrokken zijn geweest bij vooroverleggen bleek dat zij overwegend positief staan tegenover het instrument vooroverleg en het nut hiervan onderstreepten. Soms worden belanghebbenden in meer of mindere mate verrast door een te korte afstemmingsperiode. Daarnaast was het bij belanghebbenden niet altijd duidelijk welke deadlines (en standaard verwerkingstermijnen) gehanteerd worden door de DBGA. Het is niet voor elke deelnemer aan het vooroverleg duidelijk welke processtappen en -termijnen er gevolgd dienen te worden. Op sommige punten kreeg het vooroverleg een ad-hoc -achtig karakter.

2.5 Waardevaststelling

Nadat het proces van waardebepaling is doorlopen en de waarde is bepaald, wordt de waarde kenbaar gemaakt aan de belanghebbende in de vorm van een beschikking: de formele vaststelling van de taxatie. Zolang dit niet gebeurt dan bestaat - in juridische zin - de waarde niet. Met het vaststellen van de getaxeerde waarde heeft die waarde rechtskracht. Tegen de formele waardevaststelling kan een belanghebbende bezwaar maken en in beroep gaan (zie hiervoor het hiernavolgende hoofdstuk).

In de Wet WOZ is geregeld dat voor ieder WOZ-object twee beschikkingen worden vastgesteld.²² Allereerst de 'gebruikersbeschikking' voor degene die in het begin van het kalenderjaar een onroerende zaak gebruikt. Daarnaast wordt er een 'eigenarenbeschikking' vastgesteld voor degene die bij het begin van het kalenderjaar het genot heeft krachtens eigendom, bezit of beperkt recht. De WOZ-beschikking wordt bekend gemaakt op het aanslagbiljet waarmee ook de aanslag gemeentelijke OZB wordt bekend gemaakt.²³ Ook als er meerdere WOZ-beschikkingen betrekking hebben op dezelfde belanghebbende. Bij gebruikers van woningen wordt vanaf 2006 geen OZB meer geheven. Deze categorie wordt in de Wet WOZ echter niet van de beschikkingsgerechtigden uitgezonderd waardoor de DBGA in 2007 aan deze categorie de gebruikersbeschikking heeft gezonden (in combinatie met een OZB-aanslag van € 0,00). Dit leidde in 2007 echter tot verwarring bij veel belanghebbenden die massaal bezwaar aantekenden tegen de beschikkingen. Naar aanleiding hiervan heeft de DBGA besloten om vanaf 2008 geen beschikkingen meer aan deze categorie gebruikers te sturen.

De inhoud van de WOZ-beschikkingen van de DBGA zijn, conform de regels in de Wet WOZ, relatief beperkt en bevatten:

- de naam, adres en woon- of vestigingsplaats van degene voor wie de beschikking wordt genomen (belanghebbende);
- de aanduiding van de onroerende zaak (WOZ-object);
- de aan de onroerende zaak (WOZ-object) toegekende waarde (WOZ-waarde);
- de waardepeildatum;
- het WOZ-kalenderjaar waarvoor de beschikking geldt.

²² In artikel 24, lid 3.

²³ Deze gezamenlijke bekendmaking is verplicht volgens de Wet WOZ (artikel 25, lid 9).

De Algemene wet bestuursrecht schrijft voor dat een beschikking - en dus ook de WOZ - beschikking - een dagtekening moet bevatten en dat er moet zijn aangegeven door wie, binnen welke termijn en bij welk orgaan bezwaar kan worden gemaakt. De beschikking en dus ook de aanslag OZB dient binnen acht weken na aanvang van het kalenderjaar te worden genomen en verstuurd. Hoewel aan het te laat nemen en versturen van beschikkingen, zo blijkt uit jurisprudentie, geen rechtsgevolg is verbonden, is de DBGA er bij gebaat om zo 'snel als mogelijk' de beschikkingen te nemen en te verzenden. Zolang er geen beschikking is genomen, kan geen belasting worden geheven en dit kan leiden tot inkomsten(rente)deriving (het overgrote deel van de beschikkingen 2012 zijn in de maanden februari en maart verzonden). De DBGA verstuurt het overgrote deel (minimaal 95%) van haar beschikkingen binnen de eerste acht weken van het kalenderjaar.

Een WOZ-beschikking heeft steeds betrekking op één WOZ-object en wordt genomen ten aanzien van één persoon. Indien ten aanzien van één persoon meerdere WOZ-beschikkingen worden genomen, kunnen deze beschikkingen worden verenigd op één biljet samen met verschillende gemeentelijke aanslagen voor dezelfde belastingplichtige. Het verenigen van meerdere WOZ-beschikkingen op één biljet is alleen een andere presentatie. Er blijft altijd sprake van één WOZ-beschikking per WOZ-object.

Hoewel het overgrote deel van de WOZ-beschikkingen aan het begin van het jaar wordt genomen en in beginsel voor een jaar vast staat, is het toch mogelijk dat er in de loop van het jaar nieuwe WOZ-beschikkingen worden genomen. Dit kan te maken hebben met het feit dat de betrokken belanghebbenden veranderen bij het desbetreffende WOZ-object of dat de waarde van het WOZ-object wijzigt. Als gevolg hiervan wordt er door de DBGA een onderscheid gemaakt naar de volgende soorten WOZ-beschikkingen:

1. De primaire of initiële beschikking. Dit is de standaard beschikking die jaarlijks gestuurd wordt.
2. De mutatiebeschikking. Deze beschikking geldt wanneer de onroerende zaak tussen de peildatum en de beschikkingsdatum zo ingrijpend is gewijzigd dat de waarde bepaald moet worden naar de staat die de zaak bij het begin van het beschikkingsjaar heeft. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer het object is opgegaan in één of meer andere onroerende zaken, is verbouwd, afgebroken, vernietigd of van bestemming is veranderd.
3. De nieuwe-belanghebbende beschikking. Deze beschikking geldt wanneer voor het betreffende WOZ-object tussen de peildatum en beschikkingsdatum de eigenaar of gebruiker gewijzigd is.
4. De herzieningsbeschikking. In principe houdt de taak van de heffingsambtenaar op wanneer de waarde is beschikt in de initiële WOZ-beschikking. Artikel 27 lid 1 van de Wet WOZ levert echter de mogelijkheid om de beschikte waarde te herzien wanneer de waarde te laag is vastgesteld. Alleen nieuwe feiten kunnen grond zijn voor een herzieningsbeschikking. Een herziening kan maximaal binnen vijf jaar na de initiële beschikking genomen worden.

5. De mede-belanghebbende-beschikking. Wanneer een burger geen WOZ-beschikking heeft ontvangen, maar op hem wel belasting wordt geheven (mede) op grond van de WOZ-waarde, dan is hij medebelanghebbende volgens artikel 28 van de Wet WOZ. Wanneer hij bezwaar wil maken tegen de WOZ-waarde kan hij daarvoor een mede-belanghebbende-beschikking opvragen.
6. De verminderingsbeschikking. Wanneer een bezwaar wordt toegekend of er sprake is van ambtshalve vermindering wordt een verminderingsbeschikking uitgevaardigd.

Een ambtshalve vermindering wordt door de DBGA toegepast als gevolg van een uitspraak na bezwaar of een uitspraak in een beroepsprocedure. Ambtshalve verminderingen kunnen een directe en een indirecte relatie met een WOZ-object hebben:

- Directe relatie. Voor een WOZ-object wordt één waarde bepaald. Deze waarde wordt bij mogelijk twee afzonderlijke WOZ-beschikkingen vastgesteld, namelijk één voor de eigenaar en één voor de gebruikers. De vastgestelde waarden in beide beschikkingen moeten altijd aan elkaar gelijk zijn en aan elkaar gelijk blijven, omdat ze op hetzelfde WOZ-object betrekking hebben. Wanneer bijvoorbeeld een uitspraak na bezwaar of een uitspraak in een beroepsprocedure leidt tot wijziging van de waarde in de ene beschikking, moet ook altijd de andere WOZ-beschikking daarmee in overeenstemming worden gebracht. Dit is een *directe ambtshalve vermindering*.
- Indirecte relatie. De DBGA kan tot de ontdekking komen dat, ondanks dat geen bezwaar is gemaakt, de waarde van een WOZ-object of groep van WOZ-objecten te hoog is vastgesteld. Dit doet zich bijvoorbeeld voor als de DBGA ontdekt (bijvoorbeeld uit gesignaleerde patronen in bezwaar- en beroepzaken) dat er sprake is van een sterk afwijkende waarde. Dan dient er een *indirecte ambtshalve vermindering* plaats te vinden. Een indirecte ambtshalve vermindering is slechts mogelijk als aan de volgende wettelijke vereisten is voldaan:
 - a. de te hoge waarde blijkt binnen 5 jaar na vaststelling van de WOZ-beschikking;
 - b. de werkelijke WOZ-waarde ligt ten minste 20% onder de vastgestelde waarde;
 - c. de waardevermindering bedraagt minimaal € 5.000.

De WOZ-beschikkingen die de DBGA vaststelt en verstuurt, voldoen aan de regels die de Wet WOZ hieraan stelt. De DBGA zet de WOZ-beschikking echter op een zeer beperkte (wettelijke) manier in: op de WOZ-beschikking wordt de waarde zoals de DBGA die door middel van taxatie heeft vastgesteld (de WOZ-waarde). De (wettelijk voorgeschreven) beperkte hoeveelheid gegevens geeft echter onvoldoende inzicht in de wijze waarop de waarde is berekend. De WOZ-beschikking leidt dan ook tot een variëteit aan reacties. De door de DBGA gehanteerde wijze roept bij velen vragen op. Daarnaast is er vaak ook behoefte aan een nadere toelichting op de door de DBGA gemaakte afwegingen of onderbouwing bij de totstandkoming van de WOZ-waarde. Bovendien is de WOZ-beschikking die de DBGA neemt en verstuurt voor alle belanghebbenden altijd hetzelfde en wordt er niet mee gevarieerd. WOZ-beschikkingen worden niet afgestemd op specifieke groepen van belanghebbenden.

2.6 Conclusie

De juridische WOZ-regels laten weinig ruimte toe in de toepassing van waarderingsmethoden. Zo schrijft de Wet WOZ voor dat bij woningen altijd gebruik dient te worden gemaakt van de vergelijkingsmethode. Aangezien het overgrote deel van het WOZ-areaal in Amsterdam uit woningen bestaat is de DBGA dan ook verplicht deze methode te gebruiken voor het overgrote deel van de WOZ-objecten. Voor de andere categorieën objecten heeft de DBGA de keuze uit drie andere waarderingsmethoden. De DBGA hanteert bij haar waarderingsproces conform de wettelijke voorschriften de voor woningen voorgeschreven vergelijkingsmethode en past bij de andere categorieën (afhankelijk van de situatie) dezelfde vergelijkingsmethode of een van de andere drie wettelijk toegestane waarderingsmethoden toe. In de manier waarop zij deze methoden toepast (modelmatig of individueel) is zij wel vrij. De DBGA waardeert het overgrote deel van de WOZ-objecten op modelmatige wijze.

De keuze om overwegend modelmatig te waarderen past bij de Amsterdamse situatie en is in lijn met de voorkeur van de waarderingskamer om zoveel mogelijk systematisch te werken. Het gekozen model waarbij naast vergelijkingsanalyses ook statistische analyses worden toegepast houdt ook rekening met de bijzondere situatie in Amsterdam. Daarnaast is het positief dat het model periodiek wordt geëvalueerd (herijkt) en dat de DBGA onderzoekt of de afname van gegevens over verkooptransacties kan worden gecompenseerd door gebruik te maken van gegevens van vraagprijzen.

De DBGA lijkt met het instrument vooroverleg vooral op het gebied van woningen in eigendom van woningcorporaties goede resultaten te boeken. Bij de DBGA is niet bekend welke vooroverleggen leiden tot een vaststellingsovereenkomst. Een grondige evaluatie van de behaalde resultaten heeft echter tot op heden niet plaatsgevonden. Hiermee bestaat de mogelijkheid dat de afname van bezwaarschriften (deels) door andere factoren zijn veroorzaakt. Vooroverleg heeft bepaalde risico's. Zo zijn de gehanteerde criteria niet openbaar en past de DBGA bovendien soms uitzonderingen toe indien zij daar reden toe ziet, bijvoorbeeld bij een bezwaar en beroepsprocedure. Daarnaast bestaat het risico dat de belanghebbende niet tijdig wordt geïnformeerd waardoor zij kunnen worden geconfronteerd met een lastige en soms onhaalbare reactietermijn. Het proces van vooroverleg vraagt om een verdere professionalisering anders bestaat het risico dat ze het doel (zoveel voorkomen van bezwaarschriften) missen en het vertrouwen in de DBGA als gesprekspartner afneemt.

De beperkte hoeveelheid informatie die de DBGA op de WOZ-beschikking opneemt past niet bij de complexiteit van de WOZ-waardering. De WOZ-beschikking geeft onvoldoende inzicht in de gehanteerde werkwijze en maakt niet duidelijk dat de waarde een toelaatbare onzekerheidsmarge heeft. Het wordt de belanghebbende onvoldoende duidelijk gemaakt dat elk bedrag dat zich binnen een zekere bandbreedte bevindt als juist bestempeld kan worden.

Voor belanghebbenden bestaat de mogelijkheid om op digitale wijze het taxatieverslag op te vragen. Daarvoor moeten belanghebbenden echter zelf in actie komen. De DBGA is hierbij te passief, terwijl het wellicht beter zou zijn om in lastige gevallen belanghebbende proactief te benaderen. Daarnaast zou het ook nuttig zijn om te registreren welke belanghebbende het verslag wel of niet hebben gehad. Het taxatieverslag kan worden verbeterd. Zo zal een heldere uiteenzetting van hoe de waarde tot stand is gekomen en uitleg over de functie van de vergelijking met de drie vergelijkbare woningen bijdragen aan inzicht. De DBGA maakt nu onvoldoende gebruik van de mogelijkheid om actief aan de burger de zienswijzen en kennis van de DBGA over te dragen. Zou zij dit meer doen, al dan niet gedifferentieerd naar type belanghebbende, dan verwachten wij dat misverstanden en onduidelijkheden al in het stadium van WOZ-beschikking kunnen worden weggenomen, waardoor de bezwaar- en beroepsfase wordt vermeden.

3 Bezwaar

3.1 Beoordelingskader

Een belanghebbende die het niet eens is met de aan hem gerichte WOZ-beschikking kan hiertegen bezwaar maken bij de DBGA. De bezwaarprocedure biedt de belanghebbende de gelegenheid zijn bezwaren (grievens) tegen de beschikking voor te leggen en toe te lichten. Het gaat erom dat de DBGA aan de hand van het gemaakte bezwaar opnieuw bekijkt of de WOZ-waarde op juiste wijze is vastgesteld. Van een daadwerkelijk (juridisch) conflict is in deze fase nog geen sprake. Het (initieel) genomen besluit, WOZ-beschikking, wordt heroverwogen en zo nodig aangepast door middel van een geheel of gedeeltelijk toewijzende uitspraak op het bezwaarschrift en een (ambtshalve) vermindering. Ondanks dat het proces van bezwaar maken geen juridisch proces is, gelden er wel bepaalde regels. Deze regels voor de bezwaarprocedure zijn te vinden in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr). Het overgrote deel van de artikelen van hoofdstuk V van de Wet WOZ verwijzen direct naar bepalingen uit de voornoemde wetten. De meest in het oogspringende bepalingen zijn:

- De termijn waarbinnen een bezwaarschrift kan worden ingediend: zes weken na dagtekening van de WOZ-beschikking.
- Op bezwaarschriften moet uitspraak worden gedaan in het kalenderjaar waarin het bezwaarschrift is ontvangen.²⁴
- De uitspraak op het bezwaarschrift moet deugdelijk zijn gemotiveerd.
- Tegen de uitspraak op het bezwaarschrift kan binnen zes weken na dagtekening een beroepschrift worden ingediend bij de rechtbank.

De waarderingskamer toetst de naleving van de wettelijke termijnen door het uitvoeringsproces voor bezwaar en beroep van de DBGA te beoordelen. Ook de ombudsman heeft recentelijk aandacht besteed aan de afwikkeling van bezwaar- en beroepschriften door de DBGA. In aanvulling onderzoeken ook wij dit aspect. Een lange doorlooptijd is niet alleen slecht voor de tevredenheid van de inwoners van Amsterdam over de afhandeling van zijn bezwaar maar doet ook afbreuk aan het vertrouwen van inwoners in hun gemeente. Traag beslissen kan er bovendien toe leiden dat inwoners gaan twijfelen of de gemeente wel de juiste beslissing heeft genomen. Dit alles heeft weer nadelige gevolgen voor zowel de aanvaarding van het besluit als de legitimatie van het optreden door de gemeente. Naast de lange wachttijd voor de belanghebbende, brengt de lange behandeltermijn van WOZ- bezwaarschriften ook risico's mee voor de DBGA. De 'Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen' biedt burgers en bedrijven de mogelijkheid om (te) trage besluitvorming tegen te gaan.

Daarnaast zijn wij in dit hoofdstuk nagegaan in hoeverre de DBGA (historische) data over bezwaarschriften gebruikt om haar uitvoeringsproces bezwaarafhandeling te optimaliseren.

²⁴ Voor bezwaarschriften die in de laatste zes weken van een kalenderjaar binnenkomen, geldt een afwijkende regeling.

3.2 Een terugblik op de bezwaarafhandeling door de DBGA

De DBGA kampt al vele jaren met problemen rondom de afhandeling van de grote hoeveelheden bezwaarschriften die zij in relatief korte tijd massaal (in bulk) binnen krijgt. In tabel 3.1 wordt het verloop van de aantallen WOZ-objecten, verzonden biljetten (WOZ-beschikkingen), WOZ-bezwaarschriften en -beroepszaken in de periode 2006 tot en met 2011 inzichtelijk gemaakt.

Tabel 3.1 - Aantallen WOZ-objecten, -beschikkingen, -bezwaarschriften en -beroepszaken.

	2006	2007 ²⁵	2008	2009	2010	2011
Aantal WOZ-objecten	432.467	433.179	436.438	439.748	445.087	445.401
Aantal WOZ-beschikkingen	133.034	425.056	149.809	154.040	157.954	155.918
Aantal WOZ-bezwaarschriften	12.896	20.273	15.483	20.559	16.152	10.265
Aantal WOZ- beroepszaken	335	383	668	938	963	n.n.b.

Bron: bestandsanalyse rekenkamer

Uit het overzicht blijkt dat weliswaar het aantal bezwaren tegen WOZ-beschikkingen afneemt, het aantal bezwaren dat in een beroepszaak eindigt, neemt daarentegen in hoeveelheid toe.²⁶ De dalende hoeveelheden bezwaren en objecten onder bezwaar leiden echter ook niet tot een verlaging van de uitvoeringskosten voor de bezwaar- en beroepsprocedure. Uit de benchmark WOZ-kosten 2009-2010 blijkt dat de kosten die de DBGA in 2009 maakte voor bezwaar- en beroepsprocedures 18,5% (€ 1.066.172) uitmaakten van de totale WOZ-uitvoeringskosten. In 2010 stijgt dit percentage naar 22,1% (€ 1.445.822). Deze situatie komt overeen met het landelijke beeld. De landelijke gemiddelden voor de kosten van bezwaar- en beroepsprocedures schommelden voor de jaren 2009 en 2010 rond de 22,7% (ruim € 102 miljoen) van de totale WOZ-kosten. Ondanks een dalende trend blijven bezwaar- en beroepsprocedures omvangrijk en kostbaar en blijft de DBGA sinds de invoering van de Wet WOZ moeite hebben om deze processtap 'in control' te krijgen. Het proces van bezwaar- en beroepafwikkeling blijft voor de DBGA een complex en kwetsbaar uitvoeringsproces. Dit benadrukt ook de

²⁵ Het belastingjaar 2007 springt er opvallend uit omdat alleen in dat jaar de gebruikers van woningen een WOZ-beschikking hebben ontvangen die eigenlijk niet voor hen van toepassing was.

²⁶ Hoewel hier geen onderzoek naar is gedaan, lijkt er een relatie te bestaan tussen de daling van huizenprijzen als gevolg van de huizen crisis en de daling van WOZ-bezwaarschriften.

waarderingskamer in haar auditrapporten. Bij haar audits naar de beheersing van de interne processen bij de gemeente Amsterdam wees de waarderingskamer de afgelopen jaren het proces van bezwaarafhandeling als een van de belangrijkste aandachtspunten aan. Daarnaast ontving de waarderingskamer signalen uit rechtelijke uitspraken over problemen die de DBGA heeft met de bezwarenafhandeling. De waarderingskamer heeft daarom in oktober 2011 een gesprek gevoerd met het management van de DBGA, dat specifiek gericht was op het onderwerp bezwaarafhandeling. Daarbij was ook de Vereniging Eigen Huis aanwezig omdat deze organisatie uit haar meldpunt over de WOZ relatief veel signalen over de WOZ in Amsterdam had ontvangen.

De DBGA onderkent zelf ook dat het proces van bezwarenafhandeling te wensen overlaat. De meest in het oogspringende indicatoren hiervoor zijn de zeer grote werkvoorraden uit voorgaande jaren en de daaraan gekoppelde lange doorlooptijden. Sinds 2007 heeft de DBGA de behandeling van bezwaarschriften extra aandacht gegeven. Dit gebeurde onder andere door het instellen van zogenaamde 'Task Forces', die tot doel hadden om met de hulp van externe inhuur de achterstanden weg te werken. In 2010 heeft de gemeenteraad ingestemd met een incidenteel budget van € 250.000 voor het wegwerken van achterstanden bij de afhandeling van bezwaarschriften. Hoewel dat geld in 2011 volledig is aangewend, is de DBGA er niet in geslaagd om de achterstanden in zijn geheel weg te werken.

Uit door ons uitgevoerd bestandsonderzoek blijkt dat in de periode 2006-2010 de gemiddelde doorlooptijd van de afwikkeling van een bezwaar bij de DBGA op gemiddeld 243 dagen ligt. Landelijk is de gemiddelde doorlooptijd voor de behandeling van een WOZ-bezwaarschrift 110 dagen is. Amsterdam wijkt dus behoorlijk in negatieve zin af.²⁷ Daarnaast zijn er 3.675 bezwaren die in de periode 2006-2009 zijn ingediend, maar die per 31 december 2011 nog steeds niet zijn afgewikkeld. Hoewel er nog steeds sprake kan zijn van een afhandeling binnen de wettelijke termijn constateren wij, op basis van onze bestandsanalyse, dat vanaf 2007 meer dan de helft van de indieners van bezwaren na ongeveer een half jaar nog geen uitspraak heeft ontvangen. (zie voor de cijfers bijlage 5).

3.3 De huidige (vernieuwde) werkwijze bezwaarafhandeling

De DBGA hanteert voor haar bezwaarafhandeling vanaf 1 januari 2012 een vernieuwde werkwijze. Deze nieuwe manier van werken verschilt op een aantal essentiële punten van de oude werkwijze. Hieronder volgt een beschrijving met behulp van de door ons, op basis van interviews, onderscheiden processtappen. Hierbij zullen we ook bij de opvallendste veranderingen stilstaan.

Nadat de WOZ-beschikkingen met de vastgestelde WOZ-waarde door de DBGA verstuurd zijn, gaat de bezwaartermijn van zes weken in waarin de bezwaarschriften per brief, formulier, fax en e-mail binnen komen. Alle bezwaarschriften worden gedigitaliseerd waarna ze in een speciale applicatie aan de afdeling Bezwaar en

²⁷ Benchmark Belastingen Grote Gemeenten oktober 2010.

Juridische Zaken van de DBGA ter verdere verwerking worden aangeboden. Er volgen dan vier fasen, die mogelijk wordt gevolgd door een vijfde (in het geval van beroep).

1. Registreren van de gedigitaliseerde bezwaarschriften

Op de afdeling Bezwaar en Juridische Zaken worden de bezwaarschriften gedigitaliseerd en geregistreerd, waarna ze voorzien worden van een uniek kenmerk. Op hetzelfde moment wordt er automatisch een ontvangstbevestiging voor de belanghebbende aangemaakt en wordt het *bestreden deel van de aanslag* dat op de combiaanslag staat, opgeschort. Bij een bezwaarschrift WOZ gaat het om de OZB. Dit betekent dat de belanghebbende na indienen van het bezwaar de OZB mag betalen, maar hier niet toe is verplicht. Zolang de procedure van bezwaar loopt krijgt hij uitstel van betaling. De andere belastingaanslagen die op de combi-aanslag staan, zoals het rioolrecht en de afvalstoffenheffing, moeten overigens wel gewoon voldaan worden.

2. Inboeken van de bezwaren

Na registratie volgt het inboeken van de bezwaren. Bij het inboeken worden de bezwaren ook inhoudelijk gelezen en vindt een 'beperkte' beoordeling plaats. Deze nieuwe werkwijze zorgt er voor dat het inboekproces langer duurt maar dat het bezwaar wel al inhoudelijk bekeken wordt. In de vorige werkwijze - tot en met ultimo 2011 - werd het bezwaar in deze fase uitsluitend ingeboekt. De enige beoordeling die de inboeker uitvoerde was welke WOZ-afdeling het bezwaar verder diende af te handelen. Het bezwaar werd dan naar de betreffende afdeling gestuurd waar een andere medewerker het bezwaar oppakte voor de inhoudelijke behandeling. Inboeken van het bezwaar was in hoofdzaak het sorteren van de bezwaren en doorsturen naar de volgens de inboeker daartoe meest geëigende afdeling.

3. Behandelen van het bezwaarschrift

Vanaf 2012, onder de nieuwe werkwijze bezwaarafhandeling, beoordeelt de inboeker waar het bezwaarschrift betrekking op heeft en stelt vast of hij het zelf kan afhandelen of dat de afhandeling door een medewerker van een andere (specialistische) afdeling moet worden uitgevoerd. Er zijn dus in deze fase van het uitvoeringsproces twee keuzemogelijkheden:

Optie 3a - Beoordeling en afhandeling door de inboeker:

Wanneer het een eenvoudig of veelvoorkomend bezwaarschrift betreft, dan handelt de inboeker het bezwaarschrift zelf af. Hij beoordeelt, neemt een beslissing, doet een uitspraak en stuurt het antwoord naar de bezwaarmakende partij. De bezwaarschriften die de inboeker zelf af kan doen zijn de veel voorkomende bezwaarschriften waarvan door de DBGA is besloten om ze op uniforme wijze af te wikkelen of de relatief eenvoudige bezwaarschriften. Bijvoorbeeld wanneer iemand aangeeft op een gegeven datum niet meer te wonen op het betreffende adres. Een groot deel van dergelijke gegevens zijn eenvoudig te verifiëren door raadpleging van basisregistraties.

Optie 3b - Afhandeling door een intern specialist:

Wanneer de inboeker concludeert dat er specialistische kennis nodig is om het bezwaar af te wikkelen, stuurt hij het bezwaar naar één van de specialistische WOZ-afdelingen. Deze afdelingen onderzoeken bijvoorbeeld of de object-afbakening goed is en doen een uitspraak over dit onderzoek. De specialistische afdelingen sturen het onderzoek inclusief een verklaring terug naar de afdeling Bezwaar en Juridische Zaken.

De eindverantwoordelijkheid voor een volledige en tijdige afhandeling van de bezwaarschriften blijft bij de afdeling Bezwaar en Juridische Zaken liggen. Indien een belanghebbende bijvoorbeeld zes bezwaren maakt, boekt de inboeker zes onderzoeksverzoeken in die soms naar verschillende specialistische afdelingen gaan. De medewerker zal er ook voor moeten waken dat hij de zes antwoorden op tijd terug krijgt. Dit is een essentieel verschil ten opzichte van de oude werkwijze. Daarbij had de afdeling Bezwaar en Juridische zaken een overwegend coördinerende en faciliterende rol. Het gevolg was dat een goed totaaloverzicht van de werkvoorraad ontbrak en dat er onvoldoende oog was voor de voortgang van individuele complexe dossiers waar meerdere medewerkers van de DBGA bij betrokken waren.

4. Reageren (uitspraak) op het bezwaar

De afdeling Bezwaar en Juridische Zaken zet de uitspraak op het bezwaar voorzien van een onderbouwing in een uitspraakbrief, fiatteert deze en verstuurt deze tenslotte naar de belanghebbende. Voor de uitspraak op bezwaar werkt de DBGA met gestandaardiseerde tekstblokken. De afdeling Bezwaar en Juridische Zaken heeft het afgelopen jaar deze tekstblokken tegen het licht gehouden en is van plan deze aan te passen. Reden hiervoor is dat het gebruik van tekstblokken bij de inrichting van de uitspraak de laatste jaren heeft geleid tot onnodige juridisering en onvolledige en onduidelijke reacties. Zo concludeert de ombudsman in zijn onderzoek naar de bezwaarafhandeling onder meer dat de beslissing op bezwaar vaak slecht leesbaar is omdat niet “aangesloten” wordt bij de bezwaren die de burger heeft ingediend.²⁸ Daarnaast concludeert de ombudsman in zijn rapport dat er veel gebruik wordt gemaakt van algemene tekstblokken en de uitspraak oogt dan als “knip- en plakwerk” waarbij niet concreet wordt ingegaan op de specifieke bezwaren van de burger of ondernemer.

5. Afhandeling beroep

Indien een bezwaar wordt afgewezen en de belanghebbende besluit in beroep te gaan, krijgt de afdeling Bezwaar en Juridische Zaken hierover bericht en wordt er een beroepsdossier samengesteld. Het beroepsdossier bevat alle relevante informatie over de betreffende WOZ-beschikking waar de belanghebbende tegen in beroep is gegaan, inclusief de uitspraakbrief op het eerdere bezwaar. Het object wordt voor de derde keer (de eerste keer was de initiële waardevaststelling, de tweede keer het bezwaar-onderzoek) door een taxateur beoordeeld. Daarnaast wordt nagegaan of er nieuwe informatie beschikbaar is gekomen die in de bezwaarfase nog niet voorhanden was.

²⁸ Rapport Gemeentelijke Ombudsman “Wat is het waard?, afhandeling van WOZ-bezwaren deugt niet”, maart 2012.

Vervolgens zijn er de volgende mogelijkheden voor het verloop van de beroepsfase:

1. De DBGA is in staat om de belanghebbende te overtuigen van de juistheid van de waarde. De belanghebbende laat het beroep dan vallen.
2. Door nieuwe informatie raakt de DBGA overtuigd van het gelijk van de belanghebbende. De WOZ-waarde wordt dan verlaagd via een ambtshalve vermindering en er hoeft dan geen zitting bij de rechter plaats te vinden.
3. De DBGA besluit af te zien van een gang naar de rechter. De DBGA schikt de zaak via een ambtshalve vermindering en er hoeft dan geen zitting bij de rechter plaats te vinden.
4. De zaak wordt in zitting gebracht bij de rechter en uitgeprocedeerd.

Beoordeling nieuwe werkwijze

Het is nog te vroeg om vast te stellen of de nieuwe aanpak werkt.²⁹ Toch wordt er met deze nieuwe aanpak naar ons oordeel wel een goede weg ingeslagen. Met de huidige (vernieuwde) werkwijze wordt geprobeerd om knelpunten in de uitvoering van bezwaarafhandeling, zoals ook geconstateerd door de waarderingskamer en ombudsman, op te lossen. Tot begin 2012 werden alle bezwaarschriften die binnenkwam in één keer (in korte tijd) ingeboekt om ze daarna te beoordelen. Door de grote hoeveelheid bezwaarschriften die de DBGA binnen een paar weken ontvangt, duurde het de afgelopen jaren vaak tot aan de zomer voordat alle bezwaren waren ingeboekt.

De daadwerkelijke afhandeling kon pas daarna beginnen. Daarbij werd geen gebruik gemaakt van het feit dat de inboeker al veel moeite had gedaan om te begrijpen wat in het bezwaarschrift stond. In tegendeel, het bezwaarschrift werd doorgestuurd naar een andere afdeling waar een initiële beoordeling opnieuw werd uitgevoerd. De batchgewijze en integrale verwerking van bezwaarschriften in combinatie met vaak dubbele werkzaamheden van inboeker en intern specialist leidden tot inefficiënties in de uitvoering.

Door het proces van inboeken niet alleen maar een filterfunctie te geven maar de inboeker bepaalde bezwaarschriften ook zelf af te laten wikkelen, kan de afhandeling sneller worden afgewikkeld. Daarbij worden ook onnodige (dubbele) handelingen in een latere fase voorkomen. Het beleggen van de verantwoordelijkheid van de afwikkeling en de bewaking van de termijnen bij één functionaris geeft betere mogelijkheden tot (bij)sturing van het proces en geeft meer inzicht in de status van ieder individueel bezwaar. Ook de voorgenomen aanpassingen in de opzet en het taalgebruik van de tekstblokken bij het proces van uitspraak op bezwaar beschouwen wij als een positieve bijdrage aan het verbeteren van het uitvoeringsproces bezwaarafhandeling. Dit leidt onzes inziens tot een meer op maat gesneden reactie die specifiek(er) ingaat op het bezwaar en ook beter te begrijpen is.

²⁹ De vernieuwde werkwijze is ingevoerd ten tijde van uitvoering van ons onderzoek. Wij beschikken daardoor niet over de (tussentijdse) resultaten van deze nieuwe aanpak en de werking ervan hebben wij ook niet kunnen toetsen.

Bij de doorgevoerde en voorgenomen aanpassingen liggen de accenten op het bewerkstelligen van een snellere en efficiëntere afhandeling van het bezwaarschrift enerzijds en kwaliteitsverbetering van de uitspraakbrief anderzijds. De aanpassingen dragen hiermee bij aan het verbeteren van de zogenaamde zeeffunctie (oplossing misverstanden en onduidelijkheden) van de bezwaarprocedure.

3.4 Historische gegevens blijven onbenut

De meest recente aanpassingen in de werkwijze van de DBGA bij de afhandeling van bezwaar en beroep vinden hun oorsprong in een grondige analyse van afzonderlijke stappen in het uitvoeringsproces van bezwaarafhandeling. Er zijn echter ook andere inzichten die tot procesoptimalisatie kunnen leiden. Wij doelen hiermee op de te onderkennen patronen (zoals terugkerende klachten) en relaties (zoals klachten die telkens samenhangen met een bepaald profiel belanghebbende) uit de (historische) gegevensverzamelingen. Deze techniek die bestandsanalyse of datamining wordt genoemd, hebben wij ten behoeve van dit onderzoek toegepast om (eenmalig) inzicht te verkrijgen in de aard en omvang van bezwaren over de afgelopen jaren.³⁰ Deze bestandsanalyse (zie bijlage 5) leent zich bij uitstek voor een periodieke analyse van de bezwaarschiften. Onze analyse gaf onder meer antwoord op de volgende vragen:

1. Inzicht in aantallen
 - a. Hoe heeft het aantal bezwaarmakers (belanghebbenden, bezwaarschiften, bezwaren en WOZ-objecten) waar bezwaar tegen is gemaakt zich de afgelopen jaren ontwikkeld?
 - b. Wat is het gemiddeld aantal bezwaren per bezwaarschrift?
 - c. Hoeveel bezwaren hebben betrekking op woningen en hoeveel op niet-woningen?
 - d. Hoeveel bezwaren die betrekking hebben op woningen zijn afkomstig van woningcorporaties?
 - e. Hoeveel bezwaren zijn afkomstig van eigenaren en hoeveel van gebruikers?
 - f. Hoeveel bezwaren zijn er per wijk ingediend?
2. Inzicht in karakteristieken bezwaar
 - a. In welke waardecategorie worden de meeste bezwaren gemaakt? En welke totale WOZ-waarde is per categorie vertegenwoordigd?
 - b. Hoe vaak (gedurende hoeveel jaren) werd tussen 2006 en 2011 tegen hetzelfde WOZ-object bezwaar gemaakt?

³⁰ Datamining is het gericht zoeken naar (statistische) verbanden in grote verzamelingen gegevens voor wetenschappelijke of commerciële doeleinden. Een dergelijk verzameling gegevens kan gevormd worden door gebeurtenissen in een praktijksituatie te registreren (aankoopgedrag van consumenten, symptomen bij patiënten, et cetera) of door de resultaten van eerder uitgevoerde wetenschappelijke onderzoeken met elkaar te vergelijken en te herinterpreteren. De naam komt voort uit de overeenkomsten tussen het zoeken naar statistische verbanden en het graven (mining) naar iets waardevols in een grote berg.

3. Inzicht in beslissing op bezwaar
 - a. Hoe vaak wordt een bezwaar ontvankelijk verklaard?
 - b. Welke beslissingen op bezwaar worden genomen?
 - c. In welke categorie WOZ-waarde wordt de meeste vermindering toegekend?
4. Inzicht in afwikkeling van bezwaarschriften en bezwaren
 - a. Hoeveel bezwaren worden (wel/niet) binnen de wettelijke termijn (kalenderjaar) afgewikkeld?
 - b. Hoe lang duurt de afwikkeling van een bezwaar gemiddeld?
 - c. In hoeveel gevallen leidt een bezwaar tot een beroepszaak?
 - d. Hoe vaak is er een onkostenvergoeding toegekend en uitbetaald?

Naast de hierboven genoemde inzichten hebben wij andere (opvallende) zaken gesignaleerd en gedeeld met de DBGA-functionarissen. Zo hebben wij onder meer alle bezwaren die elk jaar, gedurende de periode 2006 – 2011, waren ingediend en toegewezen uit de bestanden gefilterd. Daarnaast hebben wij kunnen vaststellen welke typen bezwaren de grootste invloed hadden op de organisatie en de belastinginning.

Dergelijke inzichten zijn ondanks de relatief geringe investering die ze vergen zeer waardevol bij het optimaliseren van het uitvoeringsproces van bezwaarafhandeling. De DBGA beschikt al over de benodigde gegevens en technieken maar voert dergelijke analyses niet op structurele wijze uit en laat daarmee de kansen onbenut.

3.5 Conclusie

De DBGA is de afgelopen jaren ondanks de extra aandacht (onder andere door het instellen van zogenaamde 'Task Forces') en extra middelen niet in staat geweest om de ingediende WOZ-bezwaren binnen de wettelijke termijn af te handelen. Dit heeft niet bijgedragen aan het vertrouwen dat belanghebbenden hebben bij het optreden door de gemeente en is slecht voor het imago van de DBGA.

De vernieuwde werkwijze lijkt rekening te houden met een groot aantal knelpunten en beschouwen wij als een positieve ontwikkeling. De DBGA benut echter niet de kansen die bestandsanalyse biedt. Een structurele analyse van de bezwaargegevens kan met relatief weinig middelen een grote bijdrage leveren aan het optimaliseren van het bezwaarafhandelingsproces.

4 Gegevensbeheer

4.1 Beoordelingskader

Bij gegevensbeheer ten behoeve van de WOZ gaat het om het verzamelen, opslaan, registreren en verstrekken van gegevens over, de waarde van, in Amsterdam gelegen onroerende zaken. Er zijn dus verschillende aandachtsgebieden te onderscheiden bij gegevensbeheer. Ten behoeve van ons onderzoek hebben wij vooral aandacht besteed aan de objectkenmerken en de BR WOZ. Objectkenmerken dienen als basisgegevens voor het waarderingsmodel waarmee de waarde wordt bepaald. Vanuit de BR WOZ wordt er een koppeling gemaakt met andere basisregistraties. De belangrijkste koppeling is die met de basisregistratie BAG. Beide basisregistraties maken gebruik van dezelfde of gerelateerde gegevens zoals verblijfsobjecten en gebruikersoppervlakte. Het is van belang dat dezelfde gegevens in beide registraties overeenkomen. Vanuit de BR WOZ worden ook gegevens geleverd aan andere afnemers, zoals de rijksbelastingdienst en de waterschappen. Het ministerie verwacht dat vanaf 2013 de gegevens uit de BR WOZ worden aangesloten op de LV WOZ waardoor de gegevens beschikbaar worden gesteld aan meerdere afnemers. Om de gegevens in de BR WOZ zuiver te houden dient het mechanisme van terugmelden waarbij afnemers kennelijke onjuistheden aan de DBGA melden. Andersom dient de DBGA ook kennelijke onjuistheden uit andere basisregistraties terug te melden aan de bronhouders van deze basisregistraties.

De regels voor het beheren en verstrekken van gegevens zijn allereerst te vinden in de Wet WOZ. In de artikelen 1, 2, 4, 18, 29 wordt ingegaan op verschillende elementen van gegevensbeheer en de artikelen 37a tot en met 37g van de Wet WOZ gaan specifiek over de BR WOZ. Hierin is onder andere vastgelegd welke gegevens moeten worden opgenomen, de wijze waarop de gegevens moeten worden verstrekt en het tijdstip en de periodiciteit van de gegevensverstrekking. De technische criteria die gelden voor het uitwisselen van gegevens zijn uitgewerkt in de regeling Stuf- WOZ.

De waarderingkamer houdt op basis van de Wet WOZ toezicht op de uitvoering van de BR WOZ. De waarderingkamer heeft in haar werkplannen 2009, 2010 en 2011 vermeld hierbij vooral aandacht te hebben voor de aansluiting hiervan op de BAG. Met ingang van 1 januari 2009 is de BR WOZ ingevoerd. De gevolgen hiervan voor Amsterdam zijn tot op heden redelijk beperkt omdat de WOZ-administratie, die de DBGA van oudsher bijhield, al grotendeels voldeed aan de uitgangspunten van de basisregistraties. Daarnaast is levering van WOZ-gegevens aan een aantal (structurele) afnemers momenteel goed te overzien. De Rijksbelastingdienst, Waternet en CBS zijn tot op heden de grootste structurele afnemers van de BR WOZ maar de waarderingkamer streeft er echter naar om de BR WOZ te ontsluiten door onder meer zo snel mogelijk aan te laten sluiten op het stelsel van basisregistraties en, uiterlijk in 2015 maar liefst eerder, op de LV WOZ. Dit leidt voor de DBGA waarschijnlijk tot een gewijzigde manier van (landelijke) gegevensverstrekking met meer afnemers dan nu het geval is. Ook is de verwachting dat de eisen van terugmelding (gebruikers van de basisregistratie dienen bij gereede twijfel over de juistheid van de authentieke gegevens in de basisregistratie dit te melden bij de

bronhouder: de DBGA) tot aanpassingen in de operationele processen van de DBGA zal moeten leiden. De DBGA heeft namelijk niet alleen de plicht om de juistheid te onderzoeken, zij dient binnen een zekere termijn de twijfel weg te nemen. Bij een toename van het gebruik van de BR WOZ is ook een toename in terugmeldingen te verwachten. Daarnaast verkrijgt een gegeven dat in onderzoek is een formele status en mag gedurende het onderzoek dan ook niet als authentiek gegeven gebruikt worden. De DBGA heeft in een vroeg stadium (2009) een vooronderzoek ingesteld naar de gevolgen van de BR WOZ en de aansluiting daarvan op andere basisregistraties en de LV WOZ voor de eigen WOZ-administratie en heeft naar aanleiding hiervan zelfs een reserve gevormd die per ultimo 2010 € 0,5 miljoen bedroeg³¹. In september 2009, heeft het ministerie als formele registratiehouder de invoering van de LV WOZ uitgesteld. Naar aanleiding van dit besluit heeft de DBGA de aanpak moeten herzien. Het ministerie is inmiddels gestart met het project maar was ten tijde van ons onderzoek nog in de begin(ontwerp)fase. Wij hebben ons in onze beoordeling van de naleving door de DBGA van de regels die gelden voor gegevensbeheer moeten beperken tot de regels die ten tijde van ons onderzoek golden. Daarnaast hebben wij aandacht besteed aan de wijze waarop de koppeling met de BAG wordt uitgevoerd en in welke mate hierdoor de voorwaardere benodigde objectkenmerken worden bijgehouden.

4.2 Bijhouden van objectkenmerken

De DBGA houdt de gegevens en kenmerken van alle WOZ-objecten in Amsterdam voortdurend bij, zodat er met deze gegevens een waarde kan worden bepaald. Dit houdt in dat de DBGA wijzigingen in objecten permanent moet volgen. Wijzigingen kunnen worden veroorzaakt door mutaties in de objectafbakening, zoals een gebruikersmutatie of een mutatie als gevolg van bouwactiviteiten. Mutaties in objectafbakening en bouwfase waarvoor een vergunning door de gemeente Amsterdam is verleend komen via een koppeling met de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) bij de DBGA binnen. Voor de overige mutaties dient de DBGA zelf actief informatie in te winnen. In sommige gevallen zal een mutatie in de WOZ-administratie werken als signaal om in de BAG ook een wijziging aan te brengen. Er is dan ook sprake van een intensieve samenhang tussen de bijhouding objectkenmerken WOZ en de bijhouding van de BAG. Een één op één koppeling kan hierbij echter niet worden gemaakt. Niet elke wijziging in de ene registratie leidt tot een wijziging in de andere registratie. Dit komt enerzijds doordat niet alle bouwwerken in de BAG worden vastgelegd. Overdekte hooibergen en onbemande tankstations worden bijvoorbeeld niet in de BAG geregistreerd omdat deze niet als pand of verblijfsobject worden gezien. Anderzijds komt het door het feit dat in de BAG niet alle kenmerken van een verblijfsobject worden vastgelegd. In de BAG ligt wel vast dat een verblijfsobject een woonfunctie heeft, maar niet welk type woning het betreft (bijvoorbeeld een stapel- of eengezinswoning). Ook kan het voor de uitvoering van een taxatie belangrijk zijn om verblijfsobjecten te splitsten in enkele onderdelen. Bijvoorbeeld het winkel- en woongedeelte van een woningwinkelpand worden afzonderlijk gewaardeerd, terwijl in de BAG sprake kan zijn van één verblijfsobject. Voor de juiste

³¹ Jaarrekening 2011 van de DBGA.

werking van het waarderingmodel is het belangrijk dat de gemeente Amsterdam de BAG op orde heeft. Een groot deel van de mutaties in deze basisregistratie heeft een directe invloed op de objectkenmerken in de WOZ-administratie. Het niet op tijd verwerken van deze mutaties in de WOZ-administratie leidt tot gebruik van verouderde en foutieve gegevens waardoor het taxatiemodel foutieve waardes oplevert. Daarnaast is het van cruciaal belang dat de DBGA tijdig de beschikking krijgt over primaire en secundaire objectkenmerken die aanvullend zijn op de BAG-gegevens of zelf deze aanvullende gegevens verzamelt en bijhoudt.³²

Kortom het is van belang dat de DBGA de WOZ-gegevens koppelt met de BAG-gegevens. De DBGA constateert dat de gegevens uit de BAG niet altijd de feitelijke situatie weergeven en meldt dat ook niet altijd terug. Dit komt omdat het een te groot beslag zou leggen op de afdeling gegevensbeheer om alle afwijkende gegevens te selecteren en uit te zoeken. Beide basisregistraties zijn daardoor nog in onvoldoende mate op elkaar afgestemd.³³ Dit betekent dat gebouwgegevens waarover gereede twijfel bestaat momenteel niet altijd worden teruggemeld bij de bronhouder BAG (DBI).^{34 35} Op deze manier worden de gegevens in de BAG niet gecorrigeerd. Bij nieuwbouw gaat de DBGA vrijwel geheel uit van de informatie uit de BAG. Bij al bestaande objecten kijkt de DBGA kritisch naar de gegevens uit de BAG en vergelijkt deze met de eigen administratie. De DBGA neemt bij al bestaande WOZ-objecten slechts circa 20% van de gegevens uit de BAG over.³⁶ De huidige werkwijze leidt tot inefficiënties in de werkprocessen omdat extra afstemming plaats dient te vinden. Daarnaast geldt voor de gemeente de wettelijke plicht om uitsluitend de daartoe aangewezen authentieke gegevens uit basisregistraties te gebruiken. De DBGA heeft onderkend dat de huidige werkwijze een onwenselijke is en heeft samen met DBI een project opgestart dat tot doel heeft om de BAG- en de WOZ-processen beter op elkaar af te stemmen en eventueel processtappen te integreren. De DBGA en DBI verwachten dit project aan het eind van 2012 te hebben afgerond.

4.3 Basisregistratie WOZ (BR WOZ)

Sinds 1 januari 2009 heeft de DBGA de wettelijke verplichting een BR WOZ te hebben. De DBGA heeft in hoofdzaak hieraan inhoud gegeven door de WOZ-administratie³⁷ op bepaalde onderdelen te wijzigen, zoals het inrichten van een terugmeldvoorziening. Andere meer inhoudelijke aanpassingen zijn zeer beperkt geweest aangezien de WOZ-

³² Bij de objectkenmerken die worden gebruikt voor de WOZ-taxaties wordt onderscheid gemaakt tussen primaire objectkenmerken, zoals type object, bouwjaar en grootte, en secundaire objectkenmerken, zoals kwaliteit, ligging en onderhoud.

³³ Interview de DBGA, gegevensbeheer en gegevensregie, 10 januari 2012, pagina 4.

³⁴ Interview de DBGA, gegevensbeheer en gegevensregie, 10 januari 2012, pagina 6.

³⁵ Uit navraag bij DBI blijkt dat er in 2011 in totaal 370 'BAG-terugmeldingen' door de DBGA zijn gedaan.

³⁶ Interview de DBGA, gegevensbeheer en gegevensregie, 10 januari 2012, pagina 7.

³⁷ Totdat de DBGA zich heeft aangesloten op de Landelijke Voorziening wordt er door de DBGA gesproken over een WOZ-administratie in plaats van een BR WOZ.

administratie al grotendeels voldeed aan de uitgangspunten van de BR WOZ. Nieuwbouw was niet nodig omdat met een aantal relatief eenvoudige aanpassingen de WOZ-administratie geschikt gemaakt kon worden om als basisregistratie te dienen. De WOZ-administratie bevatte de benodigde informatie al grotendeels, maar de DBGA diende op sommige punten de informatie wel te groeperen of te verfijnen. De BR WOZ bestaat uit drie objecttypes:

1. *objecttype WOZ-object*: het objecttype WOZ-object geeft de aanduiding, de objectafbakening en de status van de onroerende zaak. Om dit te realiseren is dit objecttype gekoppeld aan de Basisregistratie Kadaster (voor de onroerende zaak) en de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) (voor adresseerbaar object en pand)
2. *objecttype belang*: dit objecttype legt de relatie met de (rechts)personen ten aanzien van wie de WOZ-beschikking is genomen. Hierbij zijn twee opties mogelijk: eigenaar (woningen en niet-woningen) en gebruiker. Voor de belanghebbende eigenaar is hierbij de relatie met de basisregistratie Kadaster (zakelijk recht) van belang. Voor de belanghebbende gebruiker voor natuurlijke personen is de relatie met bevolkingsregister (GBA) van belang en voor niet-natuurlijke personen de relatie met het Nieuw Handelsregister (NHR).
3. *objecttype waarde*: geeft per kalenderjaar (per waardepeildatum) de vastgestelde waarde van het WOZ-object.³⁸

Alleen het objecttype 'waarde' is in de wet als een authentiek eigen gegeven (art. 37a Wet WOZ) aangemerkt. Deze waarde is tot stand gekomen aan de hand van een waardeberekening waar verschillende objectkenmerken voor worden gebruikt (zie hoofdstuk 2). De overige objecttypes, WOZ-object en belang, zijn gegevens die afnemers nodig hebben om de WOZ-waarde te kunnen gebruiken. Afnemers zijn verplicht om het eigen authentieke gegeven, ofwel de WOZ-waarde, over te nemen uit de BR WOZ (art. 37d Wet WOZ). Daarnaast zijn ze verplicht om 'terug te melden' aan de bronhouder van de BR WOZ indien er gereede twijfel bestaat over de juistheid van de WOZ-waarde (art. 37f Wet WOZ).

4.3.1 De Landelijke Voorziening WOZ (LV WOZ)

De DBGA levert de gegevens uit de WOZ-administratie momenteel aan de wettelijke afnemers, namelijk de rijksbelastingdienst, de waterschappen en het CBS. Het uitwisselen van informatie was al een wezenlijk onderdeel van de werkzaamheden van de DBGA. Ook het ministerie erkent dat de informatievoorziening aan grote afnemers momenteel op goede wijze is georganiseerd.³⁹ Desondanks heeft het ministerie besloten om de aanlevering van gegevens in de toekomst door een LV WOZ te faciliteren. Een dergelijke voorziening heeft tot doel ook andere afnemers in de toekomst gebruik te laten maken van de BR WOZ. Zo zijn er onder meer vergevorderde plannen om de WOZ-gegevens in Nederland openbaar te maken voor burgers.

³⁸ Catalogus Basisregistraties, versie 31 maart 2011, pagina's 16-17.

³⁹ Interview Ministerie van Financiën, BR WOZ, 25 januari 2012.

De LV WOZ wordt het landelijke distributiepunt waar afnemers, zoals de rijksbelasting, waterschappen en het CBS, WOZ-waarde (en achterliggende WOZ-gegevens) kunnen verkrijgen.⁴⁰ Het ministerie verwacht dat de LV WOZ de doelmatigheid zal vergroten doordat gegevens op één punt bij elkaar komen en het aantal leveringsrelaties zal afnemen doordat bijvoorbeeld bulkvragen in één keer worden behandeld. Dit betekent een belangrijke vereenvoudiging voor de afnemers. Naast winst voor doelmatigheid is de verwachting dat er ook vooruitgang wordt geboekt met betrekking tot de kwaliteit van de gegevens. Gemeenten dienen zich momenteel voor te bereiden op de LV WOZ, zodat zij zich in 2013 kunnen aansluiten.⁴¹

De DBGA kon niet aangeven op welke wijze zij zich gaat voorbereiden op de aansluiting op de LV WOZ omdat er nog relatief weinig informatie over de LV WOZ bekend is.⁴² De DBGA voorziet geen grote problemen bij de aansluiting op de LV WOZ omdat er binnen de gemeente ruime ervaring is opgedaan met de LV BAG. De DBGA vindt het echter wel belangrijk dat er gemeentebreed wordt nagedacht over één aansluitpunt omdat anders de samenhang tussen de verschillende basisregistraties verloren gaat. De DBGA heeft samen met DBI naast het eerder genoemde project 'optimalisatie BAG WOZ processen' een projectgroep opgericht dat tot doel heeft vorm te geven aan een, gemeentebrede (meerdere basisregistraties), koppeling met verschillende Landelijke Voorzieningen.

4.3.2 Terugmeldvoorziening

Terugmelden is een essentieel onderdeel van een basisregistratie en zorgt voor kwaliteitsborging. Met de terugmelding kan een afnemer de bronhouder van de basisregistratie informeren dat er tijdens de uitvoering van zijn proces een afwijking is geconstateerd tussen de feitelijke en administratieve werkelijkheid. De bronhouder zal op basis van een dergelijk signaal aanvullend onderzoek moeten uitvoeren. Als na onderzoek blijkt dat er inderdaad sprake is van een onjuistheid zal de bronhouder het gegeven in de registratie corrigeren. Zo ontstaat er een kwaliteitscirkel. Wanneer bronhouder en afnemer actief deelnemen, kan in korte tijd een flinke kwaliteitsslag gemaakt worden, waar alle partijen weer profijt van hebben. Afnemers van gegevens uit basisregistraties zijn daarmee medeverantwoordelijk voor de kwaliteit. Het gebruik en terugmelden veroorzaakt een wisselwerking. Het bij gereede twijfel snel terugmelden, uitzoeken en indien nodig aanpassen van de onjuiste gegevens zorgen voor een gegevensverzameling van hoge kwaliteit waar afnemers veel vertrouwen in hebben. Als de aandacht voor terugmelden bij afnemers verslapt zal het vertrouwen van afnemers dalen aangezien de gegevensverzameling meer onjuistheden zal bevatten. Ondanks de mogelijke onjuistheden zijn ze toch verplicht om de gegevens uit de basisregistratie te

⁴⁰ In het conceptwetsvoorstel wordt gesproken over de openbaarheid van de WOZ-waarde. De waarderingskamer heeft in haar brief van 11 mei 2012 aan de staatssecretaris van Financiën geadviseerd om objectkenmerken van woningen en onderbouwingen openbaar te maken. Als dit advies wordt overgenomen worden WOZ-gegevens openbaar.

⁴¹ Interview Ministerie van Financiën, BR WOZ, 25 januari 2012.

⁴² Op het moment van interview, 7 februari 2012, liep de aanbestedingsprocedure van het Ministerie van Financiën voor de bouw van de LV WOZ nog en waren nog niet alle details bekend.

gebruiken. De DBGA vervult op het gebied van terugmelden twee rollen: die van afnemer en bronhouder. Als afnemer van de BAG dient de DBGA actief mogelijke onjuistheden terug te melden. Als bronhouder van de BR WOZ dient de DBGA zorg te dragen voor het onderzoeken van mogelijke onjuistheden en het eventueel corrigeren van onjuiste gegevens in de BR WOZ. De rol van de DBGA als afnemer is al hiervoor bij 4.2 aan bod gekomen. Wij zullen ons hierna beperken tot de rol van bronhouder.

Indien een afnemer aan de DBGA meldt dat hij of zij gereede twijfel heeft over de WOZ-waarde, volgt er een quick scan waarbij de DBGA nagaat of het aannemelijk is dat het gegeven wordt betwijfeld.⁴³ De uitkomst van de quick scan bepaalt of het gegeven in onderzoek moet worden geplaatst. Als uit de quick scan blijkt dat het waardegegeven waarschijnlijk onjuist is, mag de afnemer afzien van het gebruik van het onjuiste waardegegeven. De WOZ-waarde waarover gereede twijfel bestaat dient binnen vier dagen in onderzoek te worden geplaatst. De termijn waarbinnen het onderzoek moet worden afgerond is wettelijk nog niet bepaald, maar de verwachting is dat er aansluiting wordt gezocht bij de termijn van zes weken genoemd in artikel 7:10 Awb. Als uit het onderzoek blijkt dat de WOZ-waarde onjuist is, wordt de waarde aangepast.

De kennelijk onjuiste gegevens worden op verschillende manieren bij de DBGA aangeleverd. De dienst hanteert geen vaste procedures bij de afwikkeling van een ontvangen terugmelding. Momenteel hanteert de dienst lijsten die aan de hand van (telefonische) meldingen worden opgesteld. De DBGA wil samen met andere bronhouders van basisregistraties in de gemeente Amsterdam nagaan of er mogelijkheden zijn om dit beter te organiseren.

Omdat er geen nadere regels worden gesteld aan de terugmeldvoorziening, is deze nog ongestructureerd. De DBGA werkt momenteel met lijsten waarop gegevens worden bijgehouden waarover twijfel bestaat. De DBGA heeft aangegeven dat ze slechts enkele malen een melding heeft binnen gekregen van een onjuiste WOZ-waarde. De DBGA wil een gemeentelijke terugmeldvoorziening inrichten en zoekt daarbij aansluiting met DBI. De DBGA geeft aan dit knelpunt te verbeteren door samen met DBI te werken aan een terugmeldsysteem dat toepasbaar is voor alle basisregistraties in de gemeente Amsterdam. Hiervoor is samen met DBI een projectgroep opgericht.

⁴³ De DBGA hoeft deze scan niet uit te voeren als er sprake is van bezwaar/beroep of een verzoek tot ambtshalve vermindering aangezien het gegeven dan automatisch 'in onderzoek' wordt geplaatst.

4.4 Conclusie

De DBGA houdt zich in grote lijnen aan de summiere wet- en regelgeving die van toepassing is op de BR WOZ. Zij beschikt over een WOZ-administratie die aan de criteria van een basisregistratie voldoet.

De DBGA houdt zich niet aan de wettelijke verplichting om alle authentieke gegevens over te nemen uit de BAG en bij gereede twijfel over een gegeven dit terug te melden aan de bronhouder (DBI). Dit ondermijnt niet alleen de basisprincipes van basisregistraties (het verplichte gebruik van authentieke gegevens en door terugmelding bijdragen aan kwaliteitsborging) het leidt ook tot inefficiënties in de werkprocessen van de gemeente. Op twee verschillende plaatsen binnen te gemeente wordt er aandacht besteed aan hetzelfde gegeven. Positief is dat de DBGA samen met DBI zoekt naar een oplossing om de BAG en WOZ aan elkaar te koppelen en een gemeentebrede LV WOZ te realiseren.

De door het ministerie van Financiën uitgestelde (landelijke) ontsluiting van de BR WOZ heeft voor de DBGA geleid tot vertraging.

5 Grip op kosten en samenhang in processen

5.1 Beoordelingskader

Noodzaak tot efficiëntie

Met de invoering van de Wet WOZ (zie ook bijlage 1A) is een vergaande uniformering en vereenvoudiging van de waardering van onroerende zaken gerealiseerd. De eenvoudige waardebeoordeling die nu alleen door gemeenten worden uitgevoerd heeft onder andere geleid tot het vergroten van de doelmatigheid voor de burger. Hoewel de Tweede Kamer bij de behandeling van de wijziging van de Wet WOZ in 2004 heeft aangegeven veel belang toe te kennen aan het verminderen van de uitvoeringskosten van de Wet WOZ, heeft het zwaartepunt bij het toezicht op de uitvoering van de wet met name gelegen bij een verdere kwaliteitsverbetering van de uitvoering. Ondanks initiatieven van de toezichthouder om inzicht verkrijgen (via de benchmark WOZ-kosten die jaarlijks door gemeenten worden ingevuld) is er geen toezichtinstrument met harde normen ontwikkeld en toegepast om de mate van doelmatigheid waarmee gemeenten de wet uitvoeren te verbeteren. In Amsterdam zijn de kosten voor de uitvoering van de Wet WOZ van € 4,9 miljoen in 2006 zelfs gestegen naar € 6,5 miljoen in 2010.

Het is van essentieel belang dat de gemeente Amsterdam goed inzicht heeft in de omvang en samenstelling van de kosten die zij maakt ten behoeve van haar wettelijke taken, zoals de uitvoering van de Wet WOZ daar een van is. Niet alleen is dat nodig om de kostendekkendheid van de activiteiten te kunnen beoordelen (gemeenten krijgen van afnemers een vastgestelde vergoeding voor het bepalen van de WOZ-waarde), ook is het een randvoorwaarde om efficiënt te kunnen werken en noodzakelijke besparingen te kunnen realiseren⁴⁴. Daarnaast is het van belang dat gemeenten weten welke belangrijkste interne en externe factoren (cost drivers) invloed hebben op de hoogte van de uitvoeringskosten. Interne factoren (zoals specifieke activiteiten) zijn door de gemeente te beïnvloeden, externe factoren (zoals een verslechterend financieel klimaat) vaak niet. De gemeente kan dus geconfronteerd worden met kostenverhogingen die buiten haar directe beïnvloedingssfeer liggen. Maar indien zij daar goed zicht op heeft, kan zij daarop toch reageren door bijvoorbeeld aanpassingen in het betreffende WOZ-proces door te voeren of door bepaalde ontwikkelingen, die tot onvermijdelijke kostenverhoging leiden, inzichtelijk te maken en onder de (bestuurlijke) aandacht te brengen. Zo kan een rechtelijke uitspraak of de opkomst van zogenaamde WOZ-consultants die op basis van 'no cure no pay' massaal bezwaarprocedures opstarten, een aanzienlijke impact hebben op het uitvoeringsproces van de DBGA en daarmee op de uitvoeringslasten.

⁴⁴ De DBGA heeft een bezuinigingsopdracht voor de periode 2012-2014 van in totaal € 4 miljoen.

Noodzaak tot kosteneffectiviteit

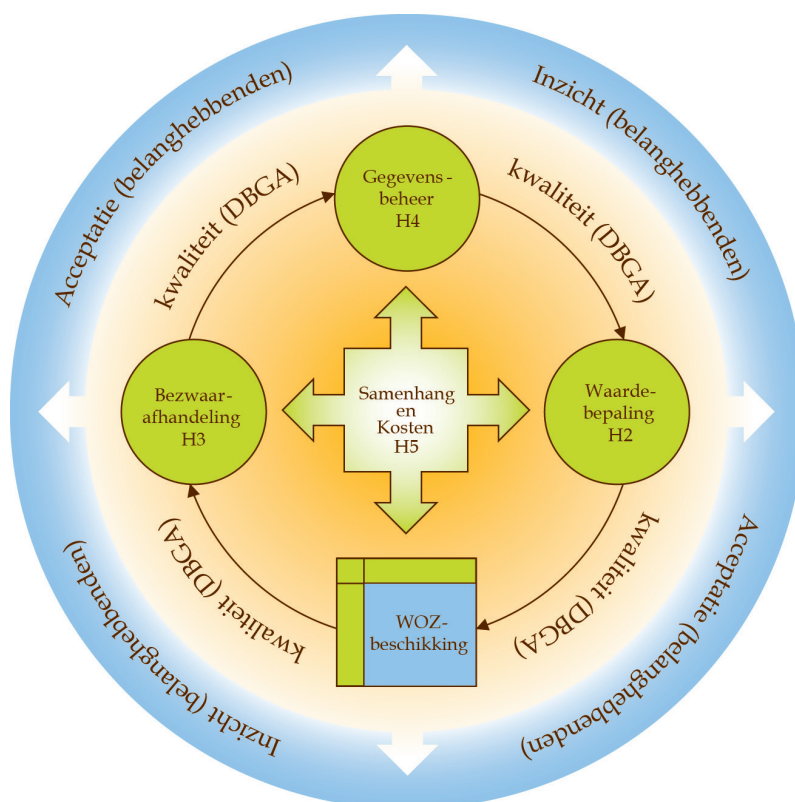
Niet alleen de efficiency waarmee elke proces afzonderlijk wordt uitgevoerd is van belang, ook de onderlinge samenhang en de keuzes die hierin worden gemaakt zijn van invloed op de efficiency van het gehele uitvoeringsproces. Zo kan de keuze van een leasemaatschappij om over te gaan tot de beschikbaarstelling van winterbanden leiden tot een verhoging van de exploitatiekosten maar kan de besparing die dit met zich mee brengt op schadekosten vele malen hoger uitvallen. Een dergelijke beslissing komt de kosteneffectiviteit ten goede.

Een doeltreffende uitvoering van de Wet WOZ is meer dan uitsluitend het op een zo goed of nauwkeurig mogelijke wijze waarderen van onroerende zaken. De kwaliteit van de uitkomst van de waardering is een belangrijk aspect maar de activiteiten van de gemeente treffen pas doel als de burger de toegepaste waarderingwijze kan volgen en als er bij hem draagvlak bestaat voor de financiële consequenties die voortvloeien uit de waardebeoordeling. Uit onderzoek van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de waarderingkamer⁴⁵ blijkt dat een goede uitvoering van de Wet WOZ meer is dan uitsluitend kwaliteit. Een goede (lees: niet bestreden) waardebeoordeling rust op drie pijlers: kwaliteit, inzicht en acceptatie. De pijler 'kwaliteit' betreft voornamelijk de kwaliteit van het proces van waardebeoordeling zoals in hoofdstuk 2 is uiteengezet. De pijler 'inzicht' betreft de uitleg van de vastgestelde WOZ-waarde aan de ontvanger van de WOZ-beschikking. Het betreft hier een wisselwerking tussen ontvanger van de WOZ-beschikking en de DBGA waarbij de DBGA laat zien welke gegevens en analyse-technieken zijn gebruikt, en hoe het gebruik daarvan zich op juiste wijze vertaalt in de vastgestelde waarde. Het beantwoordt de vraag hoe de DBGA aan de waarde is gekomen. De pijler 'acceptatie' betreft de wil van de ontvanger van de WOZ-beschikking om de voor hem vastgestelde waarde en de daaruit voortvloeiende financiële gevolgen te aanvaarden. Het betreft hier een afweging die de DBGA niet kan sturen, maar wel kan trachten te beïnvloeden.

De drie pijlers staan niet op zichzelf, maar beïnvloeden elkaar over en weer. Om het vertrouwen van de belanghebbende te winnen, zal de DBGA gebruik moeten maken van goede (bron)gegevens en technieken. Maar de DBGA kan hier nog zoveel aandacht aan besteden, zonder een duidelijke uitleg leidt de goede 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 mate van bereidheid tot acceptatie bepalend zijn voor de hoogte in investeringen in kwaliteit en inzicht. Een wantrouwende en kritische belanghebbende vraagt meer uitleg (over de juistheid van de waarde), en meer investeringen in kwaliteit. Figuur 5.1 laat de onderlinge samenhang zien tussen de verschillende processtappen en de verschillende pijlers die van invloed zijn op de WOZ-beschikking.

⁴⁵ *Vertrouwen omhoog, bezwaren omlaag*. Uit 2011 van mr. Dr. W.G. van den Ban, mr. E. Monster, drs. G.A.P. Rietbergen en drs. S.E.S. Snoey Kiewit.

Figuur 5.1 - Relatie tussen kwaliteit (de DBGA) en inzicht en acceptatie (belanghebbenden)



Samenhang: waar kwaliteit, inzicht, acceptatie en kosten bij elkaar komen

Het is belangrijk dat de DBGA inzicht heeft in wat de belangrijkste factoren zijn die de kwaliteit en de kosten van de uitvoering van de Wet WOZ beïnvloeden. Dat zorgt ervoor dat de DBGA over 'knoppen' beschikt waaraan zij kan draaien om bij te sturen. Hierbij spelen twee aspecten een rol:

- Intern: de kwaliteit van de afzonderlijke uitvoeringsprocessen die de DBGA kan beïnvloeden en die samen uitmonden in een WOZ-beschikking.
- Extern: de informatie die de DBGA levert bij de WOZ-beschikking waarmee zij de mate van inzicht en acceptatie bij belanghebbenden kan beïnvloeden.

Wij zullen in dit hoofdstuk daarom nader ingaan op de vraag in hoeverre de DBGA:

- Zicht heeft op de samenhang en de ontwikkeling van de kosten van de deelprocessen van de WOZ-uitvoering (*efficiëntie*).
- Zicht heeft op hoe de onderlinge samenhang van de onderzochte deelprocessen waardebeoordeling, gegevensbeheer en bezwaarafhandeling de totale kwaliteit beïnvloedt (*kosteneffectiviteit*).
- Aandacht besteedt aan hoe zij met haar belanghebbenden communiceert bij het versturen van de WOZ-beschikking en welke invloed dit heeft op de mate van inzicht en acceptatie door belanghebbenden (*kosteneffectiviteit*).

5.2 Efficiëntie

5.2.1 Landelijke kosten

Met ingang van 2003 heeft het ministerie een landelijk kostenplafond voor de totale kosten voor de uitvoering van de Wet WOZ ingevoerd. Dit zogeheten macro kostenforfait⁴⁶, werd jaarlijks geïndexeerd en heeft bestaan tot en met het jaar 2008. De forfaitair bepaalde kosten werden door de afnemers van de WOZ-waardering gezamenlijk gedragen: de rijksbelastingdienst betaalde 40%, de waterschappen 15% en de gemeenten zelf 45%. Het aandeel in de uitvoeringskosten van de rijksbelastingdienst en de waterschappen werd via een specifieke uitkering aan de gemeenten vergoed. Wanneer de feitelijke landelijke kosten dit plafondbedrag overstegen, waren gemeenten als uitvoerders van de Wet WOZ, hiervoor zelf financieel verantwoordelijk. Zij konden het verschil - de overschrijding - niet verhalen op de overige afnemers. Hierdoor werden gemeenten geprikkeld om de Wet WOZ zo doelmatig mogelijk uit te voeren. Vanaf het jaar 2009 is het macro kostenforfait komen te vervallen, net als de procentuele verdeling tussen de afnemende partijen. De vergoedingen van de rijksbelastingdienst en de waterschappen worden per 2009 toegevoegd aan de algemene uitkering van het gemeentefonds en vervolgens verdeeld over alle gemeenten. Dit zijn voor gemeenten vrij besteedbare middelen. Deze vergoedingen zijn wel gebaseerd op de bedragen uit 2008 en worden jaarlijks geïndexeerd.⁴⁷ Zonder kostenplafond is het vaag geworden hoe hoog het jaarlijkse bedrag van de gemeente zelf (de 'vergoeding' van de gemeenten) moet zijn. De dwingende doelmatigheidsprikkel van het kostenplafond is verdwenen.

De beoogde landelijke daling van de WOZ-kosten is in de praktijk niet gerealiseerd. De landelijke totale WOZ-kosten lagen in 2010 (tussen de € 160 en € 165 miljoen) min of meer op hetzelfde niveau als die in 2003 (tussen de € 160 en € 170 miljoen).⁴⁸ Wij hebben de door de waarderingskamer geïnventariseerde WOZ-kosten in haar jaarlijkse benchmark afgezet tegen het jaarlijks afgesproken macrokostenplafond in de periode 2003 tot en met 2008 (zie tabel 5.1). In deze periode zijn de landelijk gemaakte WOZ-kosten in geen enkel jaar onder het voor die jaren afgesproken macrokostenplafond gebleven.⁴⁹

⁴⁶ Bij wijziging van het Uitvoeringsbesluit kostenverrekening en gegevensuitwisseling Wet WOZ (Stb. 2003, 179).

⁴⁷ Deze vergoedingen zijn in 2009 nog tot stand gekomen op de oude manier, door het indexeren van het bedrag van 2008.

Per 2010 wordt het bedrag van de rijksbelastingdienst geïndexeerd volgens de normeringssystematiek van het gemeentefonds en het bedrag van de waterschappen wordt jaarlijks geïndexeerd volgens en opgenomen in het Uitvoeringsbesluit kostenverrekening en gegevensuitwisseling Wet WOZ.

⁴⁸ Benchmark WOZ-kosten 2009-2010, waarderingskamer.

⁴⁹ Bronnen: Wet WOZ, Elsevier Overheid, tekstuutgave 2007; Bijstellingsregeling 2006; Bijstellingsregeling 2007; Advies Raad van State No. W06.08.0426/III, Den Haag, 6 november 2008 Uit: Staatscourant 2009, nummer 7, 13 januari 2009.

Tabel 5.1 - Landelijk gemaakte WOZ-kosten (2003-2010) en macrokostenplafond WOZ (2003-2008)⁵⁰

<i>bedragen x € 1 miljoen</i>								
Jaar	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Kosten / kostenplafond								
WOZ-kosten landelijk tussen	160	160	180	170	160	160	165	160
en	170	170	190	180	170	170	175	165
WOZ-kosten landelijk gemiddeld	165	165	185	175	165	165	170	163
Macrokostenplafond	138	140	132	135	138	140	n.v.t.	n.v.t.

5.2.2 WOZ kosten in Amsterdam

In tabel 5.2 hebben wij de totaal gemaakte WOZ-kosten door de gemeente Amsterdam in de periode 2006-2010 opgenomen en daarnaast de vergoeding die zij in die jaren heeft ontvangen van de rijksbelastingdienst en de waterschappen. Tot slot is inzichtelijk gemaakt welk bedrag de gemeente Amsterdam uiteindelijk zelf bijdraagt aan de totaal gemaakte WOZ-kosten.

Tabel 5.2 - Totaal gemaakte WOZ-kosten gemeente Amsterdam, WOZ-vergoeding rijksbelastingdienst en waterschappen en bijdrage gemeente Amsterdam aan WOZ-kosten

<i>bedragen x € 1 miljoen</i>										
WOZ-vergoeding	<i>via specifieke uitkering</i>						<i>via algemene uitkering</i>			
	2006		2007		2008		2009		2010	
Jaar		%		%		%		%		%
Kosten / vergoeding										
Totale WOZ-kosten Amsterdam	4,88	100	4,82	100	4,88	100	5,74	100	6,53	100
WOZ-vergoeding rijk en waterschappen	3,53	72	3,59	75	3,63	74	3,55	62	3,54	54
Bijdrage Amsterdam aan WOZ-kosten	1,35	28	1,23	25	1,26	26	2,19	38	2,99	46

Uit tabel 5.2 blijkt dat in de gemeente Amsterdam sprake is van een jaarlijkse stijging van de WOZ-kosten in de periode 2006 tot en met 2010 (met uitzondering van 2007 toen de kosten licht zijn gedaald ten opzichte van die in 2006). De WOZ-kosten zijn gestegen van circa € 4,88 miljoen in 2006 naar circa € 6,53 miljoen in 2010.⁵¹

⁵⁰ De geïnventariseerde landelijk WOZ-kosten zijn niet exact. Ongeveer de helft van alle gemeenten levert jaarlijks een bijdrage aan de benchmark. In 2010 waren bijvoorbeeld 221 van de 430 gemeenten (51%) bij de benchmark betrokken. De waarderingskamer extrapoleert de gegevens van de deelnemende gemeenten naar gegevens voor alle gemeenten.

⁵¹ Bron: Jaarlijkse opgaven van de DBGA voor landelijke benchmark WOZ-kosten van de waarderingskamer, overhandigd aan de rekenkamer in januari 2012.

Het aandeel in deze WOZ-kosten dat de gemeente Amsterdam voor haar rekening neemt stijgt elk jaar in de periode 2006 tot en met 2010 (met uitzondering van het jaar 2007 waarin de eigen bijdrage licht gedaald was ten opzichte van 2006). Het bedrag in 2010 is 2,21 keer zo hoog (€ 2,99 miljoen) als dat in 2006 (€ 1,35 miljoen). Het procentuele aandeel van de gemeente Amsterdam in de totale kosten is gestegen van 28% in 2006 naar 46% in 2010. Opvallend is dat in de periode 2006-2008, toen het macrokostenplafond nog van toepassing was, het aandeel van Amsterdam jaarlijks rond de 25% lag terwijl landelijk werd uitgegaan van een (maximaal) aandeel van 45% voor gemeenten.

De specifieke vergoeding van de rijksbelastingdienst en de waterschappen stijgt jaarlijks in de periode van 2006 tot en met 2008.⁵² De algemene vergoeding van de rijksbelastingdienst en de waterschappen die de gemeente via de algemene uitkering van het gemeentefonds ontvangt daalt in de jaren 2009 en 2010.⁵³ Op centraal niveau binnen van de gemeente Amsterdam (door de Bestuursdienst) wordt geen directe relatie gelegd tussen de afzonderlijke taken, zoals de uitvoering van de Wet WOZ, en het deel van de algemene uitkering van het gemeentefonds dat daar betrekking op heeft. Mutaties voor dat deel van het gemeentefonds worden binnen de gemeente niet automatisch één-op-één doorgegeven aan de diensten. Er vindt dus geen directe vergelijking plaats tussen de WOZ-uitvoeringskosten van de DBGA en de vergoeding die daar tegenover staat in het gemeentefonds. Wel worden met de DBGA afspraken gemaakt over kostenontwikkeling, namelijk normale loon- en prijsstijgingen. Indien de DBGA een hoger budget nodig heeft, dient zij dit aan te vragen bij de Centrale Stad.

De jaarlijkse WOZ-kosten worden door de DBGA bepaald op basis van een extra-comptabele berekening die zij eenmalig (ten behoeve van de jaarlijkse kostenbenchmark van de waarderingskamer) maakt. Zij verdeelt deze totale WOZ-kosten naar zeven verschillende onderdelen: beheer WOZ-administratie, marktanalyse, (modelmatig) taxeren, waardevaststelling, bezwaar en beroep, overig en materiële kosten. In tabel 5.3 zijn de gegevens samengevat die de DBGA voor de benchmark voor jaren 2006 tot en met 2010 heeft opgegeven. Controle door bijvoorbeeld de waarderingskamer vindt niet plaats waardoor deze gegevens en onze daarop gebaseerde analyse met enig voorbehoud moeten worden gelezen.

⁵² Bronnen: voor de jaren 2006 - 2008 is gebruik gemaakt van de Begrotingen DBGA 2008 en 2009.

⁵³ Bronnen: voor de jaren 2009 - 2010 is gebruikt gemaakt van een berekening van de Bestuursdienst.

Tabel 5.3 - WOZ-kosten van de DBGA onderverdeeld en WOZ-kosten per WOZ-object (2006-2010)

<i>bedragen x € 1 miljoen</i>										
Jaar	2006		2007		2008		2009		2010	
Soort WOZ-kosten		%		%		%		%		%
Beheer administratie	1,07	22	1,59	33	2,39	49	2,88	50	3,08	47
Marktanalyse	0,63	13	0,65	13	0,62	13	0,79	14	0,73	11
(Modelmatig) taxeren	0,47	10	0,42	9	0,40	8	0,46	8	0,43	7
Waardevaststelling	0,01	0,3	0,02	0,4	0,02	0,4	0,02	0,4	0,05	1
Bezwaar en beroep	2,21	45	1,35	28	0,84	17	1,07	19	1,45	22
Overig *	0,19	4	0,39	8	0,25	5	0,20	4	0,39	6
Materiële kosten **	0,29	6	0,41	9	0,35	7	0,32	6	0,40	6
TOTAAL	4,88	100	4,82	100	4,88	100	5,74	100	6,53	100

<i>bedragen x € 1</i>										
Jaar	2006		2007		2008		2009		2010	
WOZ-kosten per object										
Amsterdam	10,09		10,20		10,32		12,03		13,50	
Landelijk gemiddeld	21,00		20,00		19,50		19,50		18,80	

Ad * gegevenslevering afnemers, voorlichting communicatie, automatisering, overig.

Ad ** teruggave griffierecht, gegevensinkoop, naslagwerken, contributies, soft- en hardware

In tabel 5.3 vallen de volgende zaken op:

- Grootste kostenposten: 'beheer administratie' en 'bezwaar en beroep'*
 Uit tabel 5.3 blijkt dat in de periode 2006 tot en met 2010 elk jaar de twee grootste kostenposten de onderdelen 'beheer WOZ-administratie' en 'bezwaar en beroep' zijn.
- Jaarlijks stijgende kosten: 'beheer administratie' en 'waardevaststelling'*
 De kosten voor het onderdeel 'beheer administratie' zijn flink gestegen. Het bedrag dat de DBGA hieraan uitgaf is elk jaar gestegen in de periode 2006-2010, van € 1,07 miljoen in 2006 naar € 3,08 miljoen in 2010.
 Ook voor het onderdeel 'waardevaststelling' maakt de DBGA in deze periode jaarlijks meer kosten en deze stijgen fors van ongeveer € 0,01 miljoen in 2006 naar € 0,05 miljoen in 2010.
- Jaarlijks schommelende kosten: 'marktanalyse', 'overig' en 'materiële kosten'*
 De kosten voor 'marktanalyse' schommelen in de periode 2006-2010 tussen de € 0,62 miljoen en € 0,79 miljoen.
 De kosten die de DBGA in deze periode maakt voor het onderdeel 'overig' zijn jaarlijks verschillend en kennen dalingen en stijgingen die zich bevinden in een bandbreedte tussen de € 0,19 miljoen en € 0,39 miljoen.
 Voor het onderdeel 'materiële kosten' maakt de DBGA in de periode 2006-2010 kosten die jaarlijks variëren en liggen tussen € 0,29 miljoen en € 0,41 miljoen.
- Van jaarlijkse daling naar jaarlijkse stijging: 'bezwaar en beroep'*
 Bij het onderdeel 'bezwaar en beroep' zijn de jaarlijkse kosten twee jaar achtereen gedaald (van € 2,21 miljoen in 2006 naar € 0,84 miljoen in 2008) om vervolgens twee jaar achter elkaar te stijgen (van € 0,84 miljoen in 2008 naar € 1,45 miljoen in 2010).

- *Jaarlijks stabiele kosten: 'modelmatig taxeren'*
De kosten voor het onderdeel 'modelmatig taxeren' kennen jaarlijks geringe schommelingen en liggen tussen de € 0,40 miljoen en € 0,47 miljoen in de periode 2006-2010.
- *Jaarlijks stijgende WOZ-kosten per WOZ-object*
In Amsterdam is sprake van een jaarlijkse stijging in de totale WOZ-kosten die de DBGA per WOZ-object maakt van € 10,09 in 2006 naar € 13,50 in 2010. Landelijk is een tendens te zien waarbij deze kosten per object dalen van € 21,00 in 2006 naar € 18,80 in 2010. Maar zelfs in 2010 liggen deze landelijke WOZ-kosten per object nog beduidend hoger dan die in Amsterdam.⁵⁴

5.2.3 Wijze van kostenallocatie

In haar missie beoogt de DBGA onder andere haar taken uit te voeren tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten en op transparante en innovatieve wijze. De DBGA is echter niet in staat om op relatief eenvoudige wijze een gedetailleerd en betrouwbaar inzicht te geven in de kosten van de uitvoering van de Wet WOZ. Haar financiële administratie is niet ingericht op de allocatie van kosten die zij maakt ten behoeve van het uitvoeren van de Wet WOZ. Haar urenregistratie en grootboekstelsel zijn niet gericht op het registreren van de tijd en middelen naar wettelijke WOZ-taak maar op het 'product' dat zij uiteindelijk levert: de heffing van belastingen zoals de OZB en riool- en hondenbelasting.

De DBGA kan daarom niet intracomptabel⁵⁵ de activiteiten en uitvoeringskosten voor de wettelijke taak WOZ op basis van haar grootboekstelsel vaststellen. De DBGA maakt in plaats daarvan een extracomptabele berekening van de hoogte van de WOZ-kosten op basis van een voor de WOZ onvoldoende gedetailleerde urenregistratie en globale kostenindelingen en -toerekeningen.⁵⁶ Deze extracomptabele berekening maakt de DBGA onder andere voor bijvoorbeeld de benchmark van de waarderingskamer.⁵⁷ De uitkomsten van deze inschattingen kunnen dus verschillend zijn, afhankelijk van de

⁵⁴ Er bestaan tussen sommige gemeenten aanzienlijke verschillen in de kosten per WOZ-object. Deze verschillen worden veroorzaakt door de verschillen in omvang en samenstelling van het WOZ-areaal en door de verschillen in gehanteerde wijzen van kostentoekening. Sommige gemeenten nemen (delen van) overheadkosten mee in de berekening, andere weer niet.

⁵⁵ Manier van administreren waarbij de financiële gegevens in het grootboek van een bedrijf of andere organisatie worden verwerkt.

⁵⁶ Om de WOZ-kosten uit de financiële administratie te kunnen herleiden werkt de DBGA met een intern model van kostenverrekening, het zogeheten Cost Management Model (CMM). Het kostenverrekeningsstelsel wordt gevoed door gegevens uit de financiële administratie en de geschreven uren in het tijdschrijfsysteem. De DBGA schrijft haar medewerkers die een bijdrage leveren aan het primaire proces voor hun uren per taak te verantwoorden (directe uren). Voor de uren van de medewerkers die niet direct toe te wijzen zijn (indirecte uren) worden percentages van de indirecte uren toegerekend aan het WOZ uitvoeringsproces. Binnen het tijdschrijfsysteem is een standaardjabloon per functie beschikbaar voor de onderdelen waarop de functionarissen moeten tijdschrijven. Deze zijn verdeeld naar verschillende belastingstromen zoals OZB, reinigingsrecht, afvalstoffenheffing en bepaalde processen zoals de afhandeling van bezwaar- en beroepschriften. Deze zijn echter niet uitgesplitst in een WOZ deel en een niet-WOZ deel. Hoe medewerkers in de praktijk gebruik maken van het tijdschrijfsysteem, kan daardoor verschillen.

⁵⁷ Zo wil de waarderingskamer inzicht in de kosten om de landelijke WOZ-kosten te kunnen bepalen en gemeenten in staat te stellen om van elkaar te leren.

nauwkeurigheid waarmee vastleggingen plaatsvinden en de inschatting en zienswijze van de DBGA-medewerker die de WOZ-kostenopstellingen maakt. Dit is opmerkelijk omdat de uitvoering van de Wet WOZ een wettelijke taak is voor de gemeente Amsterdam en voor de uitvoering van een wettelijke taak, bij verschillende instanties (het rijk, de waarderingskamer, concern control van de Bestuursdienst als de directie van de DBGA) op verschillende momenten behoefte is aan inzicht in de kosten.

De aldus bepaalde WOZ-kosten inclusief overhead - in 2010 circa € 6,5 miljoen - omvatten de kosten die de DBGA maakt voor de uitvoering van de WOZ-taken voor de gemeenten Amsterdam, Landsmeer en Oostzaan. Het bedrag wordt verdeeld via het kostenverrekeningsysteem naar de verschillende belastingstromen. Verdeling vindt plaats via de verdeelsleutels aantal WOZ-objecten, aantal subjecten en aantal aanslagen.

5.2.4 Conclusie efficiëntie

De DBGA heeft geen volledig zicht op de kosten die specifiek zijn voor de uitvoering van de Wet WOZ en weet daardoor niet in hoeverre het budget voor de uitvoering van de Wet WOZ kostendekkend is.

De DBGA is niet in staat om relatief eenvoudige wijze en nauwkeurig de kosten te alloceren naar de verschillende WOZ-procesonderdelen zodat de basis voor een lerende organisatie ontbreekt. Daarnaast wordt analyse en mogelijke bijsturing van het proces bemoeilijkt (cq. vertraagd) door de bewerkelijke wijze van het extracomptabel kosten berekenen.

De Centrale Stad houdt niet de uitgaven en inkomsten bij die samenhangen met het uitvoeren van de Wet WOZ en kan daarmee niet een bijdrage leveren aan het verhogen van de grip op de kosten van de uitvoering.

5.3 Kosteneffectiviteit

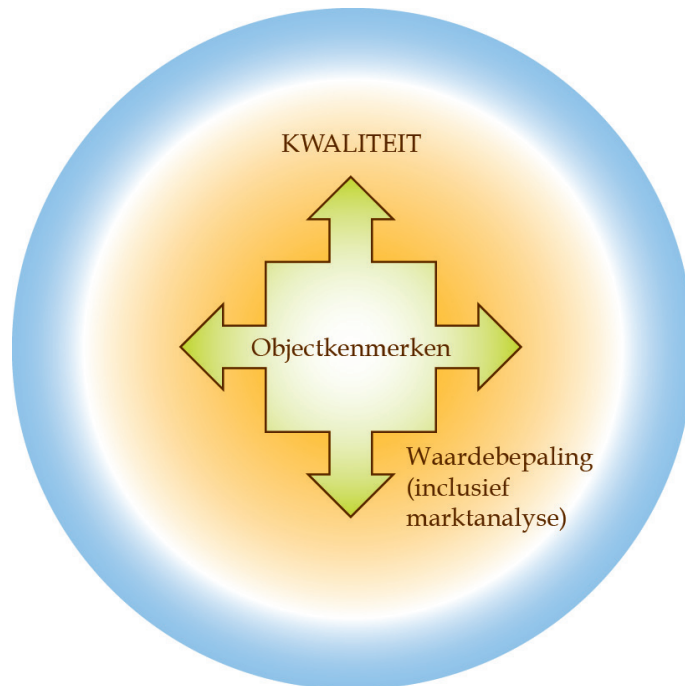
Tijdens beoordeling van de afzonderlijke processtappen in de hoofdstukken 2 tot en met 4, zijn activiteiten geïdentificeerd die de kwaliteit van het deelproces sterk beïnvloeden. In deze paragraaf gaan wij nader in op die activiteiten die ook erg belangrijk zijn voor het optimaliseren van de kwaliteit van het totale uitvoeringsproces en het vergroten van het inzicht en de acceptatie bij de burger. Daarbij gaat het om het:

- bijhouden van objectkenmerken;
- voeren van vooroverleg;
- opstellen van de WOZ-beschikking en het taxatieverslag;
- afhandelen van het bezwaarschrift.

Per activiteit beschrijven wij met welke deelprocessen zij samenhangen en in hoeverre zij invloed hebben op de pijlers kwaliteit, inzicht en acceptatie. Daarbij wordt ook kort stilgestaan bij de huidige stand van zaken bij de DBGA.

5.3.1 Bijhouden van objectkenmerken

Figuur 5.2 - Doorwerking deelproces bijhouden van objectkenmerken



Waardebepaling

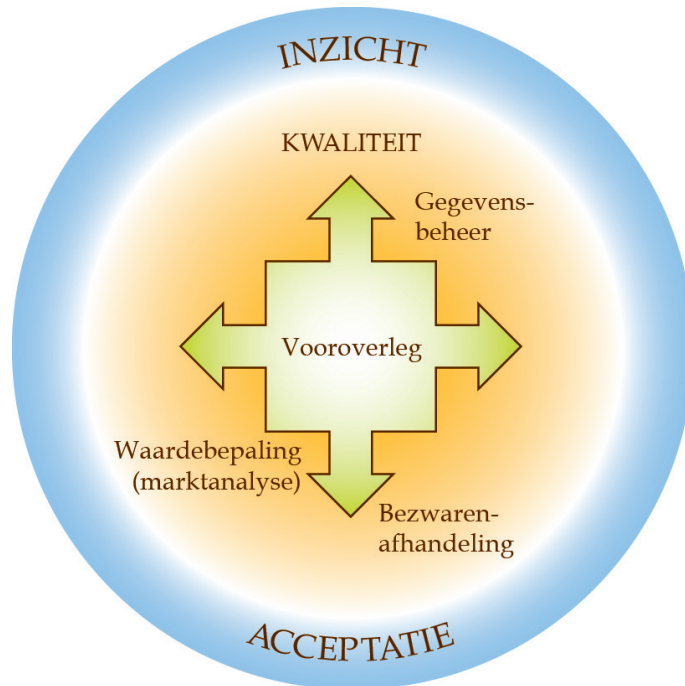
De DBGA heeft haar proces van gegevensbeheer op orde als zij de kenmerken van WOZ objecten goed bijhoudt. Dit levert een positieve bijdrage aan het proces van waardebeoordeling en leidt daarmee uiteindelijk tot een kwalitatief goede WOZ-beschikking.

Marktanalyse

Een goede uitvoering van het proces van gegevensbeheer houdt ook in dat zij ervoor zorgt dat haar BR WOZ een goede aansluiting kent op de basisregistraties adressen en gebouwen (BAG). Deze koppeling kan ervoor zorgen dat de DBGA gebruik kan maken van relevante en actuele informatie uit de BAG voor haar marktanalyse. Hierbij kan gedacht worden aan informatie over het in aanbouw zijn en de oplevering van nieuwbouwwoningen en de ontwikkeling van de gemiddelde vierkante meterprijs per wijk.

5.3.2 Het voeren van vooroverleg

Figuur 5.3 - Doorwerking van voeren van vooroverleg



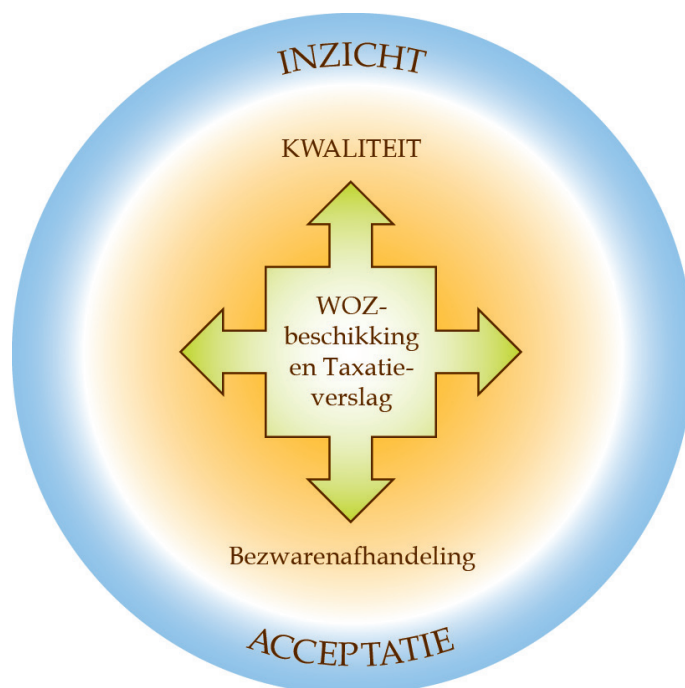
De DBGA voert sinds 2006 vooroverleg met woningcorporaties en met belanghebbenden die een groot aantal objecten in bezit hebben of objecten bezitten met een groot financieel belang. Zij beoogt met dit instrument vooral bezwaarschriften te voorkomen en de interne kwaliteit te vergroten. Doordat met belanghebbenden ook marktinformatie en objectkenmerken worden afgestemd, kan het ook een belangrijke bijdrage leveren aan het verbeteren van de kwaliteit van de processen gegevensbeheer en marktanalyse. Daarnaast heeft de DBGA door haar contact met belanghebbenden in het vooroverleg de mogelijkheid te laten zien dat zij actief werk maakt van het verwerken van de juiste objectkenmerken en marktontwikkelingen in haar model. Dit kan het vertrouwen van belanghebbenden in de gemeente vergroten.

Omdat de DBGA geen analyse heeft gemaakt van de resultaten die zij heeft geboekt met de inzet van dit instrument (zie hiervoor hoofdstuk 2), ontbreekt het inzicht over de bijdrage van het vooroverleg aan het vergroten van de interne kwaliteit en het verhogen van het inzicht en de acceptatie bij belanghebbenden. Zo heeft zij niet geëvalueerd of de aantallen bezwaarschriften zijn verminderd bij de objecten die onderdeel uitmaken van vooroverleg. En ook niet of het instrument van invloed is geweest op het aantal en de hoogte van de waardeverminderingen die de DBGA heeft toegekend voor die objecten, welke belanghebbenden ondanks het vooroverleg toch bezwaar hebben aangetekend. Ook de gemaakte kosten voor vooroverleg zijn niet geïnventariseerd net als welke vooroverleggen daadwerkelijk leiden tot een vaststellingsovereenkomst.

Als de DBGA meer systematische aandacht zou besteden aan kosten en opbrengsten van het vooroverleg, dan zou dit haar een schat aan waardevolle informatie kunnen opleveren en helpen bij het maken van bepaalde keuzes. Leerzame vragen zijn bijvoorbeeld: Leidt een geplande extra investering in vooroverleg wel tot de gewenste verlaging in kosten van de bezwarenafhandeling of is er al een bepaalde grens bereikt? Is het interessant om ook andere typen belanghebbenden te benaderen voor vooroverleg (bijvoorbeeld diegenen die objecten bezitten waarvan de waarde substantiële afwijkingen vertonen ten opzichte van het jaar ervoor)? Wellicht kunnen varianten op het vooroverleg worden overwogen. Zo zijn er gemeenten die bij bepaalde typen belanghebbenden een vooraankondiging doen.⁵⁸ De DBGA zou in dit kader ook kunnen overwegen een tevredenheidsonderzoek onder (bepaalde groepen van) belanghebbenden uit te voeren.

5.3.3 Het opstellen van de WOZ-beschikking en het taxatieverslag

Figuur 5.4 - Doorwerking van WOZ-beschikking en taxatieverslag



Het versturen van WOZ-beschikkingen aan belanghebbenden is een belangrijk moment waarop de DBGA communiceert met belanghebbenden. Als de informatie in de WOZ-beschikking en het daarbij behorende taxatieverslag van een goede kwaliteit zijn, dan kan dat het inzicht bij belanghebbenden vergroten en hun acceptatie van de daarop

⁵⁸Om zoveel mogelijk te voorkomen dat belanghebbenden geheel onverwacht met hogere WOZ-waarde worden geconfronteerd en alleen al daarom bezwaar aantekenen verstuurt de gemeente Zwolle vooraankondigingen naar belanghebbenden waarvan vast staat dat de WOZ-waarde met een zeker percentage zal gaan toenemen.

vastgelegde WOZ-waarde verhogen. Uiteindelijk zal daardoor ook het aantal bezwaarschriften verminderen.

Zoals we in hoofdstuk 2 beschreven, voldoen de WOZ-beschikkingen die de DBGA vaststelt en naar belanghebbenden verzendt aan de wettelijke regels, maar zet zij deze beschikkingen op een beperkte manier in. De DBGA informeert belanghebbenden op summier wijze. Er wordt niet uitgelegd hoe de gegevens op de beschikking zijn gebruikt en hoe deze leiden tot een bepaalde WOZ-waarde met een bepaalde onzekerheidsmarge.

Ook op het gebied van het taxatieverslag is voor de DBGA nog het nodige te winnen. De DBGA zou het verslag standaard mee kunnen sturen bij de WOZ-beschikking. Nu dient een eigenaar of afnemer van een object het verslag zelf (digitaal) op te vragen wat een drempel vormt in de communicatie tussen de DBGA en belanghebbenden. De DBGA kan ook in het taxatieverslag meer uitleg geven over hoe de waarde tot stand komt. Zonder in technische details te verzanden kan zij toelichten dat de waarde bepaald wordt door het gebruik van een complex model, dat bestaat uit vele variabelen die continu bijgehouden moeten worden en waarvan de resultaten aangevuld worden door handmatig werk van taxateurs. En zij kan de belanghebbende uitleggen welke rol de drie woningen die op het taxatieverslag zijn afgedrukt hierin spelen. Hiermee wordt de waardebepaling inzichtelijker en kan de DBGA voorkomen dat het voor belanghebbende een black box is.

5.3.4 Het afhandelen van het bezwaarschrift

Figuur 5.5 - Doorwerking deelproces afhandelen bezwaarschrift



De bezwaarschriften reflecteren de kwaliteit van het totale uitvoeringsproces en kunnen daarom een belangrijke bron van informatie zijn. Een bezwaarschrift is een terugkoppeling op de WOZ-processtappen die daaraan vooraf gaan. Belanghebbenden reageren op de kwaliteit van de WOZ-waarde door het wel of niet indienen van een bezwaarschrift. Zo vormen bezwaarschriften een brug tussen de DBGA en belanghebbenden.

Waardebepaling

De meest simpele les die geleerd kan worden uit een toegekend bezwaarschrift is dat de vastgestelde waarde onjuist was. Doordat de DBGA de afhandeling van de bezwaarschriften nog niet goed op orde heeft, wordt ook deze les niet altijd geleerd. Als de afhandeling te lang duurt, kunnen de wijzigingen, die doorgevoerd moeten worden als gevolg van toegekende bezwaren, niet meer op tijd plaatsvinden. Dit heeft een negatieve invloed op de waardebepaling in het volgende belastingjaar omdat het waarderingsproces wordt vervuild. Het kan dan gebeuren dat een belanghebbende opnieuw bezwaar moet maken, omdat de effecten van een eerder gemaakt en toegekend bezwaar niet, of niet correct, in de WOZ-administratie zijn verwerkt.⁵⁹

Bezwaarschriften kunnen ook veel informatie opleveren om het gebruikte model te verbeteren. Door de bezwaarschriften nauwkeuriger te analyseren - wij beschreven in hoofdstuk 3 al de mogelijkheid van datamining en de resultaten die dit kan opleveren - kan er antwoord worden gekregen op vragen als:

- Tegen welke zaken wordt het meest bezwaar aangetekend?
- In welke waardecategorie worden de meeste bezwaren gemaakt?
- Welke soorten objecten kennen de meeste bezwaarschriften?
- Bij welke soorten objecten waarvoor de DBGA het bezwaar heeft toegekend is de meeste waardevermindering door de DBGA toegekend?

Bezwarenafhandeling

Net als bij het versturen van de WOZ-beschikking, legt de DBGA bij het verzenden van de uitspraak op het afgehandelde bezwaar contact met de belanghebbende. Indien deze uitspraak tijdig en deugdelijk gemotiveerd is draagt dit bij aan de tevredenheid van belanghebbenden over de kwaliteit van afhandeling door de DBGA en het vertrouwen dat zij hebben in de gemeente. Een tijdige afhandeling van bezwaarschriften draagt ook bij aan het voorkomen van kosten die zij moet maken voor vergoedingen aan burgers als gevolg van de Wet dwangsom en beroep. Een deugdelijke inhoudelijke motivering bij de uitspraak op het bezwaar is essentieel omdat het belanghebbenden beter in staat stelt te begrijpen waarom het bezwaar (deels) is toegekend of afgewezen en beroepszaken kan voorkomen.

⁵⁹ Overigens heeft de DBGA zijn werkwijze al zodanig aangepast dat zolang een bezwaar in behandeling is belastingaanslagen voor volgende jaren niet worden opgelegd. Als gevolg hiervan worden belanghebbenden niet meer geconfronteerd met een situatie waarin zij ten onrechte (onnodig) opnieuw bezwaar dienen te maken. Hij blijft hier nog steeds nadelen aan ondervinden. Zo worden de aanslagen die 'blijven liggen' opgestapeld en blijft er onzekerheid bestaan over de uitkomst van het bezwaarschrift.

Kortom, de tijdige afhandeling van bezwaarschriften en een deugdelijke onderbouwing van de motivering hierbij zijn belangrijke kritische succesfactoren bij het beïnvloeden van het inzicht en de acceptatie van belanghebbenden van de uitspraak van de DBGA.

Gegevensbeheer

Via een analyse van de bezwaarschriften kunnen ook fouten in objectkenmerken worden ontdekt en daarmee de beheerde gegevens worden verbeterd.

Tot nu toe is het besef onvoldoende aanwezig dat de wijze waarop het proces van bezwarenafhandeling wordt vormgegeven veel kan betekenen in positieve of negatieve zin voor de andere WOZ deelprocessen. De bezwaarschriften hebben een signaalfunctie die meer dan tot nu toe zou moeten worden onderkend.

5.3.5 Conclusie kosteneffectiviteit

De DBGA kan nog veel winnen door meer besef te krijgen van de onderlinge samenhang van de deelprocessen van de WOZ-uitvoering. De inzet van sommige maatregelen draagt meer bij aan de kwaliteit van proces, inzicht in de waardebeoordeling en acceptatie door de belanghebbende van de financiële gevolgen van de waardebeoordeling dan andere. Sommige investeringen zijn met andere woorden kosteneffectiever dan andere. Door oog te hebben voor de invloed die maatregelen hebben op het geheel is het mogelijk om verschillende maatregelen onderling te vergelijken.

De kritische succesfactoren die onzes inziens voor de DBGA belangrijk zijn om aandacht aan te besteden, zijn het goed bijhouden van de objectkenmerken, een goed gebruik van het vooroverleg, een verbetering van de communicatieve kwaliteit van de WOZ-beschikking en het taxatieverslag en het onderkennen van de signaalfunctie van het bezwaarschrift.



Rekenkamer Amsterdam

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

telefoon 020 552 2897
fax 020 552 2943
info@rekenkamer.amsterdam.nl
www.rekenkamer.amsterdam.nl