

ECLI	ECLI:NL:RVS:2007:BA8165
Datum uitspraak	27 juni 2007
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 8 juni 2005 heeft de Waarderingskamer de berekening van de kosten van de waardering die appellant in de jaren 1999 tot en met 2002 in het kader van de Wet waardering onroerende zaken (hierna: de Wet WOZ) redelijkerwijs heeft moeten maken, geaccordeerd voor een bedrag van € 3.477.605,94.

Volledige tekst

200609310/1.

Datum uitspraak: 27 juni 2007

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

het college van burgemeester en wethouders van Velsen,
appellant,

tegen de uitspraak in zaak no. AWB 05 - 5382 van de rechtbank Haarlem van 13 november 2006 in het geding tussen:

appellant

en

de Waarderingskamer.

1. Procesverloop

Bij besluit van 8 juni 2005 heeft de Waarderingskamer de berekening van de kosten van de waardering die appellant in de jaren 1999 tot en met 2002 in het kader van de Wet waardering onroerende zaken (hierna: de Wet WOZ) redelijkerwijs heeft moeten maken, geaccordeerd voor een bedrag van € 3.477.605,94.

Bij besluit van 12 september 2005 heeft de Waarderingskamer het daartegen door appellant gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 13 november 2006, verzonden op 20 november 2005, heeft de rechtbank Haarlem (hierna: de rechtbank) het daartegen door appellant ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft appellant bij brief van 21 december 2006, bij de Raad van State

ingekomen op 22 december 2006, hoger beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief ontvangen op 6 februari 2006. Deze brieven zijn aangehecht.

Bij brief van 4 april 2006 heeft de Waarderingskamer van antwoord gediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 22 mei 2007, waar appellant, vertegenwoordigd door mr. K. van Berloo, advocaat te Utrecht, en A.L.A. van Rookhuizen, ambtenaar der gemeente, en de Waarderingskamer, vertegenwoordigd door mr. E.J. Daalder, advocaat te Den Haag, en ir. R.M. Kathmann, werkzaam bij de Waarderingskamer, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 1, eerste lid, van de Wet WOZ geldt deze wet bij de bepaling en de vaststelling van de waarde van in Nederland gelegen onroerende zaken ten behoeve van de heffing van belastingen door het Rijk, de gemeenten en de waterschappen.

Ingevolge het tweede lid van dit artikel, voor zover thans van belang, is het college van burgemeester en wethouders belast met de uitvoering van deze wet.

Ingevolge artikel 2, aanhef en onder c, van de Wet WOZ wordt in deze wet onder afnemers verstaan overheden die gebruik maken van de ingevolge de wet vastgestelde waarden ten behoeve van de heffing van belastingen.

Ingevolge artikel 3 van de Wet WOZ worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels gesteld betreffende de verrekening van de kosten die verbonden zijn aan de uitvoering van de wet.

2.2. Ingevolge artikel 2, tweede lid, van het Uitvoeringsbesluit kostenverrekening en gegevensuitwisseling Wet WOZ, zoals dat gold vóór 1 januari 2003 (hierna: het Uitvoeringsbesluit), voor zover thans van belang, komen de kosten van de waardering ten laste van de afnemers.

Ingevolge artikel 4, eerste lid, van het Uitvoeringsbesluit worden onder de kosten van de waardering, bedoeld in artikel 2, tweede lid, verstaan de kosten verbonden aan:

1. het opstellen van het bij de Waarderingskamer in te dienen plan van aanpak voor de waardering;
2. het verzamelen van gegevens ten behoeve van de waardebepaling alsmede aan het bijhouden daarvan;
3. het uitvoeren van de waardebepaling;
4. het opmaken en verzenden van de beschikkingen, als bedoeld in de artikelen 22, 25, 26, 27, 28 en 29 van de wet;
5. het behandelen van bezwaar- en beroepschriften tegen de beschikkingen, als bedoeld in de artikelen 22, 25, 26, 27 en 28 van de wet.

Ingevolge het tweede lid van dit artikel, voor zover thans van belang, komt als bedrag van de kosten van de waardering voor verrekening in aanmerking f 25 per kalenderjaar per object waarover gegevens als bedoeld in artikel 8 moeten worden geleverd.

Ingevolge artikel 4a van het Uitvoeringsbesluit komt, indien gedurende het tijdvak van vier achtereenvolgende kalenderjaren (waarderingskostentijdvak) het totaal van de in redelijkheid gemaakte kosten van de waardering meer dan 2,5 percent hoger is dan het totaal van de

over het desbetreffende waarderingskostentijdvak in rekening gebrachte bedragen, bedoeld in artikel 4, tweede lid, het verschil tussen het totaal van de in redelijkheid gemaakte waarderingskosten en het totaal van de in rekening gebrachte bedragen ten laste van de afnemers, mits is voldaan aan de volgende voorwaarden:

- a. het totaal van de in redelijkheid gemaakte kosten van de waardering wordt berekend volgens het rekenmodel dat Onze Minister na overleg met de Waarderingskamer bij ministeriële regeling vaststelt en
- b. deze berekening is geaccordeerd door de Waarderingskamer die beoordeelt of het college van burgemeester en wethouders de kosten van de waardering redelijkerwijs heeft moeten maken.

Ingevolge artikel 3, eerste lid, van het op 8 juni 2000 door de Waarderingskamer vastgestelde "Reglement beoordeling omvang kosten" (hierna: het Reglement) worden de kostendeclaraties die in het kader van de Vangnetregeling aan de Waarderingskamer voorgelegd worden, beoordeeld door de door de Waarderingskamer ingestelde "Commissie beoordeling omvang kosten" (hierna: de Commissie). De Commissie is blijkens de toelichting op het Reglement samengesteld uit leden van de Waarderingskamer die ook zitting hebben in de geschillencommissie van de Waarderingskamer, zodat een onafhankelijk en evenwichtig oordeel gewaarborgd is.

2.3. Bij brief van 19 december 2002 heeft de Commissie de gemeenten geïnformeerd over de mogelijkheid van de Vangnetregeling, zoals weergegeven in artikel 4a van het Uitvoeringsbesluit, gebruik te maken met behulp van de bij die brief gevoegde "Handreiking van de Commissie beoordeling omvang kosten ten behoeve van het op te stellen verzoek om een definitief oordeel over kosten gemaakt in het waarderingskostentijdvak 1999 tot en met 2002" (hierna: de Handreiking).

Ingevolge onderdeel Ad I.1 van de Handreiking met als kopje "Kasstelsel/overgangsregelingen" kunnen kosten worden opgevoerd in de kostenopstelling over het jaar waarin deze kosten zijn voldaan. Wel kunnen voorschotbetalingen die in 1998 zijn verricht voor werkzaamheden die in 1999 werden uitgevoerd, in de berekeningen van de kosten voor 1999 worden opgenomen. Nota's die in het waarderingskostentijdvak 1999 tot en met 2002 zijn ontvangen die aantoonbaar uitsluitend betrekking hebben op werkzaamheden of leveringen in dat tijdvak, maar die in redelijkheid niet in 2002 betaald konden worden, kunnen in de berekeningen van de vangnetregeling worden opgenomen.

Uit de op 3 juni 2004 door de Commissie opgestelde "Verantwoording van de Commissie beoordeling omvang kosten" (hierna: de Verantwoording) blijkt dat de Commissie de door de Colleges ingediende kostenopstellingen voor het tijdvak 1999 tot en met 2002 heeft getoetst op rechtmatigheid en redelijkheid. Voor de beoordeling van de redelijkheid zijn door de Commissie de drie navolgende criteria gehanteerd:

1. de kosten die ook ten behoeve van andere gemeentelijke taken waren gemaakt, konden niet volledig worden toegerekend aan de waardering;
2. het door de Colleges gehanteerde uurtarief - de som van het uurtarief voor salariskosten plus de opslag voor indirecte kosten en huisvestingskosten - mocht in beginsel het bedrag van € 54,15 niet overschrijden;
3. bij vergelijking van de ingediende kostenopstellingen met kostenopstellingen van acht met elkaar vergelijkbare gemeenten, mocht de kostenopstelling niet meer bedragen dan 125% van het voor die

- vergelijkbare - gemeenten voor 2003 vastgestelde, gemiddelde totaalbedrag.

2.4. Bij brief van 30 december 2003 heeft appellant de Waarderingskamer verzocht een oordeel te geven over de berekening van de kosten van de waardering in de jaren 1999 tot en met 2002 ten bedrage van € 6.905.193,37.

Bij besluit van 8 juni 2005 heeft de Waarderingskamer die berekening aan de hand van voornoemde criteria geaccordeerd tot een bedrag van € 3.477.605,94. In dit besluit is verwezen naar de als bijlage aangehechte Verantwoording en aangegeven dat deze daarvan deel uitmaakt en dat het besluit over de redelijkheid van de kosten wordt gemotiveerd door de Verantwoording.

Bij besluit van 12 september 2005 heeft de Waarderingskamer het besluit van 8 juni 2005 gehandhaafd.

2.4.1. Het bedrag dat niet is geaccordeerd, betreft deels een aanpassing van het gehanteerde gemiddelde uurtarief in het jaar 2002 en deels een aanpassing van de redelijkerwijs gemaakte kosten naar aanleiding van een vergelijking van de kostenopstelling van appellant met de kostenopstelling van acht andere gemeenten.

2.5. Appellant heeft betoogd dat de rechtbank heeft miskend dat een deel van de gedeclareerde kosten die betrekking hebben op facturen uit de periode 7 tot en met 24 december 2002, die zijn betaald in 2003, ten onrechte buiten beschouwing is gelaten in de periode 1999-2002. Hij heeft daartoe aangevoerd dat de in de Handreiking mogelijk gemaakte uitzondering op het kasstelsel van toepassing is, omdat het gaat om nota's die, gelet op hun datum, in redelijkheid niet in 2002 konden worden betaald, omdat betaling op reguliere wijze zeker drie weken duurt. Daarom hadden deze facturen, aldus appellant, ondanks betaling in 2003 betrokken moeten worden bij de periode 1999-2002.

2.6. Dit betoog faalt. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat de Waarderingskamer terecht de bestreden facturen voor de periode 1999-2002 buiten beschouwing heeft gelaten. Uitgangspunt is het kasstelsel, hetgeen betekent dat de kosten worden toegerekend aan het jaar waarin deze zijn betaald. Anders dan appellant heeft betoogd, doet de uitzondering - zoals opgenomen in de Handreiking - zich hier niet voor. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de Waarderingskamer zich op het standpunt kunnen stellen dat de facturen in redelijkheid in 2002 konden worden betaald, reeds omdat de facturen nog in 2002 - bijvoorbeeld via telebankieren - konden worden voldaan.

2.7. Het geschil spitst zich voorts toe op de vraag of de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat de Waarderingskamer in dit geval op juiste wijze toepassing heeft gegeven aan de in artikel 4a van het Uitvoeringsbesluit neergelegde "vangnetregeling" en met name of de Waarderingskamer de omvang van de kosten van de waardering die appellant redelijkerwijs heeft moeten maken, op juiste wijze heeft bepaald.

2.7.1. Uit de besluiten en de daarvan deel uitmakende Verantwoording blijkt dat de onder verantwoordelijkheid van de Waarderingskamer werkzame Commissie ter uitvoering van artikel 4a van het Uitvoeringsbesluit bij het bepalen van de kosten van de waardering die een gemeentebestuur redelijkerwijs moet maken een vaste werkwijze hanteert. De Commissie selecteert een groep van acht gemeenten die wat betreft het berekende 'totaalbedrag, gebaseerd op de bijdrage 2003', het meest vergelijkbaar zijn met de gemeente die om toepassing van de vangnetregeling heeft gevraagd. De samenstelling van de vergelijkingsgroep is gebaseerd op de bijdragen die de gemeenten vanaf 2003 ontvangen voor de uitvoering van de Wet WOZ, welke verdeling is geschied aan de hand van drie

kostenbepalende factoren, te weten het aantal woningen, het aantal niet-woningen en het aantal adressen in het buitengebied. Van ieder van die gemeenten wordt het percentage hogere kosten in de periode 1999-2002 ten opzichte van het (omgerekende) bijdragebedrag 2003 vastgesteld. Na verwijdering van de twee extremen wordt een gemiddeld percentage hogere kosten bepaald. Bij de toetsing van de redelijkheid van de gemaakte kosten heeft de Commissie als criterium gesteld dat de gedeclareerde kosten niet hoger mogen zijn dan 125% van het totaalbedrag, gebaseerd op de bijdrage 2003 van de betrokken gemeente vermeerderd met het gemiddelde percentage hogere kosten ten opzichte van het bedrag gebaseerd op bijdrage 2003. Door de vergelijking met de desbetreffende gemeenten uit te voeren, gevolgd door een opslag van 25%, is gepoogd een verantwoorde berekening te maken van de kosten die appelland redelijkerwijs heeft moeten maken.

2.7.2. Bij de beantwoording van de voorvermelde vraag stelt de Afdeling voorop dat de Waarderingskamer, gelet op het bepaalde in het Uitvoeringsbesluit, in dezen beschikt over beoordelingsvrijheid en dat de bestuursrechter het gebruik van deze vrijheid slechts terughoudend dient te toetsen.

Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat de systematiek, zoals die in overweging 2.7.1. is weergegeven, een redelijk uitgangspunt vormt voor de beoordeling van de redelijkheid van de door een gemeente gemaakte waarderingskosten. In de aangevallen uitspraak ziet de Afdeling dit standpunt, zij het wellicht minder scherp geformuleerd, eveneens tot uitdrukking komen.

Anders dan appelland heeft betoogd, kan niet staande worden gehouden dat de Waarderingskamer door te handelen als zij heeft gedaan, de in artikel 4a, aanhef en onder b, van het Uitvoeringsbesluit omschreven beoordelingsvrijheid heeft overschreden. De Commissie waarborgt door haar werkwijze een zekere objectiviteit en consistentie en houdt door de toepassing van de opslag van 25% rekening met de individuele omstandigheden waarin de betrokken gemeente verkeert. Bovendien wijkt de Commissie ten gunste van de desbetreffende gemeente af van het "opslagcriterium", indien blijkt van een bijzondere omstandigheid waarmee niet reeds bij het bepalen van dit opslagcriterium rekening is gehouden.

Appelland heeft in dit verband tevergeefs een beroep gedaan op het feit dat hij pas achteraf is geconfronteerd met de werkwijze van de Commissie, dat daarbij het uitgangspunt integrale vergoeding is miskend en dat het hanteren van vergelijkingsgroepen, zoals gedaan, tot willekeur leidt. Confrontatie achteraf met de werkwijze van de Commissie vormt geen beletsel voor het toepassen daarvan, nu het een uitwerking betreft van hetgeen in artikel 4a, onder b, van het Uitvoeringsbesluit is bepaald en dat besluit van 15 december 1999 dateert. Met zijn stelling over miskenning van het uitgangspunt van integrale vergoeding gaat appelland er ten onrechte aan voorbij dat de vangnetregeling een overgangsfase vormt naar een forfaitaire regeling die een wettelijke basis heeft in het Uitvoeringsbesluit.

Appellants grief over de vergelijkingsgroepen faalt eveneens. De samenstelling van de vergelijkingsgroep is gebaseerd op de bijdragen die de gemeenten vanaf 2003 ontvangen voor de uitvoering van de Wet WOZ, welke verdeling is vastgesteld aan de hand van drie kostenbepalende factoren, te weten het aantal woningen, het aantal niet-woningen en het aantal adressen in het buitengebied. Daarbij worden gemeenten geselecteerd waarvan het resultaat wat betreft die factoren het meest vergelijkbaar zijn met Velsen. De Afdeling ziet in de stukken en het verhandelde ter zitting geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de door de Waarderingskamer gemaakte selectie van gemeenten in dit geval onvoldoende representatief is om te kunnen dienen als uitgangspunt voor de berekening als bedoeld in

artikel 4a, aanhef en onder b, van het Uitvoeringsbesluit.

2.8. Appellant betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de Waarderingskamer heeft miskend dat in zijn situatie sprake was van bijzondere omstandigheden op grond waarvan diende te worden afgeweken van het gehanteerde opslagcriterium. Appellant doelt hiermee op de omstandigheid van late overschakeling van een oppervlaktewaarderings-systeem naar het waardewaarderingssysteem, een interne reorganisatie, de aanwezigheid van het industrieterrein van Corus, een zeehaven met waterstaatkundige werken, zeven woonkernen, een uitgestrekt buitengebied Spaarnwoude en een slepende en kostenverslindende principiële procedure in het kader van de Wet WOZ tegen energiecentrale UNA.

De Waarderingskamer heeft in de beslissing op bezwaar en de nadere stukken gemotiveerd aangegeven, waarom de naar voren gebrachte omstandigheden niet bijzonder zijn. Hierin is aangegeven dat ook andere gemeenten te kampen hebben gehad met de gevolgen van een interne reorganisatie en late overschakeling naar het nieuwe systeem en dat de kosten die hiermee verband hielden zijn verdisconteerd in de opslag van 25%. Het bestaan van grote complexen als Corus en UNA is, aldus de Waarderingskamer, evenmin in die zin bijzonder dat daaraan gevolgen zouden moeten worden verbonden voor het gehanteerde systeem. Vele andere gemeenten in Nederland kennen vergelijkbare grote industrieën zonder dat dit tot afwijking van de gehanteerde systematiek heeft geleid. Wat betreft de aanwezigheid van de zeehaven en waterstaatkundige werken geldt hetzelfde. Spaarnwoude is een van de vele recreatiegebieden die Nederland telt en de aanwezigheid van zo'n gebied is als zodanig ook geen bijzondere omstandigheid. Ook voor de spreiding van zeven afzonderlijke kernen geldt dit. Veel van de huidige gemeenten bestaan uit afzonderlijke kernen, bijvoorbeeld omdat gemeenten in het kader van een gemeentelijke herindeling zijn samengevoegd. De door appellant gestelde omstandigheden zijn dan ook door de Waarderingskamer terecht aangemerkt als omstandigheden van zodanige aard dat deze niet kunnen nopen tot afwijking van het beleid.

Appellant heeft om deze reden ook tevergeefs betoogd dat de Waarderingskamer niet consequent uitvoering aan haar beleid heeft gegeven. De gevallen waar appellant in dit verband op doelt, zijn niet op één lijn te stellen met het voorliggende geval, omdat er volgens de Waarderingskamer in die gevallen wél sprake was van bijzondere omstandigheden. De Waarderingskamer heeft dit oordeel voldoende gemotiveerd.

2.9. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

2.10. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. P. van Dijk, Voorzitter, en mr. A.W.M. Bijloos en mr. W.D.M. van Diepenbeek, Leden, in tegenwoordigheid van

mr. E.M. Ouweland, ambtenaar van Staat.

w.g. Van Dijk w.g. Ouweland
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 27 juni 2007

224.