

Vergaderjaar 2020–2021

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 639

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 februari 2021

Inleiding en achtergrond

Er worden in verhouding vaak juridische procedures gevoerd over de hoogte van de WOZ-waarde van onroerende zaken (hierna: WOZ-beschikkingen) en aangiften en naheffingsaanslagen over de belasting van personenauto's en motorrijwielen bij geïmporteerde voertuigen (hierna: BPM-zaken). Op beide terreinen is de laatste jaren een stijging geconstateerd van het aantal ingediende bezwaar- en beroep-schriften, van het aandeel van door «no cure, no pay»-bedrijven (hierna: ncnp-bedrijven) ingediende bezwaren en beroepen daarin, en van de proceskostenvergoedingen en uitvoeringskosten voor de overheidsorganen en rechtscolleges die deze bezwaren en beroepen behandelen. Het beeld is ontstaan dat ncnp-bedrijven onevenredig veel verdienen aan deze bezwaar- en beroepsprocedures. Zie hierover ook de beantwoording van Kamervragen d.d. 15 oktober 2018¹, mijn brief aan uw Kamer d.d. 2 juli 2019 alsmede de beantwoording van Kamervragen d.d. 9 oktober 2020².

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (hierna: WODC) heeft daarom op mijn verzoek onderzoek verricht naar de werkwijze en het verdienmodel van ncnp-bedrijven bij WOZ-beschikkingen en BPM-zaken. Het doel van dit onderzoek was inzicht te verkrijgen in de werkwijze en het verdienmodel van bedrijven die namens belastingplichtigen op basis van «no cure, no pay» bezwaar- en beroepsprocedures starten tegen WOZ-beschikkingen en in BPM-zaken. Daarbij is onderzocht wat de aard en omvang van dit soort procedures is en hoe het financieel belang van belastingplichtigen en de opbrengsten voor deze bedrijven zich verhouden tot de kosten die door de overheid worden gemaakt. Tevens is nagegaan welke oplossingen gemeenten en de Belastingdienst kiezen om de afhandeling van bezwaar- en beroepsprocedures zo efficiënt mogelijk in te richten. Het onderzoek vond plaats in de

¹ Aangangsel Handelingen II 2018/19, nr. 298.

² Aangangsel Handelingen II 2020/21, nr. 700.

periode van oktober 2019 – december 2020 en werd uitgevoerd door een team van Breuer&Intraval in samenwerking met Pro Facto.

Hierbij bied ik u, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst, het rapport van dit onderzoek – getiteld «*Van beroep in bezwaar; Werkwijze en verdienmodel «no cure no pay» bedrijven WOZ en BPM*» – aan³. Hieronder volgt de eerste reactie van het kabinet hierop.

Belangrijkste conclusies

De onderzoekers concluderen ten aanzien van de WOZ-beschikkingen dat «er niet gesproken kan worden van «een» handelwijze van ncnp-bedrijven (noch van gemeenten), maar dat er sterke verschillen bestaan tussen de bedrijven. Er is anekdotisch bewijs gevonden voor handelingen die gericht lijken op «profiteren» van bestaande wet- en regelgeving, maar de algehele indruk is dat dit bij de WOZ niet kenmerkend is voor het grootste deel van de ncnp-bedrijven».

Voor de BPM-zaken concluderen de onderzoekers: «Ncnp-bedrijven gaan vaak in bezwaar, beroep en hoger beroep en worden relatief vaak door de rechter (deels) in gelijk worden gesteld. De Belastingdienst heeft bovendien weinig vat op de instroom aan bezwaren».

Kabinetsreactie

WOZ-zaken

Het rapport bevat een aantal interessante nieuwe inzichten ten aanzien van de werkwijze en het verdienmodel van ncnp-bedrijven bij procedures tegen WOZ-beschikkingen. Het kabinet acht het van belang dat de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en eventueel andere betrokken partijen allereerst kennis kunnen nemen van de inhoud van het rapport en wil vervolgens met hen in overleg te treden alvorens richting uw Kamer te reageren op de uitkomsten van het onderzoeksrapport. Om die reden zal het kabinet uw Kamer op een later moment een inhoudelijke reactie doen toekomen op het deel van het rapport dat ziet op de werkwijze en het verdienmodel van ncnp-bedrijven bij procedures tegen WOZ-beschikkingen.

BPM-zaken

Het rapport concludeert ten aanzien van BPM-zaken dat er gerechtvaardigde maatschappelijke belangen achter het indienen van bezwaar en beroep kunnen zitten. Met het voeren van juridische procedures kunnen bijvoorbeeld systeemproblemen in de wetgeving worden geïdentificeerd. Ncnp-bedrijven procederen vaak over het fiscaal discriminatieverbod op basis waarvan zij de hoogte van de belasting ter discussie stellen. Het fiscaal discriminatieverbod vloeit voort uit het Unierecht en wordt geschonden wanneer de belasting op een ingevoerd tweedehands voertuig hoger is dan het bedrag van de belasting die rust op vergelijkbare voertuigen die reeds op het nationale grondgebied zijn geregistreerd. Het arbitraire karakter van een waardebepaling bij gebruikte motorrijtuigen maakt de kans op succes in procedures groter dan gemiddeld.

Tegelijkertijd komen in het rapport verschillende signalen omhoog waaruit blijkt dat er in bepaalde opzichten een handelwijze bij ncnp-bedrijven is

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

ontwikkeld die is gericht op de proceskostenvergoedingen en immateriële schadevergoedingen. Het onderzoek laat zien dat ncnp-bedrijven in ruim 95% van de gevallen de juridische procedures in de BPM voeren. De Belastingdienst heeft weinig vat op de instroom aan bezwaren, omdat het veelal gaat om bezwaren tegen de *eigen aangifte* en in mindere mate om bezwaren tegen naheffingsaanslagen van de inspecteur. De onderzoekers stellen vast dat het rekken van de juridische procedures een wezenlijk onderdeel is van het verdienmodel van ncnp-bedrijven. Als procedures langer duren, neemt de aanspraak op immateriële schadevergoedingen toe, en is het rendement voor het ncnp-bedrijf hoger.

Er zijn ncnp-bedrijven die altijd in bezwaar, beroep, hoger beroep of zelfs altijd in cassatie gaan, waarbij vaak ook dezelfde bezwaargronden worden ingediend. Zelfs als de Hoge Raad uitsluitel heeft gegeven op bepaalde punten, blijven deze gronden als standaard passages terugkomen in de bezwaar- en beroepschriften. Deze handelwijze is een belasting voor zowel de Belastingdienst als de rechterlijke macht. Een ander voorbeeld dat het rapport aanhaalt is dat beroepschriften voor verschillende auto's door hetzelfde ncnp-bedrijf op verschillende dagen worden ingediend, met als doel meerdere zaaknummers te krijgen en daardoor meerdere malen in aanmerking te komen voor proceskosten- en immateriële schadevergoedingen. Tot slot stelt het onderzoek vast dat klanten van ncnp-bedrijven niet altijd op de hoogte zijn van de gevoerde procedures tegen de eigen BPM-aangifte. De financiële vergoedingen die uit juridische procedures voortvloeien, komen dan ook niet automatisch terecht bij degene die de belasting heeft betaald (de eerste tenaamgestelde van het motorrijtuig).

Het kabinet heeft inmiddels verschillende maatregelen genomen op het terrein van wetgeving en in de uitvoering. Daardoor moet het aantal juridische procedures dalen omdat bepaalde bezwaargronden, zoals het claimen van de extra leeftijdskorting door tijdsverloop tussen het moment van inschrijving en tenaamstelling, vervallen. Een belangrijke stelselwijziging in de Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992 (hierna: Wet BPM 1992) betreft de aanpassing van het belastbaar feit waarvan de invoering is voorzien op 1 januari 2022⁴. Momenteel moeten belastingplichtigen de aangifte BPM ruim voorafgaand aan de inschrijving van het motorrijtuig in het kentekenregister doen, terwijl het belastbaar feit is voltooid bij de (latere) tenaamstelling van het motorrijtuig. Daardoor kunnen zij tegen de eigen aangifte in bezwaar gaan om een extra leeftijdskorting op te eisen. Op het moment van de tenaamstelling is het voertuig namelijk ouder en dus minder waard dan op het moment van de inschrijving. In de periode 2018 tot en met september 2020 zijn er 510 bezwaarschriften ingediend, voor ruim 60.000 voertuigen, met een verzoek om extra leeftijdskorting. Dergelijke bezwaargronden horen met de aanpassing van het belastbaar feit tot het verleden⁵. Door de aanpassing vervalt bovendien de juridisch complexe regeling als een wettelijk BPM-tarief wijzigt op het moment dat een motorrijtuig wel is ingeschreven, maar nog niet is tenaamgesteld. De belastingplichtige kan dan, onder voorwaarden, het meest gunstige tarief kiezen. Volgens het onderzoek is die complexe regeling, samen met de leeftijdskorting, momenteel een van de belangrijkste bezwaargronden in de BPM⁶.

Daarnaast is erin voorzien dat op 1 januari 2022 in de Wet BPM 1992 de mogelijkheid van twee belanghebbenden in een bezwaar- en beroepspro-

⁴ Staatsblad 2020, nr. 540

⁵ Kamerstuk 35 572, nr. 3, p. 21–22.

⁶ WODC-onderzoek «Van beroep in bezwaar, werkwijze en verdienmodel «no cure no pay» bedrijven WOZ en BPM», p. 85.

cedure wordt opgeheven. Op dit moment kan nog zowel de tenaamgestelde als de inschrijver in het kentekenregister een bezwaar- en beroepsprocedure starten. Straks is enkel de inschrijver nog belastingplichtige, waardoor het aantal belanghebbenden voor de BPM afneemt. Deze wijziging bevordert de eenvoud en daarmee de uitvoerbaarheid van de BPM.

De afgelopen jaren is ook de procesvoering bij de Belastingdienst verbeterd. Deze verbeteringen zijn met name ingezet vanaf 2017. In 2017 is door middel van het sluiten van drie vaststellingsovereenkomsten een groot deel van de voorraad aan bezwaarschriften afgewikkeld⁷. Ook is de personele bezetting versterkt voor het voeren van procedures. Het rapport stelt vast dat er één ncnp-bedrijf is dat veel procedeert met betrekking tot de BPM. Daarvoor heeft de Belastingdienst een speciaal team ingericht dat zich uitsluitend richt op het behandelen van deze bezwaarschriften- en beroepsprocedures. Daarnaast is gewerkt aan het versterken van de managementinformatie rondom de bezwaar- en beroepsprocedures. Zo houdt de Belastingdienst inmiddels de uitgekeerde proceskosten- en immateriële schadevergoedingen centraal bij.

Het blijft niettemin voor de Belastingdienst een uitdaging om de toestroom aan bezwaarschriften te beheersen en tijdig te behandelen. Zoals in het rapport naar voren komt heeft de controle aanpak van de Belastingdienst namelijk slechts een beperkte invloed op het aantal ingediende BPM bezwaarschriften, omdat het veelal om bezwaarschriften tegen de eigen aangifte gaat⁸. Enkele ncnp-bedrijven leveren honderden bezwaarschriften per maand aan. Niet alleen het indienen van bezwaarschriften in bulk, maar ook de handelwijze van deze ncnp-bedrijven tijdens de procedure, bemoeilijken een zorgvuldige en tijdige afhandeling van procedures. De proceshouding van ncnp-bedrijven lijkt er soms op geënt termijnoverschrijdingen te realiseren die aanspraak geven op immateriële schadevergoeding. Zo wordt het voeren van hoorgesprekken bewust vertraagd en lopen doorlooptijden én daarmee ook kostenvergoedingen op⁹. Daarnaast speelt voor wat betreft de doorlooptijden dat de bulk aan procedures ook vertragingen oplevert bij de rechtspraak. Zo wordt bij één van de rechtbanken gesproken over een werkvoorraad van vier jaar. Dit betekent dat ook rechters zich vaker genooddaakt zien om meer tijd te besteden aan het vaststellen van kostenvergoedingen in de BPM¹⁰. In aanvulling op het rapport is verder nog van belang dat de Belastingdienst om de hiervoor vermelde redenen regelmatig verzocht wordt door rechters om zaken te schikken.

Vervolmaatregelen

Het onderzoek is aanleiding om in ieder geval ten aanzien van de BPM aanvullende maatregelen te verkennen op het terrein van wetgeving en in de uitvoering. Het kabinet zal die verkenning de komende periode ter hand nemen op basis waarvan een volgend kabinet gerichte keuzes kan maken. De volgende invalshoeken worden daarbij voor wat betreft de BPM betrokken.

⁷ Idem, p. 52.

⁸ Idem, p. 96.

⁹ Idem, p. 56 en 102.

¹⁰ Idem, p. 103.

1. Procesvoering door de Belastingdienst

Het kabinet wil de procesvoering van de Belastingdienst optimaliseren en aanvullende beheersmaatregelen nemen om efficiënter en effectiever te zijn in procedures. Een belangrijk element is hierbij een andere inrichting van de administratie. Uit de administratie moet in de toekomst inzichtelijk worden welke grieven worden ingediend, welke grieven succesvol zijn én wat het fiscale BPM-belang is per zaak. Een betere administratieve inrichting moet bijdragen aan het beter kunnen analyseren waar het in procedures «misgaat», zodat hier in toekomstige procedures lering uit getrokken kan worden.

Verder bekijkt de vaktechnische infrastructuur hoe het proces rondom het horen van gemachtigden beter kan worden ingericht. Een verbeterd proces moet leiden tot beperking van termijnoverschrijding én terugdringing van het aantal uit te keren immateriële schadevergoedingen. Tot slot onderzoekt de Belastingdienst of de wettelijke (formeelrechtelijke) instrumenten en voorzieningen voldoende worden benut. Voorbeelden hiervan zijn het stellen van prejudiciële vragen aan de Hoge Raad op grond van artikel 27ga Algemene wet inzake rijksbelastingen in het geval van principiële rechtsvragen die sneller beantwoording behoeven omdat zij in meerdere procedures aan de orde zijn. Ook kan worden gedacht aan het verklaren van meerdere bezwaarschriften tot samenhangende zaak (artikel 3 Besluit proceskosten bestuursrecht) en het kennelijk ongegrond verklaren van bezwaarschriften (artikel 7:3, onder b, Awb).

2. Heldere en eenvoudige kaders voor het omgaan met schade

De Wet BPM 1992 kent momenteel geen regulerend kader voor de waardebepaling van motorrijtuigen met meer dan normale gebruikssporen. In de regelgeving bestaan slechts enkele formele vereisten aan het opstellen van een taxatierapport. Er is bijvoorbeeld niet concreet ingevuld wat de wetgever onder gebruikssporen of schade verstaat. Daarom onderzoekt de Staatssecretaris van Financiën de ontwikkeling van een normenkader. Dit zou in de toekomst de autobranche betere handvatten kunnen geven hoe met schade in de praktijk moet worden omgegaan. En tegelijkertijd zou een normenkader voor de rechterlijke macht een beter toetsingskader geven. Het karakter van de waardebepalingen kan daarmee minder arbitrair worden.

Tegelijkertijd wil het kabinet de mogelijkheid verkennen dat de importeur zelf een opgave doet van de waardevermindering op basis van schade, met behulp van eenvoudige modelformulieren en forfaitaire bedragen. Als een importeur een motorrijtuig met meer dan normale gebruikssporen importeert, is hij op dit moment altijd aangewezen op een taxateur voor het opstellen van een taxatierapport. Uit het onderzoek blijkt dat taxateurs de zaak doorspelen aan een ncnp-bedrijf voor de juridische procedures¹¹. Ook deze aanpassing kan de complexiteit én daarmee discussies over schadecalculaties verminderen.

3. Informatiepositie van de belanghebbende

Het kabinet wil maatregelen verkennen die de informatiepositie van belanghebbenden versterkt. Het rapport concludeert dat op basis van doorlopende machtigingen aan ncnp-bedrijven soms buiten het zicht van de belanghebbende (de belastingplichtige die de belasting heeft voldaan) wordt (door)geprocedeerd. Uit het rapport blijkt ook dat de diverse

¹¹ Idem, p. 79

kostenvergoedingen én de teveel betaalde BPM in voorkomende gevallen niet bij de belanghebbende terecht komen.

4. Proceskostenvergoedingen in de BPM

Het kabinet laat het aan een volgend kabinet over om te bezien of maatregelen in de proceskostenvergoedingen voor de BPM passend zijn. Van belang is dat het rapport concludeert dat er in de BPM gerechtvaardigde belangen achter een juridische procedure kunnen zitten. Dat neemt niet weg dat het rapport ook duidelijk inzicht geeft in de handelwijze van sommige ncnp-bedrijven die proceskostenvergoedingen als onderdeel van hun verdienmodel zien.

In de nota van toelichting bij Besluit tot wijziging van het Besluit proceskosten bestuursrecht in verband met een verhoging van het tarief voor de vergoeding van de kosten van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand in beroep en hoger beroep (dat 1 juli 2021 in werking treedt) is aangegeven dat geen verhoging voor de proceskosten in beroep en hoger beroep wordt doorgevoerd voor WOZ- en BPM-zaken in afwachting van het WODC-onderzoek¹². Gezien het feit dat het kabinet nog komt met een reactie op de conclusies van de onderzoekers over de werkwijze en het verdienmodel van ncnp-bedrijven bij procedures tegen WOZ-beschikkingen en gezien de omvang van de problematiek en de (nog in werking te treden maatregelen en) te nemen vervolgstappen bij BPM-zaken, is aanpassing van het Besluit proceskosten bestuursrecht op dit punt vooralsnog niet aan de orde.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

¹² Stb. 2020, nr. 524, p. 6–7.