Breuer ONDERZOEK & INTRAVAL ADVIES

pro facto

Van beroep in bezwaar

Werkwijze en verdienmodel

'no cure no pay' bedrijven WOZ en BPM

Colofon

© WODC, ministerie van Justitie en Veiligheid, Den Haag
Auteursrechten voorbehouden

December 2020

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Tekst:	J. Snippe, N. Woestenburg, J.A. de Muijnck, B. Geertsema, S. Roest, R. Pieper
Opmaak:	M. Haaijer
Opdrachtgever:	WODC, Ministerie van Justitie en Veiligheid

SAMENVATTING

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid hebben onderzoeks- en adviesbureau Breuer&Intraval en juridisch en bestuurskundig advies- en onderzoeksbureau Pro Facto onderzoek uitgevoerd naar het verdienmodel en de werkwijze van *no cure no pay*-bedrijven. Dit onderzoek is gericht op twee wetsterreinen: de Waardering Onroerende Zaken (WOZ) en de Belasting van Personenauto's en Motorrijtuigen (BPM).

Op beide terreinen is een stijging geconstateerd van het aantal ingediende bezwaar- en beroepschriften, een stijging van het aandeel door ncnp-bedrijven ingediende bezwaren en beroepen hierbinnen, en een stijging van de proceskostenvergoedingen en uitvoeringskosten voor de overheidsorganen die deze bezwaren en beroepen behandelen. Hierop zegde minister Dekker voor Rechtsbescherming, mede namens de staatssecretaris van Financiën, toe een onderzoek uit te laten voeren naar de werkwijze en het verdienmodel van ncnp-bedrijven.[1]

Probleemstelling

Om dit te onderzoeken is de volgende probleemstelling geformuleerd:
Wat is de werkwijze en het verdienmodel van bedrijven die op basis van no cure no pay voor belastingplichtigen bezwaar- en beroepsprocedures starten bij WOZ- beschikkingen en BPM-aangiftes? Wat is de aard en omvang van dit soort procedures en hoe verhoudt het financieel belang van belastingplichtigen en de opbrengsten voor deze bedrijven zich tot de kosten die door de overheid worden gemaakt? Welke oplossingen kiezen gemeenten en de Belastingdienst om de afhandeling van bezwaar- en beroepsprocedures zo efficiënt mogelijk in te richten?

Onderzoeksaanpak

Voor het onderzoeksdeel naar de WOZ is een selectie van twaalf gemeenten en uitvoeringsorganisaties gemaakt waarbij een casestudy is uitgevoerd. Per casus zijn interviews gehouden met medewerkers van gemeenten en uitvoeringsorganisaties en zijn gegevens opgevraagd over de omvang van de bezwaar- en beroepschriften, de vergoedingen die zijn uitgekeerd en de administratieve lasten waarmee dit gepaard gaat. Daarnaast is met acht ncnp-bedrijven en vijf rechters gesproken. Ook is een enquête uitgezet onder burgers en bedrijven die bezwaar maakten tegen de WOZ-waarde van hun woning of bedrijf, of dit hebben laten doen door een ncnp-bedrijf.

Voor het onderzoeksdeel naar de BPM zijn interviews afgenomen met medewerkers van de Belastingdienst, met zes eigenaren van ncnp-bedrijven en vijf rechters. Daarnaast hebben we gesprekken met garagehouders gevoerd die voor de BPM gebruik hebben gemaakt van de dienstverlening van ncnp-bedrijven. Van de Belastingdienst zijn onder

[1] Aanhangsel Handelingen II 2018/19, nr. 298, p. 2 & Brief van De Minister voor Rechtsbescherming van 2 juli 2019, 2019Z07794.

meer cijfermatige overzichten ontvangen over de omvang van de bezwaar- en beroepschriften en de vergoedingen die zijn uitgekeerd. Gegevens over wie (ondernemer, gemachtigde, particulier) de bezwaarmaker is geweest en of dit een ncnp-bedrijf betrof, zijn niet op geautomatiseerde wijze uit de systemen van de Belastingdienst te verkrijgen. Om die reden is, om het aandeel van ncnp-bedrijven in de beroeps- en bezwaarprocedures te bepalen, in samenwerking met de Belastingdienst een steekproef getrokken uit afgesloten bezwaren.

Bevindingen WOZ

Aard en omvang

Onze kwantitatieve analyse op basis van gegevens van de Waarderingskamer en de twaalf casestudy gemeenten (c.q. samenwerkingsverbanden op gebied van gemeentelijke belastingen) onderschrijft de stijging van het totaal aantal bezwaren, en het aandeel ncnp-bedrijven hierbinnen. Bij woningen groeide het aantal bezwaren (landelijk) in de periode 2015-2019 van zo'n 160.000 naar 204.000. Het aandeel ncnp-bedrijven hierbinnen steeg van 17% naar 43%. Voor niet-woningen zien we een daling van het totaal aantal bezwaren (van 60.000 in 2015 naar 53.000 in 2018), maar het aandeel ncnp-bedrijven hierbinnen steeg van 20% naar 55%. Het aandeel bezwaarschriften dat tot een beroepszaak wordt gebracht, is gering, 2,7% in 2019 (bij woningen). Uit de jaarlijkse Staat van de WOZ van de Waarderingskamer blijkt dat gemeenten gezamenlijk in 2019 ongeveer € 12 miljoen hebben betaald aan kostenvergoedingen voor de dienstverlening van ncnp-bedrijven. De 'winst' die volgt uit een eventuele verlaging van de WOZ-waarde komt geheel toe aan de klant van het ncnp-bedrijf (de belanghebbende).

Werkwijze en verdienmodel

De basis van het verdienmodel van de ncnp-bedrijven die zich richten op WOZ-beschikkingen, bestaat vooral in de bezwaarfase en ontstaat door de proceskostenvergoeding die het ncnp-bedrijf ontvangt voor het indienen van het bezwaarschrift. Door een groot aantal bezwaren tegelijk in te dienen, kan gebruik worden gemaakt van een gestandaardiseerde werkwijze. Ncnp-bedrijven vragen in vrijwel elke bezwaarprocedure een hoorzitting aan. Dit levert een procespunt op die mede de hoogte bepaalt van de proceskostenvergoeding bij een toegekend bezwaar. Gemeenten geven aan dat de hoorzittingen met ncnp-bedrijven inhoudelijk doorgaans weinig toevoegen aan de procedure, de bedrijven lichten weinig toe tijdens de hoorzitting. Dit duidt er volgens gemeenten op dat ncnp-bedrijven vooral uit zijn op de vergoeding. Ncnp-bedrijven, maar ook rechters, merken in dit verband op dat van de kant van gemeenten doorgaans om weinig toelichting gevraagd wordt.

In de beroepsfase is in mindere mate sprake van een verdienmodel, aangezien de proceskostenvergoeding niet (altijd) opweegt tegen de tijdsinvestering, ook omdat de beroepsfase door een hoger geschoolde, meer ervaren en derhalve duurdere medewerker moet worden uitgevoerd. Ook reistijd wordt in dit verband genoemd.

● ● ●

Uitvoeringslasten

Uit een analyse van de uitvoeringslasten van gemeenten en gemeentelijke samenwerkingsverbanden blijken grote verschillen tussen deze instanties. Op basis van gegevens van twaalf casestudy-gemeenten blijkt dat de gemiddelde kosten per bezwaar (het gehele proces van ontvangst tot beslissing op bezwaar) uiteenlopen van € 37 tot € 268. Nemen we de kosten van de beroepsfase hierin mee, dan lopen de schattingen uiteen van € 210 tot € 673.

De schaalgrootte van de uitvoeringsinstantie lijkt van invloed te zijn op de hoogte van deze bedragen: in kleinere gemeenten, waar jaarlijks veel minder bezwaren en beroepen worden afgehandeld, zijn de kosten per bezwaar vaak hoger. Daarbij moet worden opgemerkt dat we enkel de kosten per bezwaar hebben berekend, en niet de kosten per inwoner van de casestudy-gemeenten. Een conclusie over schaaleffecten is daarom niet direct te trekken.

Survey onder bezwaarmakers

Op basis van een digitale enquête onder 490 respondenten die in 2019 een bezwaar indienden of lieten indienen, kunnen we stellen dat belanghebbenden doorgaans tevreden zijn over de diensten van de ncnp-bedrijven (ook wanneer een bezwaar niet gegrond verklaard is). Van de respondenten die bezwaar hebben gemaakt via een ncnp-bedrijf geeft bijna driekwart (73%) aan dit te hebben gedaan omdat ze de WOZ-waarde te hoog vinden.

Het 'slagingspercentage' (percentage gegronde bezwaren) van particulieren die zelfstandig bezwaar indienen, wijkt weinig af van dat van door ncnp-bedrijven ingediende bezwaren; respectievelijk 52% en 49%. Waar de WOZ-waarde met meer dan € 50.000 is verlaagd, blijken huiseigenaren die een ncnp-bedrijf hebben gemachtigd vaker in het gelijk gesteld (21%), dan huiseigenaren die zelfstandig bezwaar hebben gemaakt (11%).

Bevindingen BPM

Aard en omvang

Uit de door de Belastingdienst verstrekte cijfermatige gegevens over afgesloten bezwaar- en beroepschriften BPM zien we in de periode 2016-2020 een toename. Jaarlijks ontvangt en behandelt de Belastingdienst sinds 2017 ongeveer 3.500 tot 4.500 bezwaarschriften. In 2017 zijn met enkele ncnp-bedrijven vaststellingsovereenkomsten afgesloten, waarin ten minste 3.295 bezwaren zijn toegewezen voor een totaalbedrag van € 8,5 miljoen. Omdat de bezwaren in de vaststellingsovereenkomsten niet volledig in cijfers over afgesloten bezwaarschriften zijn verwerkt, kan niet zonder meer worden geconcludeerd dat er sprake is van een groei in afgedane bezwaarschriften.

In de onderzochte vier jaar zijn door de Belastingdienst 11.993 bezwaren afgehandeld. In iets minder dan de helft (46%) van de gevallen is de bezwaarmaker (gedeeltelijk) in het gelijk gesteld. De Belastingdienst heeft in de onderzochte periode 5.450 bezwaren afgewezen.

We zien in dezelfde periode dat tegen 5.891 beslissingen op bezwaar (49%) in beroep is gegaan. Dat loont ook: in (hoger) beroep wordt 48% van de bezwaarmakers alsnog (gedeeltelijk) in gelijk gesteld. Het aandeel van ncnp-bedrijven in de bezwaar- en beroepsprocedures is ten minste 95%. Door rechters worden drie ncnp-bedrijven genoemd die de procesgang domineren, andere partijen spelen niet of nauwelijks een rol. En binnen deze drie ncnp-bedrijven is er een bedrijf dat consequent in beroep gaat en de procesgang van hoger beroep en cassatie domineert. De kostenvergoedingen komen derhalve ook nagenoeg volledig bij deze ncnp-bedrijven terecht.

Verdienmodel

Voor de BPM geldt dat ncnp-bedrijven handig gebruik maken van de waardebepaling van een tweedehands auto, waarover meer nog dan bij woningen, altijd discussie mogelijk is. Omdat het om importvoertuigen gaat, komt hier nog bij dat uit EU-wetgeving volgt dat het fiscaal discriminatieverbod geldt: het uitgangspunt is dat lidstaten geen hogere binnenlandse belastingen mogen heffen op producten uit andere lidstaten dan de belasting op gelijksoortige nationale producten. Dit wordt veel aangevoerd in procedures en is lastig te beoordelen omdat vergelijkbare binnenlandse auto's niet altijd te vinden zijn. Deze problematiek wordt door vrijwel alle gesprekspartners – ncnp-bedrijven, juristen, garagehouders, rechters en Belastingdienst – onderkend. Ncnp-bedrijven voeren vrijwel standaard als één van de bezwaar- (en beroeps)gronden het fiscaal discriminatieverbod aan.

Uit dit onderzoek blijkt dat ncnp-bedrijven die in de BPM-markt actief zijn vooral als gemachtigde optreden voor ondernemers, met name garagehouders die tweedehands auto's invoeren. De klanten van ncnp-bedrijven zijn vooral ondernemers (90%), slechts 10% is een particuliere autokoper. Verder blijkt dat ncnp-bedrijven vaker een bezwaar indienen tegen hun eigen aangifte (omdat ze er bijvoorbeeld achter komen dat ze een fout in de aangifte hebben gemaakt), dan gemachtigden die niet op ncnp-basis werken.

Ncnp-bedrijven baseren hun verdienmodel behalve op de proceskostenvergoedingen ook op schadevergoedingen. Jaarlijks keert de Belastingdienst gemiddeld € 0,9 miljoen aan kostenvergoedingen uit, vooral als proceskostenvergoeding (77,9%). Daarnaast is een vijfde (20,6%) uitgekeerd vanwege geleden immateriële schade, omdat er door de Belastingdienst en/of rechtbank termijnen zijn overschreden.

Verder blijkt dat het systeem van de wet een belangrijke rol speelt in bezwaar- en beroepsprocedures. Rechters zijn van mening dat zolang er een Wet BPM is, er discussie zal blijven over de waarde van een tweedehands geïmporteerde occasion en er geen einde komt aan de bezwaren- en beroepsprocedures.[2]

Uitvoeringslasten Belastingdienst

Het uitvoeren van alle primaire BPM-processen vindt bij de Belastingdienst plaats door meerdere teams verspreid over het land. Hiermee is een capaciteit gemoeid van afgerond 140 fte bij het bedrijfsonderdeel Centraal Administratieve Processen (CAP).

[2] Dat het systeem van de wet gebreken kent, erkent ook de staatssecretaris in de Autobrieven die naar de Tweede Kamer zijn gestuurd.

Bovendien is bij de onderdelen Midden- en Kleinbedrijf (MKB), Grote Ondernemingen (GO) en Fiscale en Juridische Zaken (FJZ) samen circa 10 fte tot 15 fte aanvullend beschikbaar voor het behandelen van bezwaren, beroepen en cassatie.

Uitvoeringslasten rechtbanken

Volgens de Raad voor de Rechtspraak zijn er in 2019 bij de rechtbanken 2.540 BPM-zaken ontvangen en bij de gerechtshoven 1.379. Vanwege het grote aantal zaken ervaren de rechters een hoge werklast bij de BPM. Rechtbanken hebben ook moeite om de vele zaken af te doen. Ter illustratie: in 2019 heeft een van de rechtbanken 600 zaken afgedaan, terwijl er nog 700 zaken liggen. Een andere, kleinere rechtbank, heeft in 2019 160 zaken afgedaan en heeft nog een werkvoorraad van 680 zaken. Deze rechtbank zou, wanneer het aantal afgedane zaken niet toeneemt, vier jaar nodig hebben om de achterstand in te halen. Ondertussen blijven er nieuwe zaken instromen.

Conclusie

Over de handelswijze van ncnp-bedrijven zijn vanuit verschillende perspectieven afwijkende observaties gemaakt. Uit het onderzoek komt ten aanzien van de WOZ vooral naar voren dat er niet gesproken kan worden van ‘een’ handelswijze 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 is dat wel het geval. Ncnp-bedrijven gaan vaak in bezwaar, beroep en hoger beroep en worden relatief vaak door de rechter (deels) in gelijk gesteld. De Belastingdienst heeft bovendien weinig vat op de instroom aan bezwaren.

De waardebepaling is bij zowel WOZ als BPM de kern van het probleem. Bij geïmporteerde tweedehands voertuigen zal daarover altijd discussie mogelijk zijn. Bij woningen vindt waardering plaats met een modelmatige waardebepaling, waarbij sprake is van een systematische vergelijking tussen woningen waarvoor de kenmerken van grote aantallen woningen met elkaar worden vergeleken. Het is dan niet bijzonder dat er zich problemen voordoen wanneer er massaal wordt gewaardeerd en vervolgens in bezwaar en beroep naar de individuele woning wordt gekeken.

