

Reactie Gemeentebelastingen Amstelland op internetconsulatie wijziging besluit proceskosten bestuursrecht

Voorgesteld wordt om het besluit te wijzigen op twee punten.

1. In elk geval kan de bestuursrechter die een bestuursorgaan veroordeelt in de proceskosten van een andere partij, het op grond van het eerste lid vastgestelde bedrag vermeerderen bij kennelijk onredelijk handelen van het bestuursorgaan.
2. In de bijlage, onderdeel B1 (Beroep en hoger beroep), wordt "€ 512" vervangen door "€ 717".

De achterliggende gedachte voor deze wijzigingen wordt in de toelichting als volgt (samengevat) omschreven:

1. De directe aanleiding voor deze wijziging van het Bpb is een aanbeveling in het rapport Andere tijden van de Commissie evaluatie puntentoekenning gesubsidieerde rechtsbijstand (de commissie-Van der Meer). De commissie wijst in haar rapport op de rol van de overheid als veroorzaker van een deel van de vraag naar rechtsbijstand. Volgens de commissie is een veelgehoorde klacht dat er bij bestuursorganen weinig bewustzijn lijkt te bestaan over de kosten van rechtsbijstand. Zij trekken dan bijvoorbeeld geen lering uit eerdere rechtspraak. De commissie stelt daarom voor om in het Bpb te regelen, in aanvulling op de algemene afwijkingsbevoegdheid van artikel 2, derde lid, dat de bestuursrechter bestuursorganen kan veroordelen in een hogere proceskostenvergoeding, als prikkel tegen onnodig procederen.
2. Gebleken is dat de forfaitaire vergoeding voor de kosten van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand in beroep en hoger beroep, gemiddeld genomen aanzienlijk lager is dan de som van de door de raad voor rechtsbijstand vergoede kosten van de toegevoegde advocaat en de door de burger betaalde eigen bijdrage. De forfaitaire vergoeding dekt maar ruim 70% van die kosten. Mede in het licht van het streven van het kabinet om te voorkomen dat een meningsverschil tussen een burger en een bestuursorgaan onnodig juridiseert, verhoogt deze wijziging van het Bpb de puntwaarde voor de fase van beroep en hoger beroep van € 512 naar € 717. Die verhoging met 40% maakt de forfaitaire vergoeding gemiddeld genomen kostendekkend voor de raad voor rechtsbijstand.

Namens Gemeentebelastingen Amstelland, een samenwerkingsverband op het gebied van gemeentelijke belastingheffing en -inning voor 6 gemeenten, willen wij hierbij onderstaande reactie geven op bovenvermelde internetconsulatie.

Het besluit proceskosten bestuursrecht is een besluit dat voor verschillende Awb procedures gelding heeft. De Gemeentelijke (alsmede de Rijks-) belastingpraktijk is er daar één van.

De gemeentelijke belastingpraktijk gaat al jaren gebukt onder een steeds grotere toename van (proces)kosten die begonnen is met de intreding van No Cure No Pay bureaus (NCNP). Alleen voor Amstelland is dit de afgelopen 5 jaar al opgelopen van circa € 25.000 naar ruim € 110.000 per jaar. Dit betreffen alleen de uitbetaalde proceskostenvergoedingen. Met extra uren en werkzaamheden die deze juridisering met zich meebrengt is hier nog geen rekening gehouden. De werkelijke kosten liggen dus nog veel hoger. Voor deze kantoren is de proceskostenvergoeding dan ook een verdienmodel en niet zoals bij de advocatuur een tegemoetkoming van de kosten die ten gunste komt aan de klant/burger.

In afwijking van de advocatuur, werken NCNP bureaus niet op factuurbasis. Hetgeen hierboven wordt aangegeven, namelijk dat de vergoeding slechts 70% van de kosten dekt voor de burger uitgaande van advocaten procedures, gaat voor onze praktijk niet op. De burger is namelijk in belastingprocedures met NCNP kantoren geen enkele vorm van kosten kwijt. Is het bezwaar ongegrond, dan geen kosten. Is het bezwaar (geheel of gedeeltelijk) gegrond, dan gaan de vergoedingen naar het NCNP kantoor. Op de burger rusten in de belastingpraktijk dus geen kosten.

Aan de andere kant geldt, hoewel er voor de burger geen kosten verbonden zijn aan de bezwaar- en beroepsprocedures die door de NCNP kantoren worden gevoerd, loopt de kostenpost voor gemeenten landelijk inmiddels wel in de vele miljoenen. Gemeenschapsgeld wel te verstaan welke kostenpost nu ook grotendeels verhoogd wordt met 40%. Ook in de zinsnede dat "bij bestuursorganen weinig bewustzijn lijkt te bestaan over de kosten van rechtsbijstand" herkennen wij ons niet. De gemeentelijke belastingpraktijk is zich uitermate bewust van de almaar oplopende kosten getuige ook de reeds jarenlange roep om aanpassing van het besluit.

Gezien deze grote financiële gevolgen voor gemeenten, betreuren wij het ten eerste dat als richtlijn voor de wijzigingen uit gegaan wordt van de aanbevelingen van de raad van rechtspraak en het namens die raad uitgevoerde onderzoek (commissie Van der Meer), zonder dat hierbij naar andere Awb praktijken is gekeken zoals die van de gemeentelijke belastingheffing waarin de proceskosten inmiddels een zeer grote financiële zorg is geworden.

Dit klemt te meer nu de gemeente Maastricht namens meerdere gemeenten dit jaar nog een brief naar de Commissie voor Justitie en Veiligheid heeft verstuurd waarin de zorgen om de steeds meer oplopende proceskostenvergoedingen voor met name procedures met een gering financieel belang zijn geuit. Deze zorgen worden door geheel gemeentelijke Nederland gedeeld en vinden wij niet terug in het voorstel.

Een waardeverlaging van € 30.000 staat bijvoorbeeld gelijk aan een vermindering van € 39 voor de aanslag onroerende zaakbelastingen (berekend tegen het gemiddelde landelijke tarief van 0,13%). De meeste zaken gaan echter over bedragen die vele malen kleiner zijn.

Gemeentebelastingen Amstelland is een samenwerkingsverband tussen 6 gemeenten met zo'n 116.000 woningobjecten. Voor Amstelland is circa 76% van de bezwaren gericht tegen de WOZ-waarde van woningen. De gemiddelde verlaging van de WOZ-waarde hierbij is € 11.000. Dit betekent voor aanslagen onroerende zaakbelasting een gemiddelde vermindering van € 10,03! Rekening houdend met circa 200 toegekende bezwaren waarin een proceskostenvergoeding is verschuldigd, komt dit neer op een gemiste bedrag aan ozb inkomsten van € 2.000,- waar een proceskostenvergoeding van circa € 70.000 tegenover staat. Bij dit bedrag zitten nog niet de kosten van alle extra werkzaamheden die gepaard gaan met dergelijke bezwaren.

De kosten zijn derhalve volledig disproportioneel ten opzichte van het bedrag aan ozb dat in geschil is. Dit komt omdat de proceskostenvergoedingen op grond van het besluit proceskosten in al deze gevallen een veelvoud bedragen van het bedrag aan ozb. De proceskosten variëren namelijk ergens tussen de € 253 en € 630 per zaak tegenover een gemiddelde vermindering van € 10 aan ozb.

Een nieuw fenomeen dat zich sinds de Hoge Raad uitspraken uit 2018 voordoet, is dat bureaus zich steeds meer richten op de formele procedures en dan met name de kleine foutjes die daarbij ontstaan. Procedures over dat de uitnodiging voor het houden van een hoorzitting niet juist zou zijn, niet alle op de zaak betrekking hebbende stukken zijn overlegd, etc. Bij deze procedures is niet het bereiken van een verlaging van de WOZ-waarde het streven maar het vergaren van simpelweg zoveel mogelijk proceskostenvergoeding. Gemeenten staan in de bezwaarfase dan ook steeds vaker onder juridische druk omdat de kantoren steeds meer de juridische kant (juridisering) op willen. Deze juridische druk wordt versterkt door de hoeveelheid af te handelen bezwaren maar staat ook haaks op de wens tot dejuridisering zoals dit in het voorstel als doel wordt gesteld.

De wens om de juridisering van de samenleving terug te dringen, leidt tot de keuze om de puntwaarde voor bezwaar en administratief beroep ongewijzigd te laten. Die bestuurlijke voorprocedures hebben namelijk een belangrijke zeefwerking: zij voorkomen in veel gevallen de gang naar de rechter. Verhoging van de puntwaarde voor die voorprocedures zou het averechtse effect kunnen hebben dat bestuursorganen terughoudender worden om primaire besluiten te heroverwegen en zo nodig te herroepen. Dat zou kunnen leiden tot een toename van het beroep op de rechter.

Belastingkantoren en -afdelingen streven enorm naar het informeel oplossen van geschillen in de bezwaarfase. Informele afhandeling scheelt in de lasten en bevordert de snelheid en de eenvoud van de afhandeling. Beide partijen, burger en overheid zijn daarbij gebaat. Het dejuridiseren van geschillen in de bezwaarfase is dan ook al geruime tijd de standaard werkwijze in zoveel mogelijk procedures.

Hierbij moet helaas een kanttekening worden geplaatst. Deze informele afhandeling werkt alleen in de zaken waarbij het bestuursorgaan direct te maken heeft met een burger. Op het moment dat er in de procedure een NCNP kantoor betrokken is, vervalt de informele sfeer en wordt de procedure door het kantoor gejuridiseerd. Hierbij wordt het omgekeerde bereikt van waar wij als gemeente heen willen.

De zaken waarbij sprake is van proceskostenvergoedingen worden ook allemaal gevoerd door NCNP kantoren. Deze kantoren werken op kosten-baten basis. Met de intreding van deze kantoren is de juridisering in de bezwaarfase alleen maar toegenomen vanwege de financiële prikkel dat er

een proceskostenvergoeding te vergaren is. Dit laat zich blijken doordat kantoren alleen de formele weg willen bewandelen, geen gehoor geven aan oproepen of informatieverstrekking, slechte bereikbaarheid, verschuilen achter de volmachtgever als het gaat om in pandige opnames, het voeren van procedures alleen over de proceskosten of kleine vormfouten, etc. Voorbeelden te over in de jurisprudentie. Het is eenvoudigweg de resultante van de businesscase van deze kantoren, No Cure = No Pay dus wordt er alleen maar gezocht naar mogelijkheden tot uitbetaling van proceskosten.

De voorstellen die nu gedaan worden zien volgens de toelichting op het dejuridiseren van de bezwaarfase ter voorkoming van onnodige beroepszaken. De grotere financiële tegemoetkoming in beroep zou hiervoor een prikkel moeten vormen.

Wellicht dat de verhoging in de advocatenpraktijk en veel andere Awb procedures als prikkel goed zou kunnen werken. In beroepszaken voor de gemeentelijke belastingpraktijk zal dit zo goed als zeker als een omgekeerde prikkel werken en tot nog meer juridisering leiden. De potentiële inkomsten voor kantoren wordt immers met 40% verhoogd en dus hebben de kantoren meer baat bij een beroepszaak vanwege de 40% hogere inkomsten die daaraan verbonden kunnen zijn dan bij een oplossing in de bezwaarfase. Uitgaande van jarenlange ervaringen kunnen we wel stellen dat het een illusie is dat met een hogere vergoeding in beroep, de NCNP kantoren meer tot dejuridisering over zouden willen gaan. Dit zal een geluid zijn dat u van alle gemeentelijke belastinginstellingen zult vernemen.

Kijken wij als Amstelland naar de vergoedingen in beroep in 2018, circa € 40.000, dan wordt dit alleen al door dit voorstel verhoogd naar € 56.000 zonder dat de kantoren daar enige inspanning voor behoeven te verrichten.

Deze prikkel tot dejuridisering doorkruist dus volledig het informele traject in de bezwaarfase, op welk traject bij gemeenten nu juist enorm veel geïnvesteerd is de afgelopen jaren. Ook de Waarderingskamer wil meer en meer richting het informele traject. Er wordt met de voorgestelde wijzigingen dus het omgekeerde bereikt van wat men volgens de toelichting wil bereiken, waarbij al het werk van gemeenten tot op heden min of meer teniet gedaan wordt. Let wel, voor de gemeentelijke belastingpraktijk dan.

Conclusie

De gemeentelijke belastingpraktijk wijkt af van die van de advocatuur. Zowel als het gaat om de vertegenwoordiging (advocaten om NCNP kantoren) als om de (inhoud van de) geschillen die beslecht moeten worden. De (financiële) belangen bij echtscheiding zijn nu eenmaal heel anders van aard dan een geschil over slechts € 10 aan onroerende zaakbelastingen.

Bij het huidige voorstel is geen invulling gegeven aan de praktijk zoals wij die als belastingsamenwerkingsverband kennen waarbij vooral de NCNP kantoren de rechtsbijstandverleners vormen.

In plaats van, dan wel in aanvulling op het voorstel, zouden wij graag de volgende mogelijkheden willen meegeven:

1. Apart besluit proceskosten belastingen

Al jaren vragen gemeenten om een apart besluit proceskosten in gemeentelijke belastingprocedures. Dit al dan niet gezamenlijk voor de Rijksbelastingpraktijk. Nu deze wijziging puur ingegeven is door de praktijk van de advocatuur, zou dit een uitstekende mogelijkheid zijn om over te gaan tot het instellen van een apart besluit die ook recht doet aan de belastingpraktijk.

2. Verlaag de proceskosten in bezwaarfase ten behoeve van dejuridisering

Zoals aangegeven zal met de verhoging van de pkv in beroep eerder meer dan minder dejuridisering in de bezwaarfase plaats vinden. Een mogelijke oplossing hier zou kunnen zijn dat tegenover de forse verhoging van (40% van) de proceskosten in beroep, een verlaging van de proceskosten in de bezwaarfase tegenover staat. Verlaag de vergoeding in de bezwaarfase bijvoorbeeld dan ook met 40% naar € 152. Dan vormt de potentiële kostenvergoeding in bezwaar veel minder een drempel tot informele afhandeling omdat daarmee de kosten dan enigszins nog beheersbaar blijven. Dit zou een veel grotere prikkel voor dejuridisering opleveren dan alleen het verhogen van de proceskosten in beroep.

3. Maak proceskosten deels afhankelijk van bestreden belastingbedrag

Laat in bezwaar de proceskosten in belastingzaken meelopen met het in geschil zijnde belastingbedrag. Zoals eerder aangegeven gaat het bij de gemeentelijke belastingheffing veelal om zeer geringe bedragen aan onroerende zaakbelastingen maar wel grote aantallen bezwaren en daardoor hoge proceskostenvergoedingen. De huidige regeling voorziet in een disproportionele toekenning van proceskosten ten opzichte van het bestreden belastingbedrag. Het is financieel simpelweg niet haalbaar om in zaken met NCNP kantoren tot een informele afhandeling te komen waarbij het geschil in "goede justitie" wordt beslecht. Zou informeel tegemoet gekomen worden op een "in goede justitie" overeengekomen waardeverlaging wat bijvoorbeeld € 20 aan ozb vermindering neerkomt, dan staat daar nu minimaal € 253 (tot € 630) aan proceskosten per zaak tegenover. Als je als gemeente op die wijze een deel van je bezwaren, zeg 200 stuks informeel afhandelt is de kostenpost daarbij al minimaal € 50.000 (uitgaande van € 253, oplopend tot € 126.000) waarbij de verlaging van de ozb cumulatief dan slechts € 4.000 bedraagt voor die zaken. Dit is eenvoudig weg niet meer op te brengen daar voor de overige zaken beroep ook gewoon nog mogelijk is.

4. Extra differentiatie invoeren

Invoering van bijvoorbeeld een extra differentiatie met een vergoeding van € 126 (50% van het bedrag van een vol punt) voor zaken waarin het uiteindelijke financiële gevolg voor het bestuursorgaan minder dan € 50 aan gemiste belastinginkomsten bedraagt. Dit zou veel meer recht doen aan de praktijk waarin het voor de woningwaarde bezwaren grotendeels om relatief zeer geringe belastingbedragen gaat.

Vanzelfsprekend kunt u contact met ons opnemen bij vragen, opmerkingen of anderszins.

Hopende u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben,

De heffingsambtenaar,

A.J.A.T. Beukers.