

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Besluit van

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

Op de voordracht van Onze Minister voor Rechtsbescherming van 4 juni 2020, Directie Wetgeving en Juridische Zaken, nr. 2926667, gedaan in overeenstemming met Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;

Gelet op artikel 8:75, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van ... 2020, nummer W...);

Gezien het nader rapport van Onze Minister voor Rechtsbescherming van ... 2020, nr. ..., uitgebracht in overeenstemming met Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel I

In de bijlage bij het Besluit proceskosten bestuursrecht komt onderdeel B1 (Beroep en hoger beroep) als volgt te luiden:

B1. Beroep en hoger beroep

1. 1 punt = € 525 voor besluiten genomen op grond van hoofdstuk III of IV van de Wet waardering onroerende zaken of hoofdstuk III van de Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992.

2. 1 punt = € 735 in de overige gevallen.

Artikel II

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister voor Rechtsbescherming,

NOTA VAN TOELICHTING

1. Aanleiding en doel van de wijziging

De directe aanleiding voor de in dit besluit voorgestelde wijziging is een aanbeveling in het rapport *Andere tijden* van de Commissie evaluatie puntentoekenning gesubsidieerde rechtsbijstand (de commissie-Van der Meer).¹ 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 procederen soms onnodig lang door en trekken dan bijvoorbeeld geen lering uit eerdere rechtspraak. In het onderzoek *'Regels en ruimte – Verkenning Maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte'* wordt geconcludeerd dat de onderzochte bestuursorganen de fase van bezwaar- en beroep veelal gebruiken om recht te doen aan de eis die voortvloeit uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) tot maatwerk in bepaalde gevallen.² De onderzoekers bevelen aan om binnen de uitvoeringsorganisaties te bevorderen dat goede individuele besluitvorming van de achterkant (bezwaar en beroep) meer naar de voorkant wordt gebracht.³

Hoewel er de afgelopen jaren veel is geïnvesteerd in het verbeteren van de overheidshandelen in relatie tot de burger, onder andere via het programma Passend Contact met de Overheid (PCMO), komt het nog vaak voor dat bestuursorganen onvoldoende voortvarend trachten om enerzijds juridische problemen van burgers in een zo vroeg mogelijk stadium (het eerste- en tweedelijns-klantcontact) op te lossen en anderzijds juridische geschillen met burgers zo spoedig mogelijk te beëindigen.

Dit besluit strekt tot een verhoging van de proceskostenvergoeding - meer in het bijzonder de vergoeding van de kosten van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand - die de burger krijgt als hij met succes een overheidsbesluit aanvecht bij de bestuursrechter. Deze wijziging beoogt bestuursorganen te prikkelen om besluiten nog beter voor te bereiden – betere primaire besluiten en betere beslissingen op bezwaar – wat als het goed is leidt tot minder procedures bij de bestuursrechter. Als de bestuursrechter het beroep tegen een besluit gegrond verklaart, veroordeelt hij in de regel het betrokken bestuursorgaan in de proceskosten die de burger heeft moeten maken. Dat vloeit voort uit artikel 8:75 Awb en de manier waarop de bestuursrechter daaraan toepassing geeft. Mede ter uitvoering van die bepaling bevat het Besluit proceskosten bestuursrecht (Bpb) een regeling voor het uitrekenen van de toe te kennen proceskostenvergoeding, voornamelijk aan de hand van forfaitaire bedragen per soort proceshandeling. Deze wijziging van het Bpb verhoogt voor een groot aantal bestuursrechtelijke zaken de *forfaitaire* vergoeding voor de kosten van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand in de fases van beroep en hoger beroep met 40%. De voorgestelde verhoging moet bestuursorganen meer van bewust maken van de gevolgen van hun handelen voor de burger en, indirect, ook voor de kosten van de rechtspraak en de gefinancierde rechtsbijstand voor de belastingbetaler.

¹ Bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 31753, nr. 142.

² Het in artikel 3:2 van de Awb neergelegde zorgvuldigheidsbeginsel vraagt dat het bestuursorgaan kennis vergaart over de relevante feiten en de af te wegen belangen. Bovendien mogen op grond van het evenredigheidsbeginsel dat in artikel 3:4, tweede lid, van de Awb is neergelegd de gevolgen van een besluit niet onevenredig nadelig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Het uitgangspunt is niet "regel is regel". In beginsel wordt maatwerk voorgeschreven (soms wordt dit echter in een bijzondere wet uitgesloten).

³ Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 29362, nr. 282, p. 56.

2. Toelichting op de voorgestelde wijzigingsbepaling

De forfaitaire vergoeding voor de kosten van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand wordt vastgesteld aan de hand van de bijlage bij het Bpb. Aan de verrichte proceshandelingen worden punten toegekend overeenkomstig onderdeel A van die bijlage. Die punten worden vermenigvuldigd met de waarde per punt (onderdeel B) en met de toepasselijke wegingsfactoren (onderdeel C). De huidige puntwaarde is € 525, zowel voor de fase van bezwaar of administratief beroep als voor de fases van beroep en hoger beroep. Voor onder meer fiscale geschillen is de huidige puntwaarde voor de bezwaarfase € 261.

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. Er zijn geen cijfers over het dekkingspercentage in zaken waarin de burger op eigen kosten procedeert met de hulp van een rechtsbijstandverlener.

In artikel I van dit besluit wordt de puntwaarde voor door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand in de fase van beroep en hoger beroep met 40% verhoogd van € 525 naar € 735, behalve voor zaken die gaan over besluiten op grond van hoofdstuk III of IV van de Wet waardering onroerende zaken (waardebepaling of waardevaststelling onroerende zaken) of hoofdstuk III de Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992 (bpm-beschikkingen). Op dit moment loopt nog een onderzoek door het WODC naar de inzet van no cure no pay bureaus bij beroepsprocedures over de aanslagen onroerendzaakbelasting (WOZ) en de heffing die moet worden betaald bij de invoer van auto's in Nederland (Bpm-zaken). Dit onderzoek is onder andere ingegeven door een vaak gehoorde klacht, met name van gemeenten, dat de proceskostenveroordeling voor deze bureaus in dit type zaken een te eenvoudig verdienmodel oplevert. Omdat het genoemde onderzoek nog niet is afgerond, wordt de huidige puntwaarde voor deze zaken met de voorgestelde wijziging in stand gelaten.

De puntwaarden voor bezwaar en administratief beroep (€ 261 en € 525, afhankelijk van het soort geschil) wijzigen niet. 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.

Overigens worden alle puntwaarden van onderdeel B van de bijlage (net als de bedragen, genoemd in artikel 2, eerste lid, onder d, Bpb) jaarlijks met ingang van 1 januari geïndexeerd (bij ministeriële regeling, zie artikel 11:2, eerste lid, Awb).

3. Advies en consultatie

Een eerdere versie van dit wijzigingsbesluit bevatte twee elementen:

1. De eerste wijziging was een *algemene verhoging* met 40% van de forfaitaire proceskostenvergoeding in de fases van beroep en hoger beroep.

2. De tweede wijziging gaf een expliciete bevoegdheid aan de bestuursrechter tot toekenning van een *bovenforfaitaire* proceskostenvergoeding in situaties waarin het bestuursorgaan *kennelijk onredelijk* heeft gehandeld. Bijvoorbeeld als het bestuursorgaan tegen beter weten in een onrechtmatig besluit neemt of misbruik maakt van zijn bevoegdheid.

Deze voorgestelde wijzigingen zijn in augustus 2019 voorgelegd aan de Hoge Raad, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, De Raad voor de rechtspraak, De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), de Vereniging van Nederlandse Gemeente (VNG), het Interprovinciaal overleg (IPO), de Unie van Waterschappen, de raad voor rechtsbijstand en de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA). Ook is advies gevraagd aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) en is de voorgestelde wijziging op [www.internetconsultatie](http://www.internetconsultatie.nl) gepubliceerd. De consultatie is afgesloten op 1 december 2019. Er zijn in totaal zo'n 60 reacties binnengekomen.

De Hoge Raad en de raad voor rechtsbijstand hadden geen opmerkingen bij het voorstel. Van het IPO is geen reactie ontvangen.

3.1 Reacties op de voorgestelde algemene verhoging van het forfait

De meeste reacties op de voorgestelde algemene verhoging kwamen van de zijde van gemeenten (inclusief de VNG en samenwerkingsverbanden voor de inning van gemeentelijke belastingen). Uit deze reacties kwam vooral naar voren dat gemeenten vrezen dat een hogere proceskostenvergoeding leidt tot een nog groter beroep op de bestuursrechter door no-cure-no-pay-bureaus, met name in zaken over de onroerendezaakbelasting (WOZ-zaken). De VNG stelt dat voor dergelijke belastingzaken een verhoging van de forfaitaire vergoeding met 40% zeer onwenselijk is, omdat de fase van beroep en hoger beroep door no cure-no-pay-bureaus steeds vaker bewust wordt opgezocht aangezien dat leidt tot een hogere vergoeding van kosten. Om dat te bereiken worden, volgens de VNG, grieven in de bezwaarfase bewust achtergehouden, om de kans op succes in de beroepsfase te vergroten. De voorgestelde verhoging van de puntwaarde in deze fases, in combinatie met no-cure-no-pay-constructies, leidt, aldus de VNG, tot een verdere juridisering van het proces.

De Unie van Waterschappen stelt over de voorgestelde verhoging van de forfaitaire kosten dat de wijziging een bestaande problematiek versterkt, met name voor fiscale geschillen. De Unie wijst erop dat uit de belastingpraktijk signalen naar voren komen van situaties waarbij gemachtigden louter met het oog op een (hogere) kostenvergoeding proceshandelingen verrichten. No-cure-no-pay-bedrijven hebben hierin een verdienmodel ontwikkeld, dat leidt tot een toename van het aantal procedures (verdere juridisering) en daarmee gepaard gaande inzet van personeel en kosten (onder meer voor proceskostenvergoedingen). De Unie verzoekt besluitvorming omtrent de voorgestelde wijziging in ieder geval uit te stellen tot de resultaten bekend zijn van het onderzoek dat hij heeft laten instellen door het WODC naar de werkwijze en het verdienmodel van no-cure-no-pay-bedrijven in WOZ-zaken. Want, zo concludeert de Unie: een verhoging van de proceskostenvergoeding in beroep en hoger beroep, zonder uitzondering voor fiscale verschillen, leidt naar verwachting tot een intensivering van de genoemde problematiek met no-cure-no-pay-bedrijven.

De NOvA geeft aan zich in principe te kunnen vinden in de voorgenomen verhoging van het tarief per punt, maar ziet geen rechtvaardiging om de procedures in bezwaar en administratief beroep daarvan uit te sluiten. Ook de NVvR is niet overtuigd van de motivering waarom de voorgestelde verhoging alleen van toepassing is in beroep en niet (ook) in de bestuurlijke voorfase. In die fase bestaat immers, zo stelt de NVvR, alleen

aanspraak op vergoeding van proceskosten, als sprake is van herroeping wegens onrechtmatigheid.

3.2 Verwerking van deze reacties in dit besluit

Naar aanleiding van de ontvangen commentaren is besloten de algemene verhoging niet te laten gelden voor WOZ- en Bpm-zaken en in ieder geval de uitkomst van het genoemde WODC-onderzoek te betrekken in verdere besluitvorming over de proceskosten voor dit soort zaken in de toekomst. Daarom wordt in dit besluit een wijziging voorgesteld waarbij een gedifferentieerd tarief geldt. Het nieuwe bedrag van € 735 in plaats van € 525 per punt geldt daarom niet voor besluiten op grond van de hoofdstukken III of IV van de Wet waardering onroerende zaken (ook wel: Wet WOZ) of hoofdstuk III van de Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992. Voor de berekening van de proceskosten in beroep voor zaken op grond van deze wetten blijft het bedrag van € 525 gehandhaafd. Naar aanleiding van de uitkomsten van het WODC-onderzoek wordt op een later moment besloten over een eventuele aanpassing van de forfaitaire proceskosten in deze zaken.

Het doel van deze wijziging is om bestuursorganen te stimuleren tot meer aandacht voor de belangen van de burger en om een meningsverschil met de burger zo veel mogelijk informeel af te handelen. Dat kan goed in de bezwaarfase en daar moet zo veel mogelijk ruimte blijven voor een echte heroverweging van het besluit. Daarom is de verhoging van de proceskostenveroordeling niet voor deze fase voorgesteld. De suggestie van NOV en de NVvR - en van enkele reacties uit de internetconsultatie - om de verhoging toch voor de fase van bezwaar en administratief beroep door te voeren, wordt zodoende niet overgenomen.

3.3 Reacties op de voorgestelde expliciete bevoegdheid tot toekenning van een bovenforfaitaire proceskostenvergoeding

De Raad voor de rechtspraak merkt in zijn consultatiereactie op dat de voorgestelde expliciete bevoegdheid tot toekenning van een bovenforfaitaire proceskostenvergoeding leidt tot een (lichte) toename van de complexiteit van de bestuursrechtelijke beroepszaken. Dit omdat eerst in de rechtspraak bepaald moet worden wat onder het nieuwe criterium 'kennelijk onredelijk handelen van het bestuursorgaan' wordt verstaan en verder omdat eisers in de toekomst gemakkelijk een beroep zullen doen op een bovenforfaitaire vergoeding vanwege dit ruime criterium. Het eerste effect zal volgens de Raad tijdelijk zijn, maar wanneer eisers een beroep doen op de hogere vergoeding zal de bestuursrechter in die gevallen moeten motiveren of en waarom wel of niet sprake is van onredelijk handelen. Dit aspect zal op de zitting ter sprake moeten komen, omdat inzichtelijk moet worden wat de feitelijk gemaakte kosten zijn en of deze kosten redelijkerwijs zijn gemaakt. De inschatting van de Raad voor de rechtspraak is dat toekenning van een bovenforfaitaire vergoeding in een beperkt percentage van alle (bestuursrechtelijke) zaken een rol van betekenis zal spelen, maar er moet wel in veel meer zaken aandacht aan worden besteed. De verzekering middelt daarom naar inschatting van de Raad uit tot 0,5% meer benodigde tijd in alle bestuursrechtelijke zaken.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State acht de praktische uitvoerbaarheid van de regelingen over de (proces)kostenvergoedingen van groot belang. De Afdeling wijst erop dat op basis van het huidige artikel 2, derde lid, van het Bpb in geval van kennelijk onredelijk handelen van het bestuursorgaan al een bovenforfaitaire vergoeding kan worden toegekend. De voorgestelde aanvulling van die bepaling, die op dit punt blijkens de toelichting in het bijzonder het afgeven van een

signaal ten doel heeft, mist volgens de Afdeling noodzaak en maakt de regeling niet eenvoudiger.

3.4 Verwerking van deze reacties in dit besluit

Naar aanleiding van de constatering vanuit de rechtspraak dat de voorgestelde explicitering van de bevoegdheid tot toekenning van een bovenforfaitaire proceskostenvergoeding leidt tot een toename van de complexiteit van de bestuursrechtelijke beroepszaken, is besloten deze wijziging achterwege te laten.

4. Regeldruk en kosten

4.1 Advisering Adviescollege Toetsing Regeldruk

Een concept van dit besluit is ter advisering voorgelegd aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR). Het ATR adviseert om bij de verhoging van de forfaitaire vergoeding van beroepsmatig verleende rechtsbijstand met 40%, onderscheid te maken in de aard van de aan de rechter voorgelegde zaken. Want, zo stelt de ATR: Uit de internetconsultatie-reacties blijkt dat daar grote behoefte aan is. Er is volgens het ATR met name een onderscheid te maken tussen WOZ- en belastingzaken enerzijds, en overige beroepszaken anderzijds. Het ATR adviseert om de uitkomsten van het lopende WODC-onderzoek af te wachten en te bezien welke consequenties dat onderzoek kan hebben voor de (werking van de) voorgestelde maatregel.

Zoals hierboven is aangegeven, is dit advies opgevolgd.

Deze wijziging van de bijlage bij het Bpb veroorzaakt geen regeldruk, nu de wijziging niet leidt tot informatieverplichtingen aan de overheid of tot nalevings- of toezichtslasten. Ook het ATR concludeert dat de voorgestelde wijziging geen extra administratieve lasten oplevert voor burgers, bedrijven of professionals.

Wel verzocht het ATR de eenmalige kennisnamekosten nog in beeld te brengen. Deze eenmalige kosten zijn verwaarloosbaar. Nu de aanvankelijk voorgestelde expliciete bevoegdheid tot toekenning van een bovenforfaitaire proceskostenvergoeding achterwege blijft, wordt de regeling nauwelijks ingewikkelder. De verhoging van het bedrag voor de meeste zaken is qua uitvoeringslasten niet anders dan wat er via de jaarlijkse indexeringsplaatvindt. Voor WOZ- en Bpm-zaken verandert er niets.

4.2 Kosten

Met de voorgestelde verhoging wordt een proceskostenveroordeling voor zaken waarin geprocedeerd wordt met een toevoeging op grond van de Wet gefinancierde rechtsbijstand in principe kostendekkend. Dat levert daar een zekere besparing op. Uitgaande van alle huidige bestuursrechtelijke beroepen in eerste aanleg bij de rechtbank geldt dat in 22% van alle gevallen bestuursorganen een proceskostenvergoeding moeten betalen die 40% hoger is.

Eerste aanleg (excl. vreemdelingenzaken) 2018	aantal	%
totale uitstroom	39.265	100%
kennelijk gegrond/toegewezen	8.784	22%
kennelijk ongegrond/afgewezen	23.379	60%
overige	7.102	18%

(Bron: Rechtspleging Civiel en Bestuur 2018⁴)

Over alle beroepen bij de rechtbanken berekend, betekent dit een kostenstijging voor bestuursorganen van $40\% \times 22\% = \text{ca. } 9\%$. In deze aanname zijn echter ook de WOZ- en Bpm-zaken meegerekend, omdat geen cijfers beschikbaar zijn waarin deze zaken zijn uitgesplitst; anderzijds zijn vreemdelingenzaken buiten beschouwing gebleven.

Een ander doel van de verhoging van de forfaitaire proceskosten is echter ook dat bestuursorganen, eerder dan nu gebeurt, afwegen of zij een procedure bij de bestuursrechter niet kunnen voorkomen. De proceskostenveroordeling wordt opgelegd als het bestuursorgaan in het ongelijk wordt gesteld. De voorgestelde verhoging heeft dus alleen substantiële gevolgen voor bestuursorganen bij wie dat vaak voorkomt en als zij hun procesgedrag ook in de toekomst niet aanpassen. Bewustwording op dit gebied is geboden en kan op termijn zelfs tot een besparing leiden.

Met minder procederen bij de bestuursrechter is in verloren zaken ook nog meer winst te boeken. Aangenomen moet worden dat bestuursorganen naast de proceskosten die zij achteraf moeten vergoeden in deze zaken ook andere kosten hebben gemaakt.

Minder zaken verliezen levert zodoende uiteindelijk voor alle partijen een grotere winst op.

5. Overgangsrecht

Dit besluit bevat geen overgangsrecht en heeft dus onmiddellijke werking. Dit betekent dat de bestuursrechter die na de inwerkingtreding zelf de proceskostenvergoeding moet berekenen, de nieuwe tarieven toepast, maar dat de rechter die na deze inwerkingtreding toetst of een lagere rechter de proceskosten juist heeft berekend, die toetsing moet uitvoeren aan de hand van de tarieven die golden op het moment waarop die lagere rechter zijn beslissing nam. Als de rechtbank bijvoorbeeld na het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit uitspraak doet in een onder de werkingssfeer van dit besluit vallende zaak die vóór dat tijdstip aanhangig is gemaakt en waarin aan de proceshandelingen 4 punten moeten worden toegekend, dan bedraagt de proceskostenvergoeding $4 \times \text{€ } 735$, ook als de desbetreffende proceshandelingen vóór dat tijdstip zijn verricht. Als de rechtbank nog vóór dat tijdstip uitspraak zou hebben gedaan, was de vergoeding $4 \times \text{€ } 525$ geweest. Wanneer in dit laatste geval hoger beroep wordt ingesteld tegen een vóór het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit gedane uitspraak en de hogerberoepsrechter na dat tijdstip de door de rechtbank vastgestelde proceskostenvergoeding beoordeelt, dan zal de hogerberoepsrechter niet die vergoeding verhogen tot $4 \times \text{€ } 735$ op de enkele grond dat het tarief gewijzigd is. Als echter de hogerberoepsrechter tot het oordeel komt dat de rechtbank, beoordeeld naar het vóór het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit geldende recht, een fout

⁴ <https://www.wodc.nl/cijfers-en-prognoses/rechtspleging-civiel-en-bestuur/>

heeft gemaakt bij de vaststelling van de vergoeding, is dit anders. Dan zal de hogerberoepsrechter het nieuwe tarief toepassen als hij zelf de vergoeding vaststelt voor het beroep. Als in dit voorbeeld de hogerberoepsrechter van oordeel is dat de rechtbank 6 punten had moeten toekennen, dan stelt hij die vergoeding vast op 6 x € 735. Hetzelfde geldt als de hogerberoepsrechter in 2020 oordeelt dat er slechts 2 punten hadden moeten worden toegekend. De vergoeding wordt dan 2 x € 735.

De Minister voor Rechtsbescherming,