

Wijziging Besluit proceskosten bestuursrecht

Een drempel tegen onnodig of onzorgvuldig procederen door de overheid

Nick van den Hoek, datum 30-06-2020

Datum

30-06-2020

Auteur

Nick van den Hoek^[1]

Folio weergave

[Download gedrukte versie \(PDF\)](#)

JCDI

JCDI:ADS205299:1

Vakgebied(en)

Bestuursrecht algemeen / Algemeen

Bestuursprocesrecht / Algemeen

In het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit proceskosten bestuursrecht gaan de vergoedingen voor professionele bijstand met 40% omhoog om die gemiddeld genomen kostendekkend te maken. De keuze de verhoging niet te laten gelden voor bezwaar en administratief beroep lijkt de auteur niet juist omdat het geconstateerde risico op besluihandhaving uit kostenoverwegingen daardoor ten onrechte op de rechtzoekende wordt afgewenteld. Om rechters te stimuleren vaker bovenforfaitaire proceskostenvergoedingen toe te kennen is daarnaast voorgesteld een aanvullende verhogingsbevoegdheid te introduceren bij 'kennelijk onredelijk handelen' van het bestuursorgaan. Hoewel vraagtekens kunnen worden geplaatst bij de praktische uitvoerbaarheid van deze bevoegdheid, onderschrijft de auteur de oproep de kosten van bijstand vaker ruimhartig te vergoeden. Zeker in gevallen waarin de overheid slordig of onnodig procedeert is er geen goede grond de burger (gedeeltelijk) zelf voor die kosten te laten opdraaien.

Verhogen forfaitaire vergoedingen voor kosten van bijstand in beroep en hoger beroep

Mede naar aanleiding van het door de Commissie Van der Meer opgestelde rapport *Andere tijden* over de puntentoekenning in het stelsel van gesubsidieerde rechts bijstand, heeft de Minister voor Rechtsbescherming eind vorig jaar een conceptwijziging van het Besluit proceskosten bestuursrecht (hierna ook: Bbp) in (internet)consultatie gebracht. In het Bbp zijn (onder meer) de kostenvergoedingen geregeld van de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand in bestuursrechtelijke procedures. Als hoofdregel geldt dat een vergoeding wordt toegekend als daarom is verzocht en het bezwaar of beroep gegrond is.^[2] Per te vergoeden proceshandeling bepaalt het Bbp hoeveel punten die oplevert alsmede het tarief per punt van thans € 525. Voor bezwaar en administratief beroep over belasting- en/of premieheffing geldt een lager tarief (€ 261). De vergoeding kan worden verhoogd of verlaagd op basis van het gewicht van de zaak (complexiteit) of door samenhang met andere zaken. Dit gebeurt door de vergoeding te vermenigvuldigen met een factor (van 0,25 tot 2). Van dit geforfaiteerde systeem kan in bijzondere gevallen worden afgeweken. Het verzoek is dan meestal de werkelijk gemaakte kosten van bijstand te vergoeden.

In het ontwerpbesluit stelt de minister voor de puntwaarde met 40% te verhogen om de vergoedingen gemiddeld genomen kostendekkend te maken. Uit de toelichting op het voorstel blijkt dat onder 'kostendekkend' de hoogte van de vergoeding wordt begrepen die een toegevoegd advocaat ontvangt van de Raad voor Rechtsbijstand, vermeerderd met de eigen bijdrage van de rechtzoekende. Een belangrijke conclusie van het onderzoek van de Commissie Van der Meer was dat advocaten in veel gevallen veel meer tijd aan een zaak besteden dan waarvoor zij een vergoeding ontvangen. In het bestuursrecht viel de overschrijding met gemiddeld 10% relatief mee.^[3] Het valt op dat in het streven naar kostendekking die 10% overschrijding niet is meegenomen bij het bepalen van de voorgestelde verhoogde tarieven in het Bbp. Om over het uurtarief nog maar te zwijgen.

De voorgestelde verhoging van de waarde per punt geldt niet voor bezwaar en administratief beroep, omdat die procedures een 'zeefwerking' hebben en de minister wil voorkomen dat onterechte besluiten uit (proces)kostenoverweging gehandhaafd blijven. Voor bezwaar en administratief blijven dus de huidige tarieven gelden (€ 525 en € 261). Inderdaad moet worden voorkomen dat de vergoeding als perverse prikkel fungeert om een onjuist besluit niet te herroepen. Anderzijds moet niet uit het oog worden verloren dat het geforfaiteerde bestuursrechtelijke stelsel inbreuk maakt op het uitgangspunt dat degene die

onrechtmatig handelt de daardoor ontstane schade in beginsel volledig dient te vergoeden.

Bij de introductie van het Bpb is aansluiting gezocht bij de (geforfaiteerde) praktijk in het burgerlijk procesrecht, die niet is gebaseerd op de onrechtmatige daad, maar op overwegingen van procesrisico en procesbeleid. Die brengen mee dat de hoogte van de vergoeding van proceskosten van de wederpartij niet zo hoog hoort te zijn dat de vrijheid om een ander in rechte te betrekken in gevaar komt. Vanwege de per definitie ongelijke machtsverhouding tussen partijen in het bestuursrecht, zou de burger in mijn ogen niet moeten worden beperkt in zijn vrijheid appellabele besluiten aan te vechten, door de kosten van bijstand (bij winst) maar deels te vergoeden. De vergelijking met de regeling in het civiele recht gaat mijns inziens dus niet op. De Awb-wetgever vond het echter 'niet te rechtvaardigen' dat er een verschil zou ontstaan tussen het bestuursprocesrecht en het burgerlijk procesrecht, waar vergoedingen als tegemoetkoming in de advocaatkosten de standaard waren.^[4] Daarnaast kwam het de wetgever budgettair goed uit de actie uit onrechtmatige daad buiten spel te zetten omdat het (steeds) integraal vergoeden van (bestuursrechtelijke) proceskosten veel geld zou kosten.^[5] Door nu voor te stellen de forfaitaire proceskostenvergoeding kostendekkend te maken, lijkt de minister te breken met het uitgangspunt dat ook in bestuursrechtelijke kwesties slechts sprake dient te zijn van een tegemoetkoming in de werkelijke kosten van bijstand. Zonder onderzoek te hebben gedaan schat ik overigens in dat belastingprocedures waarin bijstand wordt ingeroepen in de regel redelijk ingewikkeld en dus tijdsintensief zijn. Ook met een verhoging van het forfait met 40% zal menig procedure nog immer verre van kostendekkend zijn.

Mede gelet op het voorgaande is het in mijn ogen niet juist het geconstateerde risico op besluithandhaving uit kostenoverwegingen in bezwaar of administratief beroep op de rechtzoekende af te wentelen door de vergoedingen in die fases niet-kostendekkend te houden. Als een 'tussenoplossing' waarbij 'gezonde' prikkels worden gegeven, zou kunnen worden gedacht aan toepassing van het nieuwe hogere tarief door de rechter bij toekenning van een proceskostenvergoeding voor de bezwaarfase. Het bestuursorgaan kan dan tegen een 'laag' tarief herroepen en als in beroep blijkt dat de beslissing op bezwaar geen standhoudt, dan heeft de burger recht op de hogere proceskostenvergoeding voor zowel bezwaar als beroep. Dat leidt tot een positieve prikkel voor het bestuursorgaan nog eens goed te kijken naar de grieven van de bezwaarmaker en de risico's van een beroepsprocedure goed in te schatten. Die oplossing komt bovendien tegemoet aan een bezwaar van de Raad van State, die in de voorlopige reactie op het voorstel opmerkte dat verschillende tarieven voor bezwaar en beroep de kans op fouten bij het vaststellen van proceskostenvergoedingen door de rechter vergroot.^[6] Dat probleem zou worden weggenomen door de rechter uitsluitend het hogere tarief te laten toekennen voor zowel bezwaar als beroep. Om de kans op rechterlijke fouten te verminderen kan daarnaast worden gedacht aan het niet jaarlijks ophogen (indexeren) van de tarieven, maar dat slechts vijfjaarlijks te doen.

Aanvullende verhogingsbevoegdheid bij 'kennelijk onredelijk handelen' van het bestuursorgaan

Naast de verhoging van het forfait stelt de minister, in navolging van de Commissie Van der Meer, voor om de huidige uitzonderingsbepaling dat in bijzondere omstandigheden kan worden afgeweken van het geforfaiteerde stelsel, uit te breiden met een volzin over het vermeederen van de forfaitaire vergoeding bij 'kennelijk onredelijk handelen van het bestuursorgaan'. Dat zou nodig zijn omdat bestuursorganen soms hardleers zijn, door bijvoorbeeld geen lering te trekken uit eerdere rechtspraak. Ook zou er weinig bewustzijn zijn van de kosten van rechtsbijstand. Als criterium voor kennelijk onredelijk handelen suggereerde de commissie het 'gebruikmaken van een overheidsbevoegdheid bij een kennelijk kansloze zaak'.

De minister heeft het voorstel van de commissie ter harte genomen omdat rechters de huidige bevoegdheid om een bovenforfaitaire vergoeding toe te kennen (te) terughoudend toepassen. De minister noemt in dit verband misbruik van procesrecht en het lang vasthouden aan een onhoudbaar standpunt door het bestuursorgaan, met een onnodig beroep tot gevolg. Dat laatste geeft bij de Centrale Raad van Beroep onder de huidige regeling pas aanleiding tot een bovenforfaitaire vergoeding als de burger als gevolg van de handelwijze van het bestuursorgaan ook uitzonderlijk hoge kosten heeft moeten maken.^[7] Daarnaast noemt de minister dat de rechter doorgaans niet uit eigen beweging een hogere vergoeding toekent. De minister heeft het criterium van de commissie niet overgenomen omdat uit een analyse van rechtspraak door L.M. Koenraad in AB 2018/451 blijkt dat ook in andersoortige gevallen bovenforfaitaire vergoedingen worden toegekend. Uit het onderzoek van Koenraad bleek eveneens dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State niet eerder dan in die specifieke zaak uit 2018 (in een gepubliceerde uitspraak) een bovenforfaitaire proceskostenvergoeding toekende.

De voorgestelde verhogingsbevoegdheid is, net als de bestaande algemene afwijkingsbevoegdheid, niet verder genormeerd of gemaximeerd. Wel blijft de bovengrens de daadwerkelijk gemaakte kosten, voor zover die redelijkerwijs gemaakt zijn. Door de daadwerkelijke en redelijkerwijs gemaakte kosten als bovengrens te blijven hanteren bij toekenning van een bovenforfaitaire vergoeding wordt mogelijk afbreuk gedaan aan de praktische uitvoerbaarheid die de regeling uitdrukkelijk beoogt. De terughoudende opstelling van de bestuursrechter op dit punt moet namelijk ook worden gevonden in de drang de zaak zo efficiënt mogelijk te beslechten. In zijn advies aan de minister wijst de Raad voor de rechtspraak op de extra tijd en kosten die gepaard gaan met het inzichtelijk maken van de feitelijk en redelijkerwijs gemaakte kosten.^[8] De Raad reageert ook overigens niet enthousiast op het voorstel door de verwachting uit te spreken dat beslissingen op bezwaar niet zorgvuldiger zullen worden genomen door de voorgestelde wijzigingen.

De gepercipieerde terughoudendheid bij het toekennen van een hogere vergoeding wegens bijzondere omstandigheden herken ik. De oproep om sneller en vaker een hogere vergoeding toe te kennen onderschrijf ik van harte. Niet alleen omdat er vaker reden zou moeten zijn om ruimhartiger tegemoet te komen aan vergoeding van daadwerkelijk gemaakte kosten, ook om de overheid aan te zetten tot zorgvuldiger procederen. Niet alleen het maken van betere inschattingen, ook het tijdig indienen van stukken en het daadwerkelijk ingaan op aangedragen argumenten door de burger. De overheid procedeert met regelmaat erg slordig. De termijn voor het indienen van het verweerschrift bevat geen sanctie en met regelmaat volgt dat stuk pas maanden later. Echte discussie lijkt menigmaal uit de weg te worden gegaan en alleen de eigen opvattingen worden vertolkt, niet ook waarom die van de ander onjuist zijn. Zelfs hoor ik in de wandelgangen dat sommige oordelen intern niet kunnen worden 'verkocht'. Dan wordt de beslissing over de schutting gegooid en moet de rechter het vermeend onwenselijke maar uitspreken. Of de verhoging van het forfait en de uitbreiding van de verhogingsbevoegdheid daadwerkelijk een drempel zal vormen tegen onnodig onwrikbare ambtenaren en te lichtvaardig aansturen op een beroepsprocedure zal de toekomst wellicht leren. Ik hoop dat dat (mede) het effect zal zijn van deze voorgestelde wijziging van het Bpb. Het blijft wat mij betreft echter jammer dat het idee om bij elke verloren procedure een fors griffierecht te heffen van de verliezende overheid nooit daadwerkelijk is omarmd en ingevoerd. Ik doel op het wetsvoorstel uit 2011 om bestuursorganen afhankelijk van de uitkomst van de procedure griffierecht te laten betalen. Bij winst in beroep maar verlies in hoger beroep zou het bestuursorgaan € 12.500 aan griffierecht verschuldigd zijn en bij dubbel verlies € 17.500.^[9] Het in rekening brengen van dergelijke hoge griffierechten bij bestuursorganen levert een overheveling op van middelen van de verschillende overheden naar het Ministerie van Justitie en Veiligheid, dat de rechtspraak financiert. Dat doet pijn en zal al snel een sturingsinstrument zijn binnen de verschillende uitvoeringsinstanties en gemeenten. Vermoed ik. Maar ik ben al blij als deze wijziging zal worden ingevoerd.

Voetnoten

^[1]

Mr. N. van den Hoek is fiscaal advocaat bij Jaeger Advocaten-belastingkundigen.

^[2]

Voor bezwaar geldt op grond van art. 7:15 Awb de aanvullende eis dat het bestreden besluit moet worden herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid.

^[3]

Tabel 9 op p. 113 van het 'Eindrapport Andere Tijden', te raadplegen op rijksoverheid.nl.

^[4]

[Kamerstukken II 1991/92, 22495, 3](#), p. 151 (MvT).

^[5]

De Awb-wetgever wees in dit verband onder meer op HR 31 mei 1991, RvdW 1991/143 (*Van Gog-Nederweert*).

^[6]

Brief van 21 november 2019, te raadplegen op www.raadvanstate.nl/publicaties/consultaties/hogere-proceskostenvergoeding/.

^[7]

CRvB 17 april 2008, ECLI:NL:CRVB:2008:BD0039.

^[8]

Brief van 4 december 2019, te raadplegen op www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2019-48-advies-wijziging-besluit-proceskosten-bestuursrecht.pdf.

^[9]

[Kamerstukken II 2011/12, 33071, 3](#), p. 17 (MvT). Het wetsvoorstel is in 2013 ingetrokken omdat het (andere) plan de griffierechten voor de procederende burger (fors) te verhogen op weinig instemming kon rekenen.