



Ministerie van Justitie en Veiligheid

Postbus 20301

2500 EH 'S-GRAVENHAGE

Datum

27 november 2019

Kenmerk

Telefoon

Bijlage(n)

Onderwerp

Consultatie wijziging Besluit proceskosten bestuursrecht

U heeft gevraagd om een reactie op de voorgenomen wijziging van het Besluit proceskosten bestuursrecht. We gaan eerst in op de mogelijkheid voor de bestuursrechter om de proceskosten voor een bestuursorgaan te vermeerderen bij kennelijk onredelijk handelen. Daarna geven we een reactie op de verhoging in beroep en hoger beroep van de forfaitaire vergoeding in het algemeen en bij belastingzaken. Wij zijn er niet van overtuigd dat de voorgenomen wijzigingen effectief zullen zijn en adviseren daarom het Besluit niet te wijzigen.

### **Bovenforfaitaire vergoeding bij kennelijk onredelijk handelen**

De aanbevelingen van de Commissie evaluatie puntentoekenning gesubsidieerde rechtsbijstand bieden geen onderbouwde grondslag om de bevoegdheid tot een bovenforfaitaire vergoeding bij kennelijk onredelijk handelen van een bestuursorgaan te expliciteren. Ook is ons niet duidelijk waarom de bestuursrechter terughoudend zal blijven om een bovenforfaitaire vergoeding toe te passen. De bestaande bevoegdheid van artikel 2 lid 3 Bpb in combinatie met de huidige rechtspraak daarover achten wij voldoende duidelijk om in bijzondere omstandigheden af te wijken van de forfaitaire vergoedingen. Een verdere codificatie is dan onnodig en daarmee onwenselijk.

Hier komt bij dat met de wijziging het begrip 'kennelijk onredelijk handelen' zou worden geïntroduceerd. Dit begrip staat in de toelichting nu nog niet zo duidelijk omschreven dat bestuursorganen hier op kunnen anticiperen. Als het Besluit al zou worden gewijzigd, dient de toelichting te worden uitgebreid met voorbeelden. Verdere invulling van het begrip 'kennelijk onredelijk handelen' zou dan vooral uit toekomstige rechtspraak moeten gaan blijken.

Verder herkennen wij ons er niet in dat gemeenten zich weinig bewust zijn van de kosten voor rechtspraak en gefinancierde rechtsbijstand. En in de praktijk starten rechtsbijstandsverleners de meeste procedures en zijn gemeenten doorgaans verweerder. Het is daarom zeer de vraag hoe

**Vereniging van Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435 | 2500 GK Den Haag

070 - 373 83 93 | [info@vng.nl](mailto:info@vng.nl)

[vng.nl](http://vng.nl)

effectief de wijziging in de praktijk zal zijn. Bij de voorgenomen wijziging en in de toelichting zou daarom ook aandacht moeten zijn voor het aandeel van rechtsbijstandsverleners in het aantal onnodige procedures. Bij misbruik door rechtsbijstandsverleners is een lagere forfaitaire vergoeding evenzeer wenselijk.

### **Hogere forfaitaire vergoeding in beroep en hoger beroep**

De hogere forfaitaire vergoeding in beroep en hoger beroep is bedoeld om de vergoeding gemiddeld genomen kostendekkend te laten zijn voor de raad voor rechtsbijstand en te voorkomen dat een meningsverschil tussen een burger en een bestuursorgaan onnodig juridiseert. De vergoeding voor de voorprocedures (bezwaar en administratief beroep) blijft ongewijzigd om de gang naar de rechter zo veel mogelijk te blijven voorkomen. Dit laatste onderschrijven wij.

Voor gemeenten speelt een mogelijke proceskostenveroordeling echter zelden een rol bij de afweging om beroep of hoger beroep in te stellen. Zij trekken zich de belangen van de betrokken burger uit de aard der zaak aan, maar conflicten zijn onvermijdelijk. Een hogere proceskostenvergoeding zal daarom niet leiden tot veel minder beroep of hoger beroep. Wij verwachten dan ook niet dat het wetsvoorstel zal beantwoorden aan het daarmee gestelde doel.

Bovendien richten gemeenten zich al heel bewust en steeds meer op een informele aanpak van conflicten. Gemeenten richten zich met een conflicthanteringspalet op betaalbaar, vroegtijdig, snel en oplossingsgericht handelen voor de burger en minder onnodige juridische procedures. Dit kan worden doorontwikkeld en bevorderd met het project 'Passend Contact met de Overheid' van het ministerie van BZK.

Verder is het denkbaar dat een hogere forfaitaire vergoeding in beroep en hoger beroep een stimulans kan zijn voor rechtsbijstandsverleners en bureaus op basis van no cure-no pay om door te procederen na bezwaar. Dit probleem doet zich nu al voor bij belastingzaken en kan zich doorzetten naar andere rechtsgebieden binnen het bestuursrecht. Het is daarom ook in algemene zin onwenselijk als er een hogere forfaitaire vergoeding zou komen.

Om de volgende redenen vindt de VNG met name voor belastingzaken een verhoging van de forfaitaire vergoeding per punt van € 512 naar € 717 zeer onwenselijk.

### **Informeel contact met burgers wordt gehinderd**

Gemeenten voeren relatief veel (hoger) beroepsprocedures bij de belastingrechter op het terrein van de WOZ-beschikkingen. Daarin mengen zich in toenemende mate bureaus die bezwaar maken en procederen op basis van no cure-no pay. Voor die bureaus is de kostenvergoeding die wordt toegekend op basis van het Besluit proceskosten bestuursrecht vaak de belangrijkste aanleiding om te procederen. Met ieder jaar meer procedures en verdergaande juridisering van het proces tot gevolg. Gemeenten constateren bijvoorbeeld dat de fase van beroep en hoger beroep steeds vaker bewust wordt opgezocht omdat dat leidt tot een hogere vergoeding van kosten. Om dat te bereiken worden grieven in de bezwaarfase bewust achtergehouden, om de kans op succes in de beroepsfase te vergroten.

De nu voorgestelde verhoging van de puntwaarde in deze fases, in combinatie met no cure-no pay constructies, leidt tot een verdere juridisering van het proces. Dit terwijl gemeenten juist meer informeel contact met burgers nastreven: niet als partijen tegenover elkaar, maar in goed overleg en gezamenlijk met elkaar.



Het informeel contact tussen gemeenten en burgers neemt weliswaar toe, maar niet in de mate waarin dat zou kunnen en waarin gemeenten dat graag zien. De formeelrechtelijke insteek van no cure-no pay bureaus vormt daarbij een belemmering.

Op haar website concludeert de Waarderingskamer (de toezichthouder op de uitvoering van de Wet WOZ) in dit verband het volgende: *“Inmiddels wordt ruim een derde van alle WOZ-bezwaren ingediend op basis van no cure no pay, ondanks de inspanningen die gemeenten doen om inwoners langs informele weg hun bezwaar kenbaar te laten maken.”*

Ook het Rijk is voorstander van meer informeel contact met burgers op het gebied van de Wet WOZ, zoals bijvoorbeeld blijkt uit “Een snellere en betere behandeling van WOZ-bezwaren” (2011), “Juridische handreiking informele aanpak” (2011) en “Professioneel behandelen van bezwaarschriften” (2013). Drie publicaties opgesteld door het Ministerie van BZK.

### **Lopend onderzoek naar Besluit proceskosten bestuursrecht**

Dat het voeren van procedures tegen WOZ-beschikkingen in veel gevallen lijkt te zijn ingegeven door een verdienmodel, heeft inmiddels geleid tot een onderzoek hiernaar door de departementen van BZK, Financiën en Justitie en Veiligheid. In een brief van 2 juli 2019<sup>1</sup> heeft de Minister voor rechtsbescherming de Tweede Kamer geïnformeerd over het door hem toegezegde onderzoek naar no cure-no pay bureaus. Het doel van dat onderzoek is scherp te krijgen in hoeverre no cure-no pay bureaus juridische procedures bij WOZ-beschikkingen (en BPM-aangiftes) hoofdzakelijk inzetten als verdienmodel, voor het verkrijgen van proceskostenvergoedingen.

In een brief van 18 oktober 2019<sup>2</sup> van dezelfde minister aan de Tweede Kamer staat: *“Het onderzoek beoogt om inzicht te bieden in hun werkwijze en verdienmodel, in de aard en omvang van de (-) gevoerde procedures en in de administratieve lasten en kosten (in geld en tijd) voor gemeenten en de Belastingdienst. De vraag of het wenselijk is om het Bpb aan te passen en zo ja, op welke manier, is afhankelijk van de uitkomsten van het onderzoek.”*

### **Financiële aspecten voor gemeenten**

De Waarderingskamer stelt periodiek een overzicht op met actuele gegevens over de uitvoering van de Wet WOZ, genaamd ‘Staat van de WOZ’. Uit de Staat van de WOZ per juni 2019<sup>3</sup> blijkt dat tegen 2,1 % van de WOZ-beschikkingen bezwaar wordt gemaakt. Daarvan is inmiddels 35% afkomstig van no cure-no pay bureaus, met een jaarlijkse kostenpost voor gemeenten van circa € 16 miljoen (kosten voor bezwaar, beroep en uitvoering). De totale kosten voor de uitvoering van de Wet WOZ bedragen ruim € 140 miljoen. Dat betekent dat inmiddels meer dan 10% van de totale uitvoeringskosten voor de Wet WOZ wordt veroorzaakt door no cure-no pay bureaus. In dat kader heeft de Minister voor Rechtsbescherming ook een aantal Kamervragen<sup>4</sup> beantwoord.

Wat ons betreft kan dit voorstel - in ieder geval voor wat betreft de toepassing op de Wet WOZ - geen doorgang vinden voordat er een oplossing is voor het verdienmodel van no cure-no pay bureaus bij WOZ-zaken.

1 [https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven\\_regering/detail?id=2019Z20285&did=2019D42442](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2019Z20285&did=2019D42442)

2 [https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven\\_regering/detail?id=2019Z20099&did=2019D41956](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2019Z20099&did=2019D41956)

3 [https://www.waarderingskamer.nl/fileadmin/publieksportaal/documents/public/tabblad-waarderingskamer/Adviezen/Staat\\_van\\_de\\_WOZ\\_2019\\_28\\_06\\_2019.pdf](https://www.waarderingskamer.nl/fileadmin/publieksportaal/documents/public/tabblad-waarderingskamer/Adviezen/Staat_van_de_WOZ_2019_28_06_2019.pdf)

4 <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2018Z14183&did=2018D49335>

## Oplossingen

Wij geven u in overweging om voor de Wet WOZ een andere regeling van toepassing te verklaren, waarbij bijvoorbeeld gedacht kan worden aan:

### 1. Uitsluiten van WOZ-zaken en een apart besluit proceskosten invoeren

Dit scenario legt nadruk op het feit dat de geschillen inzake de Wet WOZ (maar het speelt overigens ook bij de BPM) gaan over waardering en taxaties. Een taxatie is volgens Van Dale een schatting, begroting of raming. Uit die beschrijving blijkt enige marge in het resultaat. Dat leidt ertoe dat overheidsbesluiten die een taxatie zijn (de zogenoemde 'waarderingsbesluiten') in bepaalde opzichten anders moeten worden behandeld dan andere overheidsbesluiten.

Een overheidsbesluit dat een schatting, raming of begroting betreft (waarderingsbesluit) kan zorgvuldig en goed gemotiveerd tot stand zijn gekomen, maar het blijft een besluit met een marge die een taxatie nu eenmaal in zich heeft. Als blijkt dat een vastgestelde taxatiewaarde zich elders in de marge bevindt (of kan bevinden), kan men zich afvragen of je wel moet spreken van een overheidsbesluit dat moet worden herroepen wegens een aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid (7:15 lid 2 Awb).

Het bijzondere karakter van een waarderingsbesluit moet op zijn minst tot uitdrukking komen in de hoogte van te vergoeden proceskosten.

Het is bijvoorbeeld mogelijk om het Besluit proceskosten in WOZ-zaken<sup>5</sup> weer te introduceren. Dit plan heeft het indertijd niet gehaald. De Raad van State adviseerde daarover negatief: volgens de Raad kent het bestaande besluit voldoende mogelijkheden om vergoeding van proceskosten te matigen. In de praktijk blijkt echter dat de rechterlijke macht niet of nauwelijks gebruik maakt van deze mogelijkheid.

Bovendien had een apart besluit niet de voorkeur van de Raad, maar kon volgens de Raad eventueel in het huidige besluit wel een aanvullende regeling worden opgenomen. Er is toen gekozen voor een generieke oplossing door de term 'samenhangende zaken' te introduceren in het Besluit proceskosten bestuursrecht. Maar ook dat heeft niet de gewenste oplossing gebracht.

Het gestrande Besluit proceskosten in WOZ-zaken bevatte een soortgelijke regeling als het huidige Besluit proceskosten bestuursrecht, maar met lagere bedragen. Zo waren er bijvoorbeeld ook aparte vergoedingen voor bijwonen van hoorzittingen en voor wegingsfactoren.

### 2. Aansluiten bij het financiële belang van zaken

Bij relatief veel WOZ-procedures is het financiële belang gering. Dit pleit ervoor om kritischer te kijken naar de bepaling van het gewicht van zaken en vaker voor de gehele procedure aansluiting te zoeken bij het financiële belang van zaken.

Illustratief hierin is de uitspraak van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden van 27 november 2018 en met name de noot van J. Couperus daarbij (ECLI:NL:GHARL:2018:10260 en Belastingblad 2019/168). In deze zaak ging het om een financieel belang van € 7 en een uiteindelijke proceskostenvergoeding van € 751.

---

<sup>5</sup> [https://www.internetconsultatie.nl/proceskostenvergoeding\\_woz/details](https://www.internetconsultatie.nl/proceskostenvergoeding_woz/details)



20181128.055 09:23 0007

Couperus schrijft daarover dat de proceskostenvergoeding in het bestuursrecht inmiddels geen bijzaak meer is, maar in veel gevallen de hoofdzaak is geworden:

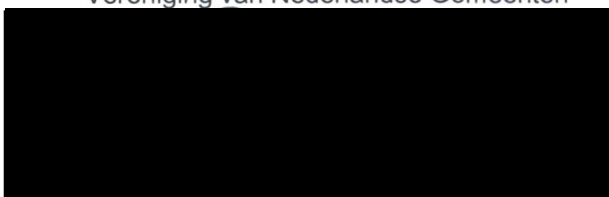
*(-) Misschien kan op grond van deze uitspraak en veel andere uitspraken voorzichtig worden geconcludeerd dat in de rechtspraak voor het bepalen van de hoogte van proceskostenvergoedingen best wat kritischer mag worden gekeken naar het gewicht van zaken. Het is bijna niet uit te leggen dat een zaak over een bedrag van € 7, dat in bezwaar zelfs al volledig van tafel is, leidt tot een proceskostenvergoeding voor het verlenen van rechtsbijstand van € 751,51. (-) Of dat een zaak over een bedrag van € 59, leidt tot een vergoeding van € 5013 (zie Hoge Raad van 8 december 2017, ECLI:NL:HR:2017:3078, Belastingblad 2018/83).*

#### **Kort samengevat**

- De voorgestelde verhoging van de puntwaarde in het Besluit proceskosten bestuursrecht leidt tot een onwenselijke juridisering van het contact tussen burgers en gemeenten.
- De voorgestelde verhoging van de puntwaarde in het Besluit proceskosten bestuursrecht leidt tot een onnodige toename van kosten voor gemeenten.
- Naar het verdienmodel van het Besluit proceskosten bestuursrecht loopt op dit moment een onderzoek.
- Er zijn betere oplossingen waarover wij graag met u in overleg treden.

Gelet op het bovenstaande verzoeken wij u het wetsvoorstel in te trekken, althans bovenstaande punten bij de behandeling van het wetsvoorstel te betrekken.

Met vriendelijke groet,  
Vereniging van Nederlandse Gemeenten

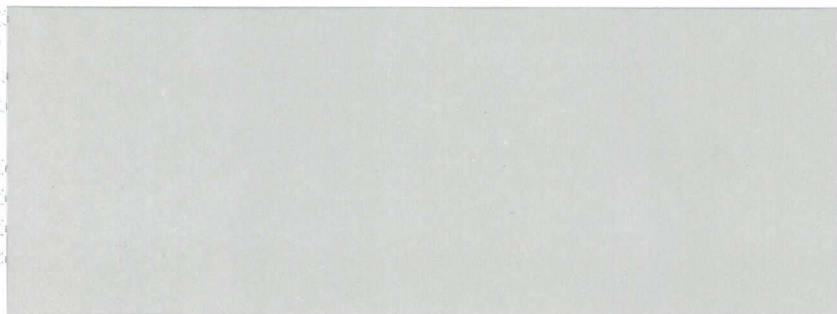


Algemeen directeur

PostNL  
Port Betaald  
Port Payé  
Pays-Bas



Postbus 30435 | 2500 GK Den Haag



FMHaaglanden  
28 NOV. 2019  
Ontvangen

Gezien scankamer  
JenV  
28 NOV. 2019

RN4CC #X83DXDX#00#0000#