

Ingediend via www.internetconsultatie.nl

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Den Haag, 28 november 2019

dossiernummer: [REDACTED]

uw kenmerk: [REDACTED]

telefoonnummer: [REDACTED]

e-mail: [REDACTED]

Betreft: concept-besluit tot wijziging van het Besluit proceskosten bestuursrecht

Geachte minister,

Bij brief van 26 september 2019 heeft u de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) ter consultatie voorgelegd de concept algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit proceskosten bestuursrecht (hogere proceskostenvergoeding in beroep en bij kennelijk onredelijk handelen van bestuursorgaan). De NOvA voldoet graag aan uw verzoek en heeft zijn adviescommissie bestuursrecht gevraagd te adviseren.

Bijgaand stuur ik u het advies van de adviescommissie. De algemene raad sluit zich aan bij de overwegingen van de adviescommissie en verzoekt u deze bij de verdere uitwerking te betrekken.

Met de meeste hoogachting,
namens de algemene raad,

[REDACTED]
algemeen secretaris

Bezoekadres
Neuhuyskade 94
2596 XM Den Haag
Tel. 070 - 335 35 35

bijlage: advies van de adviescommissie

Postadres
Postbus 30851
2500 GW Den Haag

ADVIES

Van: adviescommissie bestuursrecht
 Datum: 28 november 2019
 Betreft: **hogere proceskostenvergoeding in beroep en bij kennelijk onredelijk handelen van bestuursorgaan**

Inhoud

Inleiding.....	3
Achtergrond van de voorgenomen aanpassing.....	3
Verhoging tarief per punt.....	3
Redenen om ook het tarief voor bezwaar en administratief beroep te verhogen.....	4
Aanvulling bevoegdheid om van de forfaitaire vergoeding af te wijken.....	5
Alternatieve formulering.....	6
Voorbeelden.....	6
Niet accepteren van de uitkomst van een door de rechter bevolen deskundigenonderzoek.....	7
Verhoging van de proceskosten van de aan het beroep voorafgegane bezwaarprocedure.....	7
Werkelijke kosten van door de rechtzoekende ingeschakelde deskundige.....	8
Samenvatting.....	8

Inleiding

Op 26 september 2019 heeft de minister voor rechtsbescherming in consultatie gegeven het concept voor een besluit tot wijziging van het Besluit proceskosten bestuursrecht (hogere proceskostenvergoeding in beroep en bij kennelijk onredelijk handelen van bestuursorgaan). De voorgestelde wijzigingen in het Besluit proceskosten bestuursrecht (Bpb) houden in dat:

1. de forfaitaire vergoeding voor de kosten van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand in de fases van beroep en hoger beroep wordt verhoogd met 40%; de vergoedingen voor bezwaar en administratief beroep worden niet verhoogd;
2. de in artikel 2, derde lid, Bpb aan de bestuursrechter gegeven, maar niet verder ingevulde, bevoegdheid om “in bijzondere omstandigheden” af te wijken van de forfaitaire bedragen, wordt uitgebreid met een meer toegespitste bevoegdheid tot toekenning van een bovenforfaitaire vergoeding in situaties waarin het gedrag van het bestuursorgaan dat rechtvaardigt.

Achtergrond van de voorgenomen aanpassing

De achtergrond van de voorgenomen aanpassing van het Besluit proceskosten bestuursrecht is het in de brief van de minister voor rechtsbescherming van 9 november 2018¹ (hierna aangeduid als: contourenbrief) beschreven uitgangspunt dat als het bestuursorgaan in een juridische procedure niet alleen ongelijk blijkt te hebben gehad, maar het eigenlijk al op voorhand duidelijk was dat het bestreden besluit geen stand zou kunnen houden, het dan voor de hand ligt om te komen tot een (fors) hogere proceskostenvergoeding.

Met die hogere proceskostenvergoeding beoogt de minister enerzijds bestuursorganen te stimuleren hun besluitvorming (nog) zorgvuldiger voor te bereiden en anderzijds rechtzoekenden een adequate vergoeding te bieden voor de kosten die zij hebben moeten maken doordat het bestuursorgaan hen nodeloos heeft aangezet tot het voeren van een procedure.

Met de verhoging van de proceskosten beoogt de minister ondersteuning te bieden aan een cultuurverandering die ertoe leidt dat bestuursorganen problemen met rechtzoekenden zoveel mogelijk informeel en laagdrempelig oplossen en daarbij meer dan nu het geval is, maatwerk leveren.²

De verhoging van de proceskostenvergoeding wordt in het voorstel op twee manieren vorm gegeven. In de eerste plaats wordt voor procedures bij de bestuursrechter een generieke verhoging van het tarief per punt doorgevoerd. In aanvulling daarop wordt de bestaande bevoegdheid om in bijzondere omstandigheden af te wijken van het forfaitaire tarief, nader ingevuld en verruimd.

Verhoging tarief per punt

In bijlage B1 (Beroep en hoger beroep) wordt het tarief per punt verhoogd van € 512 naar € 717.

In bijlage B2 (Bezwaar en administratief beroep) wordt het tarief per punt echter gehandhaafd op € 512. De minister rechtvaardigt dit verschil vanuit de wens om de juridisering van de samenleving terug te dringen.

¹ Kamerstukken II 2018/19, 31753, nr. 155 (Contouren herziening stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand), p. 12.

² Kamerstukken II 2018/19, 31753, nr. 155, p. 13.

De minister wijst erop dat de bestuurlijke voorprocedures een belangrijke zeefwerking hebben doordat zij in veel gevallen de gang naar de rechter voorkomen. De minister vreest dat verhoging van het tarief per punt voor die voorprocedures het averechtse effect zou kunnen hebben dat bestuursorganen terughoudender worden om primaire besluiten te heroverwegen en zo nodig te herroepen, hetgeen weer zou kunnen leiden tot een toename van het beroep op de rechter.

Redenen om ook het tarief voor bezwaar en administratief beroep te verhogen

De commissie kan zich vinden in de generieke verhoging van het tarief per punt, maar acht de motivering voor de beperking daarvan tot alleen de procedure in beroep en hoger beroep niet overtuigend.

De minister wijst erop zich terecht op dat de bestuurlijke voorprocedures een belangrijke zeefwerking hebben doordat zij in veel gevallen de gang naar de rechter voorkomen. Maar de commissie meent dat de kwaliteit van de primaire besluitvorming een veel effectievere zeef is dan de bezwaar- en administratieve beroepsprocedures. Door de verhoging van het tarief te beperken tot alleen de procedure bij de bestuursrechter, worden bestuursorganen niet gestimuleerd om te investeren in de kwaliteit van de primaire besluitvorming.

Tegenover de door de minister uitgesproken vrees dat verhoging van het tarief per punt voor de voorprocedures het averechtse effect zou kunnen hebben dat bestuursorganen terughoudender worden om primaire besluiten te heroverwegen en zo nodig te herroepen, stelt de commissie dat van het uitblijven van die verhoging het – evenzeer averechtse – signaal uitgaat dat er in het primaire besluitvormingsproces niets hoeft te veranderen. Immers, de grotere (financiële) prikkel ontstaat pas in bezwaar en administratief beroep.

De commissie wijst erop dat de minister in de contourenbrief van 9 november 2018 met zoveel woorden heeft gesteld dat

(d)e verhoging van de proceskostenveroordeling (...) bestuursorganen (moet) stimuleren hun besluitvorming (nog) zorgvuldiger voor te bereiden.³

Die stimulans dient niet beperkt te blijven tot de besluitvorming in bezwaar of administratief beroep, maar moet ook zijn gericht op het primaire besluitvormingsproces. Juist door de initiële besluitvorming naar een hoger plan te tillen en al in het primaire proces in te zetten op meer informele en laagdrempelige probleemoplossing, kunnen bezwaar- en administratieve beroepsprocedures worden voorkomen; en in het verlengde daarvan de doorstroom naar de bestuursrechter.

Dat inzetten op verbetering van het primaire proces een (aanzienlijk) groter effect op het aantal procedures heeft, is ook cijfermatig te onderbouwen. Zo blijkt uit het jaarverslag van het UWV dat in 2018 in totaal 63.304 bezwaarprocedures zijn afgehandeld en 10.418 beroeps- en hogerberoepszaken.⁴ Dat betekent dat met het voorkomen van bezwaarprocedures een aanzienlijke grotere winst is te bereiken dan met het voorkomen van beroepsprocedures.

³ Kamerstukken II 2018/19, 31753, nr. 155, p. 12.

⁴ UWV, Kwantitatieve informatie 2018, te downloaden van <https://www.uwv.nl/overuwv/kennis-cijfers-en-onderzoek/statistische-informatie/kwantitatieve-informatie-2018.aspx>, p. 60-61.

Bovendien gaat het argument van de minister eraan voorbij dat het risico dat bestuursorganen terughoudender zouden worden om primaire besluiten te heroverwegen en zo nodig te herroepen, wordt ondervangen door de voorgenomen verruiming van de afwijkingsbevoegdheid van artikel 2, derde lid. Die verruiming zal er immers toe leiden dat een bestuursorgaan dat te lang 'zijn poot stijf houdt', niet alleen in de (verhoogde) forfaitaire proceskosten zal worden veroordeeld, maar ook sneller zal worden geconfronteerd met een extra verhoging daarvan.

Tot slot ziet de commissie niet in waarom het door de minister in zijn contourenbrief genoemde argument dat rechtzoekenden een adequate vergoeding dienen te ontvangen voor de kosten die zij hebben moeten maken doordat het bestuursorgaan hen nodeloos heeft aangezet tot het voeren van een procedure, niet evenzeer voor bezwaar en administratief beroep zou gelden.

Omdat de commissie geen valide argumenten ziet om de proceskosten in bezwaar en administratief beroep anders te behandelen dan in beroep en hoger beroep, geeft zij de minister in overweging dit onderscheid te laten vallen en voor bezwaar en administratief beroep, net als thans het geval is, hetzelfde tarief te hanteren als voor beroep en hoger beroep.

Aanvulling bevoegdheid om van de forfaitaire vergoeding af te wijken

Artikel 2, derde lid, van het Bpb biedt de bestuursrechter de mogelijkheid om in bijzondere gevallen af te wijken van de forfaitaire vergoeding. De voorgenomen wijziging houdt in dat deze bepaling wordt aangevuld met de zinsnede:

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.

De commissie wijst erop dat deze tekst onvoldoende aansluit op de daarbij gegeven toelichting.

Taalkundig gezien betekent de formulering "in elk geval" dat het criterium "kennelijk onredelijk handelen van het bestuursorgaan" een nadere uitwerking is van het algemene criterium "in bijzondere gevallen" en geen uitbreiding of verruiming daarvan. Verder impliceert het gebruik van het woord "kennelijk" dat het handelen van het bestuursorgaan niet alleen onredelijk moet zijn, maar dat die onredelijkheid een evident karakter moet hebben. De voorgestelde tekst zal de bestuursrechter aanzetten tot een terughoudende toepassing, overeenkomstig de tot op heden bestaande praktijk.

Op pagina 4 van de nota van toelichting schrijft de minister echter dat

de bepaling (...) ook een signaal (is) voor de bestuursrechter om zijn bevoegdheid tot toekenning van een bovenforfaitaire vergoeding wat minder terughoudend en wat vaker uit eigen beweging toe te passen in die gevallen waarin het gedrag van het bestuursorgaan daartoe aanleiding geeft (cursivering EvdB).

Deze beoogde verruiming komt naar het oordeel van de commissie in de voorgestelde tekst echter niet (voldoende) tot uitdrukking.

Alternatieve formulering

De commissie wijst erop dat de minister in de contourenbrief heeft geschreven dat

als duidelijk is dat een beslissing van een bestuursorgaan is genomen terwijl op dat moment duidelijk was dat deze geen stand kon houden, sprake kan zijn van een hogere opgenomen forfaitaire proceskostenvergoeding dan de forfaitaire vergoedingen (cursivering commissie).⁵

Wat de minister met de aanvulling van de afwijkingsbevoegdheid wil sanctioneren is het *vasthouden aan een onhoudbaar standpunt*. Dat dient dan ook beter in de tekst tot uitdrukking te komen.

De commissie meent dat met een formulering als “vasthouden aan een standpunt waarvan duidelijk is dat dit in rechte geen stand zal houden” beter zou worden aangesloten bij de uit de contourenbrief blijkende intentie dan het in het consultatievoorstel opgenomen criterium “kennelijk onredelijk handelen”.

Voor de commissie is beslissend dat *op het moment* dat het bestuursorgaan een standpunt inneemt of besluit aan dat standpunt vast te houden, al redelijkerwijs duidelijk is dat dit in rechte niet houdbaar is. Die situatie kan zich op verschillende momenten voordoen. Een door een bestuursorgaan ingenomen standpunt kan van meet af aan onhoudbaar zijn als dat is neergelegd in het bestreden besluit,⁶ maar die onhoudbaarheid kan ook pas in de loop van de procedure duidelijk worden, bijvoorbeeld naar aanleiding van een door de rechter bevolen deskundigenonderzoek. In die omstandigheden blijven vasthouden aan dat standpunt kan dan niet meer leiden tot een voor het bestuursorgaan gunstige uitspraak, maar slechts tot het nodeloos verlengen van de procedure.

Aan de andere kant is het criterium “kennelijk onredelijk handelen” ruimer dan alleen het innemen van of het vasthouden aan een onhoudbaar standpunt. Kennelijk onredelijk handelen kan ook betrekking hebben op andere aspecten van de procedure, zoals het te laat of niet overleggen van de op de zaak betrekking hebbende stukken of het overleggen van een onvolledig procesdossier. Als daardoor de procedure wordt vertraagd en/of de inhoudelijke beoordeling van de zaak en/of de oplossing van het geschil wordt bemoeilijkt, zou dat reden kunnen zijn om van de forfaitaire proceskosten af te wijken.

Dit brengt de commissie tot het voorstel om aan de in het consultatievoorstel opgenomen tekst de volgende zin toe te voegen:

“Van kennelijk onredelijk handelen is in elk geval sprake indien het bestuursorgaan vasthoudt aan een standpunt waarvan op dat moment redelijkerwijs duidelijk is dat dit in rechte geen stand zal houden.”

Voorbeelden

De commissie stelt vast dat in de nota van toelichting geen voorbeelden zijn opgenomen van situaties waarin de minister van mening is dat van de forfaitaire vergoeding dient te worden afgeweken, maar dit volgens de geldende rechtspraak niet gebeurt. De voorbeelden die wel

⁵ Kamerstukken II 2018/19, 31753, nr. 155, p. 12, voetnoot 29.

⁶ Dat is een situatie die zich bij Wmo-zaken geregeld voordoet. Zie bijv. <https://www.tubantia.nl/enschede/in-enschede-krijg-je-meer-thuishulp-zodra-je-een-procedure-start~ac57defa/?>.

worden gegeven, zijn gebaseerd op de huidige formulering van de afwijkingsbepaling en geven daarom geen indicatie van de beoogde ruimere toepassing.

De commissie geeft de minister dan ook in overweging om in de nota van toelichting voorbeelden te geven van situaties waarin – in afwijking van de huidige rechtspraak – wel toepassing aan de afwijkingsbevoegdheid zou moeten worden gegeven en van de mogelijke gevolgen daarvan.

De commissie doet hiervoor enkele suggesties.

Niet accepteren van de uitkomst van een door de rechter bevolen deskundigenonderzoek

In de eerste plaats wijst de commissie op de situatie dat een door de bestuursrechter ingeschakelde deskundige tot een van het bestuursorgaan afwijkend standpunt komt. Het is gebruikelijk dat als de bestuursrechter een eigen deskundige heeft ingeschakeld, hij het advies van die deskundige volgt.

Uiteraard staat het een bestuursorgaan vrij om de bevindingen van een door de rechter ingeschakelde deskundige te betwisten. Maar in de rechtspraak zijn duidelijke criteria ontwikkeld in welke omstandigheden de rechter zijn eigen deskundige niet hoeft volgen. Als de betwisting door het bestuursorgaan niet aan die criteria voldoet of onvoldoende op die criteria is toegespitst, dan zal dat er niet kunnen leiden dat de rechter afwijkt van zijn eigen deskundige.

In dergelijke omstandigheden mag van een bestuursorgaan worden verwacht dat hij zijn standpunt heroverweegt met inachtneming van het advies van de deskundige en zo nodig een nieuw besluit neemt.

Toch komt het geregeld voor dat een bestuursorgaan vasthoudt aan het eigen oorspronkelijke standpunt; ook als duidelijk is dat de rechter niet zal afwijken van zijn eigen deskundige.⁷ Dat lijkt de commissie bij uitstek een situatie waarin een hogere dan de forfaitaire vergoeding is aangewezen.

Verhoging van de proceskosten van de aan het beroep voorafgegane bezwaarprocedure

In de situatie dat reeds ten tijde van het nemen van het besluit op bezwaar redelijkerwijs duidelijk is dat dit besluit in rechte geen stand zal kunnen houden, kan de bestuursrechter besluiten om niet alleen voor de kosten van de beroepsprocedure een meer dan forfaitaire vergoeding toe te kennen, maar dit ook te doen voor de proceskosten van de bezwaarprocedure. De afwijkingsbevoegdheid van artikel 2, tweede lid, Bpb is immers niet beperkt tot de kosten van de procedure bij de bestuursrechter.

Omdat het doel van de regeling is om bestuursorganen te stimuleren problemen met rechtzoekenden zoveel mogelijk informeel en laagdrempelig op te lossen en daarbij meer dan nu het geval is, maatwerk te leveren, geeft de commissie de minister in overweging om in de nota van toelichting expliciet te benoemen dat toepassing van de verruimde afwijkingsbevoegdheid ook kan leiden tot een verhoging van de door de rechter toe te kennen proceskosten van de bezwaarprocedure.

⁷ Zie de daarover geuite klachten van bestuursrechters in W.A. Faas, *Bruggen bouwen over de kenniskloof: De inzet van medisch deskundigen in arbeidsongeschiktheidsgeschillen door de bestuursrechter* (diss. Amsterdam VU), Uitgeverij Paris 2019, p. 124, 209 en 346.

Werkelijke kosten van door de rechtzoekende ingeschakelde deskundige

Verder wijst de commissie erop dat er verschil kan bestaan tussen de op grond van het Bpb voor vergoeding in aanmerking komende kosten van een door de rechtzoekende ingeschakelde deskundige en de werkelijke kosten daarvan.

Deze kosten worden op grond van artikel 8:36 Awb en artikel 2, eerste lid, onder b, Bpb vergoed met overeenkomstige toepassing van de Wet tarieven in strafzaken. Dat betekent dat de vergoeding van de kosten van een door de rechtzoekende ingeschakelde deskundige wordt vastgesteld op basis van een uurtarief van € 126,47 per uur.

De tarieven die door deskundigen aan de rechtzoekende in rekening worden gebracht, kunnen echter aanzienlijk hoger zijn.

Het gevolg daarvan is dat de rechtzoekende, ondanks dat de bestuursrechter hem in het gelijk heeft gesteld en het bestuursorgaan in de kosten heeft veroordeeld, toch met een deel van deze kosten blijft zitten.

De commissie meent daarom dat als de rechter aanleiding ziet om een hogere dan de forfaitaire proceskostenveroordeling vast te stellen, dat ook zou kunnen leiden tot vergoeding van de werkelijke kosten van de door de rechtzoekende ingeschakelde deskundige, indien deze hoger zijn dan de met toepassing van het Bpb berekende vergoeding.

Samenvatting

De commissie kan zich 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 kan de commissie zich vinden in de aanvulling van de bevoegdheid om van de forfaitaire vergoeding af te wijken. Zij signaleert echter dat de in de nota van toelichting uiteengezette doelstelling niet voldoende wordt weerspiegeld in de voorgestelde tekst en doet daarom een tekstvoorstel waarin die doelstelling beter tot zijn recht komt.

Verder geeft de commissie de minister in overweging om in de nota van toelichting voorbeelden op te nemen van situaties waarin – in afwijking van de huidige rechtspraak – een hogere dan de forfaitaire vergoeding is aangewezen.