

**Besluit van
tot wijziging van het Besluit proceskosten bestuursrecht (hogere
proceskostenvergoeding in beroep en bij kennelijk onredelijk handelen van
bestuursorgaan)**

Op de voordracht van Onze Minister voor Rechtsbescherming van ... 2019, Directie Wetgeving en Juridische Zaken, nr. ..., 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 ... 2019, nummer W...);

Gezien het nader rapport van Onze Minister voor Rechtsbescherming van ... 2019, nr. ..., uitgebracht in overeenstemming met Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel I

Het Besluit proceskosten bestuursrecht wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 2, derde lid, komt te luiden:

3. In bijzondere omstandigheden kan van het eerste lid worden afgeweken. 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.

B

In de bijlage, onderdeel B1 (Beroep en hoger beroep), wordt "€ 512" vervangen door "€ 717".

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

Algemeen deel

1. Inleiding

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. Artikel 2, derde lid, Bpb biedt de rechter de mogelijkheid om “in bijzondere omstandigheden” af te wijken van de forfaitaire bedragen.¹ Deze wijziging van het Bpb vult die niet verder ingevulde afwijkingsbevoegdheid aan met een meer toegespitste bevoegdheid tot toekenning van een *bovenforfaitaire* vergoeding in situaties waarin het gedrag van het bestuursorgaan dat rechtvaardigt. Daarnaast verhoogt deze wijziging van het Bpb de *forfaitaire* vergoeding voor de kosten van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand in de fases van beroep en hoger beroep met 40%.

2. Expliciete bevoegdheid tot toekenning van een bovenforfaitaire vergoeding bij kennelijk onredelijk handelen van bestuursorgaan

De mogelijkheid om “in bijzondere omstandigheden” af te wijken van de forfaitaire bedragen is in het Bpb opgenomen omdat in uitzonderlijke gevallen strikte toepassing van de forfaitaire regeling onrechtvaardig kan uitpakken. De rechtspraak laat enkele voorbeelden zien van toekenning van een *lagere* vergoeding dan volgens de forfaits, bijvoorbeeld als de gemachtigde is opgetreden voor veel eisers in vergelijkbare zaken of als de burger op een zeer ondergeschikt punt in het gelijk is gesteld.² Vaker leidt afwijking van de forfaits tot een *hoger* bedrag, een enkele keer tot een integrale vergoeding van de gemaakte kosten.³ Zo kan er onder meer in de volgende situaties reden zijn voor een bovenforfaitaire vergoeding:

- het bestuursorgaan geeft weinig informatie waardoor de burger veel kosten moet maken voor het verzamelen van het benodigde feitenmateriaal;⁴
- het bestuursorgaan wacht nodeloos lang met het nemen van een rechtmatig besluit en de burger heeft daardoor veel kosten gemaakt;⁵
- het bestuursorgaan neemt tegen beter weten in een onrechtmatig besluit;⁶
- het bestuursorgaan heeft misbruik gemaakt van zijn bevoegdheid;⁷
- het bestuursorgaan wil niet wachten op het oordeel van de voorzieningenrechter.⁸

¹ De bepaling geldt overigens ook als het bestuursorgaan een proceskostenvergoeding toekent aan de indiener van een bezwaarschrift of administratief beroepsschrift (zie de artikelen 7:15 en 7:28 Awb).

² Voorbeelden van de eerste situatie zijn CBB 31 maart 2015, ECLI:NL:CBB:2015:106, en ABRvS 29 mei 2013, ECLI:NL:2013:CA1379. Een voorbeeld van de tweede situatie is CRvB 1 mei 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:BZ9827. De hier en hierna genoemde rechterlijke uitspraken zijn ontleend aan de annotatie van L.M. Koenraad bij ABRvS 18 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1988, AB 2018/451.

³ CRvB 10 december 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:4672.

⁴ Stb. 1993, 763, p. 10. Zie CRvB 16 januari 2008, ECLI:NL:CRVB:2008:BC3807.

⁵ Zie CRvB 2 juni 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:2116, en CBB 8 augustus 2007, ECLI:NL:CBB:2007:BB4134.

⁶ Zie CRvB 10 december 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:4672, en HR 29 november 2013, ECLI:NL:HR:2013:1456.

⁷ HR 23 september 2005, ECLI:NL:HR:2005:AU3158.

⁸ CBB 16 oktober 2009, ECLI:NL:CBB:2009:BK1771.

Niettemin wordt de bepaling terughoudend toegepast, overigens in navolging van de nota van toelichting uit 1993, waarin werd benadrukt dat de bepaling alleen bedoeld was voor werkelijk uitzonderlijke gevallen.⁹ Zo kan misbruik van procesrecht weliswaar een reden zijn voor een bovenforfaitaire vergoeding, maar is dat op zichzelf onvoldoende rechtvaardiging voor een integrale kostenvergoeding.¹⁰ En als een bestuursorgaan zodanig lang aan een onhoudbaar standpunt heeft vastgehouden dat een belanghebbende onnodig in de positie is gebracht dat hij beroep moest instellen, dan is dat volgens de huidige stand van de jurisprudentie nog niet per se een bijzondere omstandigheid in de zin van artikel 2, derde lid, Bpb. Dat zou het pas zijn als de burger als gevolg van de werkwijze van het bestuursorgaan ook uitzonderlijk hoge kosten heeft moeten maken.¹¹

De toepassing van de huidige afwijkingsbevoegdheid is ook in die zin terughoudend dat de rechter de bepaling doorgaans niet uit eigen beweging toepast maar in reactie op een verzoek van de burger om een integrale kostenvergoeding.¹²

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).¹³ 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. Als criterium hiervoor suggereert de commissie: "gebruikmaken van een overheidsbevoegdheid bij een kennelijk kansloze zaak".¹⁴

De hierboven gegeven voorbeelden van toepassing van de huidige algemene afwijkingsbevoegdheid laten zien dat de rechter die bevoegdheid nu al (zij het terughoudend, en niet vaak uit eigen beweging) gebruikt in de door de commissie bedoelde situatie. Ook laten de voorbeelden zien dat er ook andersoortige situaties zijn waarin het gedrag van het bestuursorgaan de toekenning van een bovenforfaitaire vergoeding rechtvaardigt.

Niettemin geeft de regering met deze wijziging van het Bpb gevolg aan het voorstel van de commissie-Van der Meer om de algemene afwijkingsbevoegdheid van artikel 2, derde lid, Bpb aan te vullen met een meer toegespitste bevoegdheid tot toekenning van een bovenforfaitaire vergoeding in situaties waarin het gedrag van het bestuursorgaan dat rechtvaardigt. Deze wijziging van het Bpb is in november 2018 aangekondigd in de brief aan de Tweede Kamer waarin de contouren worden geschetst van de voorgenomen herziening van het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand. De wijziging is een van

⁹ Stb. 1993, 763, p. 10.

¹⁰ Zie het al genoemde arrest HR 23 september 2005, BNB 2005/370. Het gerechtshof had het forfait al wel verdubbeld tot ruim € 1900, en die beslissing laat de Hoge Raad in stand. Het cassatiemiddel pleitte tevergeefs voor een integrale vergoeding van € 15.000.

¹¹ CRvB 17 april 2008, ECLI:NL:CRVB:BD0039.

¹² Zie de eerder genoemde annotatie van Koenraad in AB 2018/451, punt 4.1.

¹³ Bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 31753, nr. 142.

¹⁴ *Andere tijden*, p. 147. Zie ook aanbeveling 43 op p. 13 ("Breed het Besluit proceskosten bestuursrecht uit met een bepaling dat de bestuursrechter een hogere kostenveroordeling kan uitspreken in geval het bestuursorgaan van een bevoegdheid gebruik heeft gemaakt, terwijl het evident was dat die wijze van gebruikmaking in rechte onhoudbaar is"), en p. 84.

de in de brief aangekondigde maatregelen om de juridisering van de samenleving terug te dringen.¹⁵

Het opnemen van een meer toegespitste verhogingsbevoegdheid in het Bpb kan bestuursorganen prikkelen om zich (nog meer) bewust te zijn 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. En de bepaling is ook een signaal 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.

De toegespitste verhogingsbevoegdheid is gekoppeld aan het overkoepelende criterium "kennelijk onredelijk handelen van het bestuursorgaan". Dat ziet in elk geval op gedragingen (zoals hierboven beschreven) die de burger nodeloos lang in onzekerheid laten, onnodige procedures veroorzaken of al lopende procedures nodeloos verlengen.

De verhogingsbevoegdheid is, net als de al bestaande algemene afwijkingsbevoegdheid, niet verder genormeerd of gemaximeerd, zodat de rechter recht kan doen aan de concrete omstandigheden van het geval, zoals de mate waarin hij het gedrag van het bestuursorgaan verwijtbaar acht en de omvang van het door dat gedrag veroorzaakte nadeel, zoals de eventuele extra kosten voor de burger. Wel geldt als algemene bovengrens (ingevolge artikel 8:75, eerste lid, Awb) dat de vergoeding niet hoger mag zijn dan de feitelijk gemaakte kosten voor zover zij redelijkerwijs zijn gemaakt.

Kennelijk onredelijk handelen van het bestuursorgaan leidt vaak tot extra kosten voor de procederende burger, maar ook als dat niet zo is, kan er reden zijn voor een bovenforfaitaire vergoeding, namelijk als de werkelijk gemaakte kosten voor zover zij redelijkerwijs zijn gemaakt, hoger zijn dan de forfaitaire vergoeding.

3. Verhoging van de forfaitaire vergoeding in beroep en hoger beroep

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 € 512, 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 € 254. 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, maar er is geen reden om te veronderstellen dat de forfaitaire vergoeding in die gevallen gemiddeld genomen wél kostendekkend is. Mede in het licht van het streven van het kabinet om te voorkomen dat een meningsverschil tussen een burger en een bestuursorgaan onnodig juridiseert (zie voetnoot 15), 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 (zoals hierboven omschreven) voor de raad voor rechtsbijstand. 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

¹⁵ Zie Kamerstukken II 2018/19, 31753, nr. 155, p. 12. Zie ook Kamerstukken II 2018/19, 31753, nr. 158, p. 52-53.

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.

4. Advies en consultatie

PM (o.a. gevolgen voor bestuursorganen en de rechtspraak)

Artikelsgewijs

Artikel 1, onder A (wijziging artikel 2, derde lid)

Deze wijziging vult de huidige bevoegdheid van het bestuursorgaan en de bestuursrechter om "in bijzondere omstandigheden" af te wijken van de forfaitaire bedragen aan met een meer toegespitste bevoegdheid van de bestuursrechter tot toekenning van een bovenforfaitaire vergoeding bij kennelijk onredelijk handelen van het bestuursorgaan. De eerste zin van het derde lid wijzigt niet.

Artikel 1, onder b (wijziging onderdeel B1 van de bijlage)

Deze wijziging verhoogt de puntwaarde voor door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand in de fase van beroep en hoger beroep van € 512 naar € 717. De puntwaarden voor bezwaar en administratief beroep (€ 254 en € 512, afhankelijk van het soort geschil) wijzigen niet. 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).

De Minister voor Rechtsbescherming,