

29279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 864

Brief van de minister voor

Rechtsbescherming

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 juni 2024

Hierbij bied ik uw Kamer het onderzoeksrapport *'Op (proces)kosten gejaagd?, onderzoek naar 'oneigenlijk gebruik' van bestuursrechtelijke procedures met het oog op proceskostenvergoedingen'* aan dat Pro Facto heeft uitgevoerd voor het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Datacentrum (WODC) in opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

Aanleiding van het onderzoek

De laatste jaren is sprake van een sterke toename van het aantal procedures over de waardering van onroerende zaken (WOZ), belasting van personenauto's en motorrijwielen (bpm) en verkeersboetes ingevolge de Wet administratieve handhaving verkeersvoorschriften (Wahv). Steeds vaker wordt de belanghebbende daarbij vertegenwoordigd door bedrijven die juridische ondersteuning aanbieden op basis van het principe van no cure no pay (hierna: ncnp).

Ncnp-bedrijven brengen op voorhand geen kosten voor hun diensten in rekening bij de burger. In plaats daarvan wordt afgesproken dat het ncnp-bedrijf de eventuele proceskostenvergoeding die op basis van het Besluit proceskosten bestuursrecht (hierna: Bpb) wordt toegekend, de vergoeding van immateriële schade bij het overschrijden van de behandeltermijn van juridische procedures of dwangsom ontvangt. De burger heeft hierdoor eenvoudig toegang tot ondersteuning bij een bezwaar- of beroepsprocedure bij een bestuursorgaan of rechter. Op zichzelf is er dan ook geen bezwaar tegen deze wijze van bijstand verlenen. Bij de procedures die worden gevoerd door ncnp-bedrijven lijkt echter niet altijd het belang van de burger voorop te staan, maar de proceskostenvergoeding of immateriële schadevergoeding als verdienmodel. Bovendien heeft de grote toename van dit type

bezwaar- en beroepszaken tot gevolg dat de keten overbelast raakt. Dit zorgt ook voor langere doorlooptijden in andere procedures en leidt tot hogere kosten voor de rechtspraak en uitvoeringsorganisaties. De Rechtspraak heeft daarom aandacht gevraagd voor deze problematiek in haar jaarverslagen over 2022 en 2023.

Dit is voor het kabinet aanleiding geweest het WODC opdracht te geven onderzoek te doen naar 'oneigenlijk gebruik' van bestuursrechtelijke procedures met het oog op het verkrijgen van de proceskostenvergoeding. De onderzoekers is gevraagd te onderzoeken in welke mate en op welke terreinen van het bestuursrecht dat oneigenlijk gebruik voorkomt en op welke manieren dat oneigenlijke gebruik zou kunnen worden ingedamd.¹ Het onderzoek had meerdere doelen. Allereerst is met het onderzoek beoogd inzicht te verkrijgen in wat bekend is over eventueel oneigenlijk gebruik in relatie tot het Bpb en hoe dat oneigenlijk gebruik kan worden omschreven of gedefinieerd. De onderzoekers is gevraagd inzicht te verschaffen in hoe een toetsingskader eruit kan zien op basis waarvan duidelijk gemaakt kan worden wanneer sprake is van oneigenlijk gebruik. Een tweede doel was inzicht te krijgen in hoeverre bepaalde factoren in wet- en regelgeving eraan bijdragen dat mogelijk oneigenlijk gebruik plaatsvindt dan wel of andere factoren daarvoor zorgen. Het derde doel was nagaan of en, zo ja, met welke aanpassingen van het Bpb mogelijk oneigenlijk gebruik kan worden voorkomen. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van september 2023 tot en met april 2024.

Resultaten van het onderzoek en voorgestelde oplossingsrichtingen

Het onderzoek heeft niet geresulteerd in een eenduidige definitie van 'oneigenlijk gebruik' en een daarop geënt toetsingskader, omdat de onderzoekers geen duidelijk onderscheid hebben kunnen aanbrengen tussen 'eigenlijk' en 'oneigenlijk' gebruik en misbruik van recht. Wel heeft het onderzoek geleid tot een definitie op

¹ In het onderzoek wordt de term 'oneigenlijk gebruik van bestuursrechtelijke procedures met het oog op het verkrijgen van de proceskostenvergoeding' gehanteerd. Voor de leesbaarheid wordt in deze brief volstaan met de term 'oneigenlijk gebruik'.

systeemniveau en zaaksniveau aan de hand waarvan indicatoren voor oneigenlijk gebruik zijn opgesteld.

Op systeemniveau wordt oneigenlijk gebruik door de onderzoekers geassocieerd met het verkrijgen van aanzienlijke bedragen aan proceskostenvergoedingen door het instellen van een groot aantal rechtsmiddelen. Oneigenlijk gebruik kenmerkt zich volgens de onderzoekers op systeemniveau doordat dit gebruik is gericht op het uitlokken van 'systeemfalen'. Dit kan zich uiten in het door gemachtigden, waaronder ncnp-bedrijven, aanhangig maken van (zeer) veel bezwaar- en beroepsprocedures die vervolgens zo langdurig en complex mogelijk worden gemaakt. Dit zorgt voor vertraging en extra belasting voor het bestuursorgaan en de rechter. Op zaaksniveau kan het een indicatie voor oneigenlijk gebruik zijn wanneer het eigen belang van de gemachtigde bij het voeren van een procedure groter is dan dat van de belanghebbende. Het doel van de procedure is dan niet primair gericht op het behartigen van de belangen van de rechtzoekende maar op financieel gewin van de gemachtigde zelf, zo komt naar voren in het onderzoek.

De onderzoekers benadrukken de noodzaak van een evenwichtige benadering bij het beoordelen of sprake is van oneigenlijk gebruik. Omdat de mogelijke opbrengsten van procedures in de eerdergenoemde rechtsgebieden vaak relatief gering zijn en de kosten van reguliere rechtshulpverleners veelal hoger zijn dan de mogelijke opbrengsten, zal een belanghebbende om die reden waarschijnlijk niet snel gebruik maken van reguliere rechtsbijstand. Daardoor ontstaat behoefte aan het type rechtsbijstand dat ncnp-bedrijven bieden.

Het onderzoek heeft, zoals hiervoor aangegeven, niet geresulteerd in een toetsingskader. Als alternatief hebben de onderzoekers gezocht naar indicatoren voor oneigenlijk gebruik. Indicatoren die wijzen op mogelijk oneigenlijk gebruik zijn gevonden in onder meer het opnemen van niet-relevante gronden in een bezwaar- of beroepsschrift, het gebruik van standaardgronden die geen betrekking hebben op de zaak, het benutten van elke proceshandeling ook al heeft dit voor de zaak geen toegevoegde waarde, het indienen van gronden die geen materiële gevolgen hebben voor belanghebbende, het laat indienen van nadere

gronden en bewijsstukken en de verhouding tussen het financiële eigenbelang van de gemachtigde en het belang van de belanghebbende. Voor een totaaloverzicht van de genoemde indicatoren verwijs ik naar pagina 46 van het onderzoeksrapport.

De onderzoekers hebben eveneens verklarende factoren voor oneigenlijk gebruik in wet- en regelgeving in beeld gebracht. Verklarende factoren worden in algemene zin gevonden in regelgeving die ruimte biedt voor een groot aantal (deels) geautomatiseerde beschikkingen en de mogelijkheid om op grote schaal en op geautomatiseerde wijze bezwaar- en beroepschriften op te stellen. Daarbij wordt geconstateerd dat de hoogte van de immateriële schadevergoeding bij overschrijding van de redelijke termijn aanzienlijk is, hetgeen volgens de onderzoekers als een prikkel kan werken om bestuursorganen en rechtspraak zodanig zwaar te belasten met bezwaar- en beroepschriften dat overbelasting ontstaat. Ook gaan de onderzoekers in op verklarende factoren binnen sectorspecifieke wetgeving. Zo zijn de besluiten over de WOZ-waarde, bpm en Wahv om verschillende redenen kwetsbaar voor bezwaren.

Daarnaast constateren de onderzoekers dat hoewel er sprake is van een sterke toename in de mogelijkheden van automatisering van processen bij professionele dienstverleners, de normbedragen per punt hier niet op aangepast zijn. De consequentie is dat proceskostenvergoedingen in WOZ-, bpm- en Wahv-zaken niet louter een tegemoetkoming in de kosten zijn. Ze zijn voor deze zaken niet alleen volledig kostendekkend op dossierniveau, maar dusdanig hoger dat ncnp-gemachtigden ook de kosten van andere, niet succesvolle, bezwaarprocedures ermee kunnen dekken. Dit is de basis van het verdienmodel voor dienstverlening op basis van no cure no pay, aldus het onderzoek.

In het onderzoek komt verder naar voren dat oneigenlijk gebruik in hoofdzaak voorkomt binnen de rechtsgebieden die al in beeld zijn, namelijk WOZ, bpm en Wahv. Daarnaast lijken sommige ncnp-bureaus zich steeds meer te richten op bezwaren tegen naheffingsaanslagen parkeerbelasting. Er zijn volgens het onderzoek geen signalen voor oneigenlijk gebruik binnen andere rechtsgebieden.

Op de door de onderzoekers genoemde maatregelen zal in de volgende paragraaf nader worden ingegaan.

Kabinetsreactie op het onderzoek

Het WODC-onderzoek uitgevoerd door Pro Facto is inventariserend van aard en biedt allereerst een uitgebreid overzicht van belangrijke ontwikkelingen die de laatste jaren hebben plaatsgevonden op het gebied van proceskostenvergoedingen in relatie tot oneigenlijk gebruik. Hoewel het onderzoek geen sluitende definitie van oneigenlijk gebruik van bestuursrechtelijke procedures heeft opgeleverd, hebben de onderzoekers wel op zaak- en systeemniveau inzicht gegeven in indicatoren voor oneigenlijk gebruik. Tevens is een overzicht gemaakt van de verschillende factoren in wet- en regelgeving die aanleiding kunnen geven voor oneigenlijk gebruik.

Positief is dat uit het onderzoek naar voren komt dat het oneigenlijk gebruik in hoofdzaak voorkomt in de rechtsgebieden die al in beeld zijn, namelijk WOZ, bpm en Wahv. Om het oneigenlijk gebruik binnen deze rechtsgebieden tegen te gaan zijn al verschillende maatregelen genomen. Zo is op 1 januari 2024, gedurende de looptijd van het onderzoek, de Wet herwaardering proceskostenvergoeding WOZ en bpm (Wet herwaardering) in werking getreden. Deze wet heeft voor de WOZ, bpm en Wahv² de proceskostenvergoeding naar beneden bijgesteld en meer in lijn gebracht met de reële werklast van ncnp-gemachtigden. Daarnaast is met de Wet herwaardering de hoogte van de vergoeding voor immateriële schade bij overschrijding van de redelijke termijn verlaagd en is geregeld dat proceskostenvergoedingen en de immateriële schadevergoeding voortaan alleen aan de belanghebbende worden uitbetaald. Hiermee is een belangrijke financiële prikkel, waar de onderzoekers in het onderzoek ook op wijzen, uit de wetgeving gehaald. De verwachting is dat het aantal bezwaren en beroepen (ingediend door ncnp-bedrijven) daardoor zal afnemen. Het kabinet monitort de effecten van de wetswijziging

² De Wahv is bij amendement toegevoegd aan de Wet herwaardering WOZ en Bpm.

met betrekking tot de Wahv en zal begin 2025, een invoeringstoets doen.³

Het kabinet zet daarnaast, zoals hieronder wordt toegelicht, in op verbetering en versterking van het primair proces met als doel de kwaliteit en aanvaardbaarheid van primaire besluiten te verbeteren. Daartoe zijn de afgelopen periode zowel binnen de WOZ, de bpm en de Wahv de nodige stappen gezet.

Zoals hiervoor aangegeven lijken volgens de onderzoekers sommige ncnp-bureaus zich steeds meer te richten op bezwaren tegen naheffingsaanslagen parkeerbelasting. De onderzoekers merken hierbij op dat in alle zaken over naheffingsaanslagen parkeerbelasting wordt uitgegaan van de wegingsfactor 'licht' in het Bpb als gevolg waarvan een lagere proceskostenvergoeding wordt uitgekeerd. Op basis daarvan concluderen de onderzoekers dat de bewerkelijkheid en gecompliceerdheid van de zaak en de daarmee samenhangende werkbelasting van de rechtshulpverlener kennelijk altijd relatief gering worden geacht bij zaken over naheffingsaanslag parkeerbelasting. De onderzoekers geven verder aan dat de opkomst van de ncnp-bedrijven bij bezwaren tegen deze naheffingsaanslagen nog dermate recent is, dat in dit onderzoek nog geen ideeën zijn opgedaan over het tegengaan van deze ontwikkeling. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal daarom in de komende periode een expertmeeting organiseren met de betrokken organisaties om te verkennen welke oplossingsrichtingen voor oneigenlijk gebruik bij procedures tegen naheffingsaanslagen parkeerbelasting kunnen worden uitgewerkt. Overigens hebben, volgens de onderzoekers, de bestuursorganen waar veel bezwaren worden ingediend tegen naheffingsaanslagen parkeerbelasting reeds werkafspraken gemaakt met ncnp-bedrijven, bijvoorbeeld over de wijze van indienen en digitale communicatie.

Algemene maatregelen

De onderzoekers noemen in het onderzoek twee maatregelen die in algemene zin genomen kunnen worden om oneigenlijk gebruik tegen te gaan, namelijk 1) een regeling waarmee meer

³ Binnen vijf jaar zal een wetsevaluatie plaatsvinden o.g.v. artikel III Wet herwaardering WOZ en Bpm.

duidelijkheid wordt verschaft aan de Rechtspraak wanneer aanleiding kan bestaan voor een lagere proceskostenvergoeding vanwege bijzondere omstandigheden (artikel 2, derde lid, Bpb) en 2) regulering van en toezicht op ncnp-markten. Aangezien voor de rechtsgebieden waar de problematiek het meeste voorkomt, namelijk WOZ, bpm en Wahv, de proceskostenvergoeding met de Wet herwaardering reeds aanzienlijk is verlaagd, en op het gebied van de naheffingsaanslag parkeerbelasting reeds wordt uitgegaan van de wegingsfactor 'licht' in het Bpb, ben ik van mening dat de toegevoegde waarde van de eerste maatregel beperkt is. Mocht hier in een later stadium toch behoefte aan blijken te bestaan, dan kan dit alsnog worden overwogen.

De tweede maatregel die de onderzoekers voorstellen, regulering van en toezicht op ncnp-markten, vergt een stelselwijziging waarvan de implicaties niet goed zijn te overzien. Het onderzoek geeft hiervoor ook geen kaders of een nadere invulling. Daarom acht het kabinet het wenselijk om eerst alle ingezette maatregelen uit te voeren. Aan de hand daarvan, en op grond van de monitoring en de invoeringstoets van de Wet herwaardering, zal worden bezien of de wetswijziging en de in gang gezette overige maatregelen het beoogde effect sorteren en of aanvullende maatregelen nodig zijn.

Het bestuursrecht kent geen verplichte procesvertegenwoordiging. Beroepsmatig verleende rechtsbijstand kan in het bestuursrecht worden verleend door advocaten of door gemachtigden die geen advocaat zijn. Voor wat betreft gemachtigden die geen advocaat zijn kan geconstateerd worden dat niet al deze gemachtigden, indien zij beroepsmatige bijstand verlenen, lid zijn van een beroepsvereniging en op die manier gehouden zijn aan bepaalde kwaliteitseisen en/of gedragsregels. Het gedrag of de kwaliteit van de dienstverlening van gemachtigden kan weliswaar door de rechter aan de orde worden gesteld, maar de rechter kan, als het gedrag daar aanleiding toe geeft, gemachtigden niet voor langere tijd en voor meerdere zaken weigeren. Dat is zelfs niet mogelijk als het gedrag van een gemachtigde ten nadele werkt van de belanghebbenden die hij vertegenwoordigt. Op dit moment kan de bestuursrechter op basis van artikel 8:25 Algemene wet bestuursrecht een gemachtigde, tegen wie ernstige bezwaren bestaan, weigeren voor een bepaalde zaak. Deze bevoegdheid

bestaat overigens niet ten aanzien van advocaten, aangezien de Advocatenwet al voorziet in de mogelijkheid van uitsluiting als tuchtrechtelijke sanctie.

Bij de bestuursrechtspraak bestaat de behoefte om de bevoegdheid te hebben om gemachtigden, tegen wie ernstige bezwaren bestaan, voor langere tijd en voor meerdere zaken te kunnen weigeren. Om die reden wordt, overeenkomstig het verzoek van de Rechtspraak, de komende periode bezien of de wettelijke bevoegdheid van de bestuursrechter om gemachtigden te kunnen weigeren kan worden uitgebreid.⁴ Een dergelijke ruimere bevoegdheid is overigens niet nieuw. In civiele zaken heeft de kantonrechter deze, in artikel 81 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering neergelegde, bevoegdheid al.

Sectorspecifieke maatregelen

De onderzoekers hebben ook een aantal voorstellen voor sectorspecifieke maatregelen gedaan. Ik zal hieronder per rechtsgebied op deze maatregelen ingaan.

WOZ

Tijdens de door de onderzoekers gehouden interviews zijn voor de WOZ de volgende maatregelen genoemd:

- Hervormen van het stelsel van de WOZ door de WOZ-waarde bijvoorbeeld niet jaarlijks, maar eens in de twee of drie jaar vast te stellen waardoor het aantal jaarlijks te nemen besluiten minimaal zal halveren.
- De WOZ-waarde niet langer op één bedrag waarderen, maar aan te geven tussen welke bedragen de WOZ-waarde zich bevindt.
- Gebruik van vooraankondigingen waarbij de belanghebbende vóór de vaststelling van de WOZ-waarde op de hoogte wordt gebracht van de relevante kenmerken van de onroerende zaak, met de vraag of deze moeten worden aangevuld of aangepast.

Ter verbetering van het WOZ-proces worden er, naast de maatregelen die zijn uitgewerkt in de Wet herwaardering, door het

⁴ Jaarverslag van de Rechtspraak 2023, p.13.

ministerie van Financiën nog een aantal aanvullende maatregelen verkend.⁵ In de brief van 11 december 2023 is uw Kamer geïnformeerd over de voortgang van de verkenning van deze maatregelen.⁶

De door de onderzoekers voorgestelde vooraankondiging is één van de maatregelen die momenteel door het ministerie van Financiën wordt verkend. Deze vooraankondiging is door het kabinet eerder aangeduid als verplicht informeel traject. De andere twee maatregelen vormen een ingrijpende wijziging van de waarderingssystematiek van de WOZ en maken daarom nog geen deel uit van de verkenning. Het kabinet heeft deze maatregelen wel in beeld om in overweging te nemen, indien zou blijken dat de ingezette maatregelen onvoldoende effect sorteren.

Bpm

Voor bpm hebben de onderzoekers geen maatregelen voorgesteld.

Wahv

Voor de Wahv hebben de onderzoekers de volgende maatregelen voorgesteld:

- Investeren in het terugkoppelen van de kwaliteit van het besluit aan opsporingsinstanties (feedbackloops) zodat een meer gestructureerde informatievoorziening ontstaat vanuit de partijen die betrokken zijn bij de behandeling van bezwaar en (administratief) beroep en de handhavingsinstanties die de primaire besluiten nemen.
- Voorzien in betere informatievoorziening bij beschikkingen en boetes zodat belanghebbenden een vollediger beeld krijgen van de grondslag van het besluit en mogelijk minder vaak bezwaar indienen.
- Doorvoeren van een wetswijziging waardoor voor Wahv-zaken geen aanspraak bestaat op proceskostenvergoeding wanneer het primair besluit gebrekkig is onderbouwd, maar het bedrag juist is vastgesteld.
- Doorvoeren van een aanpassing waardoor foutieve omschrijvingen van de gedraging of feitcodes niet automatisch tot

⁵ Kamerstukken II 2023/24, 36 418, nr. 133, p. 8-9.

⁶ Kamerstukken II 2023/24, 29 279, nr. 828, p. 1.

toekenning van proceskostenvergoeding hoeven te leiden, maar alleen als er sprake is van een wijziging van het boetebedrag.

- Onderzoek doen naar een systeem van digitaal procederen met tussenkomst van een arbitrageforum.

Ter verbetering van het Wahv-proces zijn al de nodige maatregelen genomen. Parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (hierna: Parket CVOM) koppelt de kwaliteit van de beschikkingen terug aan de opsporingsambtenaren in het geval van vernietiging of wijziging in beroepsprocedures, zodat de opsporende instanties maatregelen kunnen nemen om dit in het vervolg te voorkomen. Daarnaast is reeds ingezet op verbetering van de kwaliteit van het Wahv-proces door alle betrokkenen en gemachtigden in de gelegenheid te stellen door Parket CVOM te worden gehoord. Tijdens hoorzittingen kan makkelijker aanvullende informatie worden verkregen waardoor de kwaliteit van de beslissing van de officier van justitie vergroot wordt.

De door de onderzoekers voorgestelde maatregel ten aanzien van het voorzien in uitgebreidere informatievoorziening zal worden betrokken bij de hierboven ingezette acties ten aanzien van het Wahv-proces.

Daarnaast wil ik noemen dat de Wahv op dit moment geëvalueerd wordt. Deze wetsevaluatie ziet op de bredere vraag of de afdoening van verkeersvoorschriften conform de doelen van de wet gebeurt en of zowel de inrichting van de wet zelf als de uitvoering daarvan efficiënt en effectief zijn. De uitkomsten van het onderzoek worden in 2025 verwacht. Ten aanzien van de aanbeveling op pagina 68 van het onderzoeksrapport om een wetswijziging door te voeren waardoor geen aanspraak bestaat op proceskostenvergoeding wanneer het primaire besluit gebrekkig is onderbouwd, maar het bedrag juist is vastgesteld, wordt het volgende opgemerkt. Op basis van de artikelen 7:15 en 7:28 van de Algemene wet bestuursrecht is geen proceskostenvergoeding verschuldigd indien een besluit niet wordt herroepen maar uitsluitend de motivering van het besluit wordt aangevuld. In de jurisprudentie over proceskostenvergoedingen in Wahv-zaken is voorts bepaald dat

toekenning van proceskostenvergoeding uitsluitend aan de orde is indien de inleidende beschikking wordt vernietigd of wordt gewijzigd voor wat betreft het sanctiebedrag, de omschrijving van de gedraging en/of de feitcode.⁷ Indien enkel sprake is van een gebrekkige motivering maar dit niet leidt tot wijziging van een van bovenstaande punten is er, zoals ook elders in het onderzoeksrapport wordt gesuggereerd, naar huidig recht al geen grond voor toekenning van een proceskostenvergoeding. Op pagina 59 van het onderzoeksrapport wordt de aanbeveling gedaan die ziet op een aanpassing waardoor foutieve omschrijvingen van de gedraging of feitcodes niet automatisch tot toekenning van de proceskostenvergoeding hoeven te leiden, maar alleen als er sprake is van een wijziging van het boetebedrag. Na afloop van de hierboven genoemde evaluatie van de Wahv zal worden bezien of het opvolgen van deze aanbeveling nodig of wenselijk is. Dit geldt ook voor de aanbeveling wat betreft het onderzoek naar een systeem van digitaal procederen met tussenkomst van een arbitrageforum.

Tot slot

Aankomende periode wordt ingezet op verbetering en versterking van het primaire proces met als doel de kwaliteit en aanvaardbaarheid van primaire besluiten te verbeteren. Daarnaast monitort het kabinet de effecten van de Wet herwaardering WOZ en Bpm met betrekking tot de Wahv en zal het kabinet begin 2025, een invoeringstoets doen. Mede aan de hand daarvan wordt beoordeeld of aanvullende maatregelen nodig zijn.

De minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind

⁷ ECLI:NL:GHARL:2020:3336 en ECLI:NL:GHARL:2023:6369.