
113

Besluit van 25 februari 2002 tot wijziging van het Besluit proceskosten bestuursrecht in verband met de vergoeding van kosten van bezwaar en administratief beroep

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Justitie van 1 november 2001, nr. 5127029/01/6, gedaan mede namens Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;

Gelet op de artikelen 7:15, vierde lid, 7:28, vierde lid, en 8:75, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht;

De Raad van State gehoord (advies van 5 februari 2002, nr. W03.01.0591/l);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Justitie van 11 februari 2002, nr. 5148709/02/6, uitgebracht mede namens Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit proceskosten bestuursrecht¹ wordt gewijzigd als volgt:

A

Artikel 1 wordt gewijzigd als volgt:

1. In de aanhef wordt na «Een veroordeling in de kosten als bedoeld in artikel 8:75» ingevoegd: onderscheidenlijk een vergoeding van de kosten als bedoeld in artikel 7:15, tweede lid, of 7:28, tweede lid,.

2. Onderdeel b komt te luiden: kosten van een getuige, deskundige of tolk die door een partij of een belanghebbende is meegebracht of opgeroepen, dan wel van een deskundige die aan een partij verslag heeft uitgebracht,.

3. In de onderdelen c en d wordt na «een partij» telkens ingevoegd: of een belanghebbende.

B

Artikel 2 wordt gewijzigd als volgt:

1. Het eerste lid wordt gewijzigd als volgt:

a. In de aanhef wordt «de uitspraak» vervangen door: de uitspraak, onderscheidenlijk de beslissing op het bezwaar of het administratief beroep.

b. Aan onderdeel b wordt een zinsnede toegevoegd, luidende: indien de kosten zijn gemaakt in bezwaar of administratief beroep wordt deze vergoeding vastgesteld met overeenkomstige toepassing van het bepaalde bij en krachtens de Wet tarieven in strafzaken;.

2. Het tweede lid komt te luiden:

2. Indien een partij of een belanghebbende gedeeltelijk in het gelijk is gesteld, kan het op grond van het eerste lid vastgestelde bedrag worden verminderd. Het op grond van het eerste lid vastgestelde bedrag kan eveneens worden verminderd indien het beroep bij de administratieve rechter is ingetrokken omdat gedeeltelijk aan de indiener van het beroepschrift is tegemoetgekomen.

C

In artikel 3, tweede lid, wordt «ingestelde beroepen» vervangen door: gemaakte bezwaren of ingestelde beroepen.

D

De bijlage wordt gewijzigd als volgt:

1. Aan onderdeel A wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

<i>A4. Bezwaar en administratief beroep</i>	<i>punten</i>
1. bezwaarschrift/beroepschrift (artikel 6:4)	1
2. verschijnen hoorzitting (artikel 7:2; 7:16)	1
3. nadere hoorzitting (artikel 7:9/7:23)	0,5

2. Onderdeel B komt te luiden:

B. Waarde per punt

B1. Beroep en hoger beroep

1 punt = € 322.

B2. Bezwaar en administratief beroep

1. 1 punt = € 161 voor besluiten genomen op grond van een wettelijk voorschrift inzake belastingen of de heffing van een premie dan wel een premieervangende belasting ingevolge de Wet financiering volksverzekeringen.

2. 1 punt = € 322 in de overige gevallen.

¹ Stb. 1993, 763, laatstelijk gewijzigd bij besluit van 14 september 2001, Stb. 415.

Het advies van de Raad van State is openbaar gemaakt door terinzagelegging bij het Ministerie van Justitie.

Tevens zal het advies met de daarbij ter inzage gelegde stukken worden opgenomen in het bijvoegsel bij de Staatscourant van 9 april 2002, nr. 68.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking op het tijdstip waarop de wet van 24 januari 2002 tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht met betrekking tot de kosten van bezwaar en administratief beroep (kosten bestuurlijke voorprocedures) (Stb. 55) in werking treedt.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 25 februari 2002

Beatrix

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries

Uitgegeven de *zevende* maart 2002

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

NOTA VAN TOELICHTING

I. Algemeen

Door de aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) met een regeling inzake de vergoeding van de kosten die een belanghebbende maakt in verband met de behandeling van een door hem ingediend bezwaar- of administratief beroepschrift (Stb. 2002, 55) is een aanpassing van het Besluit proceskosten bestuursrecht (Bpb) noodzakelijk.

Dit besluit regelt de vergoeding van kosten als bedoeld in artikel 7:15, vierde lid en 7:28, vierde lid, Awb. Hierin is bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld over de kosten waarop de vergoeding uitsluitend betrekking kan hebben en over de wijze waarop het bedrag van de kosten wordt vastgesteld. Om deze reden is het Bpb uitgebreid met regels inzake de vergoeding van kosten van het bezwaar- of het administratief beroepschrift.

II. Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdeel A

Door de aanpassing van artikel 1 komen de hierin opgenomen kostenposten niet alleen voor vergoeding in aanmerking bij een kostenveroordeling door de administratieve rechter maar ook bij een beslissing omtrent vergoeding van de kosten op grond van artikel 7:15, tweede lid, en artikel 7:28, tweede lid, Awb. Deze beslissing is een onderdeel van de beslissing op het bezwaar of administratief beroep. Verder is de opsomming van kostenposten aangevuld met de kosten ten behoeve van bijstand van een tolk. De vergoeding blijft beperkt tot de kosten, die de belanghebbende redelijkerwijs in verband met de behandeling van het bezwaar of administratief beroep heeft moeten maken. Zowel het invoeren van rechtsbijstand als de daarvoor gemaakte kosten dienen redelijk te zijn. Aan dit vereiste is bijvoorbeeld niet voldaan, indien de bijstand van een tolk wordt ingeroepen, terwijl de belanghebbende het Nederlands voldoende beheerst om zich verstaanbaar te maken of in het geval een familielid tijdens de hoorzitting als tolk fungeert. Verder heeft de aanvulling van de opsomming met de kosten van bijstand van een tolk tot gevolg dat de kosten van een tolk die door partijen zelf is ingeschakeld in een procedure bij de administratieve rechter door deze wijziging ook voor vergoeding in aanmerking komen.

Onderdeel B

De tekst van artikel 2, eerste lid, aanhef, is gewijzigd doordat het bedrag van de kosten niet alleen bij een rechterlijke uitspraak wordt vastgesteld maar ook, na een daartoe strekkend verzoek van een belanghebbende, bij een beslissing op bezwaar of administratief beroep. Met de wijziging van de Awb met betrekking tot de kosten van bezwaar en administratief beroep zijn de artikelen 7:8, tweede lid, en 7:22, tweede lid, vervallen. In deze artikelleden werd bepaald dat de kosten van getuigen en deskundigen voor rekening zijn van de belanghebbende die deze heeft meegebracht. Omdat thans een regeling inzake de vergoeding van kosten van bestuurlijke voorprocedures is geïntroduceerd wordt de formulering van artikel 2, eerste lid, onder b, aangepast door het bepaalde bij en krachtens de Wet tarieven in strafzaken van overeenkomstige toepassing te verklaren op de kosten van een getuige, deskundige of tolk die zijn gemaakt in bezwaar of administratief beroep. In de Wet tarieven in

strafzaken is opgenomen welke kostensoorten (o.a. werkzaamheden, tijdverzuim en reis- en verblijfkosten) voor vergoeding in aanmerking komen.

Op grond van het tweede lid van artikel 2 heeft de administratieve rechter, bij een veroordeling van de kosten ten gunste van de partij die slechts gedeeltelijk gelijk heeft gekregen, de bevoegdheid om niet de volledige kostenvergoeding toe te kennen. Dit geldt ook in het geval het beroep is ingetrokken omdat het bestuursorgaan gedeeltelijk aan de indiener van het beroepschrift is tegemoetgekomen. Door de wijziging van dit artikellid heeft ook het bestuursorgaan de mogelijkheid om niet de volledige kostenvergoeding toe te kennen in het geval slechts gedeeltelijk aan het bezwaar of administratief beroep wordt tegemoetgekomen.

De situatie waarin het bezwaar wordt ingetrokken bij gedeeltelijk tegemoetkomen aan de indiener van het bezwaarschrift behoeft niet apart te worden geregeld. Zolang de indiener zijn verzoek om vergoeding handhaaft is immers het bezwaarschrift niet geheel ingetrokken.

Onderdeel C

Het komt regelmatig voor dat jegens meer belanghebbenden vrijwel identieke besluiten worden genomen, waartegen min of meer tegelijkertijd vrijwel identieke beroepschriften worden ingediend door belanghebbenden die zich laten bijstaan door één rechtsbijstandverlener. In dergelijke gevallen omvat een vergoeding van de kosten voor rechtsbijstand op grond van dit artikel slechts het bedrag dat in één zaak zou worden toegekend. Door de wijziging van dit artikel worden samenhangende zaken voor de vergoeding van de kosten voor beroepsmatig verleende rechtsbijstand, niet alleen bij het beroep bij de administratieve rechter maar ook bij bezwaar en administratief beroep beschouwd als één zaak.

Onderdeel D

Artikel 2, eerste lid, onderdeel a, regelt de vergoeding van de kosten voor rechtsbijstand

Voor de kosten van professionele rechtsbijstand geldt een forfaitair tarief, dat aanknoopt bij de proceshandelingen die zijn verricht. In een forfaitair stelsel zijn de vergoedingen gerelateerd aan de gemiddelde werkbelasting in diverse zaaktypen. Het onderdeel A van de bijlage (punten per proceshandeling) is gewijzigd door de toevoeging van de belangrijkste proceshandelingen in de bezwaarprocedure en de procedure van het administratief beroep, te weten: het indienen van een bezwaarschrift en het verschijnen ter hoorzitting of ter nadere hoorzitting. Bij het bepalen van het puntenaantal voor het bezwaarschrift en verschijnen ter hoorzitting is aangeknoopt bij het beroep bij de rechtbank door aan het bezwaarschrift één punt toe te kennen evenals aan het verschijnen ter hoorzitting. Aan het verschijnen ter nadere hoorzitting (artikel 7:9 en 7:23 Awb) is een halve punt toegekend. Het indienen van een bezwaarschrift bij een bestuursorgaan en het indienen van een beroepschrift bij de administratieve rechter zijn voor wat betreft de werkbelasting van de gemachtigde vergelijkbare handelingen. Dit geldt ook voor het verschijnen ter (nadere) hoorzitting en het verschijnen ter (nadere) zitting bij de administratieve rechter. Het feit dat het voeren van een rechtbankprocedure echter veelal arbeidsintensiever is, wordt in het Bpb tot uitdrukking gebracht door een aparte puntentoekening per proceshandeling, zoals onder andere voor de repliek en dupliek en het geven van schriftelijke inlichtingen. De bezwaarprocedure kent een eenvoudiger structuur en levert slechts een drietal handelingen op die voor punten-

toekenning in aanmerking komen, te weten: het indienen van een bezwaarschrift en het verschijnen ter hoorzitting en ter nadere hoorzitting. In de term hoorzitting en nadere hoorzitting is ook begrepen de nadere correspondentie die uit een hoorzitting of nadere hoorzitting kan voortvloeien. Het komt regelmatig voor dat bestuursorganen overeenstemming bereiken met de belanghebbende over een andere wijze van horen, waarbij dan veelal wordt afgesproken om het horen telefonisch te laten plaatsvinden. In dergelijke gevallen zal de werkbelasting voor de rechtsbijstandverlener beduidend lager zijn. De term hoorzitting als bedoeld in onderdeel A4 van de bijlage ziet dan ook niet op situaties waarin het horen in de bezwaarfase of de fase van het administratief beroep op een andere wijze plaatsvindt dan door middel van een hoorzitting.

Voor het bezwaar en administratief beroep geldt hetzelfde forfaitaire tarief als voor het beroep en het hoger beroep, te weten: € 322. Thans zijn er geen gegevens voorhanden of bestaan er aanwijzingen dat in verband met de werkelijke kosten in andere belangrijke sectoren van het bestuursrecht een ander (lager) tarief is geboden. Voor besluiten genomen op grond van een wettelijk voorschrift inzake belastingen of de heffing van een premie dan wel een premieervangende belasting ingevolge de Wet financiering volksverzekeringen (waaronder ook valt de Invorderingswet '90, voorzover het betreft de gevallen waarvoor de bijzondere fiscale bestuursrechtspraak geldt) is, op basis van gegevens van de Belastingdienst over de gemiddelde daadwerkelijk gemaakte kosten, een lager forfaitair bedrag vastgesteld, namelijk: € 161. De gekozen formulering ziet zowel op belastingen geheven door de Rijksoverheid als door decentrale overheden. Bij veel voorkomende bezwaarprocedures tegen waarderingbeschikkingen op grond van de Wet waardering onroerende zaken geldt derhalve ook het lage tarief.

Wegingsfactoren

Het gewicht van de zaak kan nader tot uiting worden gebracht in de wegingsfactoren. Dit kan variëren van 0,25 voor een zeer lichte zaak tot 2 voor een zeer zware zaak. De uitkomst dient steeds in overeenstemming te zijn met de bewerkelijkheid en de gecompliceerdheid van de zaak en de daarmee verband houdende werkbelasting van de rechtsbijstandverlener. Het bestuursorgaan heeft de bevoegdheid om in uitvoeringsvoorschriften vast te leggen op welke wijze de wegingsfactoren worden gehanteerd.

Financiële consequenties

Als gevolg van de uiteenlopende jurisprudentie op het terrein van de vergoeding van de kosten van bestuurlijke voorprocedures bestond er in de praktijk onduidelijkheid over de vraag in hoeverre deze kosten voor vergoeding in aanmerking komen. Door de Wet kosten bestuurlijke voorprocedures (Stb. 2002, 55) heeft de wetgever hieromtrent duidelijkheid geschapen. Deze wet schrijft een vergoedingsplicht voor in de gevallen waarin het bestreden besluit wegens onrechtmatigheid wordt herroepen en deze onrechtmatigheid aan het bestuursorgaan is te wijten. De eenduidigheid omtrent het vergoedingscriterium en het forfaitaire tarief voor vergoedingen van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, biedt bestuursorganen de mogelijkheid om inzicht te verkrijgen in de mogelijke kosten. Bij de berekening van deze kosten dient te worden bedacht dat een vergoeding van de kosten van de bestuurlijke voorprocedure alleen mogelijk is indien de belanghebbende in de voorprocedure daarom verzoekt. De hierna genoemde geschatte bedragen zullen om deze reden waarschijnlijk lager uitvallen.

Met betrekking tot de fiscale beschikkingen is ervan uitgegaan dat jaarlijks ongeveer 100 000 bezwaarschriften geheel of gedeeltelijk worden toegewezen, waarbij door een derde beroepsmatig rechtsbijstand is

verleend, die voor toepassing van een kostenvergoeding in het kader van het Besluit proceskosten bestuursrecht in aanmerking komen. Voor de Belastingdienst zal dit leiden tot extra kostenpost van 16,1 miljoen euro (100 000 vermenigvuldigd met € 161), afgezien van de thans al in de uitvoeringspraktijk verstrekte vergoedingen en afgezien van het effect van de mogelijkheid, bedoeld in artikel 2, tweede lid, Bpb om een niet volledige kostenvergoeding toe te kennen. De bezwaarschriften gericht tegen een voorlopige aanslag op grond van artikel 13 van de Algemene wet rijksbelastingen behoren daar in beginsel niet toe. Voorlopige aanslagen voldoen niet aan het hiervoor genoemde vergoedingscriterium, zoals dat is vastgelegd in artikel 7:15, tweede lid, Awb. Voorlopige aanslagen zijn namelijk gebaseerd op schattingen omdat de grootte van de belastingschuld pas kan worden vastgesteld na afloop van het tijdvak waarover de belasting wordt geheven. Indien een voorlopige aanslag wordt herroepen, na indiening van een bezwaarschrift, is er in beginsel geen sprake van onrechtmatigheid. De resterende 100 000 bezwaarschriften die op jaarbasis geheel of gedeeltelijk worden toegewezen geven wel aanleiding tot een kostenvergoeding op grond van het hiervoor genoemde criterium. In fiscale bezwaarprocedures vinden niet vaak hoorzittingen plaats. Bij de genoemde budgettaire kostenpost zijn hiervoor derhalve geen kosten ingeboekt. Voor wat betreft de decentrale overheden gaat het bij de Wet waardering onroerende zaken om naar schatting 20 000 bezwaarschriften waarbij verwacht kan worden dat voldaan wordt aan het vergoedingscriterium. De bezwaarschriften die worden ingediend bij de uitvoeringsinstellingen van de sociale verzekeringen vallen onder het forfaitaire tarief van € 322. Bij deze instellingen worden jaarlijks gemiddeld ruim 10 000 bezwaarschriften gegrond verklaard, waarbij de bezwaarde zich heeft laten bijstaan door een rechtsbijstandverlener. In ongeveer de helft van deze gevallen vindt een hoorzitting plaats. Dit leidt tot een kostenpost van 4,8 miljoen euro (10 000 vermenigvuldigd met € 322 plus 5000 vermenigvuldigd met € 322). Voor wat betreft de andere overheden is het beeld te diffuus om een overzicht te kunnen geven van de te verwachten budgettaire gevolgen.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries