

Vergaderjaar 2001–2002

27 024

Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht met betrekking tot de kosten van bezwaar en administratief beroep (kosten bestuurlijke voorprocedures)

Nr. 16

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 31 oktober 2001

De vaste commissie voor Justitie¹ heeft de volgende vragen over de brief van de brief van de minister van Justitie van 18 juni 2001 inzake het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit proceskosten bestuursrecht (J 01-506). De minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 11 oktober 2001.

De vragen en antwoorden zijn hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Swildens-Rozendaal

De griffier voor deze lijst,
Bregman

¹ Samenstelling:

Leden: Swildens-Rozendaal (PvdA), voorzitter, Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Zijlstra (PvdA), Apostolou (PvdA), Middel (PvdA), Van Heemst (PvdA), Dittrich (D66), Rabbae (GroenLinks), Van Oven (PvdA), Kamp (VVD), ondervoorzitter, Rouvoet (ChristenUnie), O.P.G. Vos (VVD), Passtoors (VVD), Van Wijmen (CDA), De Wit (SP), Ross-van Dorp (CDA), Niederer (VVD), Nicolai (VVD), Halsema (GroenLinks), Weekers (VVD), Van der Staaij (SGP), Wijn (CDA) en vacature PvdA.

Plv. leden: Wagenaar (PvdA), Balkenende (CDA), Cörüz (CDA), Van Vliet (D66), Duijkers (PvdA), Kuijper (PvdA), Albayrak (PvdA), Barth (PvdA), Hoekema (D66), Karimi (GroenLinks), Santi (PvdA), Luchtenveld (VVD), Slob (ChristenUnie), Van den Doel (VVD), Rijpstra (VVD), Rietkerk (CDA), Marijnissen (SP), Buijs (CDA), Van Baalen (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), vacature GroenLinks, De Vries (VVD), Van Walsem (D66), De Pater-van der Meer (CDA) en Arib (PvdA).

1

Op welke wijze is de waarde per punt ad f 710,- berekend? Is er bijvoorbeeld nagedacht over de urenbesteding in verband met het verschijnen ter terechtzitting en de voorbereiding van de zitting met een daarbij behorend uurtarief voor een professionele rechtshulpverlener?

Voor de bepaling van de hoogte van het bedrag is, in navolging van de praktijk bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven en de Centrale Raad van Beroep (in ambtenarenzaken) aansluiting gezocht bij de civiele liquidatietarieven, in het bijzonder bij het tarief rechtbanken en hoven. Het bedrag is bij de inwerkingtreding van het thans geldende Besluit proceskosten bestuursrecht (Bpb) – evenals in een civiele rechtbankzaak met een belang van onbepaalde waarde – gesteld op f 710,-. Thans worden de mogelijkheden bezien om over te gaan tot indexering van dit bedrag. Gedacht zou kunnen worden aan de mogelijkheid om dit bedrag te betrekken bij de jaarlijkse indexering van de griffierechten.

2

Wordt met dit ontwerpbesluit het amendement Dittrich c.s. (Kamerstuk 27 024, 14) materieel volledig uitgevoerd en bewerkstelligt het ontwerpbesluit dus dat de kosten die een burger redelijkerwijs heeft moeten maken voor de behandeling van een bezwaar- of administratief beroepschrift door de overheid steeds ook werkelijk worden vergoed als de overheid het besluit herroept wegens onrechtmatigheid?

Ja. Het amendement Dittrich ziet op de vraag in welke gevallen de kosten die zijn gemaakt in verband met bezwaar en beroep voor vergoeding in aanmerking komen. Het Besluit proceskosten bestuursrecht ziet op de hoogte van de dan toe te kennen vergoeding.

3

Waarom wordt voor de vergoeding van de werkzaamheden van de getuige, deskundige of tolk de Wet Tarieven in Strafzaken van overeenkomstige toepassing verklaard? Het gaat hier om door de belanghebbende gemaakte kosten, nadat hij bezwaar of beroep heeft aangetekend tegen een door een bestuursorgaan genomen beslissing. Het moge bekend zijn, dat de werkelijke kosten van getuige, deskundige of tolk beduidend hoger kunnen zijn, dan hetgeen is bepaald in de Wet Tarieven in Strafzaken. Kunnen hogere kosten voor vergoeding in aanmerking komen? Zo ja, op welke wijze?

Artikel 8:36, tweede lid, Awb bepaalt dat het bij en krachtens de Wet tarieven in strafzaken bepaalde van overeenkomstige toepassing is op de vergoeding die een partij aan de getuige of deskundige moet betalen. De huidige tekst van het Bpb regelt dat dezelfde vergoeding wordt doorberekend aan de partij die in de kosten wordt veroordeeld. Het ligt voor de hand om in de bezwaarfase aan te sluiten bij deze bestaande regeling. De tarieven zijn te vinden in het Besluit tarieven in strafzaken (BTSZ), dat ook in vele andere procedures van (overeenkomstige) toepassing is. In artikel 2, derde lid, Bpb is bepaald dat in bijzondere omstandigheden de volgens het besluit berekende vergoeding kan worden verlaagd of verhoogd.

4

Als er tegen meerdere belanghebbenden vrijwel identieke besluiten zijn genomen en deze belanghebbenden hebben (elk) de hulp van een verschillende rechtsbijstandverlener ingeroepen, worden de kosten voor rechtsbijstand dan in beginsel aan (elk van) deze belanghebbenden vergoed?

Ja. Een verzoek om vergoeding van de kosten wordt per belanghebbende beoordeeld.

5

Voor de kosten van professionele rechtsbijstand geldt een forfaitair tarief, dat aanknoopt bij de proceshandelingen die zijn verricht. De vergoedingen zijn dan gerelateerd aan de gemiddelde werkbelasting in diverse zaaktypen. Is bij het bepalen van een gemiddelde werkbelasting uitgegaan van actuele berekeningen? Zo ja, dan graag een nadere toelichting op het gehanteerde puntenstelsel genoemd onder a, b en c.

Op welke wijze worden de wegingsfactoren beoordeeld? Op welke wijze wordt rekening gehouden met de werkbelasting van de rechtsbijstandverlener? De wegingsfactor is maximaal 2. Wat te doen als het een zeer bewerkelijke zaak betreft, waaraan bijvoorbeeld in alle redelijkheid 50 uren zijn besteed door de rechtsbijstandverlener. Wat zijn dan de mogelijkheden voor belanghebbende om de kosten vergoed te krijgen?

De bijlage bevat de onderdelen A (punten per proceshandeling), B (waarde per punt) en C (wegingsfactoren) en geeft de formule voor de vaststelling van de kosten van rechtsbijstand $A \times B \times C$. Lijst A geeft aan elke handeling van de procedure een aantal punten dat correspondeert met de gemiddelde werkbelasting. Voor de procedure van het bezwaar en administratief beroep geldt voor een bezwaar- of administratief beroepschrift 1 punt, evenals voor het verschijnen ter hoorzitting. Voor een nadere hoorzitting geldt 0,5 punt. Bij het bepalen van de punten is aangesloten bij de bestaande puntenverdeling in de procedure bij de bestuursrechter. Voor het indienen van een beroepschrift bij de bestuursrechter wordt 1 punt toegekend. Het schrijven van een bezwaarschrift kan in beginsel als een vergelijkbare handeling worden aangemerkt, gelet op de hoeveelheid werk die een rechtsbijstandverlener hiervoor moet verrichten. Ook bij puntentoekenning voor het verschijnen ter (nadere) hoorzitting bij een bestuursorgaan is aangesloten bij de procedure bij de bestuursrechter. Het totale aantal punten in een zaak wordt vermenigvuldigd met de waarde per punt (B). Om recht te doen aan de verschillen tussen zaken kan het bestuursorgaan vervolgens het totaal van $A \times B$ vermenigvuldigen met één of twee wegingsfactoren. Het gewicht van een zaak wordt bepaald door het belang en de ingewikkeldheid. Bestuursorganen kunnen bij toepassing van dit systeem in de bezwaarfase aansluiten bij de jurisprudentie van de bestuursrechter, omdat dit systeem reeds wordt toegepast in de beroepsfase.

Artikel 2, derde lid, ziet op de uitzonderlijke gevallen waarin strikte toepassing van deze regeling onrechtvaardig uitpakt. Hierbij kan worden gedacht aan zeer bewerkelijke zaken, bijvoorbeeld een geval waarin de overheid slechts zeer summier informatie heeft verstrekt waardoor de burger uitzonderlijk hoge kosten heeft moeten maken voor het verzamelen van het benodigde feitenmateriaal.

6

Leidt het criterium, dat de belanghebbende de kosten redelijkerwijs heeft moeten maken, niet tot onduidelijkheid? Wat moet worden verstaan onder het begrip redelijkerwijs? Wanneer is het inroepen van rechtsbijstand niet redelijk? Is de toets nog wel nodig, als er sprake is van gefinancierde rechtsbijstand, aangezien bij gefinancierde rechtsbijstand de Raad voor Rechtsbijstand zelf een toets doet op de vraag of rechtsbijstand wel nodig is?

Dit criterium is in het wetsvoorstel zelf opgenomen. Het is ontleend aan artikel 8:75 Awb en leidt in de praktijk niet tot problemen. Bij gefinancierde rechtsbijstand vindt een toets plaats door de Raad voor de Rechtsbijstand op de vraag of rechtsbijstand wel nodig is. In zo'n geval kan het bestuurs-

orgaan volstaan met een marginale toetsing aan het redelijkheids-criterium.

7

Wat wordt bedoeld met de redelijkerwijs te maken kosten?

Voor de beantwoording van deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 6.

8

Volstaat het als belanghebbenden zich in het Nederlands verstaanbaar kunnen maken, dit met het oog op juridisch complex taalgebruik?

Ja. Bij het opstellen van een bezwaarschrift en bij het verschijnen ter hoorzitting is juridisch taalgebruik door de belanghebbende niet nodig. De bezwaarprocedure in de Awb is bedoeld als mogelijkheid om op een betrekkelijk informele manier fouten te herstellen. Het bestuursorgaan dat het bestreden besluit heroverweegt heeft daarin een actieve houding. Ook de bestuursrechter heeft in de toetsing van de beslissing op het bezwaarschrift een actieve rol. In het gehele bestuursprocesrecht, dus ook in de fase van het beroep bij de rechter, geldt dan ook geen verplichte proces-vertegenwoordiging.

9

Op basis van welke gegevens van de Belastingdienst baseert de minister het aanzienlijk lagere forfaitaire bedrag van €161,09 voor besluiten genomen op grond van een wettelijk voorschrift inzake belasting of de heffing van een premie (etc.)? Hadden de ministers niet ook gegevens bij rechtsbijstandsverleners moeten inwinnen om tot een realistische inschatting van het juiste forfaitaire bedrag te komen?

De beslissing om te komen tot een forfaitair bedrag van €161,09 (50% van het bedrag zoals dat geldt voor overige bestuursrechtelijke zaken) is op de volgende ervaringsgegevens van de Belastingdienst gebaseerd. De aangiften en de bezwaarschriften in fiscale zaken worden gedaan door drie onderscheiden groepen belastingplichtigen: particulieren, ondernemingen en grote ondernemingen. De eerste twee groepen belastingplichtigen vormen samen 95 tot 98% van alle belastingplichtigen. In deze gevallen hebben de bezwaarschriften voor een fors deel betrekking op (herstel van) administratieve fouten en door de inspecteur aangebrachte correcties op posten. Voorts is het zo dat het opstellen van een fiscaal bezwaarschrift meestal geschiedt door een adviseur die al bekend is met het dossier, aangezien hij vaak ook al de aangifte heeft verzorgd of bij een controle aanwezig is geweest. De externe bijstand geschiedt voornamelijk door administratiekantoren en (medewerkers van) belastingconsulenten en belastingadvieskantoren waarvoor het uurloon varieert tussen €34,03 en €113,45. Gemiddeld is sprake van een bedrag van €73,50 per uur. De declarabele uren voor deze bezwaarschriften liggen tussen 0,5 en 4 uur, hetgeen gemiddeld op 2,25 uur uitkomt. Gemiddeld bedragen de kosten die door de belastingplichtigen aan externe bijstand voor bezwaarschriften worden uitgegeven derhalve: $2,25 \times €73,50 = €165,38$. Het voorgestelde forfait van €161,09, dat een tegemoetkoming in de werkelijke kosten beoogt te zijn, komt nagenoeg overeen met de gemiddelde werkelijke kosten van €165,38. Bij de hiervoor aangegeven berekening is gebruik gemaakt van gegevens inzake uurlonen van rechtsbijstandverleners.

10

In het 2e lid van artikel 2 krijgt de administratieve rechter de bevoegdheid om in bepaalde gevallen 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 tegemoet gekomen. De vraag is in welke gevallen de administratieve rechter wel en in welke gevallen niet van die bevoegdheid gebruik kan maken.

De huidige tekst van artikel 2, tweede lid, geeft aan de administratieve rechter al de bevoegdheid om slechts een gedeeltelijke kostenvergoeding toe te kennen. De wijziging beoogt deze regeling van overeenkomstige toepassing te doen zijn op de procedures van bezwaar en administratief beroep.

11

Wanneer is er sprake van identieke zaken en wanneer niet? Denk bijvoorbeeld aan gelijksoortige zaken die op verschillende data dienen. Waarom wordt er geen rekening mee gehouden dat identieke zaken extra werk met zich kunnen meebrengen?

De wegingsfactor C2 is bedoeld om de werking van artikel 3 van het besluit te verzachten. Het gaat hier om een correctiemogelijkheid, waarbij het bestuursorgaan vrij is om hiervan gebruik te maken. Het tweede lid van artikel 3 spreekt over samenhangende zaken en definieert deze als volgt: gelijktijdig of nagenoeg gelijktijdig door een of meer belanghebbenden tegen nagenoeg identieke besluiten op vergelijkbare gronden ingestelde beroepen waarin rechtsbijstand als bedoeld in artikel 1, onderdeel a, is verleend door een of meer personen die deel uitmaken van hetzelfde samenwerkingsverband en van wie de werkzaamheden in elk van de zaken nagenoeg identiek konden zijn. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een verleende bouwvergunning, waartegen verschillende omwonenden bezwaar maken, bijgestaan door één rechtsbijstandverlener.

12

Is het niet wenselijk een afzonderlijk Besluit tarieven in bestuurszaken tot stand te brengen om onderscheid aan te brengen tussen straf- en bestuursrechtelijke procedures?

Sinds de inwerkingtreding op 1 januari 1994 blijkt het forfaitaire systeem van het Besluit proceskosten bestuursrecht goed te functioneren. Niet gebleken is dat er behoefte bestaat aan een Besluit tarieven in bestuurszaken overeenkomstig het bestaande Besluit tarieven in strafzaken.

13

Houdt het Besluit proceskosten bestuursrecht rekening met de meerdere kosten van bestuursrechtelijke procedures die door belanghebbenden door één rechtsbijstandverlener worden behandeld?

Een verzoek om vergoeding van de kosten van het bezwaar of administratief beroep wordt beoordeeld per belanghebbende. In samenhangende zaken kan op grond van artikel 3 Bpb een vergoeding van de kosten door het bestuursorgaan worden beperkt tot het bedrag dat in één zaak zou worden toegekend. Bij vier besluiten en zeker bij vier cliënten levert een bezwaar- of administratief beroepsprocedure praktisch meer werk op dan één. Het is dan redelijk om dit in de kostenvergoeding tot uitdrukking te brengen. Via de vermenigvuldigingsfactor C2 kan de rechtsbijstandsvergoeding in de voor dat doel als één zaak beschouwde samenhangende zaken, worden vermenigvuldigd met een factor 1,5 als het om vier of meer samenhangende zaken gaat. Deze grens van vier geldt nu reeds voor de procedure bij de bestuursrechter en is ontleend aan de regeling van de Centrale Raad van Beroep (bijlage CRvB 17 december 1991, TAR 1992, 38; AB 1992, 163, m.n. HH).

14

Op welke wijze zal uiteindelijk invulling worden gegeven aan het voorlichten van burgers over de mogelijkheid om een vergoeding van de kosten te vragen?

Het Ministerie van Justitie beschikt over brochures waarin voor burgers wordt uitgelegd welke rechtsmiddelen kunnen worden aangewend tegen besluiten van de overheid. Deze brochures zullen worden aangepast. Daarnaast is er contact met overkoepelende belangenorganisaties, zoals de VNG, die ook een voorlichtende rol zullen vervullen voor hun leden.

15

Garandeert de puntenschaalverdeling voor de vergoeding van de gemaakte kosten de beschikbaarheid van voldoende rechtshulpverleners?

Binnen het bestuursrecht bestaat er geen tekort aan rechtsbijstandverleners. Er valt dan ook niet te verwachten dat de puntenschaalverdeling de beschikbaarheid van voldoende rechtshulpverleners zal beïnvloeden.