

pro facta

Onderzoek naar 'oneigenlijk gebruik' van bestuursrechtelijke  
procedures met het oog op proceskostenvergoedingen

Op (proces)kosten gejaagd?

Groningen, 10 april 2024

[www.pro-facto.nl](http://www.pro-facto.nl)

## Colofon

Pro Facto  
Ossenmarkt 5  
9712 NZ Groningen  
www.profacto.nl  
info@profacto.nl  
050-3139853

Auteurs	Dr. ir. Bieuwe Geertsema, prof. mr. dr. Bert Marseille, mr. Stef Roest, mr. dr. Marc Wever en prof. dr. Heinrich Winter
Opdrachtgever	WODC
Datum	10 april 2024
Status	Definitief

Dit onderzoek is – in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum – uitgevoerd door Pro Facto, bureau voor bestuurskundig en juridisch onderzoek, advies en onderwijs.

Begeleidingscommissie:

Prof. mr. P.J. Huisman (voorzitter), mr. W.M. de Jongste, mr. dr. R. Koenraad,  
mr. S.F. Mancini, prof. mr. dr. R. Ortlep

Voor de inhoud van het rapport zijn de onderzoekers verantwoordelijk. Het leveren van een bijdrage (als medewerker van een organisatie of als lid van de begeleidingscommissie) betekent niet automatisch dat de betrokkene instemt met de gehele inhoud van het rapport. Dat geldt eveneens voor het ministerie van Justitie en Veiligheid en zijn minister.

© 2024 Pro Facto. Auteursrechten voorbehouden.

# Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>4</b>
<b>Summary</b>	<b>10</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>16</b>
<b>1.1 Inleiding</b>	<b>16</b>
<b>1.2 Aanleiding</b>	<b>17</b>
<b>1.3 Onderzoekvragen en – aanpak</b>	<b>18</b>
1.3.1 Deelonderzoek I: Oneigenlijk gebruik in kaart gebracht	19
1.3.2 Deelonderzoek II: Oneigenlijk gebruik verklaard	20
1.3.3 Deelonderzoek III: verkenning van aanpassingen in regelgeving	20
<b>1.4 Leeswijzer</b>	<b>20</b>
<b>2 Document- en literatuurstudie</b>	<b>21</b>
<b>2.1 Inleiding</b>	<b>21</b>
<b>2.2 Voorgeschiedenis</b>	<b>21</b>
<b>2.3 Reacties vanuit het werkveld</b>	<b>22</b>
<b>2.4 Wetsvoorstel Wet herwaardering proceskostenvergoedingen WOZ en bpm</b>	<b>25</b>
<b>2.5 Ontwikkelingen ten aanzien van proceskostenvergoeding bij de Wahv</b>	<b>25</b>
<b>2.6 Reacties in de literatuur</b>	<b>26</b>
2.6.1 Reacties op de ontwikkeling ten aanzien van de NCNP-praktijk	26
2.6.2 Reacties op het voorgestelde plan van aanpak en het wetsvoorstel	27
2.6.3 Eventuele andere oplossingen	28
<b>2.7 Conclusies</b>	<b>29</b>
<b>3 Jurisprudentie</b>	<b>30</b>
<b>3.1 Inleiding</b>	<b>30</b>
<b>3.2 Vermindering van het bedrag van toegekende proceskosten</b>	<b>30</b>
3.2.1 Inleiding	31
3.2.2 Bedrag per punt	32
3.2.3 Wegingsfactoren	32
3.2.4 Ambtshalve verlaging (in bepaalde gevallen)	35

3.2.5	Samenhangende zaken	35
3.2.6	Immateriële schadevergoeding wegens overschrijding redelijke termijn	36
<b>3.3</b>	<b>Misbruik van procesrecht</b>	<b>37</b>
<b>3.4</b>	<b>Onregelmatigheden in het procedeedrag van gemachtigden</b>	<b>40</b>
<b>3.5</b>	<b>Conclusies</b>	<b>40</b>
<b>4</b>	<b>Interviews en focusgroepen</b>	<b>41</b>
<b>4.1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>41</b>
<b>4.2</b>	<b>Definitie oneigenlijk gebruik</b>	<b>41</b>
4.2.1	Onderscheid (on)eigenlijk gebruik en misbruik van het recht	41
4.2.2	Zaaksniveau	41
4.2.3	Systeemniveau	42
<b>4.3</b>	<b>Oneigenlijk gebruik in de praktijk</b>	<b>42</b>
4.3.1	Rechtshulpverleners	42
4.3.2	Rechtsgebieden	43
4.3.3	Indicatoren oneigenlijk gebruik	46
4.3.4	Uitvoeringsproblemen	48
<b>4.4</b>	<b>Mogelijke oorzaken oneigenlijk gebruik</b>	<b>49</b>
4.4.1	Verklaringen verbonden met het Besluit proceskosten bestuursrecht	49
4.4.2	Verklaringen onderliggende wet- en regelgeving en de praktijk	52
4.4.3	Risico van uitbreiding naar andere rechtsgebieden	56
<b>4.5</b>	<b>Mogelijke oplossingen oneigenlijk gebruik</b>	<b>57</b>
4.5.1	Wet herwaardering proceskostenvergoedingen WOZ en bpm	57
4.5.2	Overige maatregelen	58
<b>4.6</b>	<b>Conclusies</b>	<b>60</b>
<b>5</b>	<b>Conclusies</b>	<b>62</b>
<b>5.1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>62</b>
<b>5.2</b>	<b>Oneigenlijk gebruik van proceskostenvergoedingen</b>	<b>62</b>
<b>5.3</b>	<b>Verklarende factoren in (sectorale) regelgeving</b>	<b>65</b>
<b>5.4</b>	<b>Aanpassingen van de regelgeving voor het tegengaan van oneigenlijk gebruik</b>	<b>66</b>
	<b>Bijlage 1: Lijst met organisaties en respondenten</b>	<b>69</b>
	<b>Bijlage 2: Onderzochte documenten en literatuur</b>	<b>71</b>
	<b>Bijlage 3: Deelvragen</b>	<b>73</b>

# Samenvatting

## Inleiding

Wie het niet eens is met een besluit van een bestuursorgaan, kan daartegen een bezwaar indienen en eventueel een beroep instellen bij de bestuursrechter. In sommige gevallen staat er geen bezwaarprocedure open, maar kunnen burgers in administratief beroep procederen tegen een overheidsbesluit bij een ander bestuursorgaan. Om deze mogelijkheden voor zo veel mogelijk mensen open te houden en toegang tot het recht te borgen, is een regeling voor de vergoeding van proceskosten in verband met de inzet van een rechtshulpverlener ('door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand'), vastgelegd in het Besluit proceskosten bestuursrecht (Bpb), gebaseerd op de Algemene wet bestuursrecht.

## Aanleiding

De afgelopen jaren is er veel aandacht voor de rol van professionele rechtshulpverleners bij met name procedures over een WOZ-aanslag, Bpm-beschikkingen en verkeers- of parkeerboetes (Wahv of Wet Mulder). In de meeste gevallen kan dat op basis van no cure, no pay (NCNP): de belanghebbende betaalt niets en de rechtshulpverlener krijgt (bij een succesvolle zaak) een proceskostenvergoeding uitgekeerd. De indruk bestaat bij bestuursorganen dat er sprake is van een verdienmodel voor NCNP-bureaus waarbij het loont om bezwaren in te dienen en beroepen in te stellen, en daarbij veel proceshandelingen te verrichten.

## Onderzoeksvragen

Het is de vraag of er in deze situaties sprake is van zogenaamd oneigenlijk gebruik van procedures met het oog op verkrijging van proceskostenvergoedingen. In dit rapport beschrijven we het onderzoek naar dit onderwerp, waarbij de volgende hoofdvragen centraal staan:

- I In welke mate en op welke onderdelen van het bestuursrecht is sprake van oneigenlijk gebruik van proceskostenvergoedingen door rechtshulpverleners en hoe dat kan dat worden omschreven?
- II Welke factoren in (sectorale) regelgeving kunnen dat oneigenlijk gebruik verklaren?
- III Welke aanpassingen van de regelgeving zijn mogelijk om oneigenlijk gebruik tegen te gaan?

## Werkdefinitie

Er is aan het begin van het onderzoek gekozen voor een 'werkdefinitie' van 'oneigenlijk gebruik' van bestuursrechtelijke procedures met het oog op proceskostenvergoedingen (hierna: oneigenlijk gebruik). Deze definitie is opgesteld na een eerste inventarisatie van beschikbare documentatie en literatuur. Er is gekozen voor de volgende werkdefinitie:

Van oneigenlijk gebruik van rechtsbeschermingsprocedures is sprake indien bezwaar en beroep worden ingesteld volgens de regels van de wet, maar in strijd met de bedoelingen van de wettelijke bepalingen in de Awb.

Het is van belang het begrip ‘oneigenlijk gebruik’ te onderscheiden van ‘misbruik’ van het recht. Bij misbruik gaat het om het onrechtmatig gebruik van recht, enkel en alleen om er financieel voordeel uit te halen, of om de tegenpartij (in deze context het bestuursorgaan) schade te berokkenen. Tijdens het onderzoek is gebleken dat er in de praktijk soms sprake is van een grijs gebied, zeker wanneer het belang van de gemachtigde zeer groot is ten opzichte van dat van de belanghebbende.

### **Document- en literatuurstudie**

De document- en literatuurstudie was erop gericht inzicht te krijgen in de onderdelen van het bestuursrecht waar mogelijk sprake is van oneigenlijk gebruik. Na een uitgebreide analyse is gebleken dat literatuur over (verondersteld) oneigenlijk gebruik zich beperkt tot de reeds eerder bekende rechtsgebieden van de WOZ, Bpm, parkeerbelastingen en de Wavh. Hiervoor is eerst gekeken naar eerder onderzoek naar het onderwerp. Het in 2020 verschenen rapport ‘Van beroep in bezwaar’ presenteert het WODC-onderzoek naar werkwijze en verdienmodel van NCNP-rechtshulpverleners bij WOZ en Bpm. Hieruit komt een beeld naar voren van een groeiende markt met ingrijpende gevolgen voor bestuursorganen, waarbij verschillen bestaan tussen de werkwijzen van rechtshulpverleners die voorkomen dat de conclusie wordt getrokken dat er zonder meer sprake is van oneigenlijk gebruik. Bij de WOZ concluderen onderzoekers dat er ook verschillen in de kwaliteit van besluitvorming bij bestuursorganen bestaan die mogelijk de opkomst van NCNP-bedrijven kunnen verklaren.

Vooral in het werkveld van de WOZ heeft dit rapport reacties opgeleverd. De rechtshulpverleners (verenigd in de VRLB) spraken waardering uit voor de genuanceerde conclusies van het rapport. Vanuit de VNG (en ook vanuit verschillende gemeenten en belastinguitvoeringsorganisaties) was men uiterst kritisch op de uitkomsten en is vervolgens een onderzoek naar het verdienmodel in gang gezet dat meer inzicht moet geven in het verdienmodel van de rechtshulpverleners en de prikkels die vanuit het systeem van proceskostenvergoedingen zijn ontstaan. De Waarderingskamer voert zelf kwantitatief onderzoek uit om de omvang van bezwaren en beroepen, en de resultaten van die procedures ten aanzien van waardebijstellingen in kaart te krijgen. Als reactie op zowel het WODC-rapport als op de inbreng vanuit het werkveld geeft het kabinet aan in te willen zetten op het beter betrekken van burgers bij WOZ-waarderings, het vergroten van de inzet van informeel contact en vermindering van administratieve lasten bij bestuursorganen. Ook bij de Bpm worden beleidsplannen ontwikkeld om het aantal bezwaarprocedures te beperken.

Op 3 maart 2023 sturen vijftien belastinguitvoeringsorganisaties een brief aan de Staatssecretaris van Financiën waarin deze organisaties aandacht vragen voor de grote problemen in de uitvoering van de WOZ (“Het punt waarop het WOZ-systeem vastloopt is nu dicht genaderd.”) en hem oproepen om niet langer informatie te verzamelen en zo snel mogelijk in te grijpen in de wet- en regelgeving. In reactie op die brandbrief presenteert de staatssecretaris een plan van aanpak, dat grotendeels wordt vertaald in het een voorstel voor de Wet herwaardering proceskostenvergoedingen WOZ en bpm. Hierin zijn als belangrijkste maatregelen opgenomen:

1. Vergoedingen mogen uitsluitend worden uitbetaald op een bankrekening die staat op naam van de belanghebbende zelf. Vorderingen tot uitbetaling mogen niet worden overgedragen
2. De vergoeding in de bezwaarfase wordt vermenigvuldigd met 0,25 als de beschikking (deels) wordt herroepen.
3. De vergoeding in de fase van beroep, hoger beroep of cassatie wordt vermenigvuldigd met 0,25 als de beschikking (deels) wordt vernietigd of gewijzigd en vermenigvuldigd met 0,10 in de overige gevallen.
4. De vergoeding voor immateriële schade in WOZ- en Bpm-zaken wordt beperkt tot € 50 per half jaar (was € 500) waarmee de redelijke termijn voor de afhandeling is overschreden.

Tijdens de behandeling van deze wet worden bij amendement de maatregelen ook (voor zover mogelijk) van toepassing verklaard voor de Wahv. De wet wordt aangenomen en treedt per 1 januari 2024 in werking.

De reacties in de literatuur op het plan van aanpak en het latere wetsvoorstel zijn overwegend positief. Wel wordt de kanttekening geplaatst dat het gebruik van NCNP-bureaus op zichzelf geen probleem is. Te veel of enkel inzetten op beperking van de proceskostenvergoeding wordt gezien als een te grote inbreuk op de toegang tot het recht van belanghebbenden. Ook op specifieke elementen is kritiek te lezen in de literatuur; de directe uitbetaling aan belanghebbenden zou makkelijk contractueel omzeild kunnen worden, de lagere proceskostenvergoeding voor procedures in bepaalde rechtsgebieden zou kwetsbaar kunnen zijn wanneer het gelijkheidsbeginsel in overweging moet worden genomen. Vanuit de hoek van NCNP-bedrijven wordt gewezen op het risico dat rechtshulpverleners minder zullen investeren in het selecteren van kansrijke bezwaren, wat juist een toename van het aantal procedures zou kunnen opleveren.

### **Jurisprudentie**

Bij het jurisprudentieonderzoek is gekeken naar proceskostenvergoedingen op grond van art. 8:75 Awb, maar ook naar de mogelijkheid van het verkrijgen van immateriële schadevergoeding als de duur van procedures de redelijke termijn overschrijdt. Een eerste belangrijke bevinding uit dit onderzoek is dat de term oneigenlijk gebruik ook niet in de jurisprudentie wordt gedefinieerd.

Uit de jurisprudentie is naar voren gekomen dat bestuursrechters over het algemeen geen aanleiding zien om rechtshulpverleners op het gebied van bijvoorbeeld WOZ of Bpm anders te behandelen dan collega's die actief zijn op andere rechtsgebieden. Zo oordeelde de Hoge Raad dat aan beide types rechtshulpverleners het forfaitaire bedrag per proceshandeling/punt dient te worden betaald. Met betrekking tot de toegepaste wegingsfactoren, die inhouden dat afhankelijk van de zaak het bedrag per punt lager of hoger is, gaan de rechters er niet vanuit dat in WOZ- en Bpm-zaken in beginsel slechts eenvoudige en beperkte werkzaamheden worden verricht, wat in het algemeen een lagere vergoeding per punt zou rechtvaardigen.

Van de bevoegdheden die het Bpb biedt om de vergoeding lager of hoger vast te stellen wordt spaarzaam gebruik gemaakt, en als dat gebeurt, heeft dat minder te maken met de kenmerken van het rechtsgebied dan met het gedrag van de betrokken gemachtigde of het bestuursorgaan.

Tegelijkertijd zien we dat de afgelopen twee jaren wel een kentering is te zien in de lagere rechtspraak. Uit uitspraken van diverse rechtbanken blijkt dat de rechter meer maatwerk wil leveren bij beslissingen over de aanspraak op proceskostenvergoedingen en immateriële schadevergoeding, met als consequentie dat lagere bedragen worden toegekend. In hoeverre de gerechtshoven en de Hoge Raad daarin mee zullen gaan, is op het moment van schrijven van dit rapport nog ongewis. Bovendien is de juridische werkelijkheid met de inwerkingtreding van de Wet herwaardering proceskostenvergoedingen WOZ en bpm inmiddels ook weer veranderd, waardoor de situatie dat rechtbanken afwijkend van elkaar en van uitspraken van hogere organen uitspraken hebben gedaan, van korte duur is geweest.

### **Interviews en focusgroepen**

Uit de interviews en focusgroepen is allereerst gebleken dat het geven van een harde definitie van oneigenlijk gebruik zeer moeilijk is. Oneigenlijk gebruik en misbruik van recht liggen dicht tegen elkaar aan, en de grens is moeilijk te trekken. Doordat er bij de meeste procedures ook een materieel resultaat te behalen valt, is er geen sprake van misbruik. Op zaakniveau is de vraag of er sprake is van oneigenlijk gebruik niet direct te beantwoorden, ook wanneer het belang van de gemachtigde (veel) groter is dan dat van de belanghebbende zelf. Op systeemniveau is er meer overeenstemming tussen gesprekspartners te vinden. Wanneer partijen een verdienmodel hebben gebaseerd op het procederen tegen grote hoeveelheden besluiten om juist door het instellen van de hoeveelheid rechtsmiddelen een aanzienlijk financieel belang te realiseren, is dit volgens gesprekspartners wel oneigenlijk. Dit is nog meer het geval wanneer er wordt ingespeeld op uitvoeringsproblemen bij bestuursorganen en/of rechtspraak.

#### *Waar zien we oneigenlijk gebruik?*

We constateren dat het oneigenlijk gebruik voorsnog in hoofdzaak voorkomt in rechtsgebieden die al in beeld zijn in het maatschappelijke en politieke debat over oneigenlijk gebruik. Daarnaast lijken sommige NCNP-bureaus zich steeds meer te richten op bezwaren tegen naheffingen van parkeerbelasting. In andere rechtsgebieden is wel gezocht naar tekenen van de opkomst van NCNP-bedrijven of vormen van oneigenlijk gebruik, maar die bleken er niet te zijn.

#### *Indicatoren*

We vinden een aantal indicatoren voor oneigenlijk gebruik. Zo worden bij dit soort procedures doorgaans veel gronden aangevoerd, waarbij meestal niet selectief wordt gekeken welke gronden in het specifieke geval relevant zijn. Bestuursorganen typeren dit als 'schieten met hagel'. In sommige gevallen is enkel op basis van formele gronden geprocedeerd. Hieraan gerelateerd zien we dat vaak standaardgronden worden gebruikt die grotendeels geautomatiseerd worden opgesteld. Een volgende indicator is het benutten van zo veel mogelijk proceshandelingen, ook wanneer dit volgens gesprekspartners van bezwaar- en beroepsinstanties geen toegevoegde waarde heeft voor de inhoudelijke behandeling. Illustratief hiervoor is volgens deze instanties dat rechtshulpverleners vaak graag akkoord gaan met schriftelijk horen. De toegevoegde waarde is dan voor de bezwaarmaker minimaal, maar het levert wel een punt voor de eventuele proceskostenvergoeding op. Ten slotte is geconstateerd dat er door een deel van de rechtshulpverleners voor wordt gekozen om op een ontregelende manier procedures te voeren, door bezwaargronden of bewijsstukken laat in de procedure in te dienen, of door veel (onnodige) zaken in te dienen. Zowel bij bestuursorganen als in de rechtspraak heeft oneigenlijk gebruik geleid tot uitvoeringsproblemen.



### *Uitvoeringsproblemen*

Uitvoeringsorganisaties benadrukken dat het voeren van bezwaarprocedures een aanzienlijk beslag legt op de beschikbare capaciteit. Het algemene beeld dat wordt geschetst is dat men steeds bezig is met reageren, waardoor het niet lukt een structurele verbetering te maken aan 'de voorkant'. De focus bij veel organisaties ligt nu op het organiseren van het bezwaar- en beroepsproces. Ook rechters en raadsheren merken op dat er sprake is van een beperkte zittingscapaciteit, die nu voor een groot en groeiend deel wordt gebruikt voor zaken met een klein materiaal belang voor de belanghebbenden.

### *Oorzaken*

De mogelijke oorzaken van oneigenlijk gebruik kunnen in twee groepen worden gedeeld. Enerzijds is in het Bpb een systeem opgezet waarin prikkels zijn opgenomen die oneigenlijk gebruik in de hand werken. De forfaitaire vergoedingen op basis van relatief hoge normbedragen (binnen de context van de genoemde rechtsgebieden) voor proceskostenvergoeding en immateriële schadevergoeding hebben tot gevolg dat er een commerciële markt is ontstaan, met bedrijven die winst kunnen maken op enkel proceskostenvergoedingen, zonder dat de cliënten een bijdrage betalen. De directe uitbetaling aan gemachtigden voorkomt terughoudendheid van belanghebbenden bij het voeren van procedures, ook bij relatief kleine belangen. De tot voor kort toegepaste terughoudendheid in de rechtspraak bij het toepassen van (verlagende) wegingsfactoren, ook ingegeven door uitgezette lijnen in de hogere rechtspraak, zet ook geen rem op oneigenlijk gebruik.

Ook in de verschillende wettelijke regelingen zijn factoren te vinden die oneigenlijk gebruik in de hand werken. Bij de WOZ is geconstateerd dat de noodzaak voor een exacte, goed onderbouwde waardering kwetsbaar is voor bezwaar. Bovendien zijn er ruime mogelijkheden om informatieverzoeken in te dienen en gronden aan te voeren. De mogelijkheid om schriftelijke bezwaren bij een hoorzitting inhoudelijk toe te lichten en aan te vullen vindt in de praktijk amper invulling (soms zelfs leidend tot schriftelijk 'horen'), al worden hiervoor wel proceskostenvergoedingen toegekend. Overigens ligt dit volgens rechtshulpverleners (ook) aan de manier waarop bestuursorganen de hoorzittingen inplannen en organiseren. Ten slotte is er een prikkel om aanvullende bewijsstukken laat in de procedure aan te leveren (in de beroepsfase), waarmee een eerdere onderbouwing van een waardering niet volledig of niet juist blijkt te zijn.

Bij de Bpm is bekend dat de waardering van auto's subjectief kan zijn, waardoor een bezwaar tegen de waardering relatief kansrijk is. Bovendien kan succesvol bezwaar worden ingediend tegen de eigen aangifte. Een belangrijke factor is ook het procedeedrag van enkele rechtshulpverleners in de praktijk. Drie partijen zijn verantwoordelijk voor 95% van de procedures. Ondanks de inzet van ongeveer 150 fte op de afhandeling van bezwaren en beroepen is de Belastingdienst gedwongen een deel van de bezwaren zonder inhoudelijke beoordeling in te willigen.

Bij de Wahv is geconstateerd dat strafbeschikkingen kwetsbaar zijn, onder meer door complexe formele eisen en door het feit dat er een zeer groot aantal handhavende instanties is. De verdeling van verantwoordelijkheden tussen handavingsinstanties, het CJIB en het Openbaar Ministerie compliceert het organiseren van kwaliteitsborging en het opzetten van effectieve feedbackloops. Hierdoor is het lerend vermogen in het stelsel van verantwoordelijke partijen beperkt gebleven, ondanks dat er wel voornemens zijn dit te verbeteren.

### *Overige factoren*

Tijdens het onderzoek zijn nog twee algemene ontwikkelingen naar boven gekomen die relevant zijn in deze context. Ten eerste biedt de digitalisering mogelijkheden voor NCNP-bedrijven om zeer effectief klanten te werven, ook onder mensen die enkel informatie zoeken over bezwaarmogelijkheden. Daarnaast schetsen gesprekspartners dat het groeiende wantrouwen in de overheid er ook voor heeft gezorgd dat bezwaarmakers vaker professionele rechtshulp zoeken in plaats van zelfstandig bezwaar te maken.

### *Risico's op andere terreinen*

Vanuit decentrale overheden en de rechtspraak geven gesprekspartners aan dat zij risico's zien voor de uitbreiding van oneigenlijk gebruik naar andere rechtsgebieden. Die risico's zouden zich kunnen voordoen in het geval van:

- rechtsgebieden of processen waarbij sprake is van het massaal nemen van besluiten, op een (grotendeels) geautomatiseerde wijze.
- een redelijke kans van slagen van het bezwaar of (administratief) beroep met beperkte inspanningen.

### *Oplossingen*

De wetgever heeft per 1 januari 2024 al een flink aantal maatregelen genomen die bedoeld zijn om oneigenlijk gebruik minder lucratief te maken en daardoor het aantal procedures terug te dringen. Of de maatregelen effectief en afdoende zijn is nog niet vast te stellen. Verdere maatregelen worden nog onderzocht door het kabinet. Door gesprekspartners zijn verschillende ideeën geopperd om oneigenlijk gebruik tegen te gaan. Bij de WOZ zou gedacht kunnen worden aan herzieningen in het waarderingsstelsel, door niet langer exacte waarderungen vast te stellen (maar een waardebereik of -klasse), of door niet langer jaarlijks te waarderen. Bij de Wahv is geopperd om meer te investeren in het opzetten van effectieve feedbackloops in de strafketen. Daarnaast zouden kwetsbaarheden ten aanzien van feitcodes aangepakt kunnen worden, zou de informatievoorziening bij strafbeschikkingen verbeterd kunnen worden, of zou gedacht kunnen worden aan een digitaal arbitrageforum. Een vergaande maatregel is een stelsel naar Canadees model, waarbij ontheffing zou moeten worden gegeven voor het inschakelen van professionele rechtshulp (bijvoorbeeld alleen in de beroepsfase). Door meerdere gesprekspartners is dit idee als onwenselijk beoordeeld, vanwege het vergaande en ingrijpende effect op de fundamenten van het stelsel van de Nederlandse rechtsbijstand.

# Summary

## Introduction

Anyone who disagrees with a decision made by an administrative body can file an objection to it and possibly appeal to the administrative court. In some cases, no objection procedure is open, but citizens can file an administrative appeal against a government decision with another administrative body. In order to keep these options open to as many people as possible and to guarantee access to justice, a regulation for the compensation of costs of process in connection with the use of a legal adviser ("legal assistance provided by a third party on a professional basis") (hereinafter: costs of process) has been laid down in the Besluit proceskosten bestuursrecht (Bpb)<sup>1</sup>, based on the Algemene wet bestuursrecht (Awb)<sup>2</sup>.

## Reason

In recent years, the role of professional legal adviser has garnered significant attention, especially in cases related to WOZ valuations, Bpm decisions, traffic and parking fines (Wahv or Wet Mulder). Often, these services are offered on a 'no cure, no pay' (NCNP) basis, meaning the interested party incurs no cost, and the legal aid provider is compensated with the costs of process only if the case is successful. Administrative bodies have the impression that there is a business model for NCNP agencies where it is profitable to file objections and appeals, and in doing so, to carry out numerous procedural actions.

## Research questions

The question is whether in these situations there is so-called improper use of proceedings for the purpose of obtaining compensation of costs of process. In this report we describe the research on this topic, focusing on the following main questions:

- I To what extent and in what areas of administrative law is there improper use of compensation of costs of process by legal aid providers, and how can that be described?
- II What factors in (sectoral) regulations can explain that improper use?
- III What regulatory adjustments are possible to prevent improper use?

## Working definition

A working definition of "improper use" of administrative law proceedings for the purpose obtaining compensation of costs of process (hereinafter: improper use) was chosen at the

---

<sup>1</sup> the Administrative Law Litigation Costs Decree

<sup>2</sup> General Administrative Law Act

beginning of the study. This definition was formulated following an initial review of available documentation and literature. The following working definition was chosen:

Improper use of legal protection procedures occurs when objections and appeals are lodged in accordance with the rules of law, but contrary to the intentions of the legal provisions in the Awb.

It is important to distinguish the concept of "improper use" from "abuse" of law. Abuse involves the unlawful use of rights for the sole purpose of gaining a financial advantage, or to cause damage to the other party (in this context the administrative body). During the research it became clear that in practice there is sometimes a gray area, especially when the interest of the authorized representative is very high compared to that of the interested party.

### **Document and literature review**

The document and literature study aimed to gain insight into the areas of administrative law where improper use may be occurring. After extensive analysis, it was found that literature on (alleged) improper use is limited to the previously known areas of law of the WOZ, Bpm, parking taxes and the Wahv. To this end, previous research on the subject was first examined. The report 'Van beroep in bezwaar', published in 2020, presents the WODC research on working methods and earning models of NCNP legal advisers in WOZ and Bpm. This reveals a picture of a growing market with far-reaching consequences for governing bodies. Because there are differences between the working methods of legal advisers, the conclusion cannot simply be drawn that there is improper use. In the case of the WOZ, researchers conclude that there are also differences in the quality of decision-making among administrative bodies that could possibly explain the rise of NCNP legal advisers.

Especially in the field of the WOZ, this report generated reactions. The union of legal advisers (VRLB) expressed appreciation for the nuanced conclusions of the report. The VNG (and also various municipalities and tax administration organizations) were highly critical of the results, and an investigation into the earning model was subsequently initiated that should provide more insight into the earning model of the legal advisers and the incentives created by the system of compensation of costs of process. De Waarderingskamer conducted its own quantitative research to identify the volume of objections and appeals, and the results of those proceedings with respect to WOZ-value adjustments. In response to both the WODC report and the reactions from the field, the government has indicated that it wants to focus on better involvement of citizens in WOZ valuations, increasing the use of informal contact and reducing the administrative burden of administrative bodies. Policy plans are also being developed for the Bpm to reduce the number of objection procedures.

On March 3, 2023, fifteen tax implementation organizations send a letter to the state secretary of Finance in which these organizations call attention to the major problems in the implementation of the WOZ ("The point at which the WOZ system is bogged down is now close at hand.") and call on him to stop collecting information and to intervene in the laws and regulations as soon as possible. In response to that letter, the secretary of state presents a plan of action, which is largely translated into the proposal for the Wet herwaarderingsproceeskostenvergoedingen WOZ en Bpm<sup>3</sup>. This includes as the most important measures:

<sup>3</sup> Act Revaluation compensation of costs of process WOZ and Bpm.

5. Compensation of costs of process may only be paid to a bank account in the name of the interested party himself. Claims for payment may not be transferred.
6. The compensation of costs of process at the objection stage is multiplied by 0.25 if the decision is revoked (in part).
7. The compensation of costs of process at the appeal, appeal to a higher court or cassation stage is multiplied by 0.25 if the decision is (partially) revoked or modified and multiplied by 0.10 in other cases.
8. Compensation for immaterial damages in WOZ and Bpm cases will be limited to €50 per six months (was €500) by which the reasonable time for settlement has been exceeded.

During consideration of this law, an amendment also makes the measures applicable (to the extent possible) to the Wahv. The law is passed and enters into force on January 1, 2024.

Responses in the literature to the plan of action and the legislative proposal are mostly positive. However, the comment is made that the use of NCNP agencies is not a problem in itself. The concern is raised that focusing excessively, or solely, on limiting compensation of costs of process might unduly restrict access to justice. Specific elements are also criticized in the literature; the direct payment to interested party could be easily circumvented by contract, the lower compensation of costs of process for proceedings in certain jurisdictions could be vulnerable when the principle of equality is to be considered. From the angle of NCNP firms, the risk is pointed out that legal advisers will invest less in selecting promising objections, which could actually increase the number of proceedings.

### Case law

The case law study looked at compensation of costs of process under Article 8:75 of the Awb, but also at the possibility of obtaining compensation for immaterial damages if the duration of proceedings exceeds the reasonable period. A first important finding from this study is that the term improper use is not defined in case law either.

Case law has shown that administrative judges generally see no reason to treat legal advisers in the field of, for example, WOZ or Bpm differently from colleagues active in other areas of law. Thus, the Hoge Raad<sup>4</sup> ruled that both types of legal adviser should be paid the flat fee per litigation act/point. Regarding the weighting factors applied - which mean that depending on the case, the amount per point is lower or higher - the judges do not assume that in WOZ and Bpm cases, in principle, only simple and limited work is performed. Hence, a generally a lower fee per point is not deemed justifiable.

The Bpb's powers to set the compensation of costs of process lower or higher are used sparingly, and when they are, it has less to do with the characteristics of the jurisdiction than with the conduct of the agent or administrative body involved.

At the same time, we do see that the past two years have seen a change in the lower courts. Judgments of various courts show that the courts want to provide more custom-made solutions when deciding on entitlement to compensation of costs of process and immaterial damages, with the consequence that lower amounts are being awarded. To what extent the courts of appeals and the Hoge Raad<sup>5</sup> will go along with this is still uncertain at the time of writing

<sup>4</sup> Supreme Court.

<sup>5</sup> Idem.

this report. Moreover, the legal reality has also changed in the meantime with the entry into force of the *Wet herwaardering proceskostenvergoedingen WOZ en Bpm*<sup>6</sup>, which means that the situation in which courts have ruled differently from each other and from rulings of higher bodies has been short-lived.

### **Interviews and focus groups**

First, the interviews and focus groups revealed that giving a clear definition of improper use is very difficult. Improper use and abuse of law are closely related, and the line between them is hard to draw. The fact that in most proceedings there is also a material result to be obtained means that there is no abuse of law. On a case-by-case basis, it is not directly possible to determine whether there is improper use, even when the interest of the representative is (much) greater than that of the interested party themselves. At the system level, there is more consensus. When parties have a business model based on litigating against a large volume of decisions to achieve a significant financial interest precisely by employing numerous legal remedies, this is considered improper use of law by the participants. This is even more the case when execution problems at administrative bodies and/or courts appear to be pursued.

#### *Where do we see improper use?*

We note that, for now, improper use is occurring primarily in jurisdictions that are already in the picture in the social and political debate on improper use. In addition, some NCNP agencies seem to be focusing more and more on objections to post-clearance collection of parking tax. In other jurisdictions we did look for signs of the emergence of NCNP firms or forms of improper use, but there did not appear to be any.

#### *Indicators*

We find a number of indicators of improper use. For example, many grounds are usually raised in these types of proceedings, usually not selectively considering which grounds are relevant in the specific case. Administrative bodies characterize this as a scattergun approach. In some cases, proceedings are based solely on formal grounds. Related to this, we see that standard grounds are often used which are largely drafted in an automated manner. Another indicator is the utilization of as many procedural actions as possible, even when, according to participants from objection and appeal authorities, this adds no value to the substantive handling of the case. Illustrative of this, according to these bodies, is that legal advisers are often happy to agree to written 'hearings'. The added value is then minimal for the objector, but a point for the compensation of costs of process is still awarded. Finally, it was observed that some of the legal advisers choose to conduct proceedings in a disruptive manner, by submitting grounds or evidence late in the proceedings, or by filing many (unnecessary) cases. Improper use has led to execution problems both within administrative bodies and in the judiciary.

#### *Implementation problems*

Implementing organizations emphasize that conducting objection procedures makes considerable demands on available capacity. The general picture painted is that people are always busy reacting, which means that it is not possible to make a structural improvement at 'the front'. The focus in many organizations is now on organizing the objection and appeal process. Judges and hearing officers also note that there is limited hearing capacity, much of which is now being used for cases with a small material interest to interested parties.

---

<sup>6</sup> Act Revaluation compensation of costs of process WOZ and Bpm.

### *Causes*

The possible causes of improper use can be divided into two groups. On the one hand, the Bpb sets up a system that includes incentives that encourage improper use. The lump-sum compensation fees based on relatively high standard rates (within the context of the aforementioned areas of law) for compensation of costs of process and immaterial damages have had the effect of creating a commercial market, with companies able to make a profit on the compensation of costs of process only, without clients paying having to pay for anything. Direct payment to legal advisers prevents restraint by interested parties to litigate, even in the case of relatively small interests. The previously applied restraint in the judiciary in applying (lowering) weighting factors, also influenced by established lines in higher courts, does not put a brake on improper use either.

There are also factors in the various statutory regulations that encourage improper use. In the case of the WOZ, it has been found that the need for an exact, well-founded valuation is vulnerable to objection. In addition, there are ample opportunities to submit requests for information and valuation principles. The possibility to explain and supplement the content of written objections at a hearing is hardly ever used in practice (sometimes even leading to a written 'hearings'), although costs of process are awarded for this activity. Incidentally, according to legal advisers, written hearings are (also) a result of the way in which administrative bodies schedule and organize hearings. Finally, there is an incentive to submit additional evidence late in the proceedings (in the appeal phase), with which an earlier substantiation of a valuation turns out to be incomplete or incorrect.

With the Bpm, it is well known that the valuation of cars can be subjective, making an objection to the valuation relatively likely to succeed. Moreover, successful objections can be filed against one's own tax declaration. An important factor is also the litigation behavior of some legal advisers in practice. Three legal advisers account for 95% of the proceedings. Despite the deployment of about 150 FTEs on the handling of objections and appeals, de Belastingdienst<sup>7</sup> is forced to grant a portion of the objections without substantive assessment.

In the case of the Wahv, it was noted that penal orders are vulnerable, partly because of complex formal requirements and because there is a very large number of enforcement authorities. The distribution of responsibilities between enforcement authorities, the CJIB<sup>8</sup> and the Public Prosecution Service complicates the organization of quality assurance and the establishment of effective feedback loops. As a result, the learning capacity within the system of responsible parties has remained limited, despite intentions to improve this.

### *Other factors*

Two more general developments emerged during the study that are relevant in this context. First, digitization provides opportunities for NCNP companies to very effectively acquire customers, including among people who only seek information about objection options. In addition, interviewees outlined that the growing distrust in the government has also caused objectors to seek professional legal assistance more often rather than objecting independently.

### *Risks in other areas*

From local governments and the judiciary, participants indicate that they see risks for the expansion of improper use to other areas of law. These risks could occur in the case of:

---

<sup>7</sup> National Tax Authority.

<sup>8</sup> Central Fine Collection Agency.

- jurisdictions or processes that involve mass decision making by administrative bodies, in a (largely) automated manner.
- a reasonable chance of success of the objection or (administrative) appeal with limited efforts.

### *Solutions*

As of January 1st 2024, the legislature has already adopted a good number of measures intended to make improper use less lucrative and thereby reduce the number of proceedings. Whether the measures are effective and sufficient cannot yet be determined. Further measures are still being examined by the Cabinet. Various ideas have been put forward by interviewees to combat improper use. In the case of the WOZ, one could consider revising the valuation system, by no longer determining exact valuations (but a value range or class), or by no longer valuing annually. In the case of the Wahv, it was suggested that more efforts are made in setting up effective feedback loops in the criminal justice chain. In addition, vulnerabilities with regard to offense codes could be addressed, the provision of information in penal orders could be improved, or a digital arbitration forum could be considered. A far-reaching measure is a system based on the Canadian model, in which exemption would have to be granted for the use of professional legal assistance (for example, only in the appeal phase). This idea, however, was judged undesirable by several interviewees because of the far-reaching and drastic effect on the foundations of the Dutch legal aid system.



# 1 Inleiding

## 1.1 Inleiding

Artikel 17 van de Grondwet bepaalt dat ‘niemand tegen zijn wil kan worden afgehouden van de rechter die de wet hem toekent’.<sup>9</sup> Maar toegang tot het recht betekent niet altijd per se een gang naar de rechter: de meeste rechtsgebieden kennen voorprocedures. Dit geldt ook binnen het bestuursrecht. Wie het niet eens is met een besluit van een bestuursorgaan, staat het vrij om daartegen rechtsmiddelen aan te wenden. Het betreft in de regel het maken van bezwaar bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen en, in het vervolg daarop, het instellen van beroep bij de bestuursrechter. In sommige gevallen staat er geen bezwaarprocedure open, maar kunnen burgers in administratief beroep procederen tegen een overheidsbesluit bij een ander bestuursorgaan.<sup>10</sup>

Er kunnen allerlei redenen zijn waarom iemand bezwaar maakt of (administratief) beroep stelt tegen een besluit van een overheidsorgaan. De reden kan zijn gelegen in het besluit zelf (de belanghebbende heeft bijvoorbeeld een ander oordeel over de inhoud van het besluit), maar ook daarbuiten (de belanghebbende heeft een conflict met het bestuursorgaan en/of een derde-partij dat los staat van het besluit, maar het besluit fungeert als een breekijzer om dat geschil aan de orde te stellen). Niet elk ongenoegen over de inhoud van een besluit zal leiden tot het instellen van bezwaar en/of beroep. Aangenomen kan worden dat aan de beslissing om wel of geen rechtsmiddel aan te wenden een afweging voorafgaat waarbij in ieder geval de inschatting van de kans op succes en de kosten van het voeren van een procedure worden betrokken.

Bij de afweging die belanghebbenden maken om een rechtsmiddel in te stellen kunnen professionele rechtshulpverleners een rol spelen. Burgers kunnen zich voor advies tot hen wenden. Professionele rechtshulpverleners zijn geen volledig neutrale adviseurs.<sup>11</sup> Behalve dat ze partijdig zijn en het belang van de rechtszoekende zo goed mogelijk dienen, verdienen ze hun brood met het verlenen van bijstand aan rechtzoekenden. De verwachte financiële opbrengst voor de rechtshulpverlener van de geleverde rechtskundige bijstand zou een factor van betekenis kunnen zijn bij het advies aan de rechtzoekende om wel of niet een procedure te starten.

---

<sup>9</sup> Zie ook artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de artikelen 2 en 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

<sup>10</sup> Dit is bijvoorbeeld het geval bij verkeersboetes opgelegd op grond van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv, ook bekend als de Wet Mulder). Daarbij worden boetes opgelegd (primair besluit) door politie- of buitengewone opsporingsambtenaren, waarna administratief beroep kan worden ingesteld bij de officier van justitie (OvJ).

<sup>11</sup> Integendeel, één van de kernwaarden van de advocatuur is ‘partijdigheid’ (art. 10a lid 1 Advocatenwet).

Binnen het bestuursrecht bestaat voor een belanghebbende die bezwaar maakt (art. 7:15 Awb) of beroep instelt bij de rechtbank (art. 8:75 Awb) de mogelijkheid om in aanmerking te komen voor vergoeding van (een deel van) de kosten van door een derde voor de bezwaar- of beroepsprocedure verleende rechtsbijstand. Deze vergoeding wordt toegekend op het moment dat het bestreden besluit in een voorprocedure (deels) wordt herroepen als gevolg van een aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid, of wanneer het besluit door de rechter of een ander bestuursorgaan in administratief beroep (deels) wordt vernietigd.

Welke kosten worden vergoed en de hoogte van de uit te keren proceskostenvergoeding is bepaald in het Besluit proceskosten bestuursrecht (Bpb). Voor zover de proceskostenvergoeding ziet op vergoeding van kosten van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, geldt dat bij vaststelling van de hoogte van de proceskostenvergoeding gebruik wordt gemaakt van een 'forfaitair' puntensysteem. Een forfaitair systeem houdt in dat de hoogte van de vergoeding wordt berekend op basis van de toekenning van punten aan proceshandelingen vermenigvuldigd met een vast tarief (en eventueel wegingsfactoren).

Zo wordt in de regel een punt toegekend voor het indienen van het bezwaar- of beroepschrift en een punt voor de aanwezigheid tijdens de (hoor)zitting. Er zijn vijf categorieën wegingsfactoren voor de zwaarte van een zaak, van zeer licht tot zeer zwaar (van 0,25 tot 2), waarmee het aantal punten wordt vermenigvuldigd. In de regel wordt per proceshandeling een punt toegekend. Dat is per 1 januari 2024 voor een bezwaarschrift € 624 en voor een beroepschrift € 875.<sup>12</sup> Voor een bezwaarschrift ingediend tegen besluiten op grond van belastingwetten en sociale zekerheidswetten is dat € 310. Voor beroepschriften ingediend tegen besluiten op grond van de Wet waardering onroerende zaken (WOZ) en de Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen (Bpm) is dat € 624. De vergoedingen worden jaarlijks geïndexeerd.

Uit de memorie van toelichting (MvT) van het Bpb blijkt dat het forfaitaire vergoedingsstelsel berust op de gedachte van redelijkheid en billijkheid.<sup>13</sup> De wetgever ging bewust uit van een normvergoedingenstelsel waarbij de normvergoedingen gemiddeld lager lagen dan de verschuldigde bedragen op basis van de toentertijd civielrechtelijke jurisprudentie.<sup>14</sup> De wetgever koos dus met opzet voor een vergoedingenstel waarbij sprake is van een tegemoetkoming in de kosten die een belanghebbende maakt: de toegekende vergoeding ligt lager dan de werkelijke kosten die zijn gemaakt. Daarbij is tevens een lastenverlichting voor de bestuursrechter beoogd, omdat niet meer bij elke bestuursrechtelijke procedure redelijke proceskostenvergoedingen hoeven te worden vastgesteld.

## 1.2 Aanleiding

De afgelopen jaren is er veel aandacht voor de rol van professionele rechtshulpverleners bij met name procedures over een WOZ-aanslag, Bpm-beschikkingen en verkeers- of parkeerboetes. In de meeste gevallen kan dat op basis van no cure, no pay (NCNP): de belanghebbende betaalt niets en de rechtshulpverlener krijgt (bij een succesvolle zaak) een proceskostenvergoeding uitgekeerd. De indruk bestaat bij bestuursorganen dat deze lage drempel eraan

<sup>12</sup> Bpb, bijlage B

<sup>13</sup> *Staatsblad* 1993, 763, p.6.

<sup>14</sup> In de jurisprudentie van de burgerlijke rechter was sprake van een integrale vergoeding van redelijke kosten van in redelijkheid aangewende rechtsbijstand. Binnen het civiele recht was sprake van een begrensde kostenveroordeling namelijk, liquidatietari even. Dit tweesporenbeleid werd onwenselijk geacht.

bijdraagt dat veel bezwaar- en beroepschriften worden ingediend, waardoor overheden en later eventueel de Rechtspraak veel inzet nodig hebben voor de afhandeling ervan. Daarnaast bestaat de indruk dat binnen de genoemde rechtsgebieden de uitgekeerde proceskostenvergoeding veelal hoger is dan de kosten die het NCNP-bureau heeft gemaakt. Hierdoor zou er sprake zijn van een verdienmodel voor NCNP-bureaus waarbij het loont om bezwaren in te dienen en beroepen in te stellen, en daarbij veel proceshandelingen te verrichten.

Recent is er veel te doen over verondersteld oneigenlijk gebruik van bestuursrechtelijke procedures door rechtshulpverleners, met name door NCNP-bureaus.<sup>15</sup> De discussie richt zich op de vraag of het Bpb en bijbehorende proceskostenvergoedingen oneigenlijk gebruik van die procedures in de hand werken.

Bovenstaande discussie roept de vraag op in welke mate en op welke terreinen van het bestuursrecht daadwerkelijk oneigenlijk gebruik voorkomt en op welke manieren dat oneigenlijk gebruik zou kunnen worden ingedamd. Het beperken van de hoogte of reikwijdte van proceskostenvergoedingen kan er voor zorgen dat de belanghebbende financiële belemmeringen ervaart bij het procederen. Hierdoor zou de toegang tot het recht worden beperkt. Als de wet de bevoegdheid creëert kan de toegang tot de rechter niet worden onthouden. Met andere woorden: de toegang tot het recht kan alleen worden beperkt door de wetgever.

### 1.3 Onderzoekvragen en – aanpak

In dit onderzoek staan drie hoofdvragen centraal:<sup>16</sup>

- I In welke mate en op welke onderdelen van het bestuursrecht is sprake van oneigenlijk gebruik van proceskostenvergoedingen door rechtshulpverleners en hoe dat kan dat worden omschreven?
- II Welke factoren in (sectorale) regelgeving kunnen dat oneigenlijk gebruik verklaren?
- III Welke aanpassingen van de regelgeving zijn mogelijk om oneigenlijk gebruik tegen te gaan?

De hoofdvragen zijn voor de uitvoering van het onderzoek verder uitgesplitst in deelvragen, die afzonderlijk worden behandeld bij de conclusies (hoofdstuk 5) en opgenomen zijn in bijlage 3.

Er is aan het begin van het onderzoek gekozen voor een ‘werkdefinitie’ van ‘oneigenlijk gebruik van bestuursrechtelijke rechtsbeschermingsprocedures met het oog op proceskostenvergoedingen’ (hierna: oneigenlijk gebruik). Deze definitie is opgesteld na een eerste inventarisatie van beschikbare documentatie en literatuur. Er is gekozen voor de volgende werkdefinitie:

<sup>15</sup> Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Rb. Den Haag 17 maart 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:3370, V-N Vandaag 2023/682. In geschil was een onjuiste en in de uitspraak gecorrigeerde feitcode. Zie ook de uitspraak van de Rb. Oost-Brabant 30 september 2022, ECLI:NL:RBOBR:2022:4103, V-N 2022/53.2.7.

Van oneigenlijk gebruik is sprake indien bezwaar en beroep worden ingesteld volgens de regels van de wet, maar in strijd met de bedoelingen van de wettelijke bepalingen in de Awb.<sup>17</sup>

Deze definitie is niet in beton gegoten. Tijdens interviews is deze werkdefinitie voorgelegd aan gesprekspartners, waarna deze is aangepast of aangescherpt waar nodig. Het is van belang het begrip ‘oneigenlijk gebruik’ te onderscheiden van ‘misbruik’ van het recht. Misbruik van recht is de meest vergaande typering van het gebruik van procedures in strijd met de bedoeling van de wet, maar deze typering kan niet van toepassing worden verklaard wanneer er ook een belang van de belanghebbende wordt gediend. Bij misbruik gaat het om het gebruik van recht, enkel en alleen om er financieel voordeel uit te halen, of om de tegenpartij (in deze context het bestuursorgaan) schade te berokkenen. Misbruik van het recht kan als onrechtmatige daad worden aangemerkt en kan ertoe leiden dat een rechter het ingeroepen recht afwijst. Het vaststellen van misbruik moet per geval gebeuren. Tijdens het onderzoek is gebleken dat er in de praktijk soms sprake is van een grijs gebied, zeker wanneer het belang van de gemachtigde zeer groot is ten opzichte van dat van de belanghebbende.

Om de drie onderzoeksvragen te beantwoorden is het onderzoek onderverdeeld in drie deelonderzoeken, elk met hun eigen deelvragen en onderzoeksmethoden.

### 1.3.1 Deelonderzoek I: Oneigenlijk gebruik in kaart gebracht

Het eerste deelonderzoek was erop gericht te komen tot een definitie van oneigenlijk gebruik. Er is een secundaire analyse uitgevoerd van bestaande documenten en literatuur. Een overzicht van de onderzochte stukken zijn is opgenomen in bijlage 2. De document- en literatuurstudie was er ook op gericht inzicht te krijgen in de onderdelen van het bestuursrecht waar mogelijk sprake is van oneigenlijk gebruik.

De document- en literatuurstudie leidde niet tot een aanpassing van de werkdefinitie van oneigenlijk gebruik. Gedeeltelijk omdat in de literatuur niet wordt ingegaan op de afbakening tussen gebruik zoals het is bedoeld en misbruik van de regeling van proceskostenvergoedingen. Om te onderzoeken waar in de praktijk deze grenzen worden gelegd, is een jurisprudentieonderzoek uitgevoerd. Hierin is nagaan in hoeverre situaties waarin bezwaar of beroep er (voornamelijk) op is gericht een proceskostenvergoeding te verkrijgen, door de rechter als misbruik van recht worden aangemerkt.

De bevindingen uit het jurisprudentieonderzoek, de document- en literatuurstudie zijn vervolgens aangevuld met informatie uit interviews. Deze zijn afgenomen in de periode van oktober tot en met december 2023, waarmee de bevindingen uit de interviews dus ook de stand van zaken in die periode betreffen. Wij hebben onder andere gesproken met praktijkdeskundigen binnen de bekende rechtsgebieden (WOZ, Bpm en de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv, ook bekend als de Wet Mulder), werkzaam bij uitvoeringsorganisaties, NCNP-bureaus, de belastingdienst, de VNG, de Waarderingskamer, Centrale Verwerking OM (CVOM) en het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). Ook zijn er (verkennde)

<sup>17</sup> De Awb en de bijbehorende memorie van toelichting benadrukken het belang van een efficiënte, transparante en toegankelijke bestuurlijke besluitvorming. De procedures voor bezwaar en beroep zijn ontworpen om rechtsbescherming aan burgers en bedrijven te bieden tegen besluiten van overheidsorganen. Een bezwaar of beroep is in lijn met de bedoeling van de wettelijke bepaling in de Awb wanneer (namens) belanghebbende een procedure wordt gevoerd met de wens om een besluit te (laten) herroepen of vernietigen. Een procedure is in strijd met de wet wanneer bijvoorbeeld alleen wordt geprocedeerd om geld te verdienen of om een bestuursorgaan dwars te zitten.

gesprekken gevoerd met andere overheidsorganisaties die te maken hebben met bezwaar- en beroepsprocedures, om te onderzoeken of op andere rechtsgebieden ook sprake is van oneigenlijk gebruik. In een groeps gesprek hebben wij meerdere bestuursrechters gesproken. Aanvankelijk wilden wij ook met advocaten en academische experts spreken. Besloten is om deze partijen aan te laten sluiten bij de focusgroepen (zie 1.3.2). De volledige lijst met respondenten is opgenomen in bijlage 1.

### **1.3.2 Deelonderzoek II: Oneigenlijk gebruik verklaard**

In het tweede deelonderzoek is onderzocht welke factoren in de regelgeving oneigenlijk gebruik, zoals gedefinieerd aan de hand van deelonderzoek I, kunnen verklaren. Dit is onderzocht door op basis van de bevindingen en conclusies uit deelonderzoek I een analyse te maken van de rechtsgebieden en de wijze waarop oneigenlijk gebruik zich binnen deze gebieden voordoet. Dit is vervolgens voorgelegd aan een focusgroep van betrokkenen.

De focusgroep was samengesteld uit (praktijk)experts die ervaring hebben met het onderwerp en/of die daarnaar eerder onderzoek hebben uitgevoerd. Onder andere betrokkenen uit de kring van overheden, uit het juridisch beroepenveld alsmede academische experts zijn daarvoor uitgenodigd. Een lijst met aanwezigen is opgenomen in bijlage 1.

### **1.3.3 Deelonderzoek III: verkenning van aanpassingen in regelgeving**

In het derde deelonderzoek stonden de mogelijke wijzigingen centraal, die in de regelgeving zouden kunnen worden doorgevoerd om oneigenlijk gebruik onmogelijk te maken of af te remmen. Hierbij zijn (reacties op) de reeds doorgevoerde wijzigingen van de regelgeving op het gebied van proceskostenvergoedingen binnen de WOZ, Bpm, en Wahv meegenomen. Ook heeft de Nederlandse Orde van Advocaten op ons verzoek schriftelijk gereageerd.

Dit deelonderzoek volgde op de deelonderzoeken I en II en de bevindingen uit die deelonderzoeken zijn meegenomen in het onderzoek naar methoden die kunnen bijdragen aan het tegengaan van oneigenlijk gebruik. Zowel de doorgevoerde wijzigingen als andere mogelijke wijzigingen die voort zijn gekomen uit deelonderzoeken I en II zijn voorgelegd aan een focusgroep. De samenstelling van deze focusgroep was anders dan de samenstelling van de focusgroep bij deelonderzoek II. Een lijst met aanwezige respondenten is opgenomen in bijlage 1.

## **1.4 Leeswijzer**

In hoofdstuk twee worden de relevante documenten en literatuur behandeld ten aanzien van het mogelijk oneigenlijk gebruik. In hoofdstuk drie wordt jurisprudentie over mogelijk oneigenlijk gebruik behandeld. De bevindingen uit interviews en de focusgroepen zijn opgenomen in hoofdstuk vier. Hoofdstuk vijf bevat de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek.

## 2 Document- en literatuurstudie

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de relevante documenten en literatuur behandeld ten aanzien van het mogelijk oneigenlijk gebruik. De document- en literatuurstudie is erop gericht inzicht te krijgen in de onderdelen van het bestuursrecht waar mogelijk sprake is van oneigenlijk gebruik. Na een uitgebreide analyse is gebleken dat literatuur over (verondersteld) oneigenlijk gebruik zich beperkt tot de reeds eerder bekende rechtsgebieden van de WOZ, Bpm, parkeerbelastingen en de Wahv.

Paragraaf 2 gaat in op eerder onderzoek naar de werkwijze en het verdienmodel van NCNP-bureaus. In paragraaf 3 worden de reacties op dit onderzoek uiteengezet. Paragraaf 4 behandelt het wetsvoorstel Wet herwaardering proceskostenvergoedingen WOZ en Bpm. In paragraaf 5 worden de ontwikkelingen ten aanzien van proceskostenvergoeding bij de Wahv uiteengezet en in paragraaf 6 worden de reacties op het wetsvoorstel beschreven. Paragraaf 7 bevat een korte samenvatting van de bevindingen uit dit hoofdstuk.

### 2.2 Voorgeschiedenis

In 2018 en 2019 zijn door de Minister voor Rechtsbescherming en de Staatssecretaris van Financiën toezeggingen gedaan aan de Tweede Kamer om onderzoek te laten uitvoeren naar de ontwikkelingen in het aantal bezwaar- en beroepsprocedures gevoerd door gemachtigde partijen tegen WOZ-aanslagen en Bpm-naheffingen. Aanleiding voor dit onderzoek was de geconstateerde stijging van het aantal ingediende bezwaar- en beroepschriften, een stijging van het aandeel door NCNP-bedrijven ingediende bezwaren en beroepen hierbinnen, en een stijging van de proceskostenvergoedingen en uitvoeringskosten voor de overheidsorganen. Deze toezeggingen resulteerden in een onderzoeksopdracht die door het WODC is neergelegd bij Pro Facto in samenwerking met Breuer&Intraval.<sup>18</sup> Dit onderzoek richtte zich op de vraag:

*Wat is de werkwijze en het verdienmodel van bedrijven die op basis van ‘no cure, no pay’ voor belastingplichtigen bezwaar- en beroepsprocedures starten bij WOZ-beschikkingen en Bpm-aangiften? Wat is de aard en omvang van dit soort procedures en hoe verhoudt het financieel belang van belastingplichtigen en de opbrengsten voor deze bedrijven zich tot de*

<sup>18</sup> J. Snippe, N. Woestenburg, J.A. de Muijnck, B. Geertsema, S. Roest & R. Pieper, *Van beroep in bezwaar*, WODC: Den Haag 2020.

*kosten die door de overheid worden gemaakt? Welke oplossingen kiezen gemeenten en de Belastingdienst om de afhandeling van bezwaar- en beroepsprocedures zo efficiënt mogelijk in te richten?*

Uit dit onderzoek komt een bevestiging van het beeld dat het aantal procedures door gemachtigden in beide rechtsgebieden significant is gestegen, evenals het aantal toegekende bezwaren en succesvolle beroepszaken. Daardoor zijn ook de uitgaven aan proceskostenvergoedingen en uitvoeringskosten bij de betrokken overheden gestegen in de periode tot eind 2019. Tegelijk zien de onderzoekers dat het negatieve beeld van de rechtshulpverlening en van de bezwaarbehandeling in beide rechtsgebieden nuancering behoeft. Zo zijn op het gebied van de WOZ verschillen opgemerkt in de werkwijze van rechtshulpverleners, onder meer in de manier waarop deze omgaan met medewerkers van gemeenten en rechtbanken. Aan de andere kant is ook aan het licht gekomen dat niet alle gemeenten even doelmatig en doeltreffend opereren in de afhandeling van bezwaren. Uiteindelijk is de conclusie getrokken dat “op basis van de bevindingen geen uitsluitel geven [kan worden] over de mate waarin de huidige systematiek van proceskostenvergoedingen een aanpassing behoeft.”

In zijn eerste reactie<sup>19</sup> op 12 februari 2021 laat het kabinet weten dat het voor wat betreft de WOZ in overleg wil treden met de VNG en eventuele andere betrokken partijen voordat een inhoudelijke reactie wordt gegeven. Op het gebied van Bpm zegt het kabinet al in actie gekomen te zijn met een aantal voorgenomen maatregelen die enkele bezwaargronden moeten wegnemen. Zo zal de Bpm per 1 januari 2022 zodanig worden gewijzigd dat onder meer bezwaar tegen de aangifte gericht op een extra leeftijds-korting niet meer mogelijk is, evenals een bezwaar bij wijziging van een wettelijk Bpm-tarief. Daarnaast wordt de mogelijkheid tot bezwaar voor de tenaamgestelde opgeheven, zodat alleen de inschrijver in het kentekenregister een procedure kan starten. Ook wordt er gesproken over organisatorische maatregelen bij de Belastingdienst ter verbetering van de doelmatigheid van de procesvoering.

Toch blijft volgens het kabinet overeind dat een aanzienlijke toestroom van bezwaarschriften problematisch is. Bij de behandeling van bezwaar- en beroepschriften lopen zowel de Belastingdienst als de rechtspraak tegen de grenzen van hun capaciteit aan. Vervolgmaatregelen worden dan ook, in ieder geval ten aanzien van de Bpm, door het kabinet onderzocht. Specifiek met het oog op proceskostenvergoedingen wordt gemarkeerd dat dit als een onderdeel van het verdienmodel wordt gezien door een aantal rechtshulpverleners, ook al – zo stelt het kabinet op basis van het rapport – kunnen er ook gerechtvaardigde belangen achter een juridische procedure zitten.

## 2.3 Reacties vanuit het werkveld

### Waarderingskamer

Vooral in het werkveld van de WOZ levert het WODC-rapport ‘Van beroep in bezwaar’ reacties op. De Waarderingskamer meldt in een eerste reactie dat “vanuit het toezicht wordt ingezet op het intensiveren van informele contacten tussen gemeenten en belanghebbenden en dat wordt gewerkt aan het verbeteren van de onderbouwing van de WOZ-taxaties.<sup>20</sup> Hij constateert dat met het rapport nog niet alle vragen rondom NCNP-bedrijven in het WOZ-domein

<sup>19</sup> Kamerstukken II, 29 279, nr. 639.

<sup>20</sup> Waarderingskamer, *Kwantitatief onderzoek naar de mate waarin en de redenen waarom (no-cure-no-pay) WOZ-bezwaren worden gehonoreerd*, 1 juli 2021, p. 3.

zijn beantwoord en wil met betrokken partijen kijken of ook op de resterende vragen antwoord kan worden gegeven. Daartoe voert de Waarderingskamer een kwantitatief onderzoek uit naar NCNP-bezwaren en de afhandeling ervan door gemeenten. Dit onderzoek combineert gegevens die bij WOZ-uitvoeringsorganisaties (gemeenten en samenwerkingsverbanden) zijn opgevraagd met die uit de door de Waarderingskamer zelf beheerde Landelijke Voorziening WOZ. Het geeft een beeld van het aantal bezwaren (per 1 januari 2019) en het aandeel daarvan dat door NCNP-bedrijven is ingediend. Uit het rapport blijkt dat ruim 30% van de woningbezwaren door NCNP-bedrijven wordt gehonoreerd (tegen ruim 40% van het totaal aantal woningbezwaren). Verder blijkt dat de helft van de gehonoreerde woningbezwaren van NCNP-bedrijven een waardeverandering van meer dan € 22.000 betreft, waarmee het beeld ontkracht wordt dat het vooral om geringe waarde-aanpassingen zou gaan.

### VNG

Ook de VNG is van mening dat het WODC-onderzoek niet alle bestaande vragen beantwoordt. Zo zou het onderzoek onvoldoende inzicht bieden in de werkwijze van NCNP-bedrijven. De VNG laat daarom een onderzoek uitvoeren naar deze werkwijze en de verhouding tussen vermoedelijk gemaakte kosten en proceskostenvergoedingen.<sup>21</sup> Op basis van een analyse van de inhoud van bezwaarschriften en de ingeschatte tijdsbesteding bij hoorzittingen concluderen de onderzoekers dat de geschatte kosten per bezwaar structureel zijn gedaald sinds het Bpb in 1995 in werking is getreden en inmiddels niet meer in verhouding staan tot de hoogte van de uitgekeerde proceskostenvergoedingen. Daarnaast concluderen de onderzoekers dat het forfaitaire vergoedingensysteem perverse prikkels bevat die de geleverde inspanning per ingediend bezwaar waarschijnlijk beperken.

### VRLB

Een deel van de NCNP-bedrijven<sup>22</sup> heeft zich per 1 november 2021 verenigd in de Vereniging Rechtsbescherming Lokale Belastingen (VRLB). Vooruitlopend daarop is een *position paper* verschenen, waarin ook een reactie op het WODC-rapport is opgenomen. Men beoordeelt het rapport als objectief, neutraal en waarheidsgetrouw en wijst op het feit dat bij het onderzoek vanuit de rechtspraak een genuanceerd verhaal is opgetekend. De VRLB is van mening dat bij vervolgonderzoek ook het functioneren van de overheidsinstanties bij de waardering van objecten en bij de afhandeling van bezwaren meegenomen moet worden.

### Aanvullende reactie minister

Op 30 september 2022 is de minister met een aanvullende reactie gekomen die in de brief van 12 februari 2021 was toegezegd. Op het gebied van de WOZ worden hierbij de opbrengsten tot dan toe van het traject met partijen uit het werkveld meegenomen. In de reactie klinkt de kritiek op het WODC-rapport dat daarin veel waarde wordt gehecht aan het perspectief van de rechters, terwijl die geen zicht hebben op bezwaarprocedures en daarmee niet de werkwijze van NCNP-bedrijven in die fase kunnen beoordelen. Dit is in lijn met een constatering in het onderzoek dat eerder voor de VNG is uitgevoerd.

Vervolgens geeft het kabinet zijn mening dat het als kernprobleem ziet dat de WOZ-waarde één waarde betreft, terwijl het in werkelijkheid een schatting is waarbij dus ook een bandbreedte aangehouden zou moeten worden. Het kabinet wil kijken naar mogelijkheden om deze wettelijke systematiek aan te passen.

<sup>21</sup> COELO, *De hoogte en de structuur van de kostenvergoeding voor bedrijven die helpen bij het maken van bezwaar tegen WOZ-beschikkingen*, november 2021, COELO-rapport 21-5.

<sup>22</sup> Momenteel gaat het om negen bedrijven die gezamenlijk meer dan 90% van de markt bedienen.



Over de verbetering van de doelmatigheid van processen rondom de waardering van woningen en de kwaliteit van die waarderingen, is in diverse stakeholderbijeenkomsten gesproken. Op basis hiervan presenteert het kabinet drie verbeterpunten die worden opgepakt. Ten eerste zal door gemeenten en uitvoeringsorganisaties worden gewerkt aan transparantie en vertrouwen door burgers meer te betrekken bij en beter te informeren over de totstandkoming van de WOZ-waarde van woningen. Hiervoor zal onder meer een verantwoordingsdocument in gebruik worden genomen. Een tweede actiepunten is dat gekeken wordt naar de inzet op informeel contact met burgers bij een (mogelijk) onjuiste WOZ-waardering. Als voorafgaand aan een mogelijk bezwaartraject overleg kan plaatsvinden over mogelijk verkeerde objectkenmerken, kan dit het aantal formele bezwaren verminderen. Er wordt toegezegd dat het kabinet gaat verkennen of hier een wettelijke basis voor moet worden opgenomen. Ten derde wordt gewezen op de grote administratieve belasting die gemeenten ervaren als gevolg van de grote stroom bezwaren. Om deze belasting te verminderen zijn al diverse initiatieven ontpleoid, zowel door gemeenten zelf als door de gemeenten in samenwerking met de VRLB. Het kabinet spreekt zijn waardering hiervoor uit en er worden op dit punt geen nadere actiepunten benoemd.

In de reactie wordt vervolgens apart ingegaan op het onderwerp proceskostenvergoedingen. Ten eerste constateert het kabinet dat een volledig inzicht in de verhouding tussen de verstrekte vergoedingen en de daarvoor geleverde inspanning onvoldoende beschikbaar is, ook na de onderzoeken door het WODC en het COELO. Daarvoor wordt het onderhavige onderzoek aangekondigd, waarbij ook de verhouding tussen de werkzaamheden van professioneel gemachtigden, waaronder NCNP-bedrijven, en de hoogte van de proceskostenvergoedingen aan bod zou moeten komen.

Tot slot gaat het kabinet ook nog kort in op de ontwikkelingen ten aanzien van Bpm. Daarbij gaat het specifiek om een rapport van de stichting NIVRE waarin twee methoden worden voorgesteld voor het berekenen van waardevermindering bij voertuigen indien sprake is van schade. Deze voorstellen zullen worden meegenomen bij verdere beleidsontwikkeling over de parallelimport.

### **Vervolgreactie uitvoeringsorganisaties WOZ**

Op 3 maart 2023 stuurt een groep van vijftien belastinguitvoeringsorganisaties een brief aan de Staatssecretaris van Financiën.<sup>23</sup> Naar aanleiding van wederom een grote instroom van bezwaren tegen WOZ-beschikkingen, en wijzend op grootschalige reclamecampagnes (“voor miljoenen euro’s”), vragen zij bij herhaling aandacht voor hun positie (“Het punt waarop het WOZ-systeem vastloopt is nu dicht genaderd”).<sup>24</sup> De organisaties roepen de staatssecretaris op om niet langer informatie te verzamelen en zo snel mogelijk in te grijpen in de wet- en regelgeving. Daarnaast doen ze een oproep om een plan op te zetten om ondersteuning te bieden aan gemeenten en belastinguitvoeringsorganisaties, die “door de enorme golf aan bezwaren niet langer in staat zijn om hun dienstverlening op peil te houden”.

### **Aanvullend plan van aanpak**

In reactie op onder meer de bovenstaande brandbrief stuurt de staatssecretaris op 23 maart 2023 een brief naar de Tweede Kamer waarin aanvullende maatregelen in een plan van aanpak worden aangekondigd.<sup>25</sup> De staatssecretaris stelt dat eerder aangekondigde acties (waar het onderhavige onderzoek deel van uitmaakt) blijven doorlopen, maar dat hij tegelijkertijd

<sup>23</sup> Zie <https://www.bs-ob.nl/nieuwsartikel/brief-woz>.

<sup>24</sup> Zie ook G.G.J Schipper, ‘Gemeenten reageren positief op voorstellen Belastingplan 2024’, *Belastingblad* 2023/351.

<sup>25</sup> Kamerstukken II 2022/23, 29 279, nr. 776.

de noodzaak ervaart versneld maatregelen te nemen. Het plan van aanpak bestaat uit een zestal maatregelen ten aanzien van WOZ en Bpm:

1. Standaard uitbetalen van de vergoedingen voor de WOZ en de Bpm aan de belanghebbende.
2. Een apart regime voor het recht op een proceskostenvergoeding voor de WOZ en de Bpm.
3. Geen toekenning van proceskostenvergoeding ingeval de WOZ-waarde of de Bpm-waarde slechts licht wordt bijgesteld.
4. Verplicht informeel traject voor de WOZ.
5. Intensiveren van de handhavingsstrategie bij de zogenoemde parallelimport van motorrijtuigen.
6. Niet langer uitkeren van de vergoeding van immateriële schade bij de WOZ en Bpm.

## 2.4 Wetsvoorstel Wet herwaardering proceskostenvergoedingen WOZ en bpm

Een aantal van de in het plan van aanpak genoemde maatregelen wordt vervolgens in een wetsvoorstel opgenomen dat op 27 oktober 2023 wordt aangenomen door de Tweede Kamer. De maatregelen 1, 2 en 6 zijn uitgewerkt, en hebben als volgt vorm gekregen:

1. Vergoedingen mogen uitsluitend worden uitbetaald op een bankrekening die staat op naam van de belanghebbende zelf. Vorderingen tot uitbetaling mogen niet worden overgedragen
2. De vergoeding in de bezwaarfase wordt vermenigvuldigd met 0,25 als de beschikking (deels) wordt herroepen.
3. De vergoeding in de fase van beroep, hoger beroep of cassatie wordt vermenigvuldigd met 0,25 als de beschikking (deels) wordt vernietigd of gewijzigd en vermenigvuldigd met 0,10 in de overige gevallen.
4. De vergoeding voor immateriële schade in WOZ- en Bpm-zaken wordt beperkt tot € 50 per half jaar (was € 500) waarmee de redelijke termijn voor de afhandeling is overschreden.

De plenaire behandeling van dit voorstel en de andere wetsvoorstellen van het Pakket Belastingplan 2024 c.a. vond in de Eerste Kamer plaats op 11 en 12 december 2023. Een derde termijn vond plaats op 19 december 2023. De Eerste Kamer nam het voorstel op 19 december 2023 aan, waarbij inwerkingtreding per 1 januari 2024 werd aangekondigd.

## 2.5 Ontwikkelingen ten aanzien van proceskostenvergoeding bij de Wahv

Tijdens het hier beschreven traject is lange tijd alleen aandacht geschonken aan NCNP-bedrijven die ondersteuning bieden bij WOZ en Bpm. In het maatschappelijk en politiek debat waren deze rechtsgebieden met name onderwerp van gesprek. In april 2023 wordt de aandacht ook gericht op rechtshulpverlening bij de Wet administratiefrechtelijke handhaving

verkeersvoorschriften, door middel van Kamervragen van het lid Van Nispen. De beantwoording komt er kort gezegd op neer dat de minister voor Rechtsbescherming de signalen kent dat ook door bezwaren in dit rechtsgebied de rechtspraak in sterke mate belast wordt, en dat de proceskostenvergoedingen (net als bij WOZ en Bpm) niet in lijn lijken te zijn met de ingeschatte inspanningen door de NCNP-bedrijven.

Hoewel de markt voor rechtshulpverleners in dit rechtsgebied geen vereniging of vertegenwoordiging kent, is wel een bijdrage van een eigenaar van een grote marktspeeler gepubliceerd in het Belastingblad.<sup>26</sup> Deze wijst op het principiële belang van toegang tot rechtsbescherming, en de functies die proceskostenvergoeding maar ook immateriële schadevergoeding in het rechtsbestel vervullen. Hij wijst op de zeeffunctie van rechtshulpverleners en het beoogde indirecte effect van de procedures op de kwaliteit van taakuitvoering door de overheid.

Bij behandeling van het bovengenoemde wetsvoorstel voor de wijziging van proceskostenvergoeding bij WOZ en Bpm-zaken in de Tweede Kamer, is bij amendement besloten om deze wetswijziging ook van toepassing te laten worden op afhandeling van (administratieve) beroepen in Wahv-zaken.<sup>27</sup> Tijdens de vergadering van de Eerste Kamer op 19 december 2023 is door de Boer Burger Beweging een motie ingediend waar de regering wordt verzocht vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid, proportionaliteit en uitvoerbaarheid, het betreffende amendement inzake de proceskostenvergoedingen voor verkeersboetes niet in werking te laten treden, het daarover ingestelde WODC-onderzoek<sup>28</sup> af te wachten en hierover overleg te voeren met de sector. Deze motie is verworpen. De genoemde wijzigingen gelden per 1 januari 2024 daarom ook voor Wahv-zaken.

## 2.6 Reacties in de literatuur

### 2.6.1 Reacties op de ontwikkeling ten aanzien van de NCNP-praktijk

Uit de literatuur komt het algemeen beeld naar voren dat het systeem van proceskostenvergoeding mogelijk perverse prikkels bevat, waaraan bedrijven een verdienmodel kunnen ontleenen.<sup>29</sup> Volgens sommige auteurs sturen NCNP-bureaus erop aan bezwaar- of beroepsproces zo stroperig en moeizaam mogelijk te laten verlopen. Dit doen zij door zo veel mogelijk standaardzaken aanhangig te maken, daar zo min mogelijk tijd aan te besteden en te zorgen dat het de behandelaar en de rechter zo veel mogelijk tijd kost.<sup>30</sup> Daarnaast betreft het een relatief jonge markt waar sprake is van een gebrek aan regulering. Hierdoor kunnen NCNP-bureaus bestaan die werkwijzen hanteren die niet het belang van hun cliënten vooropstellen en ook niet de benodigde deskundigheid bezitten.<sup>31</sup> Tegelijkertijd wordt ook aangekaart dat de NCNP-markt zich doorontwikkelt. Als voorbeeld wordt de oprichting van de Vereniging Rechtsbescherming Lokale Belastingen genoemd.<sup>32</sup>

<sup>26</sup> N.G.A Voorbach, 'Waarom NCNP-bureaus belangrijk zijn voor het rechtssysteem: wie zijn billen brandt, moet op de blaren zitten', *Belastingblad* 2023/193, 17 mei 2023.

<sup>27</sup> *Kamerstukken II*, 36 427, nr. 7.

<sup>28</sup> Hiermee wordt bedoeld op het onderhavige onderzoek.

<sup>29</sup> *Commentaar in V-N 2022/53.17 bij HR 25 november 2022, ECLI:NL:HR:2022:1741.*

<sup>30</sup> B.J.G.L Jeager, De problemen met no cure no pay-bureaus, <https://www.jaeger.nl/de-problemen-met-no-cure-no-pay-bureaus>, 28 augustus 2023.

<sup>31</sup> Column van L. Stevens in het *Financieel Dagblad* van 28 juni 2022.

<sup>32</sup> T.J. Koopman, 'De praktische Blik', *WFR* 2022.234, 22 december 2022.

### 2.6.2 Reacties op het voorgestelde plan van aanpak en het wetsvoorstel

De reacties in de literatuur op het plan van aanpak en het latere wetsvoorstel zijn overwegend positief. Wel wordt de kanttekening geplaatst dat het gebruik van NCNP-bureaus op zichzelf geen probleem is. Te veel of enkel inzetten op beperking van de proceskostenvergoeding wordt gezien als een te grote inbreuk op de toegang tot het recht van belanghebbenden. Mogelijke oplossingen kunnen ook worden gezocht in de aanpassing van onderliggende wet- en regelgeving. Hierdoor kan de werkwijze van de overheid van hogere kwaliteit en transparanter worden.<sup>33</sup> Daarnaast kan ook gezocht worden in de richting van nieuwe instituten of initiatieven zoals een wettelijke regeling voor rechtshulpverleners in het (fiscale) bestuursrecht of een (verplichte) registerstatus, bijvoorbeeld bij de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs.<sup>34 35</sup>

Meerdere auteurs zetten vraagtekens bij het mogelijke leereffect van de maatregel om de vergoedingen rechtstreeks uit te keren aan de belanghebbende en menen dat de maatregel gemakkelijk omzeild kan worden door een contractuele afspraak tussen een NCNP-bureau en belanghebbende.<sup>36</sup> Als mogelijke juridische oplossing voor de contractuele afspraken wordt art. 3:83 BW genoemd. Op grond van dit artikel zijn vorderingsrechten overdraagbaar, tenzij de wet of de aard van het recht zich tegen een overdracht verzet.<sup>37</sup> Het opnemen van verbod op de overdraagbaarheid kan dus een oplossing bieden.<sup>38</sup>

Ten aanzien van het aparte proceskostenvergoedingenregime voor WOZ- en Bpm-zaken wijzen auteurs op het arrest van de Hoge Raad van 27 mei 2022, ECLI:NL:HR:2022:752. In dit arrest oordeelt de Hoge Raad dat de lagere proceskostenvergoeding voor WOZ- en Bpm-zaken in de beroepsfase in strijd is met het gelijkheidsbeginsel.<sup>39</sup> De auteurs hebben zich nog niet uitgelaten of zij van mening zijn of de differentiatie die nu in de wet is geregeld, in hun ogen voldoende onderbouwd is. Wel stellen ze dat het denkbaar is dat een wijziging van de wegingsfactor soelaas biedt, nu de wijziging niet zit in het tarief, maar in de wegingsfactor.<sup>40</sup>

Er zijn ook kritischer geluiden. Zo wordt het belang van goede rechtsbescherming binnen de WOZ aangekaart, nu belanghebbenden aan hoge eisen moeten voldoen als zij een andere WOZ-waarde moeten bewijzen.<sup>41</sup> Ook wijst men op het belang van rechtsbescherming op grond van het NCNP-model bij kleinere (financiële) belangen. Procederen op een andere wijze is dan al snel onbetaalbaar.<sup>42</sup> De doorgevoerde regeling wordt omschreven als een paardenmiddel dat geen recht doet aan gewone burgers die met behulp van een professionele rechtshulpverlener terecht klagen dat het bestreden besluit gebreken kent.<sup>43</sup>

Auteurs uit het NCNP-werkveld geven aan dat het wetsvoorstel juist leidt tot meer geautomatiseerde bezwaar- en beroepsschriften. Ook zal er minder tijd zijn om bezwaren op hun

<sup>33</sup> E. Poelmann, 'Aanpak no cure, no pay', *WFR* 2023/144.

<sup>34</sup> De NOB is de beroepsvereniging van belastingadviseurs in Nederland. Zij behartigen de gemeenschappelijke belangen van leden en bevorderen een kwalitatief hoogwaardige beroepsuitoefening.

<sup>35</sup> T.J. Koopman, 'De praktische Blik', *WFR* 2022.234, 22 december 2022.

<sup>36</sup> R. van den Berg, 'De schriftelijke hoorzitting', *V-N* 2023/32.0 en E. Poelmann, 'Aanpak no cure, no pay', *WFR* 2023/144.

<sup>37</sup> E.D. Postema, 'Plan van aanpak no-cure-no-pay problematiek WOZ en Bpm', *NTFR* 2023/495.

<sup>38</sup> De wetgever heeft ook een dergelijk verbod opgenomen. Zie artikelen Artikel 30a lid 5 WOZ, artikel 19a lid 5 Wet Bpm en artikel 13a lid 4 WAHV.

<sup>39</sup> R. van den Berg, 'De schriftelijke hoorzitting', *V-N* 2023/32.0 en E. Poelmann, 'Aanpak no cure, no pay', *WFR* 2023/144 en L. Hendriks in *NLFiscaal* 2023/0809.

<sup>40</sup> E.D. Postema, 'Plan van aanpak no-cure-no-pay problematiek WOZ en Bpm', *NTFR* 2023/495.

<sup>41</sup> F.R. Herreveld, 'Knibbel knabbel knuisje, wie knabbelt er aan mijn rechtshulp?', *TFB* 2023/15.

<sup>42</sup> B.J.G.L. Jaeger, 'De problemen met no cure no pay-bureaus', <https://www.jaeger.nl/de-problemen-met-no-cure-no-pay-bureaus>, 28 augustus 2023.

<sup>43</sup> B. J. van Etekoven, 'De 'Wet herwaardering proceskostenvergoedingen WOZ en bpm', *NJB* 2024/377, februari 2024.

slagingskans te beoordelen. Zij verwachten dat gemeenten en rechters in grote aantallen geconfronteerd gaan worden met grote hoeveelheden algemene argumenten.<sup>44</sup>

### 2.6.3 Eventuele andere oplossingen

#### Correcte besluiten en waardevaststelling

Meerdere auteurs wijzen erop dat NCNP-bureaus hun bestaansrecht ontleen aan het laten corrigeren van besluiten. Indien goed gemotiveerde, rechtmatige besluiten worden genomen bestaat er geen markt voor NCNP-bureaus.<sup>45</sup> Deze auteurs stellen dat de wijze waarop wordt getaxeerd tot onjuiste waardevaststellingen leidt. Zij suggereren te komen tot aanpassing van het systeem van de waardevaststelling.<sup>46</sup>

#### Ruimte bij bepalen wegingsfactor

Een ander voorstel is het aan het bestuursorgaan en de bestuursrechter zelf te laten om te bepalen of een factor van 0,5 of 1 moet worden toegepast. Hierbij moet de wetgever richtlijnen meegeven wanneer er sprake is van welke wegingsfactor, zodat er een ruimere toepassing kan worden gegeven aan artikel 2 lid 3 Bpb. Het idee is dat dit bijdraagt aan een kwaliteitsverbetering van de markt, omdat er sprake is van een prikkel om een verbeterslag te maken.<sup>47</sup> De volgende voorbeelden van richtlijnen worden gegeven:

- is het stuk identiek of zeer vergelijkbaar met eerder ingediende geschriften;
- is het stuk (zeer) algemeen van aard, zonder enige bewijsvoering of onderbouwing in de vorm van jurisprudentie;
- is er al dan niet marktonderzoek of fotomateriaal toegevoegd;
- wordt in het stuk inhoudelijk gereageerd op stellingen van het bestuursorgaan;
- wordt in het stuk een deugdelijke onderbouwing gegeven van de voorgestelde waardeverlaging.

#### Verruimen veroordeling proceskosten wederpartij

Een andere aangehaalde oplossing is de herinvoering van het eigen beursje, zoals eerder neergelegd in artikel 58 Rv.

*“De advocaten, procureurs en deurwaarders, die zich in hunne bedieningen te buiten mochten gaan, en alle diegenen, welke de belangen van het beheer dat hun is toevertrouwd verwaarlozen, zullen persoonlijk en uit hunne eigene beurs geheel of gedeeltelijk in de kosten verwezen mogen worden, en zelfs tot vergoeding van schaden en interessen, zoo daartoe gronden zijn, zonder die op hunne principalen te kunnen verhalen.”*

Dit artikel hield in dat gemachtigden – en dus niet de belanghebbende – veroordeeld konden worden tot vergoeding van de proceskosten van de wederpartij. Indien dit wordt gecombineerd met een verruiming van de kostensoorten en de gevallen waarbij een veroordeling in

<sup>44</sup> R. Van Middelaar, ‘De WOZ-factor: praktische gevolgen en juridische onzekerheid’, *Belastingblad* 2023/350 en Voorbach, N.G.A. (2023), ‘Waarom NCNP-bureaus belangrijk zijn voor het rechtssysteem: wie zijn billen brandt, moet op de blaren zitten’, *Belastingblad* 2023/193, 17 mei 2023.

<sup>45</sup> B.J.G.L. Jaeger, De problemen met no cure no pay-bureaus, <https://www.jaeger.nl/de-problemen-met-no-cure-no-pay-bureaus>, 28 augustus 2023.

<sup>46</sup> S. Bosma, ‘Een afzonderlijk besluit proceskosten WOZ-zaken? Niet doen!’, *WFR* 2013/1346, 12 november 2013, A. Abdirizak, ‘No-cure-no-pay in WOZ-procedures: strategieën en proceskosten’, *NTR* 2019/341A, 2019 en E. Poelmann, ‘Aanpak no cure, no pay’, *WFR* 2023/144.

<sup>47</sup> R. van Middelaar, ‘De WOZ-factor: Praktische gevolgen en juridische onzekerheid’, *Belastingblad* 2023/350, 4 oktober 2023.

de kosten van het bestuursorgaan kunnen worden opgelegd aan een gemachtigde, kan dit leiden tot een vermindering van het aantal nieuwe zaken.<sup>48</sup>

### **Loslaten koppeling inschakeling beroepsmatige gemachtigde**

Een andere genoemde oplossing is ook een proceskostenvergoeding toe te kennen als een belanghebbende zelf, zonder een beroepsmatige derde, procedeed. Dit kan ertoe leiden dat men er vaker voor kiest zelf te procederen, omdat bij een gewonnen zaak tegenover de opoffering van vrije tijd een proceskostenvergoeding staat.<sup>49</sup>

## **2.7 Conclusies**

De document- en literatuurstudie was erop gericht inzicht te krijgen in de onderdelen van het bestuursrecht waar mogelijk sprake is van oneigenlijk gebruik. Na een uitgebreide analyse bleek dat literatuur over oneigenlijk gebruik zich beperkt tot de reeds eerder bekende rechtsgebieden van de WOZ, Bpm, parkeerbelastingen en de Wahv.

De uitgevoerde studie laat zien dat er meerdere onderzoeken zijn gedaan naar de werkwijze en het verdienmodel van NCNP-bureaus binnen de genoemde rechtsgebieden en dat de discussie over oneigenlijk gebruik al een geruime tijd wordt gevoerd. Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in het wetsvoorstel Wet herwaardering proceskostenvergoedingen WOZ en Bpm. Bij behandeling van dit wetsvoorstel is bij amendement besloten om deze wetwijziging ook van toepassing te laten worden op afhandeling van (administratieve) beroepen in Wahv-zaken. Het wetsvoorstel is aangeven en in werking getreden per 1 januari 2024. De belangrijkste wijzigingen als gevolg van deze wet zijn:

1. Vergoedingen mogen uitsluitend worden uitbetaald op een bankrekening die staat op naam van de belanghebbende zelf. Vorderingen tot uitbetaling mogen niet worden overgedragen
2. De vergoeding in de bezwaarfase wordt vermenigvuldigd met 0,25 als de beschikking (deels) wordt herroepen.
3. De vergoeding in de fase van (administratief) beroep, hoger beroep of cassatie wordt vermenigvuldigd met 0,25 als de beschikking (deels) wordt vernietigd of gewijzigd en vermenigvuldigd met 0,10 in de overige gevallen.
4. De vergoeding voor immateriële schade in WOZ- en Bpm-zaken wordt beperkt tot € 50 per half jaar (was € 500) waarmee de redelijke termijn voor de afhandeling is overschreden.

De reacties op de (voorgenomen) wetwijziging zijn overwegend positief. Auteurs verwachten dat de maatregelen oneigenlijk gebruik zullen tegengaan, maar dat het van belang is dat belanghebbende toegang behouden tot rechtsbescherming. Auteurs uit het NCNP-werkveld geven aan dat het wetsvoorstel juist leidt tot meer geautomatiseerde bezwaar- en beroepsschriften. Zij verwachten dat gemeenten en rechters in grote aantallen geconfronteerd gaan worden met grote hoeveelheden algemene argumenten.

<sup>48</sup> B.J.G.L. Jaeger, De problemen met no cure no pay-bureaus, <https://www.jaeger.nl/de-problemen-met-no-cure-no-pay-bureaus>, 28 augustus 2023.

<sup>49</sup> Idem.

## 3 Jurisprudentie

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk werpen we een blik op jurisprudentie over mogelijk oneigenlijk gebruik. We kijken niet alleen naar proceskostenvergoedingen op grond van art. 8:75 Awb, maar ook naar de mogelijkheid van het verkrijgen van immateriële schadevergoeding als de duur van procedures de redelijke termijn overschrijdt.

In de jurisprudentie zijn drie thema's dominant.<sup>50</sup> Het *eerste* thema betreft onregelmatigheden in het procedeedrag van gemachtigden (zoals: niet zelf een beroepschrift schrijven, voor iemand procederen terwijl onzeker is of de betrokkene de gemachtigde wel heeft gemachtigd) met gevolgen voor de toekenning van vergoedingen. Het *tweede* thema betreft de vraag of het procedeedrag van (de gemachtigde van) de appellerende burger als misbruik van procesrecht moet worden gekwalificeerd, omdat het instellen van beroep wordt gebruikt voor het genereren van beroepsprocedures om vergoedingen te innen, en met als consequentie dat het beroep niet-ontvankelijk is en geen aanspraak bestaat op enige vergoeding. Het *derde* thema betreft de vraag wanneer er voor de rechter aanleiding is gebruik te maken van zijn bevoegdheid het bedrag van de toe te kennen proceskostenvergoeding of immateriële schadevergoeding te verminderen.

Paragraaf 2 gaat in op de wijze waarop de rechter gebruik maakt van diens bevoegdheden om het bedrag van de toe te kennen proceskostenvergoeding of immateriële schadevergoeding te verminderen. In paragraaf 3 wordt ingegaan op misbruik van procesrecht. In paragraaf 4 behandelen we onregelmatigheden in het procedeedrag van gemachtigden. Paragraaf 5 bevat enkele concluderende opmerkingen.

### 3.2 Vermindering van het bedrag van toegekende proceskosten

---

<sup>50</sup> De literatuur over jurisprudentie over mogelijk oneigenlijk gebruik van bestuursrechtelijke procedures om proceskostenvergoedingen te innen en immateriële schadevergoeding te verkrijgen is overvloedig. Bij het schrijven van dit hoofdstuk hebben we vooral veel gehad aan: E.J.M. Bohnen, 'De proceskostenvergoeding en de immateriële schadevergoeding: van nevenvorderingen tot hoofdzaak Een overzicht van jurisprudentie van feitenrechters', *Tijdschrift voor formeel belastingrecht* 2024/1, p. 33-42.

### 3.2.1 Inleiding

#### Proceskostenvergoedingen

De bevoegdheid van de bestuursrechter om proceskostenvergoeding toe te kennen is geregeld in art. 8:75 Awb en in het op die bepaling gebaseerde Bpb.

Art. 8:75 Awb lid 1 luidt als volgt.

De bestuursrechter is bij uitsluiting bevoegd een partij te veroordelen in de kosten die een andere partij in verband met de behandeling van het beroep bij de bestuursrechter, en van het bezwaar of van het administratief beroep redelijkerwijs heeft moeten maken. (...) Een natuurlijke persoon kan slechts in de kosten worden veroordeeld in geval van kennelijk onredelijk gebruik van procesrecht. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de kosten waarop een veroordeling als bedoeld in de eerste volzin uitsluitend betrekking kan hebben en over de wijze waarop bij de uitspraak het bedrag van de kosten wordt vastgesteld. (...)

De voor dit onderzoek belangrijkste bepaling(en) van het Bpb zijn art. 1 en art. 2. Ze luiden voor zover van belang, als volgt.

#### Artikel 1

1. Een veroordeling in de kosten als bedoeld in artikel 8:75 onderscheidenlijk een vergoeding van de kosten als bedoeld in artikel 7:15, tweede lid, of 7:28, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht kan uitsluitend betrekking hebben op:

a. kosten van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand  
(...)

#### Artikel 2

1. Het bedrag van de kosten wordt bij de uitspraak, onderscheidenlijk de beslissing op het bezwaar of het administratief beroep als volgt vastgesteld:

(a) ten aanzien van de kosten, bedoeld in artikel 1, onderdeel a: overeenkomstig het in de bijlage opgenomen tarief;  
(...)

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 bestuursrechter is ingetrokken omdat gedeeltelijk aan de indiener van het beroep schrift is tegemoetgekomen.

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

De hoogte van de toegekende proceskostenvergoeding hangt af van (i) het forfaitaire bedrag per proceehandeling/punt, (ii) de toegepaste wegingsfactoren, die inhouden dat afhankelijk van de zaak het bedrag per punt lager of hoger is, en van (iii) de vraag of gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheden die het Bpb biedt om de vergoeding lager of hoger vast te stellen.

#### Immateriële schadevergoeding

Sinds 2011 gaat de Hoge Raad ervan uit dat de rechtszekerheid als algemeen rechtsbeginsel dat mede ten grondslag ligt aan art. 6 EVRM, vereist dat geschillen binnen een redelijke termijn worden beslecht. Is dat niet het geval, dan heeft de rechtzoekende recht op immateriële



schadevergoeding vanwege de door hem of haar ervaren spanning of frustratie.<sup>51</sup> Op grond van een forfaitair systeem bestaat recht op schadevergoeding van € 500 per half jaar overschrijding van de redelijke termijn, tenzij sprake is van een te gering financieel belang.<sup>52</sup> In de Wet herwaardering proceskostenvergoedingen WOZ en bpm die per 1 januari 2024 in werking is getreden, is de immateriële schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn in WOZ- en Bpm-zaken wettelijk vastgesteld € 50 per half jaar waarmee die termijn is overschreden, tenzij sprake is van bijzondere omstandigheden.

### Indeling van deze paragraaf

In het vervolg van deze paragraaf gaan we eerst in op drie aspecten van de proceskostenvergoeding, het bedrag per proceshandeling/punt (par. 3.2.2), de wegingsfactoren (par. 3.2.3) en de vraag of gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheid om de vergoeding lager of hoger vast te stellen (par. 3.2.4). Daarna gaan we in op de immateriële schadevergoeding (par. 3.2.5).

#### 3.2.2 Bedrag per punt

Art. 2 Bpb bevat de maatstaven voor de hoogte van de vergoeding van alle ingevolge art. 1 Bpb voor vergoeding in aanmerking komende proceskosten. Voor de kosten van professionele rechtsbijstand geldt een forfaitair tarief, dat in de bijlage bij het Bpb is uitgewerkt. Met ingang van 1 juli 2021 maakt het Bpb voor de proceskostenvergoeding in de procedure voor de rechter onderscheid tussen procedures inzake WOZ-zaken en (bepaalde) procedures inzake de Wet bpm (€ 541 per toegekend punt) en alle overige procedures (€ 759 per punt). In zijn arrest van 27 mei 2022,<sup>53</sup> heeft de Hoge Raad echter beslist dat dit onderscheid in strijd is met art. 1 Grondwet. Dit betekent dat ook in WOZ- en Bpm-procedures de hogere waarde per punt dient te worden toegekend.

#### 3.2.3 Wegingsfactoren

In een uitspraak van 11 november 2021<sup>54</sup> formuleert het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden een algemeen richtsnoer over de te hanteren wegingsfactor per punt bij de toekenning van proceskosten. Voorop staat dat in beginsel een wegingsfactor van 1 wordt gehanteerd. Het Hof omschrijft in de overzichtsuitspraak de omstandigheden/gevallen waarin het in het algemeen een lichter of juist een zwaarder gewicht aan een zaak toekent, waarbij wordt opgemerkt dat altijd – in afwijking van het algemene kader – een hogere dan wel lagere factor aangewezen kan zijn, afhankelijk van de aard en complexiteit van de door de rechtshulpverlener verrichte werkzaamheden. Van belang is immers dat het gewicht van een zaak in overeenstemming dient te zijn met de bewerkelijkheid en de gecompliceerdheid ervan en daarmee met de werkbelasting van de rechtshulpverlener, en met het belang dat met de zaak is gemoeid.<sup>55</sup> De beoordeling van het gewicht van de zaak is in beginsel niet afhankelijk van de mate waarin grieven gegrond worden bevonden. Dit laat onverlet dat de inhoud van de grieven relevant kan zijn bij de beoordeling van het gewicht van een zaak. Indien een geschil in essentie om een kwestie van ondergeschikt belang gaat, maar daarnaast kennelijk ongegronde grieven worden aangevoerd, kan een lagere wegingsfactor dan 1 zijn aangewezen, aldus het Hof.

<sup>51</sup> HR 10 juni 2011, ECLI:NL:HR:2011:B05046.

<sup>52</sup> Zie met name: HR 19 februari 2016, ECLI:NL:HR:2016:252.

<sup>53</sup> HR 27 mei 2022, ECLI:NL:HR:2022:752.

<sup>54</sup> Hof Arnhem-Leeuwarden 11 november 2021, ECLI:NL:GHARL:2021:10307.

<sup>55</sup> HR 23 september 2011, ECLI:NL:HR:2011:BT2293 en HR 9 september 2022, ECLI:NL:HR:2022:1162.

*Gewicht zeer licht (wegingsfactor 0,25)*

De wegingsfactor *zeer licht* is ingevolge het richtsnoer voorbehouden aan geschillen die inhoudelijk niet gaan over het ter discussie staande besluit en waarbij de procedure draait om eenvoudig te herkennen fouten in het besluit. Het Hof noemt als voorbeeld evidente tel- en rekenfouten en daarmee gelijk te stellen misslagen, bijvoorbeeld in de berekening van de heffingsgrondslag of van de proceskostenvergoeding.<sup>56</sup> Ook indien het hoger beroep enkel slaagt omdat de belanghebbende recht heeft op vergoeding van wettelijke rente over de door de rechtbank toegekende vergoeding wegens immateriële schade, proceskosten, griffierecht en/of dwangsom, geldt de categorie zeer licht.

*Gewicht licht (wegingsfactor 0,5)*

Allereerst bestaat aanleiding voor het toekennen van een lichter gewicht per punt, als het geschil gaat over iets anders dan de materiële rechtmatigheid van het primaire besluit waartegen rechtsmiddelen zijn aangewend. Voorbeelden: het geschil is beperkt tot het antwoord op de vraag of de hoorplicht in bezwaar is geschonden, een dwangsom is verschuldigd, de hoogte van de eerdere proceskostenvergoeding is juist (met uitzondering van evidente tel- en rekenfouten), het beroep is evident ten onrechte niet-ontvankelijk verklaard, de uitspraak van de rechter was tijdig. Ook indien uitsluitend recht op een proceskostenvergoeding bestaat wegens een aan de belanghebbende toe te kennen vergoeding voor immateriële schade wegens overschrijding van de redelijke termijn, wordt de wegingsfactor licht toegepast.<sup>57</sup>

Interessant is dat daarnaast in alle zaken over parkeerbelasting wordt uitgegaan van een licht gewicht. Kennelijk wordt de bewerkelijkheid en gecompliceerdheid van de zaak en de daarmee samenhangende werkbelasting van de rechtshulpverlener altijd relatief gering geacht. Dat geldt ook voor andere zaken waarbij de inzet van het geschil een zeer gering financieel belang betreft (€ 15).<sup>58</sup> Noemenswaardig is dat waarderingsgeschillen ingevolge de WOZ hier niet onder vallen, ook al is het daarmee gemoeide financiële belang in veel gevallen gering. Een reden voor die uitzondering geeft het Hof niet.

Naast de hierboven genoemde gevallen, kan – in het algemeen – een lager gewicht dan 1 aan een zaak worden toegekend als die voor de rechtshulpverlener slechts eenvoudige en beperkte werkzaamheden van beperkte duur met zich meebrengen. Als voorbeeld wordt genoemd, zaken die gebruikersheffingen betreffen en waarin de aanslag wordt vernietigd omdat de belanghebbende geen gebruiker is. Om de aanslag te bestrijden kan de rechtshulpverlener er mee volstaan aan te voeren dat de belanghebbende geen gebruiker is.

*Gewicht zwaar en zeer zwaar (wegingsfactor 1,5 of 2)*

Bij zaken die zich duidelijk onderscheiden in belang en in complexiteit en aard van de door de rechtshulpverlener verrichte werkzaamheden, wordt de wegingsfactor 1,5 toegepast. Het Hof noemt als voorbeeld zaken waar meerdere WOZ-beschikkingen in één biljet zijn opgenomen en waarin de aan die waarderingsgronden liggende feiten en omstandigheden zodanig verschillen dat ze een afzonderlijke behandeling vergen en daarmee de werkzaamheden van de rechtshulpverlener meer dan gemiddeld complex maken.<sup>59</sup> In uitzonderlijke gevallen kan als wegingsfactor voor het gewicht van de zaak 2 worden toegepast. Dit kan het geval zijn in

<sup>56</sup> Bij dit laatste kan onder meer worden gedacht aan de toepassing van een onjuist tarief per punt, het abusievelijk niet meetellen van een toegekende vergoeding van een deskundigenrapport of het ten onrechte niet vermeerderen van de vergoeding voor een deskundigenrapport met BTW.

<sup>57</sup> HR 20 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:660.

<sup>58</sup> HR 24 februari 2017, ECLI:NL:HR:2017:293.

<sup>59</sup> HR 12 april 2013, ECLI:NL:HR:2013:BZ6822.

WOZ-zaken waarbij zeer grote aantallen onroerende zaken een afzonderlijke behandeling vergen en die daarmee de werkzaamheden van de rechtshulpverlener 'buitengewoon complex' maken. Vanzelfsprekend kan ook buiten de context van WOZ-geschillen het gewicht van een zaak zodanig zijn dat wegingsfactor 2 wordt gehanteerd.

### *Algemeen beeld*

Het Hof lijkt er expliciet niet vanuit te willen gaan dat rechtshulpverleners in bepaalde zaken (met uitzondering van zaken over parkeerbelasting) in beginsel slechts eenvoudige en beperkte werkzaamheden verrichten, wat een lagere vergoeding per punt zou rechtvaardigen. Opvallend is verder dat de wegingsfactor 0,5 die geldt voor zaken met een zeer gering (financieel) belang, expliciet niet geldt voor WOZ-zaken.

In 2023 zijn ten minste drie uitspraken gedaan waarin lagere rechters, in afwijking van de hierboven beschreven vaste jurisprudentie van de gerechtshoven, een lagere wegingsfactor hanteren voor (onder andere) WOZ-geschillen. De uitspraken zijn dermate recent gedaan, dat nog onbekend is of ze voor hogerberoepsinstanties aanleiding vormen hun jurisprudentie bij te stellen.

In een uitspraak van 4 september 2023,<sup>60</sup> beslist de Rechtbank Midden-Nederland dat zij WOZ-zaken een geringer gewicht toekent dan door de hogerberoepsrechter wordt toegekend. In zaken over waardering van woningen wordt een wegingsfactor van 0,5 gehanteerd. In zaken over niet tijdig beslissen wordt een wegingsfactor van 0,25 gehanteerd. Een extra korting op de wegingsfactor wordt toegepast als een rechtshulpverlener steeds dezelfde standaard stukken gebruikt. Voor deze gevallen wordt een wegingsfactor van 0,25 gehanteerd in WOZ-zaken over woningen.

Hoewel parkeerboetezaken in het richtsnoer van de gerechtshoven altijd een licht gewicht krijgen toegekend, zijn er toch twee uitspraken waar de rechtbank ook die vergoeding te hoog acht. In een uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 17 maart 2023<sup>61</sup> over een verkeersboete waarin de appellant gedeeltelijk gelijk heeft gekregen (de boete was weliswaar terecht opgelegd, maar er was gebruik gemaakt van een verkeerde feitcode) past de rechtbank, in afwijking van vaste jurisprudentie van hogerberoepsinstanties,<sup>62</sup> art. 2 lid 2 Bpb toe.<sup>63</sup> De rechter vermindert de vergoeding van € 1284,75 tot € 100. In een andere uitspraak van de Rechtbank Den Haag (van dezelfde rechter) van 14 augustus 2023<sup>64</sup> is de vraag aan de orde of aanspraak op een proceskostenvergoeding bestaat als in een zaak over een verkeersboete te laat uitspraak wordt gedaan en, conform jurisprudentie van hogerberoepsinstanties, de boete met 25% wordt vermindert. Volgens een uitspraak van het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden van 28 juli 2023<sup>65</sup> moet in dat geval een proceskostenvergoeding worden toegekend voor de fase

<sup>60</sup> Rb Midden-Nederland 4 september 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:4481.

<sup>61</sup> Rb Den Haag 17 maart 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:3370.

<sup>62</sup> In de uitspraak worden genoemd: ECLI:NL:HR:2020:563, en: ECLI:NL:GHARL:2022:5509.

<sup>63</sup> Opmerkelijk is dat in de uitspraak zowel expliciet wordt vermeld dat het Bpb een grondslag biedt voor het verlagen van een proceskostenvergoeding in het geval een beroep gedeeltelijke gegrond is, als ook dat de rechtbank in een principieel getoonzette overweging ten overvloede zegt dat de wetgever 'aan zet' is. Opmerkelijk is trouwens ook dat in een uitspraak die hiervoor al aan de orde was (ECLI:NL:GHAMS:2021:3593) het hof de toegekende proceskostenvergoeding vermindert omdat het hoger beroep slechts slaagt voor wat betreft een ondergeschikt punt, maar daarbij geen toepassing geen aan art. 2 lid 2 Bpb, maar de zaak als 'zeer licht' bestempelt, met als consequentie dat de proceskostenvergoeding een kwart bedraagt van het standaardbedrag.

<sup>64</sup> Rb Den Haag 14 augustus 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:12059.

<sup>65</sup> Hof Arnhem-Leeuwarden 28 juli 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:6369.

waarin te laat uitspraak is gedaan. De rechtbank beslist om geen proceskostenvergoeding toe te kennen.

Van belang is ten slotte de conclusie van A-G Wattel van 17 november 2023<sup>66</sup> over gevallen waarin sprake is van een wanverhouding tussen op het spel staande financiële belangen van een eiser enerzijds en de voor gemachtigden te verdienen bedragen anderzijds. Hij bespreekt onder meer de praktijken van no-cure-no-pay-bureaus die zich, aldus Wattel “in steeds grotere mate en ten koste van de rechterlijke capaciteit voor serieuzere zaken op WOZ- en bpm-bezwaren en -procedures werpen om op publieke middelen een verdienmodel te bouwen dat in strijd met de bedoeling van de wetgever de vergoedingsbeperkingen in het Bpb frustreert door immateriële-schadevergoeding te denatureren tot overcompenserende proceskostenvergoeding.” Wattel stelt dat in veel van de zaken waarin gemachtigden optreden die een verdienmodel hebben gemaakt van toekenning van proceskostenvergoeding, schadevergoeding wegens termijnoverschrijdingen en dwangsommen, het (feitelijk en rechtskundig pleitbare) materiële belang veel kleiner is dan die vergoedingen en dwangsommen waarop de gemachtigde speculeert. Hij stelt voor in elk geval de te “verdienen” schadevergoeding voor de gemachtigde te limiteren op het pleitbare financiële belang bij de procedure. Op die manier vervalt “de belangrijkste perverse prikkel voor verdienmodellen die niet hun al dan niet geronselde klanten maar zichzelf bedienen.”

### 3.2.4 Ambtshalve verlaging (in bepaalde gevallen)

Ingevolge art. 2 lid 2 Bpb kan het bestuursorgaan of de rechter het bedrag van de te vergoeden kosten verminderen. Er bestaat echter geen verplichting een proceskostenvergoeding te matigen wanneer belanghebbende slechts gedeeltelijk in het gelijk is gesteld. Beslissend is of die partij op een punt van ondergeschikt belang in het gelijk is gesteld.<sup>67</sup> Daarvan is niet snel sprake, zo volgt uit uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak en van de Hoge Raad.<sup>68</sup> De lagere rechter heeft beslissingsruimte bij zijn beslissing om al dan niet te matigen; dat oordeel wordt door de hogere bestuursrechters enigszins terughoudend getoetst.<sup>69</sup>

In bijzondere omstandigheden kan de rechter (of het bestuursorgaan) bepalen dat van het forfaitaire systeem wordt afgeweken (art. 2 lid 3 Bpb). Doorgaans pakt dat uit in het voordeel van de rechtzoekende. Art. 2 lid 3 Bpb verbiedt de bestuursrechter echter niet om te komen tot een lager bedrag dan dit systeem voorschrijft.<sup>70</sup> Het gaat hier echter om uitzonderlijke gevallen, die zich daarom niet lenen voor het consequent lager vaststellen van vergoedingen.

### 3.2.5 Samenhangende zaken

Samenhangende zaken worden voor de toepassing van art. 2 lid 1 onder a Bpb beschouwd als één zaak. Dat wil zeggen dat niet voor elke zaak afzonderlijk een proceskostenvergoeding wordt toegekend. Als samenhangende zaken worden beschouwd, zaken waarin door een of meer belanghebbenden bezwaar is gemaakt of beroep is ingesteld, die door het bestuursorgaan of de bestuursrechter gelijktijdig of nagenoeg gelijktijdig zijn behandeld, waarin rechtsbijstand is verleend door dezelfde persoon dan wel door een of meer personen die deel uitmaken van hetzelfde samenwerkingsverband en van wie de werkzaamheden in elk van de

<sup>66</sup> HR, 17 november 2023, ECLI:NL:PHR:2023:1042.

<sup>67</sup> CRvB 28 maart 2006, ECLI:NL:CRVB:2006:AW1316.

<sup>68</sup> ABRvS 24 oktober 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO4857, HR 16 november 2012, ECLI:NL:HR:2012:BY2770.

<sup>69</sup> ABRvS 5 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1771.

<sup>70</sup> CBB 31 maart 2015, ECLI:NL:CBB:2015:106; ABRvS 29 mei 2013, ECLI:NL:2013:CA1379; CRvB 1 mei 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:BZ9827, CRvB 14 december 2007, ECLI:NL:CRVB:2007:BC0361, ABRvS 27 juni 2002, ECLI:NL:2002:AE5021.

zaken nagenoeg identiek konden zijn. Aan alle voorwaarden moet zijn voldaan, voordat zaken als samenhangend worden beschouwd. Reden om samenhangende zaken als één zaak te beschouwen is dat het voor de hoeveelheid werk van een rechtshulpverlener niet of nauwelijks uitmaakt of hij een procedure over één of meer gelijksoortige zaken voert.

Uit de jurisprudentie blijkt dat niet snel sprake is van samenhangende zaken. Zelfs sterk vergelijkbare zaken zullen over het algemeen niet als samenhangend worden beschouwd. Van samenhang is pas sprake als de geschilpunten die de gemachtigde bij meerdere zaken heeft ingebracht een grote mate van uniformiteit vertonen, of zelfs identiek zijn. Gaat het enkel om (sterk) vergelijkbare besluiten waar wel een ander feitencomplex aan te grondslag ligt, dan is geen sprake van samenhangende zaken. Zo oordeelde de Hoge Raad dat er bij verschillen tussen woningen geen sprake is van samenhangende zaken.<sup>71</sup> Ook moet per fase van rechtsbescherming (bezwaar, beroep, hoger beroep en cassatie) afzonderlijk worden beoordeeld of bij de in die fase behandelde zaken sprake is van samenhang.<sup>72</sup>

### 3.2.6 Immateriële schadevergoeding wegens overschrijding redelijke termijn

Op grond van het forfaitaire systeem van de Hoge Raad bestaat recht op immateriële schadevergoeding van € 500 per half jaar overschrijding van de redelijke termijn vanwege spanning en frustratie.<sup>73</sup>

Soms zien rechters reden om, ondanks overschrijding van de redelijke termijn, af te zien van toekenning van schadevergoeding. Een eerste reden is dat de rechter vindt dat geen sprake is van spanning en frustratie. Daarmee vervalt de aanspraak op schadevergoeding.<sup>74</sup> Een tweede reden is dat het bedrag waarover wordt geprocedeerd te gering is. De Hoge Raad legt de grens bij € 15. Alleen als het door het bestuursorgaan te betalen bedrag hoger is, bestaat bij overschrijding van de redelijke termijn aanspraak op schadevergoeding. De Rechtbank Rotterdam heeft de grens verhoogd naar € 25. De rechtbank acht in dit verband van belang dat het verschil tussen de grens van € 15,- en een financieel belang van € 25,- niet groot is. Daarbij komt dat sinds het vaststellen van de grens van € 15,- ruim zes jaren zijn verstreken en een correctie volgens de rechtbank op zijn plaats is.<sup>75</sup> Een derde reden om af te zien van toekenning van schadevergoeding, is dat de vertraging (mede) kan worden toegerekend aan het procedeedrag van de (gemachtigde) van de rechtzoekende.<sup>76</sup> Schadevergoeding wordt evenmin toegekend als het beroep niet-ontvankelijk wordt verklaard vanwege misbruik van recht.<sup>77</sup>

Inmiddels zien rechters ook reden om in plaats van de € 500 per half jaar, uit te gaan van een lager bedrag aan schadevergoeding. In een uitspraak van 21 december 2022 kwalificeert de Rechtbank Midden-Nederland het forfaitaire systeem van de Hoge Raad als te grofmazig. In de betreffende zaak besliste de rechtbank dat een schadevergoeding van € 50 per half jaar (in

<sup>71</sup> HR 18 maart 2016, ECLI:NL:HR:2016:420.

<sup>72</sup> HR 17 maart 2017, ECLI:NL:HR:2017:439.

<sup>73</sup> Inmiddels heeft de wetgever op de Wet herwaardering proceskostenvergoedingen WOZ en bpm die per 1 januari 2024 in werking is getreden de immateriële schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn in WOZ- en bpm-zaken wettelijk vastgesteld € 50 per half jaar waarmee die termijn is overschreden, tenzij sprake is van bijzondere omstandigheden.

<sup>74</sup> Hof Den Bosch 31 mei 2023, ECLI:NL:GHSHE:2023:1795.

<sup>75</sup> Rb Rotterdam 12 juli 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:6161.

<sup>76</sup> Hof Den Haag 29 juni 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:1620.

<sup>77</sup> ABRvS 27 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4723.

plaats van € 500) volstond.<sup>78</sup> De eerdergenoemde conclusie van A-G Wattel van 17 november 2023<sup>79</sup> kan worden gezien als steun voor de door de rechtbank Midden-Nederland gekozen lijn. In de zaak waarin de conclusie werd genomen, is nog geen uitspraak gedaan door de Hoge Raad.

### 3.3 Misbruik van procesrecht

Ingevolge art. 3:13 BW kan degene aan wie een bevoegdheid toekomt, deze niet inroepen, voor zover hij haar misbruikt. Van dergelijk misbruik kan, blijkens het tweede lid van art. 3:13 BW, sprake zijn als de bevoegdheid wordt uitgeoefend met geen ander doel dan een ander te schaden, met een ander doel dan waarvoor zij is verleend of wanneer, in aanmerking nemende de onevenredigheid tussen het belang bij de uitoefening en het belang dat daardoor wordt geschaad, de bevoegdheid naar redelijkheid niet tot die uitoefening had kunnen komen. Art. 3:15 BW verruimt de toepassing van art. 3:13 BW uit tot buiten het vermogensrecht. Uit de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State volgt dat het recht om een bestuursrechtelijke procedure te starten niet ingeroepen kan worden wanneer dit recht misbruikt wordt.<sup>80</sup> De genoemde bepalingen bieden dus een basis voor de wettelijke uitsluiting van een procedure in het bestuursrecht als sprake is van misbruik van bevoegdheid.

Wanneer gaat de rechter ervan uit dat bij door veelprocedeerdere ingestelde procedures sprake is van misbruik van recht? In zijn annotatie bij de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 27 december 2023,<sup>81</sup> noemt Stijnen een aantal factoren die daarbij worden meegewogen.<sup>82</sup>

Van belang is (i) het aantal zaken dat de betrokkene eerder aanhangig heeft gemaakt, (ii) de vraag of zaken aanhangig worden gemaakt om proceskostenveroordelingen te innen, (iii) de vraag of betrokkene zaken aanhangig blijft maken die kansloos kunnen worden geacht, (iv) het zich voortdurend beroepen op betalingsonmacht om griffierecht te kunnen voldoen, (v) de inzet van processuele bevoegdheden als ingebrekestellingen, (vi) het ondanks een oproep niet ter zitting verschijnen, (vii) het voortdurend indienen van wrakingsverzoeken, (viii) eerdere uitspraken waarin is geoordeeld dat betrokkene misbruik van recht heeft gemaakt, (ix), kennis van methoden om procedures te traineren en (x) het bezigen van beledigend taalgebruik. Al deze factoren spelen een rol bij het kwalificeren van procesgedrag als misbruik van recht.

Bestuursrechters lijken in de praktijk huiverig om procedeedrag van (de gemachtigde van) de appellerende burger als misbruik van procesrecht te kwalificeren. Toch gebeurt het soms. In een uitspraak van 10 maart 2021<sup>83</sup> komt de Rechtbank Zeeland-West-Brabant tot het oordeel dat sprake is van misbruik van procesrecht. De zaak betreft een groot aantal naheffingsaanslagen parkeerbelasting. De belanghebbende heeft tegen al die naheffingsaanslagen parkeerbelasting bezwaar gemaakt en ook tegen de invorderingskosten die verband houden met de aanmaningen en dwangbevelen. De uitspraak betreft 28 van deze besluiten. De rechtbank komt tot het oordeel dat er “zwaarwichtige gronden [zijn] om aan te nemen dat de

<sup>78</sup> Rb Midden-Nederland, 21 december 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:5547.

<sup>79</sup> HR 17 november 2023, ECLI:NL:PHR:2023:1042.

<sup>80</sup> ABRvS 19 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4129.

<sup>81</sup> RvS 27 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4723.

<sup>82</sup> ABRvS 27 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4723, AB 2024/53, m.nt. Rogier Stijnen.

<sup>83</sup> ECLI:NL:RBZWB:2021:1103. De uitspraak is in hoger beroep bevestigd, zie: Gerechtshof Den Bosch 13 juli 2023, ECLI:NL:GHSHE:2023:256.

bevoegdheid tot het instellen van beroep door belanghebbende en zijn gemachtigde wordt gebruikt voor het genereren van beroepsprocedures om proceskostenvergoedingen en dwangsommen te innen” en dat de “bevoegdheid tot het instellen van beroep (...) daarmee evident [wordt] gebruikt voor een ander doel dan waartoe zij is gegeven.” Dit brengt de rechtbank tot de conclusie dat sprake is van misbruik van het recht op het instellen van beroep. De beroepen worden niet-ontvankelijk verklaard.<sup>84</sup>

In een zaak met een bijna identiek feitencomplex, waarin verweerder de rechtbank nadrukkelijk wijst op de uitspraak van de Rechtbank Zeeland-West-Brabant, komt de Rechtbank Midden-Nederland, in een uitspraak van 12 maart 2021,<sup>85</sup> tot de conclusie dat geen sprake is van misbruik van recht. De rechtbank motiveert in haar uitspraak niet waarom ze, ondanks gelijklopende feiten, tot een van de van het oordeel van de rechtbank Zeeland-West-Brabant afwijkend oordeel komt.

In een uitspraak van het Gerechtshof Amsterdam van 28 oktober 2021<sup>86</sup> in een casus die eveneens vergelijkbaar is met de casus die in de uitspraak van de Rechtbank Zeeland-West-Brabant aan de orde was, komt het hof, net als de Rechtbank Midden-Nederland, tot de conclusie dat geen sprake is van misbruik van bevoegdheid. Het hof motiveert wel waarom het de – vergelijkbare – feiten anders kwalificeert. Cruciaal in al deze zaken is de vraag of belanghebbende zijn auto steeds met één of twee wielen op het trottoir zette om de kosten van parkeerbelasting te besparen of om procedures uit te lokken om een proceskostenvergoeding te innen. Het Hof zegt dat “grote twijfels rijzen over de geloofwaardigheid van de door belanghebbende gegeven verklaring dat hij zijn auto steeds met één of twee wielen op het trottoir neerzette om de kosten van de parkeerbelasting te besparen. Een alternatieve en meer voor de hand liggende verklaring zou zijn dat het telkenmale en door het hele land willens en wetens gedeeltelijk op het trottoir neerzetten van de auto zonder parkeerbelasting te voldoen ten doel had om naheffingsaanslagen uit te lokken om daarmee, met het daartegen aanwenden van rechtsmiddelen, inkomsten te genereren in de vorm van proceskostenvergoedingen, dwangsommen en/of schadevergoedingen.” Toch wordt geen misbruik van recht aangenomen: “Het Hof acht de twijfels aan belanghebbendes verklaring echter onvoldoende om deze als volstrekt ongeloofwaardig terzijde te schuiven.” Tegen de uitspraak van het hof is cassatieberoep ingesteld. De Hoge Raad heeft het cassatieberoep tegen bij uitspraak van 23 september 2022,<sup>87</sup> met toepassing van art. 81 RO, en dus zonder motivering, verworpen.

Uit de jurisprudentie volgt dat de overheid (of derde-belanghebbenden) ook via de civiele rechter misbruik van procesrecht kunnen aanklaarten via een onrechtmatige daadsactie (art. 6:162 BW). Zo kan de overheid bij de civiele rechter een vordering indienen om te bewerkstelligen dat het de burger (of diens gemachtigde) verboden wordt om gebruik te maken van zijn wettelijke mogelijkheden om een rechtsmiddel in te dienen. In een vonnis van 8 april 2022

<sup>84</sup> De rechtbank vindt ook dat sprake is van kennelijk onredelijk gebruik van procesrecht, wat in beginsel aanleiding kan zijn de belanghebbende te veroordelen in de proceskosten van het verwerende bestuursorgaan. De rechtbank overweegt daarover: “Een proceskostenveroordeling kan echter alleen betrekking hebben op kosten die zijn genoemd in artikel 1 van het Besluit proceskosten bestuursrecht. Omdat de werkzaamheden zijn verricht door een ambtenaar die in dienst is bij de Belastingen Samenwerking West-Brabant kunnen die kosten niet worden aangemerkt als kosten die zijn gemaakt voor een derde die beroepsmatig rechtsbijstand verleent aan de heffingsambtenaar. Gelet daarop komen alleen de reiskosten openbaar vervoer van Etten-Leur naar Breda (retour) van € 6,20 voor vergoeding in aanmerking.”

<sup>85</sup> Rb Midden-Nederland 12 maart 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:2427.

<sup>86</sup> Gerechtshof Amsterdam 18 oktober 2021, ECLI:NL:GHAMS:2021:3593.

<sup>87</sup> HR 23 september 2022, ECLI:NL:HR:2022:1304.

(het Bloemendaal-vonnis),<sup>88</sup> schetst de kortgedingrechter van de Rechtbank Noord Holland een beoordelingskader dat gebruikt kan worden bij het beoordelen van een dergelijke vordering:

“Het antwoord op de vraag óf de normen van hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt, in zo’n geval meebrengen dát de Stichting de belangen van die derden (de kopers) dient te ontzien, is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Daarbij moet worden ingezoomd op de volgende aandachtspunten:

- 1) de aard en omvang van de belangen die de Stichting met het beroep beoogt te dienen;
- 2) de kans van slagen van het beroep;
- 3) de mate waarin de genoemde belangen met een succesvolle afloop van het beroep naar redelijke verwachting kunnen worden gediend;
- 4) de wijze waarop de belangen van de derden (de kopers) bij de instelling van het beroep zijn betrokken;
- 5) de mate waarin deze betrokkenheid voor de Stichting ten tijde van het instellen van het beroep kenbaar was;
- 6) of de derden erop hebben mogen vertrouwen dat hun belangen zouden worden ontzien;
- 7) of en hoe de Stichting anders dan door het instellen van het beroep met de belangen van de derden rekening had kunnen houden;
- 8) de aard en de omvang van het nadeel dat voor de derden dreigt;
- 9) of van de derden kon worden gevergd dat zij zich daartegen hadden ingedekt.”

Wanneer we kijken in hoeverre het in het vonnis van de kortgedingrechter gehanteerde beoordelingskader kan worden toegepast op de zaken waar de proceskostenproblematiek een rol speelt, geldt het volgende. De overheid (de publiekrechtelijke rechtspersoon) zou kunnen vorderen dat (a) een burger in een bepaald geval geen bezwaar of beroep mag instellen of een ingesteld bezwaar of beroep moet intrekken, of (b) dat een NCNP-bureau in een bepaald geval of in het algemeen geen rechtsmiddelen mag aanwenden namens belanghebbenden. Aangezien in dit onderzoek de proceskostenproblematiek centraal staat, is alleen de tweede situatie relevant. Van belang is dan echter dat de casusposities die in ons onderzoek aan de orde zijn, veelal verschillen van die van het Bloemendaal-vonnis, omdat niet de rechtszoekende zelf maar diens gemachtigde iets wordt verboden.

Een verschil is voorts dat veel van de hierboven door de kortgedingrechter als relevant aangemerkte belangen niet aan de orde zijn, omdat ze zien op de bescherming van derden.<sup>89</sup> Bovendien zijn de bij het geschil betrokken belangen (op individueel zaaksniveau bezien) voor het bestuursorgaan gering. Het is vooral de omvang van het aantal geschillen dat problematische gevolgen met zich meebrengt. Maar die omvang hangt vaak niet af van een enkel NCNP-bureau. Daarbij kun je het die bureaus moeilijk verwijten dat ze bezwaar en beroep instellen, omdat ze door mensen worden benaderd om dat te doen. Daarbij geldt dat de kans van slagen van een bezwaar of beroep (punt 2 van het beoordelingskader) niet bijzonder laag is. Tot slot lijkt relevant dat de gevolgen van het toewijzen van een vordering lastig te beoordelen zijn. Burgers mogen hun belangen bij dit bestuursorgaan immers niet meer laten behartigen door een bepaalde gemachtigde. Maar wat zegt dat over het namens hen ingestelde bezwaar of beroep? Het lijkt onwaarschijnlijk dat eventuele negatieve gevolgen op de (nietsvermoedende) cliënten mogen worden afgewenteld. Kortom, een onrechtmatige daadsactie van de

<sup>88</sup> Rb Noord-Holland 8 april 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:3145.

<sup>89</sup> Zie de punten 4, 5, 6, 7, 8 en 9.



overheid tegen gemachtigden van burgers in WOZ- en Bpm-zaken lijkt geen geschikt instrument ter beteugeling van oneigenlijk gebruik en misbruik van procesrecht in deze zaken.

### 3.4 Onregelmatigheden in het procedeedrag van gemachtigden

Bij onze inventarisatie kwamen we een beperkt aantal uitspraken tegen waar rechters oordeelden dat geen aanspraak kon worden gemaakt op een proceskostenvergoeding vanwege gedragingen van de gemachtigde. In een uitspraak van het Gerechtshof Amsterdam van 31 januari 2023<sup>90</sup> wijst het hof het verzoek om proceskostenvergoeding voor beroepsmatig verleende rechtsbijstand af omdat “het ervoor moet worden gehouden” dat de processtukken door de belanghebbende en niet door diens gemachtigde zijn opgesteld.<sup>91</sup> In een uitspraak van de Rechtbank Gelderland van 18 juli 2023,<sup>92</sup> acht de rechtbank het, in een zaak over belasting voor personenauto’s en motorrijwielen (Bpm), aannemelijk dat de belastingplichtigen geen toestemming gaven aan de gemachtigde om op hun naam procedures te volgen. Het beroep wordt om die reden niet-ontvankelijk verklaard. In een uitspraak van de Rechtbank Noord-Holland van 16 augustus 2023<sup>93</sup> oordeelt de rechtbank dat, ondanks het feit dat de uitspraak lang op zich heeft laten wachten, geen sprake is van overschrijding van de redelijke termijn (en appelland derhalve geen aanspraak op schadevergoeding kan maken) omdat de vertraging van de behandeling van de zaak is veroorzaakt door het procedeedrag van de gemachtigde van appelland. Het beroep is ongegrond, maar desondanks veroordeelt de rechtbank appelland in de integrale kosten van externe deskundigen (taxateurs), die verweerder noodzakelijkerwijs moest inschakelen.

### 3.5 Conclusies

Deze rondgang langs de jurisprudentie laat zien dat bestuursrechters over het algemeen geen aanleiding zien om rechtshulpverleners op het gebied van bijvoorbeeld WOZ of Bpm anders te behandelen dan collega’s die actief zijn op andere rechtsgebieden. Zo oordeelde de Hoge Raad dat aan beide types rechtshulpverleners het forfaitaire bedrag per proceshandeling/punt dient te worden betaald. Met betrekking tot de toegepaste wegingsfactoren, die inhouden dat afhankelijk van de zaak het bedrag per punt lager of hoger is, gaan de rechters er niet vanuit dat in WOZ- en Bpm-zaken in beginsel slechts eenvoudige en beperkte werkzaamheden worden verricht, wat in het algemeen een lagere vergoeding per punt zou rechtvaardigen. Van de bevoegdheden die het Bpb biedt om de vergoeding lager of hoger vast te stellen wordt spaarzaam gebruik gemaakt, en als dat gebeurt, heeft dat minder te maken met de kenmerken van het rechtsgebied dan met het gedrag van de betrokken gemachtigde of het bestuursorgaan. Dat neemt niet weg dat gedurende het afgelopen anderhalf jaar wel een kentering is te zien in de lagere rechtspraak. Uit diverse uitspraken van diverse rechtbanken blijkt dat de rechter meer maatwerk wil leveren bij beslissingen over aanspraak op proceskostenvergoedingen en immateriële schadevergoeding, met als consequentie dat lagere bedragen worden toegekend. In hoeverre de gerechtshoven en de Hoge Raad daarin mee zullen gaan, is nog ongewis.

<sup>90</sup> Gerechtshof Amsterdam, 31 januari 2023, ECLI:NL:GHAMS:2023:408.

<sup>91</sup> In een civiele zaak komt het hof Den Haag tot een vergelijkbare conclusie (Gerechtshof Den Haag 7 december 2021, ECLI:NL:GHDHA:2021:2879).

<sup>92</sup> HR, 17 november 2023, ECLI:NL:RBGEL:2023:4366/4368.

<sup>93</sup> Rb Noord-Holland 11 augustus 2023, ECLI:NL:RBNHO:2023:7928.

## 4 Interviews en focusgroepen

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk lichten we de bevindingen uit de interviews en de focusgroepen toe. Paragraaf 2 gaat in op de definitie van oneigenlijk gebruik. Paragraaf 3 schetst de praktische uitingsvormen van oneigenlijk gebruik. Paragraaf 4 behandelt verschillende verklaringen die oneigenlijk gebruik mogelijk maken. Tot slot gaan we in paragraaf 5 in op de mogelijke oplossingen voor oneigenlijk gebruik.

### 4.2 Definitie oneigenlijk gebruik

#### 4.2.1 Onderscheid (on)eigenlijk gebruik en misbruik van het recht

Gesprekspartners kunnen in zaken waarbij het initiatief bij het openbaar bestuur ligt geen hard onderscheid aanbrengen tussen eigenlijk gebruik, oneigenlijk gebruik en misbruik van het recht. Enkele gesprekspartners vragen zich af of eigen gebruik wel van eigenlijk gebruik valt te onderscheiden, omdat sprake is van ongevraagde inmenging van overheidsinstanties. Van de overheid mag in deze gevallen worden verwacht dat zij correct handelt. Wanneer het vermoeden bestaat dat dit niet het geval is, staat het belanghebbenden vrij om tegen het besluit van de overheid op te komen en daarbij rechtshulp in te schakelen. Zij geven aan dat dit anders is wanneer het initiatief niet bij de overheid ligt, zoals bijvoorbeeld het geval was bij de Wet openbaarheid van bestuur (Wob).

Gesprekspartners vinden het ook lastig om aan te geven waar de grens ligt tussen oneigenlijk gebruik en misbruik van het recht. Van misbruik van het recht is sprake wanneer een recht, in dit geval het starten van een procedure, wordt aangewend met een ander motief dan waarvoor dat recht gegeven is. Het is lastig aan te tonen dat het voeren van de procedure geen ander doel dient dan het verkrijgen van de proceskostenvergoeding, veelal is er ook kans op het behalen van een materieel resultaat. Verder geven gesprekspartners aan dat zowel bij oneigenlijk gebruik als bij misbruik van het recht sprake is van een procedure die er niet op is gericht om (zo snel mogelijk) uitsluitel te krijgen over een geschil.

#### 4.2.2 Zaaksniveau

Zoals in hoofdstuk twee van dit onderzoeksrapport is aangegeven is tijdens de interviews een werkdefinitie van oneigenlijk gebruik aan gesprekspartners voorgelegd. De gehanteerde definitie luidde als volgt:

Van oneigenlijk gebruik is sprake indien bezwaar en beroep worden ingesteld volgens de regels van de wet, maar in strijd met de bedoelingen van de wettelijke bepalingen in de Awb.

Hoewel geen van de gesprekspartners aan kan geven wanneer er in een concrete zaak sprake is van een eigenlijk of oneigenlijk gebruik, is het merendeel van de gesprekspartners het er mee eens dat deze definitie een belangrijke indicator voor oneigenlijk gebruik bevat. Namelijk, de strijdigheid met de bedoeling van de Algemene wet bestuursrecht. Er zijn procedures waarbij uit gedragingen van gemachtigden kan worden opgemaakt dat zij het oogmerk hebben proceskostenvergoedingen en dwangsommen te innen. Het belang van een belanghebbende is hieraan ondergeschikt, terwijl een proceskostenvergoeding juist moet bijdragen aan een goede rechtsbescherming van dit belang. Het karakter van de gedragingen wordt verder toegelicht in paragraaf 4.3.3.

Enkele gesprekspartners stellen verder dat van oneigenlijk gebruik sprake is als het belang van de gemachtigde groter is dan het belang van de belanghebbende. Hierbij wordt bedoeld op het financiële belang van een gemachtigde (proceskostenvergoeding, dwangsommen, immateriële schadevergoedingen, etc.) vs. het financiële belang van de belanghebbende (belastingvoordeel en/of verlaging boete). Het merendeel van de gesprekspartners merkt daarbij echter op dat in sommige procedures ook andere – niet financiële – belangen spelen. Deze belangen zijn niet of nauwelijks meet- of waardeerbaar. Voorbeelden van andere belangen zijn het gevoel van procedurele rechtvaardigheid en het gevoel hebben te worden gehoord.

#### 4.2.3 Systeemniveau

Gesprekspartners zijn het met elkaar eens dat het op grote schaal voeren van procedures waarbij een gemachtigde (ook) een aanzienlijk belang heeft of dit kan behalen, niet per definitie betekent dat sprake is van oneigenlijk gebruik. De stijgende WOZ-waarden, hogere belasting- en boetetarieven kunnen ook deels als een verklaring voor het stijgende aantal bezwaren worden gezien. Echter, wanneer er tegen grote hoeveelheden besluiten wordt geprocedeerd om juist door het instellen van de hoeveelheid rechtsmiddelen een aanzienlijk financieel belang te realiseren, is dit volgens gesprekspartners wel oneigenlijk. Er bestaat bij meerdere gesprekspartners bij uitvoeringsorganisaties het beeld dat NCNP-gemachtigden doelbewust zoveel mogelijk bezwaren indienen en beroepen instellen, met als doelstelling het systeem te vertragen, verstoren of zelfs te doen laten vastlopen. In deze gevallen wordt grootschalig geprocedeerd, wordt ingespeeld op uitvoeringsproblemen, waardoor gemachtigden een aanzienlijk financieel resultaat kunnen realiseren.

## 4.3 Oneigenlijk gebruik in de praktijk

### 4.3.1 Rechtshulpverleners

De discussie over oneigenlijk gebruik binnen het bestuursrecht beperkt zich tot rechtshulpverleners die werken op basis van het NCNP-model. Gesprekspartners geven aan dat zij binnen de (gesubsidieerde) rechtsbijstand geen veelvuldig of structureel misbruik zien van toevoegingen of procedures. Voor zover hier wel sprake is van dit misbruik, gaat het om kleinschalige en

niet-structurele zaken. In deze gevallen worden klachten doorgezet naar de deken van de orde van advocaten.<sup>94</sup>

Binnen de onderzochte rechtsgebieden worden vrijwel alle procedures gevoerd door rechtshulpverleners die werken op basis van NCNP. Een van de geïnterviewde rechtshulpverleners die niet werkt op basis van NCNP gaf aan dat zij eerst een inschatting maakt van de mogelijke financiële baten van de zaak. Als de mogelijke financiële baten van de zaak onder € 175 liggen wordt een zaak niet in behandeling genomen. Zij licht toe dat dit niet snel het geval is bij een WOZ-zaak waar de waarde alleen van invloed is op de Onroerende-zaakbelasting en het eigenwoningforfait. Er is dan een aanpassing van ruim € 70.000 nodig om boven dat belang uit te komen. Dit is anders wanneer de WOZ-waarde van belang is voor de erfbelasting.

Ook binnen de andere rechtsgebieden gaat het vaak om relatief kleine bedragen (verlaging of vernietiging verkeers- of parkeerboete en aanpassing hoogte belasting). Omdat de kosten van rechtsbijstand hoog zijn, zullen de mogelijke opbrengsten niet snel in verhouding staan met de kosten van rechtsbijstand. Tegen deze achtergrond lijken NCNP-bureaus in een behoefte te voorzien. Bij kleinere financiële belangen voorzien andere rechtshulpverleners immers niet in de behoefte aan rechtsbescherming.

### 4.3.2 Rechtsgebieden

Alle gesprekspartners geven aan dat de problemen rond oneigenlijk gebruik zich nu voordoen binnen de in dit rapport eerder aangegeven rechtsgebieden, namelijk bij de WOZ, Bpm, Wahn en parkeerboetes. Bij organisaties buiten deze rechtsgebieden waarvan het vermoeden bestond dat deze problematiek er mogelijk ook speelt, zoals de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen en de Nederlandse Voedsel-Warenautoriteit is geïnformeerd naar de situatie. Hieruit bleek dat er geen signalen zijn dat oneigenlijk gebruik zich hier voordoet.

De verklaring die hiervoor is te geven is dat het om rechtsgebieden/markten moet gaan waarin een hoog volume aan besluiten wordt genomen. Alleen dan bestaat er potentieel voor groot-schalig rechtshulpverlening. Daarnaast lenen de genoemde rechtsgebieden zich volgens gesprekspartners voor mogelijk oneigenlijk gebruik, omdat er sprake is van een groot aantal ((deels) geautomatiseerde) standaardbeschikkingen, wat vervolgens de mogelijkheid biedt om ook geautomatiseerd standaardbezwaren op te stellen. Een in algemene termen gemotiveerde beschikking leidt ook vaak tot een algemeen gemotiveerd bezwaar.

#### De Bpm

Om een Nederlands kenteken te krijgen moet over de importauto belasting worden betaald, de Bpm. Ook bij de eerste registratie van nieuwe voertuigen is Bpm verschuldigd. De Belastingdienst is verantwoordelijk voor de (verwerking van) Bpm-aangiften en verzorgt de inning daarvan met een beschikking of een naheffingsaanslag. Hiertegen staat de mogelijkheid van bezwaar open bij de belastinginspecteur. Daarna is het mogelijk om in beroep (rechtbank), hoger beroep (gerechtshof) en cassatie (Hoge Raad) te gaan.

Gesprekspartners bij de belastingdienst geven aan dat het overgrote deel van alle procedures wordt gestart door drie adviseurs die werken op NCNP-basis. Deze adviseurs zorgen

<sup>94</sup> De deken neemt klachten over advocaten behorende tot zijn Orde in ontvangst.

gezamenlijk voor zo'n 95% van het totaal aantal zaken op dit terrein. Volgens gesprekspartners zijn het ook deze partijen die oneigenlijk gebruik maken van de procesmogelijkheden binnen de Bpm. De overige procedures worden zelfstandig door belanghebbenden gevoerd. Hier doen zich geen problemen voor.

### De WOZ

Gemeenten<sup>95</sup> bepalen de waarde van onroerende zaken door een taxatie, dit is de WOZ-waarde. De WOZ-waarde komt tot stand door een geautomatiseerd vergelijkingsstelsel waarin de gemeente pandkenmerken bijhoudt. Door vergelijkingen van panden bepaalt de gemeente de waardering van de overige panden. De gemeente kijkt hierbij naar verschillen in bijvoorbeeld ligging en het aantal vierkante meters van het pand. Deze wijze van WOZ-waardering wordt momenteel breed gebruikt.<sup>96</sup>

Sommige gemeenten werken met voormelding. Voorafgaand aan de beschikking krijgen de belanghebbenden dan een brief met informatie over de objectkenmerken die bij de organisatie bekend zijn. Deze kenmerken worden betrokken bij het vaststellen van de WOZ-waarde van een object. Belanghebbenden hebben de mogelijkheid om hierop te reageren. Daarnaast zetten gemeenten in op informeel contact om eventuele onduidelijkheden over de WOZ-beschikking weg te nemen en een bezwaarprocedure te voorkomen. Indien er een geschil blijft bestaan, staat de mogelijkheid open tegen de WOZ-beschikking bezwaar (gemeente), beroep (rechtbank), hoger beroep (gerechtshof) en cassatie (Hoge Raad) in te stellen.

Bij een groot deel van alle procedures die worden gevoerd tegen WOZ-beschikkingen is een NCNP-bureau als gemachtigde betrokken. Ongeveer 90% van de markt is aangesloten bij de VRLB, de vereniging waarin NCNP-bedrijven die werkzaam zijn op het terrein van de WOZ zich hebben verenigd. De leden zijn voornamelijk op uitnodiging bij de vereniging gekomen. Bureaus hebben veel geïnvesteerd in digitale systemen. Binnen de branche wordt steeds meer *data driven* gewerkt. Zij benadrukken dat dit niet per se betekent dat het voeren van procedures goedkoper is geworden. Het ontwikkelen en onderhouden van de systemen kost ook veel geld. Voordat een bezwaar wordt doorgezet, wordt op basis van de beschikbare gegevens een inschatting gemaakt of een bezwaar al dan niet kansrijk is. Een niet kansrijk bezwaar, zal niet worden doorgezet. NCNP-bureaus geven aan dat een aanzienlijk deel van de aangemelde zaken niet als bezwaar wordt doorgezet.

De samenwerking tussen gemeenten en de bureaus verschilt per gemeente. NCNP-bureaus merken op dat met sommige gemeenten afspraken kunnen worden gemaakt over een pragmatische samenwerkingsvorm, zoals het clusteren van hoorzittingen.

### Wahv

De Wahv is van toepassing bij 'lichte' verkeersovertredingen. Dit zijn hoofdzakelijk verkeersovertredingen waarbij geen schade of letsel is ontstaan. In deze situaties wordt een Wahvboete opgelegd. Per jaar worden er acht á negen miljoen beschikkingen opgelegd door 600 verschillende handhavingsinstanties. Voorbeelden van handhavingsinstanties zijn gemeenten, verschillende politieregio's en onderdelen van de Nationale Politie.

<sup>95</sup> Omwille van de leesbaarheid schrijven we 'gemeente' daar waar het gaat om heffingsambtenaren van de gemeente.

<sup>96</sup> De WOZ-waarde is onder andere de grondslag voor de onroerendezaakbelastingen, watersysteemheffing, rioolheffing, het eigenwoningforfait, inkomstenbelasting bij tweede of verhuurde (vakantie) woningen en de schenk- en erfbelasting. Verder heft de belastingdienst ook andere belastingen voor bedrijven op basis van de WOZ-waarde zoals bij bepaling van bijtelling privégebruik woning bij de winst uit onderneming en bij de beperking van de afschrijving op gebouwen bij de bepaling van de fiscale winst.

Tegen Wahv-boetes staat geen bezwaar open. Wel kan er administratief beroep worden ingesteld bij het Openbaar Ministerie, of meer specifiek het CVOM. Tegen een beslissing van het CVOM staat beroep (rechtbank) open. Na een uitspraak van de rechtbank kan hoger beroep worden ingesteld (Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden).

Gesprekspartners bij het CVOM geven aan dat er vanaf 2019 sprake is van een toename van het aantal administratief beroepen. Dit valt samen met de opkomst van NCNP-bureaus binnen dit rechtsgebied.<sup>97</sup> Er zijn bijna geen rechtshulpverleners actief die niet op basis van NCNP-werken. Momenteel zijn twee NCNP-bureaus verantwoordelijk voor het merendeel van het aantal administratief beroepen.

De NCNP-bureaus stellen dat hun processen in hoge mate gedigitaliseerd zijn. Ze zetten in op het vergemakkelijken van het vinden van de juiste informatie of het indienen van administratief beroep, mede op basis van *AI* en *machine learning*-achtige toepassingen. Potentiële klanten kunnen zelf online een kopie van de boete indienen en een toelichting geven. Vervolgens wordt er een inschatting gemaakt van de slagingskans van een administratief beroep. Niet kansrijke zaken worden door de bureaus niet aangenomen. Een gesprekspartner van een NCNP-bureau geeft aan dat zij ongeveer 30-40% van de zaken die via het aanmeldformulier binnenkomen weigert. Dit percentage zou volgens deze gesprekspartner nog hoger kunnen liggen wanneer alle benodigde informatie en bewijsstukken bij de boetebeslissing zouden worden gevoegd. Wanneer dit niet het geval is, is het instellen van administratief beroep noodzakelijk. Pas na ontvangst van de onderliggende stukken kan er een goede inschatting worden gemaakt van de slagingskans.

### **Naheffing parkeerbelasting**

Gemeenten in Nederland heffen parkeerbelasting. Met de parkeerbelasting wordt het parkeergedrag van bewoners of bezoekers van een gemeente gereguleerd. In sommige gevallen dient er een bepaalde prijs te worden betaald om in een bepaald gebied te parkeren, in andere gevallen dient iemand in het bezit te zijn van een vergunning om in een bepaald gebied te parkeren. Gemeenten sturen naheffingsaanslagen wanneer een belanghebbende niet of te weinig heeft betaald. Tegen deze naheffing staat achtereenvolgens de mogelijkheid tot bezwaar (gemeente), beroep (rechtbank), hoger beroep (gerechtshof) en cassatie (Hoge Raad) open.

Gesprekspartners geven aan dat er steeds vaker NCNP-bureaus optreden als gemachtigde bij het indienen van bezwaar tegen parkeerbelastingaanslagen verstuurd door een gemeente. We hebben van één grote gemeente cijfers ontvangen ter indicatie van de omvang en ontwikkeling van dit fenomeen. Uit die cijfers blijkt dat het aandeel NCNP-bezwaren is gegroeid van 1,8% (2020) naar 5,7% (2023). In absolute termen lijkt het aantal nog mee te vallen (ruim 6000 in 2023). Bij een tweede grote gemeente is het percentage bezwaren van NCNP-bureaus vastgesteld op 3,2% in 2023 (ruim 200 NCNP-bezwaren). In de (hoger) beroepszaken zien we bij de eerstgenoemde gemeente een toename van het aandeel (hoger) beroepen ingediend door NCNP-bureaus van 9.5% van de (hoger) beroepszaken in 2020 naar 45.4% in 2023 (338 NCNP-beroepszaken).<sup>98</sup> In totaal zijn er bij behandeling van deze NCNP-procedures (bezwaar en beroep) ongeveer 9 fte ingezet door de eerste gemeente. Van de tweede gemeente zijn geen gegevens over de inzet van fte's ontvangen.

<sup>97</sup> Dit blijkt ook uit de kamerbrief van 13 december 2023, Rectificatie cijfers Wahv.

<sup>98</sup> Deze cijfers zijn rechtstreeks door de gemeenten aan de onderzoekers ter beschikking gesteld, onder voorwaarde dat deze niet-herleidbaar gerapporteerd worden.

Op het gebied van parkeerbelastingen zijn grotendeels dezelfde bureaus actief die zich ook bezighouden met Wahv-boetes, hoewel zij aangeven dat dit slechts een klein deel van hun bedrijfsvoering uitmaakt. Gemachtigden geven aan dat het merendeel (70%) van de bezwaren tegen parkeernaheffingen gericht zijn op besluiten genomen door de gemeenten Rotterdam en Amsterdam. Per maand gaan worden er vijf tot tien bezwaarschriften ingediend bij kleinere Nederlandse gemeenten. Met de bestuursorganen waar veel bezwaren worden ingediend zijn werkafspraken gemaakt, bijvoorbeeld over de wijze van indienen en digitale communicatie. Over het algemeen staat men open voor werkafspraken, omdat dit voor beide partijen gunstig is.

### 4.3.3 Indicatoren oneigenlijk gebruik

Verschillende gesprekspartners hebben voorbeelden genoemd van gedragingen van gemachtigden waaruit kan worden afgeleid dat het belang van een belanghebbende ondergeschikt is aan het verkrijgen van proceskostenvergoeding.

#### Relevantie gronden

Er bestaan verschillen in de kwaliteit van bezwaar- en beroepschriften die gemachtigden indienen. Er zijn gemachtigden die alleen op de zaak toegesneden gronden indienen die verband houden met de onderliggende gedraging of de gevolgde procedure. Daarentegen zijn er ook veel gemachtigden die allerlei standaardgronden aandragen die geen betrekking hebben op de desbetreffende zaak. Gesprekspartners van bezwaar- en beroepsinstanties spreken over 'het lossen van een schot hagel', waardoor de kans op een treffer en dus een gegrond bezwaar of beroep wordt vergroot. In de ogen van deze gesprekspartners geeft deze manier van procederen weinig blijk van een professionele proceshouding en is dit een procestechniek die duidelijk gericht op het verkrijgen van proceskostenvergoedingen.

Gemachtigden stellen dat het niet altijd mogelijk is om vooraf een goede inschatting te maken van de slagingskans van bepaalde gronden. Dit wordt veroorzaakt doordat beschikkingen algemeen geformuleerd zijn en niet alle onderliggende stukken bij de beschikking zijn gevoegd. Zo is het bij een WOZ-beschikking niet altijd duidelijk welke woningkenmerken of vergelijkingspanden zijn gebruikt door de heffingsambtenaar. Ook bij een Wahv-boete ontbreekt soms een nadere onderbouwing. Bij flitsfoto's van snelheidsovertredingen of het rijden door rood spreekt het bewijs voor zich, maar in andere gevallen is het proces-verbaal nodig om een op de zaak toegespitst bezwaar- of beroepschrift te schrijven.

#### Standaardgronden

Nagenoeg alle gesprekspartners bij zowel bezwaar- als beroepsinstanties merken op dat bezwaar- en beroepschriften vaak zijn opgebouwd uit standaardtekstblokken. Het idee bestaat dat door het gebruik van deze tekstblokken er weinig tijd en energie nodig is om een bezwaar- of beroepschrift op te stellen, omdat deze gemakkelijk hergebruikt kunnen worden of in sommige gevallen zelf geautomatiseerd tot stand kunnen komen. Hoewel enkele overheden en beroepsinstanties erkennen zelf ook gebruik te maken van standaardteksten, geven zij aan dat het onredelijk voelt dat tegenover deze minimale inspanning een hoge proceskostenvergoeding staat.

Gemachtigden erkennen dat zij (in sommige gevallen) gebruik maken van standaardtekstblokken. Zij wijzen er echter allemaal op dat ook veel uitvoeringsinstanties hier gebruik van maken. Daarnaast wijzen zij opnieuw op de algemeen geformuleerde beschikkingen en het ontbreken

van onderliggend bewijs, waardoor het niet altijd mogelijk is om specifiekere bezwaargronden op te nemen.

### **Benutten alle proceshandelingen**

Gemachtigden benutten alle proceshandelingen, ook wanneer dit volgens gesprekspartners van bezwaar- en beroepsinstanties geen toegevoegde waarde heeft voor de inhoudelijke behandeling. Zij vragen vaak expliciet om een (of meerdere) fysieke hoorzittingen. Op deze hoorzittingen worden veelal standaardberoepsgronden aangevoerd. In sommige gevallen waarin om een hoorzitting wordt gevraagd, zijn er vanuit de gemachtigde vervolgens geen aanvullingen op het al ingediende bezwaarschrift. Hoewel dit ook kan gelden voor belanghebbenden die zelfstandig procederen, kan een hoorzitting voor hen ook andere doelen dienen, zoals een beter begrip van de beschikking, erkenning en/of het ervaren van procedurele rechtvaardigheid.

Gemachtigden herkennen zich niet in dit beeld. Zij merken op dat de hoorzitting altijd een inhoudelijk doel heeft. Zo worden aanvullende gronden besproken die na ontvangst van nadere bewijsstukken zijn opgesteld. Het kan voorkomen dat hoorzittingen snel worden ingepland en er nog geen nadere bewijsstukken zijn ontvangen. Hierdoor zijn zij niet in staat nadere gronden aan te voeren. Gemachtigden benadrukken dat het van belang is hierover werkafspraken te maken, zodat de hoorzitting altijd van toegevoegde waarde is.

### **Formele gronden**

Gesprekspartners van overheden en beroepsinstanties stellen dat het financiële belang van gemachtigden soms lijkt te prevaleren boven het belang van de belanghebbende. Hiervan is in ieder geval sprake wanneer er louter formele gronden worden aangevoerd. Ook komt het voor dat materiële gronden worden aangevoerd, maar deze materiële gronden een lage slagingskans hebben. Dit brengt in sommige gevallen mee dat er ook een proceskostenvergoeding moet worden uitgekeerd terwijl alleen formele gronden doel treffen.

Een voorbeeld hiervan volgt uit vaste jurisprudentie van het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden in een *Wahv*-zaak. Het hof besluit in deze zaak dat in geval van wijziging van de feitcode de proceskosten moeten worden vergoed, ook al wordt de hoogte van de boete niet aangepast.<sup>99</sup> In deze gevallen heeft doorprocederen alleen nut voor de gemachtigde, het sanctiebedrag voor de burger blijft gelijk. Ook als een *WOZ*-waarde niet wordt aangepast, maar een gemachtigde wel gelijk krijgt op formele gronden, bestaat er recht op een proceskostenvergoeding.<sup>100</sup>

Gemachtigden stellen dat er niet per definitie geprocedeerd wordt over enkel een formeel gebrek, zoals een feitcodewijziging die geen gevolgen zou hebben voor de hoogte van de boete. Er wordt eerst gekeken of procederen over de feitcode wel in het belang is van de klant.

### **Het laat indienen van bezwaargronden of bewijsstukken**

Overheden en beroepsinstanties zien het laat indienen van stukken of bezwaargronden als proces tactiek, gericht op het frustreren van de procedure. Dit kan zowel gericht zijn op het verkrijgen van proceskostenvergoeding in de desbetreffende zaak, maar zorgt volgens gesprekspartners ook voor ontregeling van de organisatie over de gehele breedte. Zij kunnen deze stukken dan immers pas laat betrekken bij de beoordeling van een casus. In sommige gevallen is er dan al – achteraf onnodig gebleken – werk verzet.

<sup>99</sup> Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, ECLI:NL:GHARL:2021:11298.

<sup>100</sup> Gerechtshof Den Haag, ECLI:NL:GHDHA:2023:1767.



Ook stellen overheden en beroepsinstanties dat soms wordt gewacht met het inbrengen van bepaalde gronden tot de (hoger) beroepsfase om op deze manier een hogere proceskostenvergoeding te verkrijgen. Het hof heeft dit uiteindelijk beperkt door enkel een procespunt voor de laatste fase toe te kennen en niet voor de fases ervoor, omdat de beroepsgrond ook eerder in de procedure kon worden aangevoerd.

Voor de Wahv geldt dat bij een schending van de redelijke termijn het boetebedrag met 25% wordt gekort en er een proceskostenvergoeding wordt uitgekeerd voor de fase waarin te laat uitspraak is gedaan indien matiging van het sanctiebedrag (uitsluitend) zijn grondslag vindt in de overschrijding van de redelijke termijn. Hierbij kan vertraging dus leiden tot een proceskostenvergoeding.

Alle gesproken gemachtigden merken op graag procesafspraken te maken met partijen over wanneer welke stukken geleverd moeten worden. Dit zou zowel de uitvoering als de rechtspraak ontzien en mogelijk oneigenlijk gebruik voorkomen. Benadrukt wordt dat deze afspraken beide kanten opwerken. Zoals al eerder benoemd geven gemachtigden aan dat zij regelmatig laat stukken, zoals een (nadere) motivering ontvangen. Hierdoor zijn zij niet in staat alle gronden in een vroeg stadium naar voren te brengen.

#### **Het indienen van veel (onnodige) zaken**

Sommige gemachtigden dienen veel bezwaarschriften in of stellen beroepen in tegen veel besluiten. Partijen uit het werkveld en de rechtspraak valt het op dat veel bezwaren en beroepen weer worden ingetrokken. Voor deze zaken wordt echter wel zittingscapaciteit gereserveerd. Een intrekking op het laatste moment zorgt ervoor dat er onnodig veel zittingscapaciteit verloren gaat. Daarnaast moeten zaken worden voorbereid, wat ook beslag legt op de capaciteit. Gesprekspartners bij zowel bezwaar- als beroepsinstanties stellen dat dit een procestactiek is die erop is gericht organisaties te overspoelen met zaken en op die manier te ontregelen.

#### **4.3.4 Uitvoeringsproblemen**

Uitvoeringsorganisaties benadrukken dat het voeren van bezwaarprocedures een aanzienlijk beslag legt op de beschikbare capaciteit. Het algemene beeld dat wordt geschetst is dat men steeds bezig is met reageren, waardoor het niet lukt een structurele verbetering te maken aan 'de voorkant'. De focus bij veel organisaties ligt nu op het organiseren van het bezwaar- en beroepsproces. Hierin worden bepaalde keuzes gemaakt waarbij kostenoverwegingen een rol spelen.

Een voorbeeld van economische afwegingen bij de inrichting van het proces is een minimale invulling van de hoorzitting in bezwaar. Er worden voorbeelden genoemd van schriftelijke hoorzittingen, waarbij gemachtigden schriftelijk aanvullende gronden aandragen en hierop schriftelijk wordt gereageerd. Hoewel bestuursorganen opmerken dat dit voorbij gaat aan het eigenlijke doel van een hoorzitting, voelt men zich hiertoe gedwongen gezien de druk op de capaciteit die de laatste jaren is ontstaan. Een ander voorbeeld van een economische afweging is dat bezwaren vanwege de grote aantallen in sommige gevallen worden beoordeeld aan de hand van een afvinklijst. Zaken worden dus niet altijd voldoende inhoudelijk bekeken.

Door de capaciteitsproblemen die uitvoeringsorganisaties ervaren bij de behandeling van bezwaren komen mogelijke verbeteringen in het primaire proces niet tot stand vanwege het ontbreken van capaciteit voor de inrichting van een adequate feedbackloop.<sup>101</sup>

Rechters merken op dat er sprake is van een beperkte zittingscapaciteit. Door het intrekken van zaken gaat zittingscapaciteit verloren hetgeen ertoe leidt dat de capaciteit niet ten volle kan worden benut.

## 4.4 Mogelijke oorzaken oneigenlijk gebruik

In deze paragraaf presenteren we mogelijke verklaringen voor het bestaan van oneigenlijk gebruik zoals beschreven in paragraaf 4.3. We gaan eerst in op specifieke aspecten van het Bpb die oneigenlijk gebruik in de hand werken of in ieder geval mogelijk maken. Vervolgens kijken we naar specifieke verklaringen in de wet- en regelgeving op de relevante rechtsgebieden. Ten slotte brengen we in kaart in welke rechtsgebieden het risico bestaat dat oneigenlijk gebruik in de toekomst zal opkomen.

### 4.4.1 Verklaringen verbonden met het Besluit proceskosten bestuursrecht

Het systeem van proceskostenvergoedingen heeft een aantal eigenschappen waardoor het oneigenlijk gebruik deels verklaard kan worden. Dit betreft eigenschappen die direct volgen uit het Bpb, maar ook eigenschappen die later zijn ontstaan als gevolg van de interpretatie van het Bpb in de rechtspraak.

#### Eigenschappen van het systeem

##### *Forfaitaire vergoedingen*

Bij de vaststelling van de hoogte van de proceskostenvergoeding wordt gebruik gemaakt van een 'forfaitair' puntensysteem. Een forfaitair systeem houdt in dat de hoogte van vergoeding wordt berekend op basis van de toekenning van punten aan proceshandelingen, waarbij voor elk toegekend punt een vast bedrag wordt uitgekeerd. Het idee achter dit systeem is dat de rechtspraak ontlast wordt als het gaat om het vaststellen van de gemaakte kosten voor bijstand door een gemachtigde. In plaats van een berekening te maken (of administratieve bewijsstukken op te vragen) wordt een inschatting gemaakt van de kosten die gemiddeld gemaakt worden in een procedure. Het verlies aan nauwkeurigheid bij de vaststelling van die kosten wordt daarbij ondergeschikt geacht aan de tijdswinst in de toekenning van de proceskostenvergoeding.

##### *Hoogte van de normbedragen*

De vastgestelde normvergoedingen voor proceskosten zijn normaal gesproken één punt voor het indienen van het bezwaar- of beroepschrift en één punt voor de aanwezigheid tijdens de (hoor)zitting. In paragraaf 4.3 stelden we al vast dat professioneel gemachtigden in de regel altijd gebruik maken van het recht om gehoord te worden.

De normbedragen voor de vergoeding van proceskosten zijn vastgesteld met als uitgangspunt dat de proceskostenvergoeding een tegemoetkoming in de kosten is (en dus niet de volledige kosten hoeft te dekken). Door verschillende gesprekspartners van overheden en de rechtspraak is hierbij opgemerkt dat zich sterke ontwikkelingen hebben voorgedaan in de

<sup>101</sup> Een feedbackloop is een mechanisme waardoor constatering in een later stadium terugkoppelen naar eerdere processen of beslissingen, waardoor deze kunnen worden bijgestuurd of aangepast op basis van de verkregen informatie.

mogelijkheden van automatisering van processen bij gemachtigden. De normbedragen per punt zijn echter nooit aangepast om deze ontwikkelingen (ook in de kosten voor gemachtigden) mee te nemen.

Per 1 juli 2021 zijn de forfaitaire bedragen voor beroep en hoger beroep per punt met 40% verhoogd, met als een van de doelen “bestuursorganen meer bewust te maken van de gevolgen van hun handelen voor de burger en, indirect, ook van de kosten van de rechtspraak en de gefinancierde rechtsbijstand voor de belastingbetaler.”<sup>102</sup> Deze verhoging is voor WOZ- en Bpm-zaken overigens niet doorgevoerd.

#### *Terughoudendheid bij toepassing wegingsfactoren*

Het Bpb biedt mogelijkheden om van de standaardtoekenning van punten af te wijken indien het gewicht van de zaak anders dan gemiddeld is. Hierbij kan een wegingsfactor van 0,25 (zeer licht) tot 2 (zeer zwaar) worden toegepast. Daarnaast is in het Bpb vastgelegd dat bij samenhangende zaken (bezwaren of beroepen tegen meerdere ‘vrijwel identieke’ besluiten) slechts één keer een proceskostenvergoeding hoeft te worden toegekend, waarbij bij vier of meer zaken nog een wegingsfactor 1,5 kan worden toegepast.

We hebben in de paragrafen 3.3 en 3.4 geconstateerd dat in de praktijk zeer zelden sprake is van de toepassing van wegingsfactoren voor lichtere zaken, of van het toekennen van één proceskostenvergoeding voor meerdere, samenhangende zaken. Gesprekspartners uit de rechtspraak geven aan dat zij hierin ook terughoudend hebben opgetreden omdat de lijn vanuit de appèlcolleges tot aan de Hoge Raad altijd is geweest dat afwijking van de standaardtoekenningen goed gemotiveerd moet worden. Enkel het feit dat er sprake lijkt te zijn van een grote mate van standaardisering van bezwaar- en beroepschriften, is volgens deze gesprekspartners niet voldoende om de proceskostenvergoeding naar beneden bij te stellen. In 2023 heeft een beperkt aantal rechtbanken nieuwe richtlijnen opgesteld voor het toepassen van wegingsfactoren (zie paragraaf 3.3.4), maar niet alle rechtbanken durfden dat aan. Daarnaast gevraagd geven gesprekspartners uit die laatste groep rechtbanken aan dat ze eerst het verloop van zaken waarin op basis van de nieuwe richtsnoeren proceskostenvergoedingen zijn toegekend willen volgen bij de hogere rechters. Ze achten het risico te groot dat gemachtigden in (hoger) beroep in het gelijk gesteld worden over de hoogte van de proceskostenvergoeding waardoor uiteindelijk hogere bedragen zullen moeten worden vergoed.

#### *Immateriële schadevergoedingen*

Indien in een bezwaar- of beroepsprocedure sprake is van overschrijding van de redelijke termijn, kan de belanghebbende aanspraak maken op een immateriële schadevergoeding. De hoogte van de immateriële schadevergoeding bedroeg tot 1 januari 2024 € 500 per half jaar. Ook hier is weer sprake van een standaardvergoeding, zonder dat de daadwerkelijke schade onderbouwd hoeft te worden. In gevallen waarin de financiële baten van de belanghebbende aanzienlijk kleiner zijn (bijvoorbeeld bij WOZ-zaken die enkel gevolgen hebben voor de lokale lasten en de inkomstenbelasting), is deze standaardvergoeding aanzienlijk te noemen. Gesprekspartners van overheden en de rechtspraak geven aan dat belanghebbenden en gemachtigden er hierdoor juist baat bij hebben als er sprake is van een termijnoverschrijding. Vanuit de professioneel gemachtigden is hier tegenin gebracht dat een aanzienlijke schadevergoeding het enige middel is om termijnoverschrijdingen tegen te gaan.

#### *Uitbetaling aan gemachtigden*

<sup>102</sup> Staatsblad 2020, 524, p.3.

De proceskostenvergoeding en immateriële schadevergoeding wordt doorgaans direct uitbetaald aan de gemachtigden. Gesprekspartners van overheden hebben hierdoor sterke vermoedens dat belanghebbenden weinig zicht hebben op de maatschappelijke kosten die naar aanleiding van hun bezwaar worden gemaakt en van het relatief grote financiële belang van de gemachtigde die op NCNP-basis voor hen werkt. De VRLB stelt hiertegenover dat uit onderzoek van een belastinguitvoeringsorganisatie naar voren is gekomen dat belanghebbenden wel op de hoogte zijn van de uitgekeerde vergoedingen, en dat dit niet als bezwaarlijk wordt ervaren.<sup>103</sup> Gezien het beperkt aantal respondenten (twaalf interviews) is dit onderzoek echter niet als representatief aan te merken en moeten de resultaten voorzichtig worden geïnterpreteerd.

### **Gevolgen van de inrichting van het systeem**

De genoemde eigenschappen van het systeem hebben gevolgen voor de prikkels die hiervan uitgaan ten aanzien van het procedeedrag van professioneel gemachtigden.

Het systeem van forfaitaire vergoedingen tegen vaste, geïndexeerde tarieven, waarbij geen rekening gehouden is met positieve effecten van automatisering op de doelmatigheid van werkprocessen bij gemachtigde, heeft een situatie gecreëerd waarbij de proceskostenvergoeding niet meer als tegemoetkoming in de kosten van een procedure kan worden gezien. In plaats daarvan zijn de proceskostenvergoedingen bij een gewonnen zaak dermate hoog dat daarmee de kosten van procedures waarbij men niet in het gelijk is gesteld kunnen worden gecompenseerd. Die compensatie is dermate hoog dat er een markt is ontstaan waarin meerdere commerciële partijen een verdienmodel hebben opgezet. Dat verdienmodel is op zichzelf niet problematisch (ook de advocatuur is bijvoorbeeld een winstgevende markt), maar de vraag is of de verhouding tussen de gemaakte kosten en de toegekende vergoeding nog in lijn is met de ten tijde van de inwerkingtreding van het Bpb gekozen uitgangspunten. Anders gezegd; als de oorspronkelijke lijn van het Bpb nog werd aangehouden en de proceskostenvergoedingen enkel een tegemoetkoming in de gemaakte kosten zouden zijn, dan zou dienstverlening op basis van NCNP-tarieven per definitie verliesgevend zijn. Zelfs als een dienstverlener alle procedures zou winnen, dan zou er nog enkel een *tegemoetkoming* in de kosten worden vergoed, en zou elke zaak dus verliesgevend zijn. Voor het geheel van de zaken zou die verhouding tussen kosten en baten dus nog ongunstiger voor de dienstverlener moeten zijn volgens de oorspronkelijke uitgangspunten van het Bpb.

Voor veel zaken geldt dat het financiële belang van de gemachtigden aanzienlijk is, en doorgaans ook groter dan het financiële belang van de belanghebbenden zelf. Doordat de proceskostenvergoeding doorgaans direct naar de gemachtigden wordt overgemaakt, kan in ieder geval worden vastgesteld dat het zicht vanuit de belanghebbenden op dit financiële belang niet optimaal is. Het is de vraag of dit ook als problematisch wordt ervaren, en of de bereidheid om gemachtigden in te schakelen in plaats van zelf bezwaar in te dienen kleiner zou worden als de omvang van deze geldstroom beter in zicht komt.

De hoogte van de immateriële schadevergoeding bij overschrijding van redelijke termijnen, die aanzienlijk is ten opzichte van de mogelijke financiële baten van belanghebbenden bij een standaard WOZ-zaak, zorgt voor een prikkel om bestuursorganen en de rechtspraak zodanig zwaar te belasten dat structurele overbelasting ontstaat. Verreweg de meeste commerciële partijen geven aan dat hun procesgedrag niet gericht is op het frustreren en vertragen van procedures waardoor de kans op een immateriële schadevergoeding toeneemt, maar dat de

<sup>103</sup> GBLT, *Onderzoek waarom bezwaar maken via NCNP-organisatie?*, 5 november 2019.

prikkel er is, staat vast. Gesprekspartners vanuit de rechtspraak geven aan dat er enkele partijen zijn die er wel op uit lijken ‘zand in de machine te strooien’. Die laten geen kans ongemoeid om verder te procederen, schieten met hagel in bezwaar- en beroepschriften, en procederen ook als er geen belang voor de belanghebbende of zelfs geen reëel belang voor de gemachtigde zelf is in de betreffende zaken.

#### 4.4.2 Verklaringen onderliggende wet- en regelgeving en de praktijk

Naast de oorzaken vanuit het systeem zoals dat is vastgelegd in het Bpb, is gebleken dat ook in de verschillende rechtsgebieden waar sprake is van oneigenlijk gebruik kwetsbaarheden zitten in wet- en regelgeving, dan wel in de uitvoeringspraktijk. We bespreken deze per rechtsgebied.

### WOZ

#### *Waardering en bandbreedte*

In de rapportage ‘Van beroep in bezwaar’<sup>104</sup> is al uitgebreid ingegaan op de systematiek van de WOZ-waarderingen, en de kwetsbaarheid voor grote hoeveelheden bezwaren en beroepen die daaruit volgen. De basis van deze kwetsbaarheid ligt in het feit dat in het kader van de WOZ een exacte waardering moet worden vastgesteld door het bestuursorgaan. Deze is afhankelijk van primaire<sup>105</sup> kenmerken die goed objectief zijn vast te stellen, maar ook secundaire kenmerken<sup>106</sup> die gevoeliger zijn voor subjectieve inschattingen. Bovendien kunnen marktontwikkelingen bij vergelijkbare objecten de waarde van het object plots beïnvloeden. Ook de selectie van vergelijkingsobjecten die worden gehanteerd staat niet vast, en kan van invloed zijn op de waarde. In de praktijk is er dus eerder sprake van een bandbreedte waarbinnen de WOZ-waarde kan worden vastgesteld. Die discrepantie tussen de beperkingen van een WOZ-waardering en de mogelijkheid om een proceskostenvergoeding te krijgen voor een kleine bijstelling liggen aan de basis van het verdienmodel van de NCNP-dienstverlening in dit rechtsgebied. Hoewel er bij gemeenten verschillen zijn in de mate waarin men de waarderingen op orde heeft en dus de mate waarin men kwetsbaar is voor bezwaren en beroepen door professionele gemachtigden, zijn procedures nooit geheel te voorkomen.

#### *Ruime mogelijkheden informatieverzoeken en aanvoeren gronden*

Bezwaarmakers hebben uitgebreide mogelijkheden voor het opvragen van informatie ter onderbouwing van het besluit. Naar mening van gemeenten en uitvoeringsorganisaties wordt hier vaak veel te ruimhartig gebruik van gemaakt; alle relevantie informatie wordt opgevraagd terwijl voor veel informatie geen concrete aanleiding is dat hier fouten in worden gemaakt, en er vaak ook heel weinig met de informatie gedaan lijkt te worden in de bezwaarschriften.

Ook zijn bezwaarmakers vrij om een breed scala aan bezwaargronden aan te voeren, en het idee leeft bij bestuursorganen en in de rechtspraak dat er steeds meer ‘met hagel wordt geschoten’. Er wordt volgens hen door een aanzienlijk deel van de gemachtigden een groot aantal bezwaargronden aangevoerd, waarvan vaak kan worden vastgesteld dat deze feitelijk onjuist of irrelevant zijn. In 2020 is al geconstateerd dat taxatierapporten noch taxateurs niet aan formele eisen hoeven te voldoen.<sup>107</sup> Het kost wel de nodige energie bij verweerders om alle aangevoerde bezwaren en gronden te weerleggen. Doordat in de volle breedte ingegaan moet

<sup>104</sup> J. Snippe, N. Woestenburg, J.A. de Muijnck, B. Geertsema, S. Roest & R. Pieper, *Van beroep in bezwaar*, WODC: Den Haag 2020

<sup>105</sup> Het gaat hier om objecttype, locatie, grondoppervlakte, bijgebouwen, bouwjaar en grootte.

<sup>106</sup> Kwaliteit, onderhoud, voorzieningen, ligging, uitstraling, doelmatigheid.

<sup>107</sup> J. Snippe, N. Woestenburg, J.A. de Muijnck, B. Geertsema, S. Roest & R. Pieper, *Van beroep in bezwaar*, WODC: Den Haag 2020

worden op alle gronden, kunnen de daadwerkelijk relevante bezwaargronden ondersneeuwen.

Rechters en raadsheren die de onderzoekers spraken, zien dat steeds meer ook de beoordeling van vergelijkingsobjecten onderwerp van beroep is geworden. Gesprekspartners geven aan dat deze beroepsgrond in uitspraken steeds vaker als niet relevant is beoordeeld.

#### *Laagdrempelig horen*

De bezwaarprocedure biedt de mogelijkheid om gehoord te worden, waarbij een punt voor de eventuele proceskostenvergoeding wordt toebedeeld. Van deze mogelijkheid wordt in de regel altijd gebruik gemaakt. Bij gemeenten en uitvoeringsorganisaties bestaat onvrede over de manier waarop hiervan gebruikt wordt gemaakt. Veel gemachtigden verzoeken om schriftelijk horen. Dat is vanuit bedrijfsmatig opzicht goed te verklaren: voor een schriftelijk horen kan gebruik worden gemaakt van de teksten vanuit het bezwaarschrift en hoeft betrekkelijk weinig capaciteit vrijgemaakt te worden. Vanuit de gedachte van de hoorzitting en ook vanuit het perspectief van de belanghebbende is deze voorkeur niet logisch: een hoorzitting is juist bedoeld om het bezwaarschrift toe te lichten en punten te markeren. Door die mogelijkheid te laten schieten ontstaat het beeld dat alleen om horen wordt verzocht om de proceskostenvergoeding te verhogen. Overigens geven veel uitvoeringsorganisaties toch gehoor aan dit verzoek, omdat ook bij hen capaciteitsproblemen spelen en dit vanuit doelmatigheidsoverwegingen de betere optie is.<sup>108</sup>

Over mondelinge hoorzittingen (fysiek op locatie, of op afstand) horen we signalen vanuit gemeenten en uitvoeringsorganisaties dat ook hier zelden gebruik van wordt gemaakt om daadwerkelijk aanvullende informatie te verschaffen of het bezwaar toe te lichten, waar het instrument voor bedoeld is. Een gesprekspartner gaf aan dat dit de laatste jaren steeds meer het geval lijkt te zijn: ook partijen die een aantal jaar geleden nog vaker met inhoudelijke bijdragen kwamen tijdens hoorzittingen, lijken dat steeds minder vaak te doen.

Vanuit de gemachtigden klinkt een ander verhaal. Zij geven aan dat er grote verschillen bestaan in hoe goed de informatievoorziening vanuit gemeenten is en dat soms pas na een hoorzitting alle informatie op tafel komt. Zij geven aan dat sommige gemeenten en uitvoeringsorganisaties nauwelijks rekening willen houden met de piekbelasting bij gemachtigden, en dat om logistieke redenen schriftelijk horen soms noodzakelijk wordt.

#### *Aanlevering en beoordeling bewijsstukken, verschuiving naar beroep*

Bij bezwaarzaken kunnen bezwaarmakers nog in de gelegenheid zijn om tijdens het beroep aanvullende bewijsstukken in te brengen. Hierdoor kan een op het eerste gezicht goed onderbouwd besluit in een latere fase alsnog onvoldoende onderbouwd blijken, als uit nieuwe stukken meer informatie over bijvoorbeeld de staat van het gebouw naar boven komt. Dit kan een bijstelling van de WOZ-waarde tot gevolg hebben, en leiden tot toekenning van de proceskostenvergoeding.

Normaal gesproken heeft een belanghebbende er geen belang bij om niet alle relevante informatie direct ter beschikking te stellen aan het bestuursorgaan; hoe sneller het juiste besluit wordt genomen, hoe beter. Echter, in het geval van een NCNP-bureau speelt ook het belang van proceskostenvergoeding mee. Hierdoor kan er een prikkel ontstaan om een zaak naar de beroepsfase over te brengen en daar de bewijsvoering te verbeteren.

<sup>108</sup> Naast het voordeel tijdsbesparing wordt vaak een lagere proceskostenvergoeding voor horen onderhandeld met de gemachtigden.

Gesprekspartners vanuit de rechtspraak schatten in dat in 2023 zo'n 60-70% van de beroepszaken afkomstig is vanuit NCNP-bureaus. Dat aandeel is ongeveer verdrievoudigd in de periode sinds het onderzoek 'Van bezwaar in beroep' uit 2019. Daar waar de belasting als gevolg van de professioneel gemachtigden ten tijde van dat onderzoek nog voornamelijk bij de gemeenten en uitvoeringsorganisaties lag, verschuift dat nu steeds meer richting de rechtspraak.

### **Bpm**

Bij de Bpm zijn twee oorzaken in het systeem van de wet aan te wijzen die verklaren waarom oneigenlijk gebruik op grote schaal plaats kan vinden.

#### *Discriminatieverbod en subjectieve waardering*

Het Europees recht schrijft vanuit het fiscaal discriminatieverbod voor dat een buitenlandse auto nooit meer belast mag worden dan een binnenlandse auto. Hierbij is de waarde van de buitenlandse auto cruciaal, vooral omdat deze waarde zeer moeilijk objectief is vast te stellen. Zeker wanneer er sprake is van schade aan de auto, wordt de waardering een subjectieve beoordeling waarbij grote kans bestaat dat een bezwaar tegen deze beoordeling succesvol is.

#### *Bezwaar tegen eigen aangifte*

Binnen de Bpm bestaat de mogelijkheid om tegen een eerdere eigen aangifte bezwaar te maken. De waarde van de auto wordt in eerste instantie zelf ingevuld door de importeur van de auto en deze aangifte is gelijkgesteld aan een beschikking in de Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr). Indien dit bedrag in de aangifte na bezwaar niet blijkt te kloppen, omdat op grond van het Unierecht het voertuig een lagere waarde heeft, wordt dit toegerekend aan de inspecteur en is er sprake van een te wijten onrechtmatigheid, waardoor ook een proceskostenvergoeding kan worden toegekend.<sup>109</sup>.

#### *Oorzaken in de praktijk*

Ook vanuit de praktijk zijn er oorzaken aan te wijzen voor oneigenlijk gebruik. Ten eerste zien we aan de kant van de professioneel gemachtigden dat er een zeer klein aantal, zeer actieve dienstverleners is dat een groot volume aan zaken aanbrengt. Schattingen vanuit de Belastingdienst wijzen naar 160.000-180.000 zaken die per jaar worden aangebracht door drie partijen, wat overeenkomt met 95% van het totaal aantal zaken. Daarbij is één partij verantwoordelijk voor 75% van het totaal aantal bezwaren. Gemachtigden blijken soms te werken op machtigingen voor onbepaalde termijn, die niet beperkt zijn voor één geïmporteerd voertuig. Ook verklaart de Belastingdienst met belanghebbenden te hebben gesproken die zich niet bewust zijn van een ondertekende machtiging. Dit lijkt erop te wijzen dat deze grote spelers in de markt niet zozeer in het belang van voertuigeigenaren of -handelaren opereren, maar vooral in hun eigen belang. De onderzoekers hebben partijen benaderd, maar deze wensten niet mee te werken aan het onderzoek.

Het grote volume aan zaken lijkt ook te wijzen op een werkwijze die gericht is op het overbelasten van de overheid. Eerder is geconstateerd dat bij de Belastingdienst ruim 150 fte bij diverse afdelingen is belast met de afhandeling van bezwaren en beroepen voor de Bpm. Deze capaciteit is onvoldoende om alle zaken inhoudelijk te beoordelen, waardoor een deel van deze bezwaren zonder beoordeling worden ingewilligd, waarbij ook proceskostenvergoedingen worden toegewezen.

<sup>109</sup> Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:HR:2022:1277; ECLI:NL:HR:2014:3603.

**Wahv**

Ook bij de Wahv is er een aantal oorzaken in het systeem van de wet en de praktijk te onderscheiden.

*Strafbeschikkingen kwetsbaar*

Meerdere gesprekspartners, zowel vanuit het OM als vanuit de hoek van gemachtigden, geven aan dat strafbeschikkingen in het kader van de Wahv kwetsbaar zijn voor het maken van fouten. Zo is er een uitgebreid stelsel aan feitcodes dat moet worden gebruikt, waarbij een verkeerd ingevulde code zonder bijstelling van het boetebedrag kan leiden tot toekenning van een proceskostenvergoeding. Het zorgvuldig opstellen van de boetebeschikking is dus van cruciaal belang. De borging van dit proces is echter moeilijk. Het rechtsgebied van de Wahv heeft namelijk als bepalend kenmerk dat er een zeer groot aantal handhavingsinstanties is die beschikkingen opstellen. Het CVOM schat dat er ongeveer 600 instanties zijn die overtredingen kunnen constateren. Op dat punt is sprake van een sterke horizontale decentralisatie van het proces.

*Verdeling van verantwoordelijkheden*

Ook verticaal is er sprake van verdeling van taken. Het CJIB incasseert boetes op basis van de strafbeschikkingen, verzorgt communicatie naar de burger en betaalt eventueel de proceskostenvergoeding. Het CVOM behandelt administratieve beroepen die worden ingesteld tegen strafbeschikkingen. In de rechtspraak is geen aparte kamer ingesteld voor de afhandeling van (administratieve) beroepszaken in dit rechtsgebied. Op dat vlak is dus weer sprake van horizontale decentralisatie.

*Feedbackloops afwezig*

Deze verdeling van verantwoordelijkheden en decentralisatie op twee niveaus heeft tot gevolg dat het moeilijk is om goed functionerende feedbackloops in te stellen. Wanneer het CVOM bijvoorbeeld constateert dat bij bepaalde overtredingen vaak terugkomende fouten ten grondslag liggen aan succesvolle beroepen, is er geen structureel proces om deze informatie terug te leggen bij de handhavingsinstanties. Het risico bestaat dat deze fouten nog langere tijd gemaakt worden.

Overigens is het wel zo dat er bij sterke verschillen in kwaliteit van beschikkingen incidenteel overleg plaatsvindt tussen CVOM en (bepaalde) handhavingsinstanties. Het is dus niet zo dat er niets gebeurt op het vlak van informatiedeling, maar dit heeft vooralsnog geen structureel karakter.

Ook de decentrale behandeling in de rechtspraak heeft geleid tot een situatie waarin bezwaren door verschillende rechtbanken op verschillende wijzen worden beoordeeld. Een professioneel gemachtigde schetste een situatie waarin men vol vertrouwen een uitspraak van de rechtbank ontving, in de wetenschap dat dit in beroep alsnog 'rechtgezet' zou worden in lijn met eerdere uitspraken van de appèlcolleges. Ook wat dat betreft lijken de leerprocessen niet optimaal ingericht.

**Naheffingen parkeerbelasting**

Zoals in paragraaf 4.3.2 beschreven constateren we dat NCNP-bedrijven steeds actiever lijken te worden als het gaat om bezwaren tegen naheffingen van de parkeerbelasting. Dit rechtsgebied kent op bepaalde punten gelijkenissen met andere gebieden waarop NCNP-bedrijven actief zijn. Zo is ook hier sprake van grote aantallen besluiten die vrijwel volledig geautomatiseerd worden genomen en waarbij fouten kunnen worden gemaakt door de gemeente.



Bovendien is er een aantal bezwaargronden denkbaar (ook bij fouten door belanghebbende zelf) waarvoor in belangrijke mate geautomatiseerde, grotendeels gestandaardiseerde bezwaarschriften kunnen worden opgesteld.

### **Overige factoren**

Tijdens gesprekken zijn nog twee algemene ontwikkelingen geschetst die de opkomst van NCNP-dienstverlening lijken te hebben geholpen.

#### *Digitalisering*

Mensen regelen zaken en zoeken informatie steeds meer en makkelijker via internet. Dit biedt professioneel gemachtigden een gemakkelijke manier om klanten te werven. Met optimalisatie van websites en eventueel door middel van gesponsorde links kunnen zij mensen die op zoek zijn naar informatie over hun beschikking of boete vrij makkelijk direct benaderen. Wanneer men bijvoorbeeld zoekt op ‘verkeersboete’ is de bovenste link direct die van een rechtshulpverlener. Ook voor WOZ-bezwaren zijn de commerciële partijen zeer goed vindbaar, en bovendien met wervende teksten over succesratio’s en nultarieven.

#### *Wantrouwen in de overheid*

Een aantal gesprekspartners geeft aan dat het opkomende wantrouwen in de overheid ook een rol kan spelen in de opkomst van professioneel gemachtigden. Bij de WOZ bieden alle gemeenten en uitvoeringsorganisaties mogelijkheden om in bezwaar te gaan, maar daarbij geven gesprekspartners vanuit zowel bestuursorganen als rechtshulpverleners aan dat de indruk van het publiek vaak is dat de slager (nogmaals) het eigen vlees keurt. Dat is voor veel burgers minder aantrekkelijk dan een dienstverlener die een belang heeft om een succesvol bezwaar te maken of beroep in te stellen.

### **4.4.3 Risico van uitbreiding naar andere rechtsgebieden**

De eerdergenoemde vier rechtsgebieden hebben een aantal gemeenschappelijke kenmerken die eraan hebben bijgedragen dat professionele gemachtigden zich hierop hebben gericht. Het is mogelijk dat een soortgelijke dienstverlening ook in andere rechtsgebieden opkomt. Een gesprekspartner verklaart dat bij de Wahv een aantal partijen actief zijn die voorheen actief waren op het gebied van de Wob en later de Wet open overheid (Woo). Het is denkbaar dat partijen bij maatregelen die puur op bepaalde rechtsgebieden zijn gericht weer naar andere rechtsgebieden gaan kijken, maar het kan ook zijn dat nieuwe partijen opduiken in andere rechtsgebieden, parallel aan de bestaande NCNP-dienstverlening.

Zowel vanuit decentrale overheden als vanuit de rechtspraak hebben gesprekspartners aangegeven dat zij risico’s zien voor de uitbreiding van deze vormen van dienstverlening naar andere rechtsgebieden. Die risico’s zouden zich kunnen voordoen in het geval van:

- rechtsgebieden of processen waarbij sprake is van het massaal nemen van besluiten, op een (grotendeels) geautomatiseerde wijze.
- een redelijke kans van slagen van het bezwaar of (administratief) beroep met beperkte inspanningen.

Wanneer aan deze twee voorwaarden voldaan wordt, bestaat een risico dat professionele partijen zich als gemachtigde gaan richten op dat rechtsgebied.

Concreet is hiervan een aantal voorbeelden genoemd. Ten eerste de Invorderingswet; naar verwachting vanaf 2026 zal het mogelijk worden om administratief beroep in te stellen wanneer geen uitstel van betaling wordt verkregen. Dit proces voldoet aan beide bovengenoemde

criteria. Een tweede voorbeeld betreft besluiten die zijn gebaseerd op de WOZ-waarde, zoals de rioolheffing. De vrees bestaat dat de kwetsbaarheden van het systeem van de WOZ zoals beschreven in paragraaf 4.4.2 worden aangegrepen om besluiten die op basis van de WOZ zijn genomen aan te vechten, om ook daarbij proceskostenvergoeding te ontvangen. Andere besluiten die kwetsbaar zijn op basis van de bovengenoemde criteria zijn de stopzetting van OV-kaarten door de Dienst Uitvoering Onderwijs, besluiten in het kader van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen en besluiten over ouderdomspensioenen door de Sociale Verzekeringsbank.

## 4.5 Mogelijke oplossingen oneigenlijk gebruik

In deze paragraaf behandelen we mogelijke oplossingen in wet- en regelgeving, zowel ten aanzien van proceskostenvergoedingen als van specifieke wetgeving in de rechtsgebieden. We bespreken eerst (kort) de Wet herwaardering proceskostenvergoedingen WOZ en bpm, om daarna per rechtsgebied uit gesprekken gesuggereerde oplossingen te behandelen. Het gaat hierbij specifiek om de opbrengsten uit de interviews en de expertmeetings. Eerder zijn in hoofdstuk 2 de bevindingen uit de literatuurstudie genoteerd.

### 4.5.1 Wet herwaardering proceskostenvergoedingen WOZ en bpm

Per 1 januari 2024 is de Wet herwaardering proceskostenvergoedingen WOZ en bpm in werking getreden. Tijdens interviews is gevraagd naar de veronderstelde effectiviteit van de daarin opgenomen maatregelen.

Ten aanzien van de verlaging van proceskostenvergoeding en immateriële schadevergoeding worden twee tegenstrijdige effecten verwacht. Enerzijds verwachten gesprekspartners dat deze verlaging tot gevolg zal hebben dat het verdienmodel van NCNP-bedrijven niet langer houdbaar is, en dat daardoor een aantal bedrijven zich terug zal trekken van de markt. Dit zou moeten leiden tot minder bezwaren en beroepen. Tegelijkertijd kan deze maatregel professioneel gemachtigden ertoe bewegen om minder selectief om te gaan met de verzoeken van potentiële klanten die zich melden. Daar waar de bedrijven nu nog filteren op de haalbaarheid van bezwaren, en dus een selectie toepassen op deze verzoeken, kan de overweging nu worden om dit filteren volledig achterwege te laten. Dit zou leiden tot een toename van het aantal bezwaren en beroepen. Een aantal gesprekspartners geeft aan te twijfelen over welk effect dominant zal zijn. Het merendeel verwacht echter dat het eerste effect sterker zal zijn, en dat op termijn de stroom aan bezwaren en beroepen kleiner zal worden.

Het in een laat stadium, per amendement, uitbreiden van de toepasbaarheid naar de Wahv stuit op grote bezwaren bij dienstverleners in dat rechtsgebied. Zij wijzen erop dat de manier waarop de wet van toepassing is geworden op de Wahv tot gevolg heeft dat er voor dit rechtsgebied een aantal stappen (zoals een advies van de Raad van State en grondige parlementaire behandeling) zijn overgeslagen. Bovendien waarschuwen ze voor overschatting van de zelfredzaamheid (of het doenvermogen) van burgers, en onderschatting van de complexiteit van het bezwaarproces voor die burgers.

Het is nog onduidelijk of het direct uitbetalen van proceskostenvergoeding aan de belanghebbende een effect zal hebben op het aantal bezwaren. Dit is iets wat de belanghebbende doorgaans pas na afloop van de procedure merkt (tenzij die de kleine letters van de overeenkomst aandachtig leest). Het effect zou dus pas merkbaar zijn als zich een volgende gelegenheid voordoet om bezwaar in te dienen. Voor de gemachtigden betekent de maatregel extra

administratieve lasten bij het innen van de proceskostenvergoeding. Bestuursorganen en het CJIB geven aan dat er geen relevant effect op de administratieve lasten wordt verwacht.

Bij het wetsvoorstel is nog aangekondigd onderzoek te doen naar verdere maatregelen. Zo heeft de landsadvocaat zich gebogen over de vraag of het mogelijk is om bij een geringe bijstelling van de WOZ-waarde (minder dan 10%) geen proceskostenvergoeding toe te kennen. In een niet openbaar gemaakt advies heeft de landsadvocaat geconcludeerd dat de maatregel juridisch zeer kwetsbaar is. De staatssecretaris stelt daarbij zelf dat hecht aan het belang van rechtsbescherming, en dat hij verwacht dat de per 1 januari 2024 genomen maatregelen deze specifieke maatregel minder noodzakelijk maakt.<sup>110</sup> Bij interviews in het kader van dit onderzoek met rechters en raadsheren is aangegeven dat dit advies vragen oproept over de argumentatie van de landsadvocaat, die niet duidelijk is. Als het kabinet dit advies als lijn aanhoudt, zou meer toelichting op zijn plaats zijn.

Er is ook onderzoek naar de mogelijkheid van verplicht informeel contact aangekondigd. Door uitvoeringsorganisaties wordt momenteel bekeken hoe dit zou kunnen worden ingericht. Daarbij kan gedacht worden aan een extra stap voorafgaand aan het waarderingsproces in de WOZ, waarbij de objecteigenaar gevraagd wordt input te leveren over de secundaire kenmerken. De opgegeven (of niet gewijzigde) informatie over deze kenmerken zou dan niet meer als basis voor een bezwaargrond kunnen dienen. Een tweede variant betreft direct contact met de burger bij vragen of twijfels over een waardering. Hiervoor is al een aantal pilots afgerond met wisselend succes: bij een uitvoeringsorganisatie was men zeer te spreken over de resultaten en zijn de kosten van extra personele inzet ruimschoots terugverdiend. Bij een andere organisatie zorgde de pilot voor extra belasting zonder een effect op het aantal formele bezwaren in dat jaar.

Vanuit de Raad voor de rechtspraak is afwachtend gereageerd op het idee om een aparte taxatiekamer voor WOZ-zaken in te stellen. De Raad onderschrijft het standpunt in de brief van de staatssecretaris van 11 december 2023 dat eerst moet worden afgewacht wat het effect van de nieuwe maatregelen op de werklast van de rechtbank zal zijn.

Als laatste mogelijke maatregel kan worden gekeken naar het verbeteren van het taxatieverslag vanuit gemeenten. Gesprekspartners staan hier positief tegenover, ook weer in lijn met de situatiebeschrijving in de bovengenoemde brief.

#### 4.5.2 Overige maatregelen

Aan gesprekspartners is gevraagd welke andere mogelijkheden zij nog zien om oneigenlijk gebruik te ontmoedigen. We presenteren eerst de ideeën die voor specifieke rechtsgebieden van toepassing zijn, en vervolgens enkele algemeen toepasbare ideeën. Voor zover tijdens het onderzoek ook kanttekeningen zijn opgehaald bij gesprekspartners, zijn deze hier ook vermeld. De onderstaande opsomming betreft echter geen zorgvuldige beoordeling van de geopperde ideeën. Om de haalbaarheid en gevolgen van deze maatregelen in beeld te krijgen, zou vervolgonderzoek moeten worden uitgevoerd.

#### WOZ

Voor de WOZ zijn ideeën geopperd die zich richten op het terugbrengen van het aantal bezwaren.

<sup>110</sup> Kamerstukken II, 2022/23, 29279, nr. 734, pagina 2.

*Niet langer exact waarderen*

De eerste optie die is geopperd betreft de methodiek van waarderen. Zoals in 4.4.2 beschreven ligt een kwetsbaarheid in het systeem in het feit dat de WOZ-waarde een exacte waarde moet zijn, terwijl deze in werkelijkheid afhangt van moeilijk te modelleren, deels subjectieve kenmerken. Dit zou kunnen worden opgelost door een minder nauwkeurige waardering te geven, bijvoorbeeld in de vorm van een waardebereik (tussen x en y) of door te werken met vaste waardeklassen. Deze mogelijkheid is in het verleden al verkend. Voor de onroerende-zaakbelasting (ozb), waar waarde-afwijkingen een klein financieel effect hebben, zou een dergelijk systeem voldoen. De verwachte problemen treden op bij het gebruik van de WOZ-waarde voor andere processen, zoals de erfbelasting, de beoordeling van hypotheekaanvragen, of bij het bepalen van de maximumhuur in het woningwaarderingstelsel. De winst die wordt behaald bij de ozb weegt naar verwachting niet op tegen de extra kosten die moeten worden gemaakt om voor die andere processen alsnog een geschikte waardering te bepalen.

*Niet langer jaarlijks waarderen*

Een tweede idee betreft de frequentie van waarderen. In plaats van een jaarlijkse waardering, kan voor onroerende zaken worden volstaan met een waardering eens in de twee tot vier jaar. Doordat er jaarlijks veel minder waarderingen worden uitgevoerd, wordt ook het aantal potentiële bezwaren aanzienlijk minder. Partijen die voor andere processen dan de ozb alsnog een actuele, exacte waardering nodig hebben in een jaar dat zij die niet zouden krijgen, kunnen die alsnog op verzoek ontvangen.

**Bpm**

Voor de Bpm zijn geen aanvullende ideeën opgehaald. Onze gesprekspartners verwachten een aanzienlijk effect van de recente wetswijziging en zien daarbuiten geen mogelijkheden om oneigenlijk gebruik tegen te gaan.

**Wahv**

Ook voor de Wahv is een aantal ideeën geopperd. Ten eerste wordt zowel vanuit de juridische dienstverleners als vanuit partijen in de strafketen bevestigd dat de feedbackloops in de strafketen onvoldoende zijn, en dat hier verbetering mogelijk is. Door meer gestructureerde informatievoorziening vanuit het OM naar handhavinginstanties op te zetten, kan de kwaliteit van strafbeschikkingen verbeterd worden en het aantal administratieve beroepen verlaagd.

In de wet- en regelgeving zou gekeken kunnen worden naar manieren om de kwetsbaarheden ten aanzien van feitcodes aan te pakken. Gedacht kan worden aan aanpassingen waardoor foutieve feitcodes niet automatisch tot toekenning van proceskostenvergoeding hoeft te leiden, maar alleen als er sprake is van een bijstelling van het boetebedrag.

Professioneel gemachtigden hebben gepleit voor uitgebreidere informatievoorziening bij strafbeschikkingen. Zij stellen dat het instellen van administratief beroep de enige manier is om sommige bewijsstukken boven water te krijgen. Het zou daarom goed zijn om te kijken naar mogelijkheden om op andere manieren bewijsstukken te verkrijgen, voordat er een formele weg wordt bewandeld.

In Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk bestaat de mogelijkheid om via een arbitrageforum digitaal te procederen tegen verkeersboetes. Daarmee is de doorlooptijd verkort en de rechtspraak ontlast. Wanneer de stroom aan administratieve beroepen onvoldoende vermindert als gevolg van de wetswijziging, zou dit een te onderzoeken alternatieve aanpak kunnen zijn.

Een laatste optie die is geopperd betreft het vaststellen van kwaliteitseisen aan professioneel gemachtigden. Door de beroepsgroep te reguleren zou bijvoorbeeld afgedwongen kunnen worden dat zij meer in het belang van de klant opereren, een bepaalde minimale inspanning voor filtering van verzoeken om bezwaar moeten leveren, of een bepaald kennisniveau moeten borgen bij hun medewerkers. Dit idee is echter door de reductie van toe te kennen proceskostenvergoeding bij de Wahv volgens de inbrengers zelf niet meer haalbaar, aangezien de gemachtigde momenteel te maken krijgen met een reductie van inkomsten waardoor extra investeringen in kwaliteit niet meer haalbaar zijn.

### **Naheffingen parkeerbelasting**

De opkomst van de NCNP-bedrijven bij bezwaren tegen naheffingen voor parkeerbelasting is nog dermate recent, dat er bij dit onderzoek nog geen ideeën zijn opgedaan over het tegengaan van deze ontwikkeling.

### **Algemene ideeën**

Gesprekspartners vanuit de rechtspraak hebben gewezen op de Canadese situatie met betrekking tot professionele rechtsbijstand. In Canada dient de burger in principe zelfstandig bezwaar in te dienen, en kan onder omstandigheden ontheffing worden gevraagd om een professioneel gemachtigde in te schakelen. Een denkbare variant is dat enkel in de beroepsfase deze ontheffing wordt verleend. Tijdens de expertmeeting hebben verschillende gesprekspartners gewezen op het vergaande en ingrijpende effect op de fundamenten van rechtsbijstand in de Nederlandse wet. Deze optie wordt door gesprekspartners dan ook, als die al haalbaar is, onwenselijk geacht.

## **4.6 Conclusies**

Uit de interviews en focusgroepen is allereerst gebleken dat het geven van een harde definitie van oneigenlijk gebruik zeer moeilijk is. Oneigenlijk gebruik en misbruik van recht liggen dicht tegen elkaar aan, en de grens is daardoor moeilijk te trekken. Doordat er bij de meeste procedures ook een materieel resultaat te behalen valt, is er geen sprake van misbruik. Op zaakniveau is de vraag of er sprake is van oneigenlijk gebruik niet direct te beantwoorden, ook wanneer het belang van de gemachtigde (veel) groter is dan dat van de belanghebbende zelf. Op systeemniveau is er meer overeenstemming tussen gesprekspartners te vinden. Wanneer partijen een verdienmodel hebben gebaseerd op het procederen tegen grote hoeveelheden besluiten om juist door het instellen van de hoeveelheid rechtsmiddelen een aanzienlijk financieel belang te realiseren, is dit volgens gesprekspartners wel oneigenlijk. Dit is nog meer het geval wanneer er wordt ingespeeld op uitvoeringsproblemen bij bestuursorganen en/of rechtspraak.

We constateren dat het oneigenlijk gebruik vooralsnog in hoofdzaak voorkomt in rechtsgebieden die al in beeld zijn in het politieke debat over dit onderwerp, waarbij het kabinet ook al maatregelen genomen heeft: de Bpm, de WOZ en de Wahv. Daarnaast lijken NCNP-bureaus zich steeds meer te richten op bezwaren tegen naheffingen van parkeerbelasting. We vinden daarbij een aantal indicatoren voor oneigenlijk gebruik: het aanvoeren van veel, niet altijd even relevante (standaard) gronden, het benutten van niet noodzakelijke proceshandelingen, het veelvuldig aanvoeren van formele gronden, het laat indienen van gronden of bewijsstukken en het indienen van veel (onnodige) zaken. Zowel bij bestuursorganen als in de rechtspraak heeft oneigenlijk gebruik geleid tot uitvoeringsproblemen.

De mogelijke oorzaken van oneigenlijk gebruik kunnen in twee groepen worden gedeeld. Enerzijds is in het Bpb een systeem opgezet met forfaitaire vergoedingen, relatief hoge normbedragen voor proceskostenvergoeding en schadevergoeding (binnen de context van de genoemde rechtsgebieden), directe uitbetaling aan gemachtigden en terughoudendheid in de rechtspraak bij toepassen van (verlagende) wegingsfactoren. Anderzijds zijn in de wettelijke regelingen verschillende factoren gevonden die oneigenlijk gebruik in de hand werken.

De wetgever heeft per 1 januari 2024 al een flink aantal maatregelen genomen die bedoeld zijn om oneigenlijk gebruik minder lucratief te maken en daardoor het aantal procedures terug te dringen. Of de maatregelen effectief en afdoende zijn is nog niet vast te stellen. Verdere maatregelen worden nog onderzocht door het kabinet. Vanuit gesprekspartners zijn met name voor de WOZ en de Wahv, maar ook op algemeen vlak nog ideeën geopperd om oneigenlijk gebruik tegen te gaan.

## 5 Conclusies

### 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de hoofd- en deelvragen van dit onderzoek beantwoord. In paragraaf 5.2 beantwoorden we de vraag in welke mate en op welke onderdelen van het bestuursrecht sprake is van oneigenlijk gebruik en hoe dat kan worden omschreven. Paragraaf 5.3 gaat in op de factoren in (sectorale) regelgeving die dat kunnen verklaren. In paragraaf 5.4 komen mogelijke aanpassingen van de regelgeving aan de orde die oneigenlijk gebruik mogelijk tegen kunnen gaan.

### 5.2 Oneigenlijk gebruik van proceskostenvergoedingen

#### 1.1 Wat is er bekend over het vóórkomen van oneigenlijk gebruik in relatie tot of met het oogmerk van proceskostenvergoeding op basis van het Bpb?

De discussie over oneigenlijk gebruik concentreert zich op rechtshulpverleners die werken volgens het NCNP-model binnen specifieke rechtsgebieden, namelijk de WOZ, Bpm, Wavh en naheffingsaanslagen van parkeerboetes. Er zijn geen signalen dat 'oneigenlijk' gebruik van procedures zich binnen het bestuursrecht en buiten deze rechtsgebieden voordoet. Een verklaring hiervoor is dat oneigenlijk gebruik zich alleen kan voordoen binnen rechtsgebieden waar veel besluiten worden genomen. Alleen dan bestaat er potentieel voor grootschalige rechtshulpverlening. Daarnaast zijn de beslissingen op de genoemde rechtsgebieden standaardbeschikkingen die (deels) op geautomatiseerde wijze tot stand komen. Dit biedt vervolgens de mogelijkheid om geautomatiseerd standaard-bezwaren op te stellen. Geconcludeerd kan worden dat een in algemene termen gemotiveerde beschikking vaak leidt tot een in algemene termen gemotiveerd bezwaar.

Binnen de genoemde rechtsgebieden zien we dat het aantal bezwaren de laatste jaren is toegenomen. Dit leidt tot capaciteitsproblemen bij bestuursorganen die dat als problematisch ervaren. Het heeft niet alleen financiële gevolgen voor de organisatie, maar brengt ook andere (indirecte) maatschappelijke kosten met zich mee. Zo blijkt uit gesprekken die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd dat het grote aantal bezwaar- en beroepszaken ervoor zorgt dat bestuursorganen de focus leggen op de organisatie van bezwaar- en administratief beroepsprocedures. Hierdoor lukt het niet om een structurele verbetering te aan maken in het primaire sluitvormingsproces.

Ook rechtelijke instanties signaleren een toename van het aantal (hoger) beroepen binnen deze rechtsgebieden. Omdat de capaciteit van de rechtspraak beperkt is, zorgt dit voor langere doorlooptijden.

## **1.2. Hoe kan oneigenlijk gebruik omschreven of gedefinieerd worden en hoe onderscheidt dit zich van het eigenlijk gebruik van procedures?**

Gebleken is dat het begrip ‘oneigenlijk gebruik’ niet eenduidig valt te definiëren en juridisch gezien moeilijk werkbaar is, omdat het niet goed mogelijk is eigenlijk gebruik, oneigenlijk gebruik en misbruik van het recht scherp te onderscheiden. Oneigenlijk gebruik is lastig te onderscheiden van eigenlijk gebruik, omdat er binnen de rechtsgebieden sprake is van ambtshalve beschikkingen in de vorm van een WOZ- of Bpm-aanslag, Wahv-boete of een naheffingsaanslag. Het initiatief ligt hierbij niet bij de belanghebbende, maar bij het desbetreffende bestuursorgaan. Borging van de toegang tot het recht is (zeker hierbij) een groot goed en het staat de burger vrij daarbij de hulp in te roepen van een rechtshulpverlener. Hiermee onderscheiden de rechtsgebieden zich bijvoorbeeld van het oneigenlijk gebruik van aanvragen op grond van de Wob, de voorganger van de Wet open overheid, die werden ingediend met het oog op het innen van dwangsommen wegens termijnoverschrijdingen. De besluiten op grond van de Wob zijn – anders dan bij de genoemde rechtsgebieden – altijd een reactie op een verzoek van een aanvrager.

Misbruik van het recht wordt niet snel aangenomen, omdat niet gemakkelijk kan worden vastgesteld dat het voeren van de procedure geen ander doel dient dan het verkrijgen van de proceskostenvergoeding. De in de praktijk gehanteerde kenmerken van oneigenlijk gebruik vertonen echter veel overeenkomsten met uit jurisprudentie gebleken factoren die een rol spelen bij het vaststellen van misbruik van het recht, zoals het aantal zaken dat door een bepaalde gemachtigde wordt ingediend, (de kans op) het behalen van een materieel belang, de vraag of zaken uitsluitend aanhangig worden gemaakt om proceskostenveroordelingen te innen, de inzet van processuele bevoegdheden als ingebrekestellingen, het procederen in kansloze zaken, de houding op de zitting en het procedeedrag van een gemachtigde (‘zand in de machine strooien’). In de onderzochte jurisprudentie wordt de term oneigenlijk gebruik niet gehanteerd.

Ook al komt de term oneigenlijk gebruik niet voor in de jurisprudentie, de term wordt in de uitvoeringspraktijk wel gehanteerd. Het gaat hierbij om situaties waarin signalen bestaan dat procedures worden ingezet met het oogmerk proceskostenvergoedingen te innen, zonder dat dit strookt met het eigenlijke doel van de procedure, namelijk het bieden van rechtsbescherming en het behartigen van de belangen van een belanghebbende. Uit dit onderzoek blijkt dat zowel op zaaks- als op systeemniveau kan worden gesproken over oneigenlijk gebruik.

Op systeemniveau wordt oneigenlijk gebruik van procedures geassocieerd met het verkrijgen van aanzienlijke bedragen aan proceskostenvergoedingen door het instellen van een overmatig aantal rechtsmiddelen. Oneigenlijk gebruik kenmerkt zich op systeemniveau doordat dit gebruik is gericht op het uitlokken van systeemfalen. Dit zou zich uiten in het door NCNP-bureaus aanhangig maken van veel bezwaar- of beroepsprocedures, die vervolgens zo langdurig en complex mogelijk worden gemaakt. Dit kan leiden tot onnodige vertraging en belasting van de bezwaar- en beroepsprocedure.



Op zaaksniveau kan het een indicatie voor oneigenlijk gebruik zijn wanneer het belang van de gemachtigde bij het voeren van een procedure groter is dan dat van de belanghebbende. Het doel van de procedure is niet primair gericht op het behartigen van de belangen van de rechtzoekende maar op financieel gewin voor de gemachtigde. Het is echter van belang op te merken dat niet-financiële belangen vaak lastig in kaart zijn te brengen, waardoor het vaststellen van mogelijk oneigenlijk gebruik niet eenvoudig is.

Ook is het van belang om vast te stellen dat NCNP-bedrijven wel degelijk in een behoefte binnen de markt van rechtsbijstand voorzien, omdat de mogelijke opbrengsten van procedures vaak relatief gering zijn (verlaging of vernietiging verkeers- of parkeerboete en aanpassing hoogte belasting) en de kosten van reguliere rechtshulpverleners veelal hoger zijn dan die mogelijke opbrengsten. Een belanghebbende maakt om die reden waarschijnlijk niet snel gebruik van reguliere rechtsbijstand. Maar omdat het rechtsgebieden betreft met complexe wet- en regelgeving is er wel behoefte aan juridische ondersteuning. Dit benadrukt de noodzaak van een evenwichtige benadering bij het beoordelen van (oneigenlijk) gebruik.

Al met al is het niet mogelijk gebleken om tot een eenduidige definitie van ‘oneigenlijk gebruik’ te komen. Wel kunnen we concluderen dat kenmerkend voor oneigenlijk gebruik is dat op zaaksniveau het belang van de gemachtigde om de procedure te voeren groter is dan het belang van de rechtzoekende en dat op systeemniveau het voeren van procedures is gericht op systeemfalen.

### **I.3 Hoe zou een toetsingskader eruit kunnen zien aan de hand waarvan duidelijk gemaakt kan worden in welke gevallen of omstandigheden sprake is of kan zijn van oneigenlijk gebruik van het Bpb?**

Zoals in hiervoor is beschreven, is er geen hard onderscheid aan te brengen tussen eigenlijk gebruik, oneigenlijk gebruik en misbruik van het recht. Om die reden is het niet mogelijk om te komen tot een eenduidige definitie van oneigenlijk gebruik en is het ontwikkelen van een toetsingskader niet mogelijk gebleken. Het is wel mogelijk bepaalde indicatoren aan te wijzen die duiden op oneigenlijk gebruik. Ook biedt jurisprudentie op het gebied van misbruik van het recht aanknopingspunten. Hierbij maken wij ook onderscheid tussen een zaaks- en systeemniveau.

Op systeemniveau geldt dat het aantal zaken dat door een bepaalde gemachtigde wordt gevoerd een indicator is voor mogelijk oneigenlijk gebruik. Hierbij is van belang of een gemachtigde zaken aanhangig blijft maken die kansloos kunnen worden geacht. Daarnaast speelt het patroon van procesgedrag van een gemachtigde in verschillende zaken. Hierbij kan worden gedacht aan het (te) laat indienen van processtukken, de inzet van processuele bevoegdheden als ingebrekestellingen en het niet verschijnen op een (hoor)zitting.

Op zaaksniveau zijn er diverse indicatoren die kunnen wijzen op oneigenlijk gebruik. Het betreft het opnemen van niet-relevante gronden in een bezwaar- of beroepsschrift, het gebruik van standaardgronden, het benutten van elke proceshandeling ook al heeft dit geen toegevoegde waarde, het indienen van gronden die geen materiële gevolgen hebben voor belanghebbende, het laat indienen van nadere gronden en bewijsstukken en tot slot de verhouding tussen het financiële belang van de gemachtigde en het (potentiële) belang van de belanghebbende. Hierbij geldt de kanttekening dat andere dan financiële belangen, zoals het gevoel van procedurele rechtvaardigheid en het gevoel hebben gehoord te worden, niet of nauwelijks meetbaar zijn. Uit het jurisprudentieonderzoek blijkt daarnaast dat de proceshouding van een

gemachtigde reden kan zijn om misbruik van het recht aan te nemen. Dit zou wellicht ook een rol kunnen spelen bij de beoordeling van mogelijk oneigenlijk gebruik.

Voor het ontwikkelen van een toetsingskader op zaaksniveau kan verder aansluiting worden gezocht bij enkele van de in het Bloemendaal-vonnis genoemde indicatoren. Het betreft de aard en omvang van de belangen, de kans van slagen van het beroep en de mate waarin naar redelijke verwachting de genoemde belangen zijn gediend met een succesvolle afloop van de beroepsprocedure. Met name de laatste indicator, die een koppeling legt tussen de ingediende rechtsmiddelen en de mogelijkheid om een materieel belang van belanghebbende te dienen, lijkt relevant.

Wij concluderen dat bovenstaande indicatoren kunnen worden gebruikt als uitgangspunt om een toetsingskader in concreto te ontwikkelen.

## 5.3 Verklarende factoren in (sectorale) regelgeving

### II.1 Welke factoren in regelgeving spelen een rol in het voorkomen van oneigenlijk gebruik in relatie tot de proceskostenvergoeding op basis van het Bpb?<sup>111</sup>

Factoren die van invloed zijn op oneigenlijk gebruik zijn te verdelen in algemene factoren en factoren die specifiek voor bepaalde rechtsgebieden gelden.

#### Algemeen

We zien in het algemeen dat de regelgeving ruimte biedt voor een groot aantal ((deels) geautomatiseerde) standaardbeschikkingen. Tegelijkertijd ontstaat de mogelijkheid om ook op grotere mate geautomatiseerde wijzen bezwaren op te stellen. Een in algemene termen gemotiveerde beschikking leidt veelvuldig tot een in algemene termen gemotiveerd bezwaar.

We zien daarnaast dat er sprake is van een forfaitair systeem bij proceskostenvergoedingen en immateriële schadevergoedingen. Afwijking vergt een uitgebreide en op de zaak toegepaste motivering door het bestuursorgaan en de rechter. Het enkele feit dat sprake lijkt te zijn van een grote mate van standaardisering van bezwaar- en beroepschriften, en dat er dankzij automatisering waarschijnlijk minder directe kosten aan een zaak zijn besteed dan wordt vergoed door de standaard proceskostenvergoeding, is in de jurisprudentie onvoldoende grond gebleken om deze vergoeding naar beneden bij te stellen.

De hoogte van de immateriële schadevergoeding bij overschrijding van de redelijke termijn, die aanzienlijk is ten opzichte van de mogelijke financiële baten van belanghebbenden bij een standaardzaak, zorgt voor een prikkel om bestuursorganen en de rechtspraak zodanig zwaar te belasten dat structurele overbelasting ontstaat.

#### Specifiek

Als we naar de specifieke rechtsgebieden kijken waar verondersteld oneigenlijk gebruik zich voordoet, dan zien we een aantal factoren die van belang zijn. Ten eerste blijken de besluiten die in de rechtsgebieden worden genomen vaak kwetsbaar voor bezwaren. Wanneer voldoende besluiten worden genomen die inhoudelijk onjuist of onvoldoende gemotiveerd zijn,

<sup>111</sup> Op het moment van schrijven van dit rapport is nog niet bekend hoe de verlaging van de proceskostenvergoeding en IMS bij WOZ, Bpm en WAHV van invloed is op het corrigeren van de genoemde factoren. De beschreven situatie betreft de situatie voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wetwijziging waarin dat is geregeld (1 januari 2024).

ontstaat er een markt voor NCNP-bureaus. De wijze waarop getaxeerd wordt binnen de WOZ en Bpm leidt tot waardevaststellingen die niet in alle gevallen goed onderbouwd kunnen worden en in een substantieel aantal gevallen onjuist zijn.

De basis van deze kwetsbaarheid bij de WOZ ligt in het feit dat het bestuursorgaan een exacte waardering moet vaststellen. Daarnaast hebben gemachtigden ruime mogelijkheden tot het aanvragen van informatie en het aanvoeren van gronden. Kortom, er is veel ruimte voor discussie over de waardering.

Bij de Bpm zien we een soortgelijke kwetsbaarheid. De waarde van een te importeren voertuig is subjectief en biedt ruimte voor discussie en dus voor een mogelijk succesvol bezwaar en beroep. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om bezwaar te maken tegen de eigen aangifte, iets wat door sommige gemachtigden veelvuldig wordt gedaan.

Bij de Wahv zien we dat bij het opleggen van een verkeersboete een breed scala aan potentiële fouten kan worden gemaakt. Verkeerd gekozen feitcodes of een onjuiste omschrijving van de gedraging, kunnen reden zijn voor een gegrond administratief beroep. Tegelijkertijd is er een zeer groot aantal verschillende instanties betrokken bij het opleggen van deze boetes. Er is sprake van sterke horizontale decentralisatie. Hierdoor verloopt feedback aan handhavinginstanties moeizaam, wanneer bijvoorbeeld blijkt dat bepaalde structurele fouten veel succesvolle administratieve beroepen tot gevolg hebben.

### **II.2 In hoeverre speelt de verhouding tussen de geleverde inspanning van de professioneel gemachtigde en de hoogte van de proceskostenvergoeding een rol?**

Er is sprake van een sterke ontwikkeling in de mogelijkheden van automatisering van processen bij professionele dienstverleners. De normbedragen per punt zijn hier nooit op aangepast. De consequentie is dat proceskostenvergoedingen niet langer louter een tegemoetkoming in de kosten zijn. Ze zijn niet alleen volledig kostendekkend op dossierniveau, maar dusdanig veel hoger dat professioneel gemachtigden ook de kosten van andere, niet succesvolle, bezwaarprocedures ermee kunnen dekken. Dat is de basis van het verdienmodel van deze dienstverlening, en daarmee voor dienstverlening op basis van NCNP.

### **II.3 In hoeverre speelt de verhouding tussen het financieel belang van de belanghebbende en de hoogte van de proceskostenvergoeding een rol?**

Deze verhouding speelt in zoverre een rol dat ook bij besluiten waarbij het financieel belang van de rechtzoekende gering is, het financiële belang van de gemachtigde dusdanig groot is dat het indienen van een bezwaar of (administratief) beroep aantrekkelijk is. In een deel van deze gevallen zou mogelijk niet worden geprocedeerd als enkel zou worden gekeken naar het belang van de rechtzoekende.

## **5.4 Aanpassingen van de regelgeving voor het tegengaan van oneigenlijk gebruik**

### **III.1 Welke aanpassingen van de regelgeving en welke andere methodes kunnen bijdragen aan het tegengaan van oneigenlijk gebruik zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de mogelijkheden van het bestuursprocesrecht – waaronder het Bpb – en van de toegang tot het recht?**

We constateren dat rechters spaarzaam gebruik hebben gemaakt van de bevoegdheden die het Bpb biedt om de proceskostenvergoedingen lager of hoger vast te stellen dan de standaardbedragen. Als dat al gebeurt, heeft dat minder te maken met de kenmerken van het rechtsgebied dan met het gedrag van de betrokken gemachtigde of het bestuursorgaan. Enkele rechtbanken hebben in de periode voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wet herwaardering proceskostenvergoedingen WOZ en Bpm een lijn ingezet die afwijkt van de vaste jurisprudentie, en hebben lagere of geen proceskostenvergoedingen uitgekeerd. Het is op dit moment nog niet duidelijk of deze uitspraken standhouden in hoger beroep en/of cassatie. De vraag is of de mogelijkheden die het Bpb biedt om de hoogte van de vergoedingen af te stemmen op de (geringe) inspanningen van gemachtigden door rechters voldoende worden benut. Tot nu toe lijkt dat niet het geval voor de gerechtshoven en de Hoge Raad. Een alternatief zou een door de wetgever te treffen regeling kunnen zijn die de rechter minder ruimte biedt en preciezer omschrijft wanneer aanleiding bestaat voor een lagere proceskostenvergoeding.

De wetgever heeft inmiddels met de Wet herwaardering proceskostenvergoedingen de nodige stappen gezet op het gebied van regelgeving inzake procederen tegen besluiten in het kader van de WOZ, Bpm en Wahv. De verwachting bij bestuursorganen en gesprekspartners vanuit de rechtspraak is dat het aantal bezwaren en administratieve beroepen daardoor zal gaan dalen. Hierbij wordt wel de kanttekening geplaatst dat er onbedoelde neveneffecten kunnen optreden. Zo zou het kunnen dat gemachtigden niet langer een selectie toepassen bij de keuze van zaken waarin ze procederen en dat er door middel van voortgaande automatisering nog grootschaliger geprocedeerd gaat worden.

Naast de reeds genomen maatregelen, is tijdens het onderzoek nog een aantal andere ideeën naar voren gebracht. Zo kan er gekeken worden naar regulering van en toezicht op de NCNP-markten, waarbij onderzocht zou kunnen worden of een regeling voor rechtshulpverleners in het (fiscale) bestuursrecht of een (verplichte) registerstatus de kwaliteit van dienstverlening kan verbeteren.

Ook zijn er per rechtsgebied enkele concrete maatregelen denkbaar.

Met betrekking tot de WOZ zijn er mogelijkheden het stelsel van de WOZ-waardering te hervormen. Door bijvoorbeeld niet jaarlijks, maar eens in de twee of drie jaar onroerende zaken te waarden zou het aantal besluiten jaarlijks minimaal halveren. Dat levert ceteris paribus ook een halvering van het aantal bezwaren op. Nadeel is dat de WOZ-waarde minder actueel is en daardoor voor sommige doeleinden (ook buiten de uitvoering van de WOZ) minder goed bruikbaar. Hetzelfde geldt als wordt gekozen voor een waardering in bijvoorbeeld categorieën in plaats van een exacte waarde. Ook dat vermindert de mogelijkheden van bezwaar, maar ook de bruikbaarheid van de WOZ-waarde voor andere doeleinden. Een derde maatregel betreft het gebruik van vooraankondigingen, waarbij de gebruiker eerder op de hoogte wordt gebracht van de relevante kenmerken van de onroerende zaak, met de vraag of deze zouden moeten worden aangevuld of aangepast. Momenteel wordt onderzoek gedaan door een projectgroep vanuit enkele belastinguitvoeringsorganisaties naar de mogelijkheden op dit gebied.

Bij de Wahv zijn stappen te zetten op het punt van informatievoorziening bij beschikkingen en boetes, zodat belanghebbenden een vollediger beeld krijgen van de grondslag van het besluit en mogelijk minder vaak bezwaar indienen. Daarnaast is er brede steun, zowel bij gemachtigden als bij bestuursorganen, om te komen tot een betere feedback tussen de partijen die

betrokken zijn bij de behandeling van bezwaar en (administratief) beroep en de handhavingsinstanties die de primaire besluiten nemen. Ook zou er gekeken kunnen worden naar een wetswijziging waardoor geen aanspraak bestaat op proceskostenvergoeding wanneer weliswaar het primair besluit gebrekkig is onderbouwd, maar het bedrag juist is vastgesteld.

Tot slot is in meer algemene zin nog het idee geopperd om onderzoek te doen naar een systeem van digitaal procederen met tussenkomst van een arbitrageforum. Daarmee zou de doorlooptijd van procedures van bezwaar en (administratief) beroep kunnen worden verkort en de rechtspraak ontlast. In Engeland en Frankrijk is ervaring opgedaan met dergelijke systemen.

# Bijlage 1: Lijst met organisaties en respondenten

## Interviews<sup>112</sup>

Organisaties	Functie gesprekspartner(s)
Ministerie Justitie en Veiligheid, Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving, Directie Rechtsbestel	Beleidsmedewerker Deelprogramma Burgergerichte Overheid, DG Rechtspleging en Rechtshandhaving, Directie Rechtsbestel
Ministerie van Financiën, DG Belastingdienst, Concerndirectie Fiscale en Juridische Zaken, afdeling Formeel recht en Invordering	Adviseur Formeel recht en invordering Specialist adviseur Autoheffingen
Belastingsamenwerking Oost-Brabant	Directeur
GBLT	Beleidsadviseur lokale heffingen Kwaliteit coördinator
Juridisch Loket	
Vereniging Rechtsbescherming Lokale Belastingen	Voorzitter (directeur Eerlijke WOZ) Lid (directeur WOZ Meldpunt) Lid (directeur Previcus Vastgoed)
Elbert Fiscaal	Fiscaal jurist, Specialist autobelastingen
Verkeersboete.nl	Directeur
DAS Rechtsbijstandsverzekeraar	Senior jurist bestuursrecht
Raad voor Rechtsbijstand	Kwartiermaker kenniscentrum
Hoge Raad	Raadsheer Advocaat-Generaal

<sup>112</sup> De hier gepresenteerde lijst betreft inhoudelijke gesprekken op basis van de itemlijst. Bij een aantal instanties is kort contact geweest (telefonisch of per e-mail), maar bleek dat het onderzoeksonderwerp niet relevant was voor de betreffende organisaties. Dit betreft: de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Nederlandse Voedsel- Warenautoriteit (NVWA) en het Juridisch Loket.

VNG	Coördinator gemeentebelastingen Beleidsmedewerker gemeentebelastingen (2x)
Waarderingskamer	Lid MT
Appjection	Mede-oprichter (3x) Jurist / medewerker Beleid & Strategie
Rechtspraak	Kantonrechter strafrecht, rechtbank Den Haag Raadsheer hof 's-Hertogenbosch, voorzitter Landelijk Overleg Belastingrechtspraak gerechtshoven( LOVBel) Rechter rechtbank Noord-Nederland, voorzitter expertgroep belastingrecht rechtbanken (OBER) Raadsheer, afdelingsvoorzitter Civiel en Belasting, teamvoorzitter team belasting hof Amsterdam Rechter, voorzitter Team belasting, rechtbank Den Haag Rechter, belastingteam rechtbank Midden-Nederland
CVOM	Beleidsparketmedewerker Wahv, Beleidsmedewerker Wahv, Afdelingsjurist van de afdeling Wahv.

### Expertmeeting 1

Organisaties	Gesprekspartner(s)
Gemeente Amsterdam	Belastinginspecteur en fiscaal-juridisch adviseur
Gemeente Rotterdam	Teamleider belastingen Fiscaal jurist
CVOM	Afdelingsjurist Wahv Beleidsmedewerker Wahv
Vereniging Rechtsbescherming Lokale Belastingen.	Voorzitter VRLB & Directeur Eerlijke WOZ
Appjection	Mede-oprichter (2x)
Rijkuniversiteit Groningen	Emeritus-hoogleraar Bestuursrecht
Universiteit van Maastricht	Onderzoeker Nederlands strafrecht en strafprocesrecht
Raad voor de Rechtspraak	Adviseur/onderzoeker Bestuursrecht, Afdeling Strategie

### Expertmeeting 2<sup>113</sup>

Organisaties	Gesprekspartner(s)
Ministerie van Justitie en Veiligheid	Beleidsadviseur Rechtspleging en Rechtshandhaving Coördinerend raadadviseur
Ministerie van Financiën	Beleidsmedewerker Fiscale Rechtsbeginselen en Invordering
Hof Arnhem-Leeuwarden	Juridisch medewerker
Rijkuniversiteit Groningen	Hoogleraar Belastingrecht
Erasmus Universiteit	Onderzoeker, raadsheer plaatsvervanger
Tilburg University	Universitair docent bestuursrecht
Jaeger Advocaten	Oprichter en advocaat
Gemeente Rotterdam	Jurist belastingrecht
VNG	Beleidsmedewerker gemeentebelastingen.

<sup>113</sup> Bij deze expertmeeting waren ook twee leden aanwezig uit de begeleidingscommissie vanwege hun specifieke deskundigheid op het onderwerp.

## Bijlage 2: Onderzochte documenten en literatuur

- Abdirizak, A. (2019). *No-cure-no-pay in WOZ-procedures: strategieën en proceskosten*. NTFR, 341A.
- Bohnen, E.J.M (2024). *De proceskostenvergoeding en de immateriële schadevergoeding: van nevenvorderingen tot hoofdzaak Een overzicht van jurisprudentie van feitenrechters*. Tijdschrift voor formeel belastingrecht 2024/1.
- Bosma, S. (2013). *Een afzonderlijk besluit proceskosten WOZ-zaken? Niet doen!*. WFR, 1346.
- COELO. (november 2021). *De hoogte en de structuur van de kostenvergoeding voor bedrijven die helpen bij het maken van bezwaar tegen WOZ-beschikkingen*.
- Ettekoven, B.J. van (februari 2024). *De 'Wet herwaardering proceskostenvergoedingen WOZ en BPM'*. NJB, 377.
- Herreveld, F.R. (2023). *Knibbel knabbel knuisje, wie knabbelt er aan mijn rechtshulp?*. TFB, 15.
- Jeager, B.J.G.L. (28 augustus 2023). *De problemen met no cure no pay-bureaus*. Geraadpleegd van <https://www.jaeger.nl/de-problemen-met-no-cure-no-pay-bureaus>.
- Koopman, T.J. (22 december 2022). *De praktische Blik*. WFR, 234.
- Middelaar, R. van (2023). *De WOZ-factor: praktische gevolgen en juridische onzekerheid*. Belastingblad, 350.
- Poelmann, E. (2023). *Aanpak no cure, no pay*. WFR, 144.
- Postema, E.D. (2023). *Plan van aanpak no-cure-no-pay problematiek WOZ en BPM*. NTFR, 495.



Schipper, G.G.J. (2023). *Gemeenten reageren positief op voorstellen Belastingplan 2024*. *Belastingblad*, 351.

Stevens, L. (28 juni 2022). Column in *Het Financieele Dagblad*.

Voorbach, N.G.A. (2023). *Waarom NCNP-bureaus belangrijk zijn voor het rechtssysteem: wie zijn billen brandt, moet op de blaren zitten*. *Belastingblad*, 193, 17 mei 2023.

Waarderingskamer. (1 juli 2021). *Kwantitatief onderzoek naar de mate waarin en de redenen waarom (no-cure-no-pay-) WOZ-bezwaren worden gehonoreerd*, .

J. Snippe, N. Woestenburg, J.A. de Muijnck, B. Geertsema, S. Roest, R. Pieper. (2020). *Van Beroep in Bezwaar*, WODC.

## Bijlage 3: Deelvragen

### **Deelonderzoek I: Oneigenlijk gebruik in kaart gebracht**

I.1 Wat is er bekend over het vóórkomen van oneigenlijk gebruik in relatie tot of met het oogmerk van proceskostenvergoeding op basis van het Bpb?

I.2 Hoe kan oneigenlijk gebruik omschreven of gedefinieerd worden en hoe onderscheidt dit zich van het eigenlijk gebruik van procedures?

I.3 Hoe zou een toetsingskader eruit kunnen zien aan de hand waarvan duidelijk gemaakt kan worden in welke gevallen of omstandigheden sprake is of kan zijn van oneigenlijk gebruik van het Bbp?

### **Deelonderzoek II: oneigenlijk gebruik verklaard**

II.1 Welke factoren in regelgeving spelen een rol in het vóórkomen van oneigenlijk gebruik van bestuursrechtelijke procedures in relatie tot de proceskostenvergoeding op basis van het Bpb?

II.2 In hoeverre speelt de verhouding tussen de geleverde inspanning van de professioneel gemachtigde en de hoogte van de proceskostenvergoeding een rol?

II.3 In hoeverre speelt de verhouding tussen het financieel belang van de belanghebbende en de hoogte van de proceskostenvergoeding een rol?

### **Deelonderzoek III: verkenning van aanpassingen in regelgeving**

III.1 Welke aanpassingen van de regelgeving en welke andere methodes kunnen bijdragen aan het tegengaan van oneigenlijk gebruik zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de mogelijkheden van het bestuursprocesrecht – waaronder het Besluit proceskosten bestuursrecht – en van de toegang tot het recht?

pro facto