

No. W06.23.00258/III

's-Gravenhage, 11 september 2023

Bij Kabinetsmissive van 28 augustus 2023, no.2023001876, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992 en de Wet waardering onroerende zaken in verband met het herwaarderen van de proceskostenvergoeding en vergoeding van immateriële schade wegens overschrijding van de redelijke termijn (Wet herwaardering proceskostenvergoedingen WOZ en BPM), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel maakt deel uit van het Pakket Belastingplan 2024. Het voorstel betreft een wijziging van de Wet Waardering onroerende zaken (Wet WOZ) en de Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992 (Wet BPM 1992). De wijziging ziet op een aanpassing van de proceskostenvergoeding in bezwaar-, beroep- en hoger beroepsprocedures en van de vergoeding van immateriële schade wegens overschrijding van de redelijke termijn.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de in de toelichting geconstateerde problemen van overbelasting door dit soort procedures en heeft begrip voor het voornemen van de regering om op korte termijn in te grijpen. Wel wijst zij erop dat vergelijkbare problemen zich ook in andere rechtsgebieden voordoen en het kabinet momenteel daarvoor ook oplossingsrichtingen verkent. Uit de toelichting blijkt onvoldoende waarom het voorstel vooruitloopt op de uitkomsten van deze verkenning. In het licht daarvan en gelet op de aard en de inhoud van dit voorstel mist de Afdeling een nadere toelichting waarom dit voorstel is opgenomen in het Pakket Belastingplan 2024.

1. Aanleiding en inhoud van het voorstel

Aanleiding voor het wetsvoorstel zijn signalen van verschillende partijen die betrokken zijn bij bezwaar- en beroepsprocedures op grond van de Wet

AAN DE KONING

WOZ en Wet BPM 1992.¹ De laatste jaren is sprake van een sterke toename in het aantal procedures, wat tot gevolg heeft dat de keten overbelast raakt. Dit zorgt voor langere doorlooptijden en hogere kosten in bijvoorbeeld de rechtspraak.² Daarbij valt op dat belanghebbenden in de procedures steeds vaker worden vertegenwoordigd door een professionele rechtsbijstandverlener die veelal optreedt op basis van het 'no cure no pay'-principe. Dat houdt in dat een burger of bedrijf niets betaalt als een bezwaar of beroep wordt afgewezen, maar dat de rechtsbijstandsverlener bij gegrondverklaring de proceskostenvergoeding ontvangt. Vaak ontvangt deze gemachtigde ook de eventuele vergoeding van immateriële schade wegens overschrijding van de redelijke termijn.

Volgens de regering staat het huidige systeem van toekenning van proceskosten niet meer in verhouding tot de ontstane praktijk. In de toelichting wordt erop gewezen dat forfaitaire vergoedingen bedoeld zijn als tegemoetkoming voor de gemaakte proceskosten, maar dat nu feitelijk sprake is van overcompensatie.³ Het voorstel kent daarom aan de proceskostenvergoeding voor de procedures op grond van de Wet WOZ en de Wet BPM 1992 een wegingsfactor van 0,25 toe indien een belanghebbende inhoudelijk in het gelijk wordt gesteld. Dit staat in de bezwaarfase gelijk aan een werkbelasting van ongeveer 3 uur.⁴ Indien een belanghebbende slechts op procedurele gronden in het gelijk wordt gesteld, behelst het voorstel een wegingsfactor van 0,10 voor de proceskostenvergoeding. Hiermee wordt beoogd om misbruik van procesrecht tegen te gaan en de keten te ontlasten.⁵

Het voorstel bevat tevens een vast bedrag voor een vergoeding van de immateriële schade van € 50 per half jaar termijnoverschrijding. Dat bedrag is inmiddels ook al door enkele lagere rechters gehanteerd. Volgens de regering sluit dat bedrag beter aan bij het financiële belang dat met de gevoerde procedures is gemoeid en bij de te verwachten beperkte gevoelens van spanning en frustratie bij de belanghebbenden in dergelijke zaken, dan het bedrag van € 500 dat nu in de rechtspraak wordt gehanteerd.⁶ Tot slot wordt voorgesteld de proceskostenvergoeding en eventuele andere vergoedingen uit te betalen aan de belanghebbende. Het is dan niet meer mogelijk om de betalingen rechtstreeks te laten overmaken op de bankrekening van de gemachtigde.⁷

2. Reikwijdte

¹ Memorie van toelichting, I. Algemeen, 1. Inleiding.

² Zie hiervoor ook het jaarverslag van de Raad voor de Rechtspraak 2022.

³ Memorie van toelichting, I. Algemeen, 3. Hoofdpijnen van het voorstel, onder verwijzing naar Stb. 1993, 763, p. 5; Kamerstukken II 1992/93, 22164, nr. 13, p. 13.

⁴ Memorie van toelichting, I. Algemeen, 3. Hoofdpijnen van het voorstel, 3.1 Verlaging proceskostenvergoeding, 3.1.1 Hoogte proceskostenvergoeding.

⁵ Memorie van toelichting, I. Algemeen, 3. Hoofdpijnen van het voorstel, 3.1 Verlaging proceskostenvergoeding, 3.1.2 Differentiatie hoogte proceskostenvergoeding.

⁶ Memorie van toelichting, I. Algemeen, 3. Hoofdpijnen van het voorstel, 3.2 Vergoeding van immateriële schade wegens overschrijding van de redelijke termijn.

⁷ Memorie van toelichting, I. Algemeen, 3. Hoofdpijnen van het voorstel, 3.3 Rechtstreeks uitbetalen aan de belanghebbenden.

De toelichting stelt terecht vast dat de belastingrechtspraak vastloopt mede als gevolg van de grote aantallen bezwaar- en beroepsprocedures inzake de Wet WOZ en Wet BPM 1992 die de afgelopen jaren worden gevoerd door 'no cure no pay'-bedrijven. In het jaarverslag van de Raad voor de rechtspraak wordt erop gewezen dat in toenemende mate andere zaken worden verdrongen door de grote druk van de gerechtelijke WOZ en BPM-procedures.⁸

Het gaat daarbij ook om zaken die vanuit maatschappelijk oogpunt van groter belang zijn. De belangen van rechtzoekende burgers worden daarmee direct geschaad. Ook in individuele zaken wijzen rechters in toenemende mate op misstanden met betrekking tot de 'no cure no pay'-praktijk. Dit heeft reeds geleid tot het in diverse individuele gevallen verlagen van verzochte proceskostenvergoedingen en/of vergoeding van immateriële schade.⁹ De Afdeling advisering heeft dan ook begrip voor de noodzaak om op korte termijn in te grijpen.

De Afdeling wijst er daarbij wel op dat het geschetste probleem zich niet beperkt tot de in de toelichting genoemde rechtsgebieden, hetgeen ook door de regering wordt opgemerkt. In verschillende bestuursrechtelijke trajecten loopt de keten vast, mede als gevolg van grote aantallen procedures die worden gevoerd. Het huidige model van proceskostenvergoedingen maakt eenvoudige verdienmodellen mogelijk. De Raad voor de rechtspraak wijst in het jaarverslag bijvoorbeeld ook op de vele beroepen die worden ingesteld tegen het niet tijdig beslissen door bestuursorganen.¹⁰

Ook in andere zaken dan gerelateerd aan de Wet WOZ en Wet BPM 1992 uiten rechters in individuele zaken steeds vaker hun zorgen.¹¹ De rechtbank Midden-Nederland heeft eerder dit jaar mede om die reden overwogen om beroepszaken over verkeersboetes en de WOZ-waarderingen minder prioriteit te geven.¹² In de toelichting wordt opgemerkt dat het probleem breder speelt en dat er een WODC-onderzoek wordt gedaan naar het oneigenlijke gebruik van bestuursrechtelijke procedures in relatie tot proceskostenvergoeding op basis van het Besluit proceskosten bestuursrecht.

⁸ Raad voor de rechtspraak, Jaarverslag 2022, p. 20.

⁹ Zie onder meer: [Rechtbank Amsterdam 20 juli 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:4717](#), [Rechtbank Gelderland 27 juli 2023, ECLI:NL:RBGEL:2023:4366](#), 4368, 4369 en 4370, [Rechtbank Midden-Nederland 6 december 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:5129](#), [Rechtbank Midden-Nederland 27 januari 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:451](#), [Rechtbank Noord-Nederland 7 maart 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:860](#), [Rechtbank Oost-Brabant 31 maart 2023, ECLI:NL:RBOBR:2023:1485](#), [Rechtbank Rotterdam 12 juli 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:6161](#), 6162, 6163, [Rechtbank Midden-Nederland 4 september 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:4482](#) en 4481.

¹⁰ Raad voor de rechtspraak, Jaarverslag 2023, p. 21.

¹¹ Zie onder meer: [Rechtbank Den Haag 17 maart 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:3370](#), [Rechtbank Den Haag 14 augustus 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:12059](#), [Gerechtshof 's-Hertogenbosch 25 januari 2023, ECLI:NL:GHSHE:2023:256](#), [ABRvS 24 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2403](#), [ABRvS 24 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2458](#).

¹² NRC, '[Rechtbank Midden-Nederland laat beroepszaken over huizen en hardrijden met opzet langer liggen](#)', 21 juni 2023.

Ook wordt blijkens de toelichting door het kabinet en de rechtspraak verkend welke andere oplossingsrichtingen ter hand kunnen worden genomen.¹³ Nadere duiding van de stand van zaken van deze ontwikkelingen ontbreekt echter in de toelichting. Ook wordt niet geconcretiseerd welke oplossingsrichtingen worden verkend. Deze duiding is nodig om te kunnen motiveren in hoeverre dit voorstel past in een bredere, integrale aanpak van het vastlopen van de bestuursrechtelijke keten. De Afdeling adviseert gelet op het voorgaande het voorstel in de toelichting dragend te motiveren.

¹³ Memorie van toelichting, I. Algemeen, 1. Inleiding.

3. Verhouding tot hoger recht

Het wetsvoorstel wordt in de toelichting getoetst aan het discriminatieverbod en het gelijkheidsbeginsel zoals volgt uit de Grondwet en verdragen.¹⁴ Die toetsing geschiedt aan de hand van het in de rechtspraak vastgestelde toetsingskader. De weging daarvan is in de toelichting opgenomen.¹⁵ De wetgever heeft in de regel een ruime beoordelingsvrijheid bij het beantwoorden van de vraag of gevallen als gelijk moeten worden beschouwd en, zo ja, of een redelijke en objectieve rechtvaardiging bestaat om die gevallen verschillend te behandelen. In aanvulling daarop dient het voorstel te worden getoetst aan het doeltreffendheidsbeginsel, welke toetsing in de toelichting ontbreekt.

De regering stelt dat er een redelijke en objectieve rechtvaardiging is voor het onderscheid en dat een effectieve rechtsbescherming niet in het geding komt. De Afdeling mist echter in de toelichting nog een nadere en meer specifieke onderbouwing van die redelijke en objectieve rechtvaardiging, mede in het licht van artikel 17 van de Grondwet, artikel 6 juncto 13 EVRM en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. De Afdeling acht die toetsing gewenst, omdat het betreffende voorstel een omslag teweegbrengt in het systeem van de bestuursrechtelijke proceskostenvergoedingen. Waar onder het huidige systeem door de rechter bij het bepalen van de proceskostenvergoeding een wegingsfactor dient te worden toegepast gelet op de zwaarte van de zaak, wordt met dit voorstel een lage wegingsfactor verplicht.¹⁶ Slechts in bijzondere omstandigheden, waarop de burger zich zal moeten beroepen, kan de vergoeding nog naar boven worden bijgesteld.¹⁷

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan.

4. Opname in het pakket Belastingplan 2024

Het voorstel is opgenomen in het pakket Belastingplan 2024. De toelichting maakt echter niet duidelijk waarom dit het geval is¹⁸ en waarom het voorstel niet separaat kon worden ingediend. De Afdeling adviseert om de toelichting op dit punt aan te vullen.

¹⁴ Artikel 1 van de Grondwet, artikel 26 IVBPR, artikel 14 EVRM, artikel 1 Twaalfde Protocol EVRM en artikel 20 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Memorie van toelichting, I. Algemeen, 7. Verhouding tot hoger recht.

¹⁵ Zie onder meer [Hoge Raad 27 mei 2022, ECLI:NL:HR:2022:752](#), r.o. 5.1 e.v..

¹⁶ Op grond van de aanhef van de Bijlage bij het Besluit proceskosten bestuursrecht, zie tevens in bijlage C.

¹⁷ Zie het voorgestelde artikel 30a, tweede lid, Wet WOZ en artikel 19a, tweede lid, Wet BPM 1992 jo. artikel 2,9, derde lid, van het Besluit proceskosten bestuursrecht.

¹⁸ Zie onderdeel 1 van het advies van de Afdeling bij het wetsvoorstel Belastingplan 2024.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De vice-president van de Raad van State,