

4.4. Zoals het Hof onder de punten 57 tot en met 59 heeft overwogen, is de status van een langdurig ingezetene ingevolge artikel 8 van richtlijn 2003/109 permanent, onverminderd de bepalingen van artikel 9 van deze richtlijn betreffende de intrekking of het verlies van die status. Het Hof verwijst naar de overwegingen 4, 6 en 12 van Richtlijn 2003/109, waaruit blijkt dat het hoofddoel van deze richtlijn is de integratie van onderdanen van derde landen die duurzaam in de lidstaten zijn gevestigd, en naar overweging 2 van deze richtlijn, waaruit blijkt dat zij voorts tot doel heeft om, door toekenning van de status van langdurig ingezetene aan die onderdanen van derde landen, hun juridische status meer in overeenstemming te brengen met die van de onderdanen van de lidstaten (arrest van 18 oktober 2012, Singh, C-502/10, EU:C:2012:636, punt 45). Op grond van zijn status was appellant op de datum van zijn vertrek uit Nederland naar Turkije in staat te voldoen aan het door de TW opgelegde vereiste van woonplaats in Nederland om voor toeslag in aanmerking te komen, net zoals een burger van de Unie die in Nederland verblijft. In de punten 60 en 61 van het arrest oordeelt het Hof dat voor de toepassing van artikel 59 van het Aanvullend Protocol de situatie van appellant geacht moet worden vergelijkbaar te zijn met die van een burger van de Unie die in Nederland verblijft en het recht op een toeslag op grond van de TW heeft verworven. De stelling van appellant dat zijn situatie niet gelijk is aan die van een burger van de Unie, wordt gelet op het voorgaande niet gevolgd.

4.5. Volgens het Hof zou de omstandigheid dat een Turks staatsburger, zoals appellant, op grond van artikel 6, eerste lid, van Besluit 3/80 het recht op een aanvullende prestatie, zoals de toeslag, kan behouden na zijn woonplaats naar Turkije te hebben overgebracht, terwijl de burgers van de Unie onderworpen blijven aan het bij artikel 4a van de TW opgelegde vereiste van een woonplaats om voor een toeslag in aanmerking te komen, ertoe leiden dat deze Turkse staatsburger gunstiger wordt behandeld dan de burgers van de Unie die in een vergelijkbare situatie verkeren, wat onverenigbaar zou zijn met de uit artikel 59 van het Aanvullend Protocol voortvloeiende vereisten.

4.6. Uit het arrest Çoban volgt dat in het geval van appellant artikel 6, eerste lid, van Besluit 3/80, gelezen in samenhang met artikel 59 van het Aanvullend Protocol zich niet verzet tegen een nationale bepaling als artikel 4a van de TW op grond

waarvan appellant niet langer recht heeft op een toeslag nu hij naar zijn land van herkomst is teruggekeerd en op het moment van zijn vertrek uit Nederland de status van langdurig ingezetene bezat in de zin van richtlijn 2003/109. Het Uvw heeft dan ook terecht geweigerd voor de toekomst terug te komen van het beëindigingsbesluit.

4.7. Uit 4.1 tot en met 4.6 volgt dat het hoger beroep niet slaagt en dat de aangevallen uitspraak zal worden bevestigd.

5. Voor een veroordeling in de proceskosten bestaat geen aanleiding.

#### Beslissing

De Centrale Raad van Beroep bevestigt de aangevallen uitspraak.

## Diversen

27

### Integrale proceskostenvergoeding alleen in uitzonderlijke situaties

Centrale Raad van Beroep  
31 oktober 2019, nr. 18/4738 AW e.v.,  
ECLI:NL:CRVB:2019:3423  
(Bangma, Benek, Sanders)  
Noot E. van den Bogaard

### Geen integrale proceskostenvergoeding.

[Awb art. 8:75; Bpb art. 2 lid 3]

*Samenvatting: Wil naar het oordeel van de Raad sprake zijn van bijzondere omstandigheden dan zal een betrokkene, als gevolg van de werkwijze van een bestuursorgaan, uitzonderlijk hoge kosten hebben moeten maken (zie de uitspraak van 10 december 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:4672). Bij de beoordeling of daarvan sprake is, moet ook betekenis worden toegekend aan de vraag of betrokkene de kosten redelijkerwijs heeft moeten maken, zoals art. 8:75 lid 1 Awb voorschrijft. Naar het oordeel van de Raad doet zich hier niet zo'n uitzonderlijk geval voor. De rechtbank heeft geoordeeld dat de verstoorde verhouding weliswaar voor 80% aan het college is te wijten, maar dit*

*brengt niet mee dat een integrale vergoeding van de proceskosten zou moeten worden toegekend. Het financiële nadeel dat betrokkene heeft geleden wordt tot uitdrukking gebracht in de hoogte van de ontslagvergoeding. Verder verwijst de Raad naar de uitspraken van 8 november 2018 (ECLI:NL:CRVB:2018:3519) en 15 mei 2019 (ECLI:NL:CRVB:2019:1626, «USZ» 2019/179) waarin tot uitdrukking is gebracht dat een integrale vergoeding van proceskosten slechts beperkt is tot uitzonderlijke situaties.*

Uitspraak op de hoger beroepen tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 19 juli 2018, 17/4822 (aangevallen uitspraak), tussen:

[betrokkene] te [woonplaats] (betrokkene)  
het college van bestuur van de Stichting Zaan Pri-  
mair voor Openbaar en (Voortgezet) Speciaal On-  
derwijs (college)

#### *Procesverloop*

Namens betrokkene heeft mr. M.G. Jansen, advocaat, hoger beroep ingesteld.

Namens het college heeft mr. V.G.A. Kellenaar een verweerschrift ingediend en incidenteel hoger beroep ingesteld.

Namens betrokkene heeft mr. Jansen een zienswijze over het incidenteel hoger beroep naar voren gebracht.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 19 september 2019. Betrokkene is verschenen, bijgestaan door mr. Jansen. Het college heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. Kellenaar en drs. A.J. de Leeuw.

#### *Overwegingen*

1.1. Betrokkene is per 16 januari 2014 voor bepaalde tijd aangesteld in de functie van directeur bij één van de door het college in stand gehouden basisscholen. Met ingang van 1 augustus 2014 is zij in die functie vast aangesteld en geplaatst op de [naam school 1]. Per 1 januari 2016 is betrokkene overgeplaatst naar de [naam school 2].

1.2. Op 3 februari 2016 heeft een gesprek plaatsgevonden tussen betrokkene, een lid van het college en de clusterdirecteur. Hierbij is gesproken over de periode bij [naam school 1] en over individuele coaching door een nieuwe coach. Op 23 mei 2016 heeft een functioneringsgesprek plaatsgevonden. In het verslag daarvan zijn aandachtspunten en ontwikkelpunten genoemd.

1.3. Op 27 januari 2017 heeft betrokkene een beoordelingsgesprek met de clusterdirecteur gehad. In het daarvan opgestelde verslag is vermeld dat drie van de negen beoordeelde competenties, te weten organisatieontwikkeling, zelfsturing en daadkracht, als matig zijn beoordeeld. Verdere ontwikkeling is voor betrokkene noodzakelijk geacht om tot een goede directeur uit te groeien. Aan het eind van het schooljaar 2017-2018 zal een nieuwe beoordeling plaatsvinden, die zal worden voorafgegaan door twee functioneringsgesprekken om de ontwikkeling te kunnen monitoren.

1.4. [naam school 2] is begin 2017 beoordeeld door de visitatiecommissie. De eindversie van het rapport is op 2 maart 2017 vastgesteld. Hierin is als conclusie vermeld dat de basis op [naam school 2] niet op orde is. Er is zorg over de huidige gang van zaken. Het leerklimaat en de kwaliteit van het onderwijs moeten worden verbeterd.

1.5. Op 1 en 2 maart 2017 hebben gesprekken plaatsgevonden tussen betrokkene en de clusterdirecteur. Hierbij is aan betrokkene meegedeeld dat zij van haar taken als directeur wordt ontheven. Op 5 maart 2017 heeft betrokkene zich ziek gemeld. Op 7 maart 2017 heeft de clusterdirecteur aan de directeurs van [Stichting] en aan de ouder(s)/verzorger(s) van de leerlingen van [naam school 2] meegedeeld dat de taken van betrokkene per direct worden overgenomen.

1.6. Bij brief van 26 maart 2017 heeft betrokkene kenbaar gemaakt dat zij zich niet kan verenigen met de gang van zaken en heeft zij verzocht om haar na herstel weer tewerk te stellen als directeur van [naam school 2]. Indien hier geen gevolg aan zal worden gegeven, zal betrokkene een voorlopige voorziening vragen. De bedrijfsarts heeft op 4 april 2017 gerapporteerd dat de arbeidsongeschiktheid het gevolg is van een arbeidsconflict en dat re-integratie kan plaatsvinden nadat het conflict is opgelost. Het college heeft betrokkene bij brief van 5 april 2017 onder meer te kennen gegeven dat het zich niet herkent in het door betrokkene geschetste beeld en dat het op 1 en 2 maart 2017 tot het gezamenlijke besluit is gekomen dat betrokkene een andere werkplek zal krijgen binnen [Stichting]. Bij besluit van 18 april 2017 heeft het college betrokkene bij wijze van ordemaatregel geschorst voor de duur van vier weken. Hierbij is onder meer vermeld dat op 12 april 2017 een gesprek heeft plaatsgevonden, dat dit gesprek door de offensieve opstelling van de advocaat van betrokkene moest worden afgebroken en dat een

voorstel voor een vervolgesprek, al dan niet in een mediationsetting, door betrokkene is afgewezen. Bij besluit van 17 mei 2017 is de schorsing met vier weken verlengd. Betrokkene heeft tegen deze besluiten bezwaar gemaakt en de voorzieningenrechter van de rechtbank Noord-Holland verzocht een voorlopige voorziening te treffen. Bij uitspraak van 2 juni 2017 heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank Noord-Holland dit verzoek afgewezen. Bij besluit van 24 juli 2017 heeft het college de bezwaren tegen de besluiten van 18 april 2017 en 17 mei 2017 ongegrond verklaard. Tegen dat besluit is geen beroep ingesteld.

1.7. Op 24 mei 2017 heeft het college aan betrokkene het voornemen kenbaar gemaakt om aan haar ontslag te verlenen, primair gebaseerd op ongeschiktheid van betrokkene voor de functie van directeur en subsidiair op verstoorde verhoudingen. Daarbij is mede verwezen naar de resultaten van een intern onderzoek. Betrokkene heeft hierop haar zienswijze gegeven. Bij besluit van 20 juli 2017 heeft het college betrokkene per 1 augustus 2017 ontslag verleend op grond van artikel 4.8, eerste lid, aanhef en onder k, van de CAO Primair Onderwijs (PO) 2016-2017 wegens het bestaan van een onherstelbaar verstoorde verhouding met medewerkers van [naam school 2] en collega-directeuren, respectievelijk van een onherstelbare vertrouwensbreuk met de clusterdirecteur en het college. Aan dit ontslag is een garantie op een uitkering op grond van de Werkloosheidswet en het recht op een bovenwettelijke uitkering verbonden, op grond van de Werkloosheidsregeling onderwijspersoneel basisonderwijs. Verder is een vergoeding toegekend van € 3.000,= inclusief BTW voor een outplacementtraject.

2. Bij de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank het rechtstreeks beroep tegen het besluit van 20 juli 2017 gegrond verklaard, dat besluit herroepen voor zover daarbij geen ontslagvergoeding is toegekend en bepaald dat het college aan betrokkene een ontslagvergoeding van € 7.027,73 moet betalen. De rechtbank heeft het aandeel van het college op 80% geschat en heeft aan de hand daarvan de hoogte van de ontslagvergoeding vastgesteld. Verder heeft de rechtbank bepaald dat het college aan betrokkene het betaalde griffierecht vergoedt en heeft zij het college veroordeeld in de proceskosten van betrokkene tot een bedrag van € 1.002,=, . Tot slot heeft de rechtbank overwogen dat er, anders dan betrokkene heeft betoogd, geen reden is voor toekenning van een integrale pro-

ceskostenvergoeding, aangezien geen sprake is van bijzondere omstandigheden als bedoeld in het Besluit proceskosten bestuursrecht (Bpb).

3. In hoger beroep hebben partijen zich op de hierna te bespreken gronden tegen de aangevallen uitspraak gekeerd.

4. De Raad komt tot de volgende beoordeling.

4.1. Dat tussen partijen sprake is van een verstoorde verhouding is niet meer in geschil. Wel in geschil is het aandeel van partijen in het ontstaan en voortbestaan van die situatie en, in het verlengde daarvan, de hoogte van de ontslagvergoeding. In zijn uitspraak van 28 februari 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:BZ2043, heeft de Raad nadere uitgangspunten vastgesteld voor het bepalen van de toe te kennen compensatie voor het aandeel van het bestuursorgaan. Voor de berekening van de hoogte van de vergoeding zijn van belang: de mate van het overwegend aandeel van het bestuursorgaan, waarbij onderscheid wordt gemaakt naar drie bandbreedten: 51 tot 65% (factor 0,5), 65 tot 80% (factor 0,75) en 80 tot 100% (factor 1); de hoogte van het maandsalaris inclusief vakantietoelage, alsmede de helft van het aantal dienstjaren.

#### **Incidenteel hoger beroep van het college**

4.2. Het college stelt zich, samengevat, op het standpunt dat het voor niet meer dan 50% verantwoordelijk is voor het ontstaan en voortbestaan van de onherstelbare vertrouwensbreuk. Het college was genoodzaakt om op te treden, gezien de zorgen die waren geuit door een aantal medewerkers en twee collega-directeuren en de resultaten van het visitatieonderzoek. Van een ontslag of overplaatsing was geen sprake. Tijdens de gesprekken is uitsluitend te kennen gegeven dat binnen [Stichting] naar een andere passende functie zou worden gezocht en dat hier ruim de tijd voor zou worden genomen. Hierop mocht betrokkene in haar gekozen bewoordingen reageren, maar het stond haar niet vrij om in de brief van 26 maart 2017 te dreigen met een voorlopige voorziening. Hierdoor werd de verhouding onnodig gejuridiseerd. Het stond haar evenmin vrij om het college ernstige verwijten te maken en zich nadien op te stellen zoals zij heeft gedaan.

4.3. Met de rechtbank is de Raad van oordeel dat het aandeel van het college op 80% geschat moet worden en dat aan de hand daarvan de hoogte van de ontslagvergoeding moet worden bepaald. Hierbij is van betekenis dat betrokkene op een

abrupte manier uit haar functie is gezet. Weliswaar is zij al eerder geconfronteerd met verbeterpunten in haar functioneren, met name bij de beoordeling van 27 januari 2017, maar uit die beoordeling blijkt niet dat al op korte termijn een ontheffing uit haar functie aan de orde kon zijn. In de beoordeling staat juist dat (pas) in 2018 een tweede beoordeling zal worden gemaakt, die zal worden voorafgegaan door twee functioneringsgesprekken. Het is op zichzelf begrijpelijk dat het college de resultaten van het na de beoordeling op 27 januari 2017 verschenen visitatierapport met betrokkene wilde bespreken, maar het college heeft daar onmiddellijk vergaande consequenties aan verbonden en deze in de gesprekken op 1 en 2 maart 2017 aan betrokkene meegedeeld. Betrokkene werd daardoor overvallen. Door de mededelingen aan collega's en ouders/verzorgers, waarin ten onrechte, zoals ter zitting door het college is erkend, is gesuggereerd dat het ging om een gezamenlijk besluit, kort na de gesprekken op 1 en 2 maart 2017 was er geen weg meer terug. Onder deze omstandigheden acht de Raad de brief van betrokkene van 26 maart 2017 niet onnodig scherp en, zoals de rechtbank heeft overwogen, juist eerder zakelijk en neutraal van toon. Dat betrokkene in die brief heeft gewezen op de rechtsmiddelen die zij kan aanwenden is een recht dat haar niet mag worden ontzegd. Of de gemachtigde van betrokkene door zijn opstelling tijdens het gesprek op 12 april 2017 heeft bijgedragen aan de verstoring van de arbeidsverhouding, zoals het college stelt, kan niet worden vastgesteld nu het college niet heeft zorggedragen voor een adequate verslaglegging en de lezingen van het verloop van dit gesprek uiteenlopen.

4.4. Dit betekent dat het incidenteel hoger beroep van het college niet slaagt.

#### **Hoger beroep betrokkene**

4.5. Betrokkene heeft betoogd dat de rechtbank aanleiding had moeten zien om een integrale proceskostenvergoeding toe te kennen. Dit betoog slaagt niet. Het uitgangspunt van het op artikel 8:75 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) gebaseerde Bpb bij vergoeding van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand is dat een forfaitaire vergoeding wordt toegekend. In artikel 2, derde lid, van het Bpb is neergelegd dat hiervan in bijzondere omstandigheden kan worden afgeweken. De toelichting bij het Bpb vermeldt hierover dat in uitzonderlijke gevallen

strikte toepassing van de regeling onrechtvaardig kan uitpakken en dat de rechter in bijzondere omstandigheden de volgens het Bpb berekende vergoeding – zonder af te doen aan het karakter van een tegemoetkoming in de daadwerkelijke kosten – kan verhogen of verlagen. Wil naar het oordeel van de Raad sprake zijn van bijzondere omstandigheden dan zal een betrokkene, als gevolg van de werkwijze van een bestuursorgaan, uitzonderlijk hoge kosten hebben moeten maken (zie de uitspraak van 10 december 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:4672). Bij de beoordeling of daarvan sprake is, moet ook betekenis worden toegekend aan de vraag of betrokkene de kosten redelijkerwijs heeft moeten maken, zoals artikel 8:75, eerste lid, van de Awb voorschrijft.

4.6. Naar het oordeel van de Raad doet zich hier niet zo'n uitzonderlijk geval voor. De rechtbank heeft geoordeeld dat de verstoorde verhouding weliswaar voor 80% aan het college is te wijten, maar dit brengt niet mee dat een integrale vergoeding van de proceskosten zou moeten worden toegekend. Het financiële nadeel dat betrokkene heeft geleden wordt tot uitdrukking gebracht in de hoogte van de ontslagvergoeding. Verder verwijst de Raad naar de uitspraken van 8 november 2018 (ECLI:NL:CRVB:2018:3519) en 15 mei 2019 (ECLI:NL:CRVB:2019:1626) waarin tot uitdrukking is gebracht dat een integrale vergoeding van proceskosten slechts beperkt is tot uitzonderlijke situaties.

4.7. Dit betekent dat het hoger beroep van betrokkene niet slaagt.

4.8. Gelet op 4.4 en 4.7 komt de aangevallen uitspraak voor bevestiging in aanmerking.

5. De Raad ziet aanleiding om het college te veroordelen in de proceskosten van betrokkene voor verleende rechtsbijstand in hoger beroep. Deze kosten worden begroot op € 1.024,-. Onder verwijzing naar wat onder 4.4 is overwogen ziet ook de Raad geen aanleiding om een integrale proceskostenvergoeding toe te kennen.

#### *Beslissing*

De Centrale Raad van Beroep

- bevestigt de aangevallen uitspraak;
- veroordeelt het college in de proceskosten van betrokkene in hoger beroep tot een bedrag van € 1.024;
- bepaalt dat van het college een griffierecht wordt geheven van € 508,-.

## NOOT

1. Op 26 september 2019 heeft de minister voor Rechtsbescherming in consultatie gegeven het concept voor een "besluit tot wijziging van het Besluit proceskosten bestuursrecht (hogere proceskostenvergoeding in beroep en bij kennelijk onredelijk handelen van bestuursorgaan)". Naast een verhoging van het tarief per punt met 40% wordt in dit conceptbesluit art. 2 lid 3 Bpb aangevuld met zinsnede: "In elk geval kan de bestuursrechter die een bestuursorgaan veroordeelt in de proceskosten van een andere partij, het op grond van het eerste lid vastgestelde bedrag vermeerderen bij *kennelijk onredelijk handelen* van het bestuursorgaan [cursivering EvdB]".

Aanleiding voor deze wijziging van het Bpb is een aanbeveling in het rapport *Andere tijden* van de Commissie evaluatie puntentoekenning gesubsidieerde rechtsbijstand (Commissie Van der Meer; bijlage bij *Kamerstukken II 2017/18, 31753*, nr. 142). De commissie Van der Meer wijst in haar rapport op de rol van de overheid als veroorzaker van veel procedures. Volgens de commissie is een veelgehoorde klacht dat er bij bestuursorganen weinig bewustzijn lijkt te bestaan over de kosten van rechtsbijstand en dat geen lering wordt getrokken uit eerdere rechtspraak. Om die reden stelt de commissie voor om het Bpb aan te vullen met een regeling dat de bestuursrechter bestuursorganen kan veroordelen in een hogere proceskostenvergoeding, als prikkel tegen onnodig procederen.

Hoewel een dergelijke algemene afwijkingsbevoegdheid al is opgenomen in art. 2 lid 3 Bpb, beoogt de minister deze regeling aan te vullen met een *meer toegespitste* bevoegdheid tot toekenning van een *bovenforfaitaire* vergoeding in situaties waarin het *gedrag van het bestuursorgaan* dat rechtvaardigt.

Op p. 4 van de nota van toelichting legt de minister uit dat "(h)et opnemen van een meer toegespitste verhogingsbevoegdheid in het Bpb (...) bestuursorganen (kan) prikkelen om zich (nog meer) bewust te zijn van de gevolgen van hun handelen voor de burger en, indirect, ook voor de kosten van de rechtspraak en de gefinancierde rechtsbijstand voor de belastingbetaler" en dat daarnaast de bepaling ook is bedoeld als "signaal voor de bestuursrechter om zijn bevoegdheid tot toekenning van een bovenforfai-

taire vergoeding wat *minder terughoudend* en wat *vaker uit eigen beweging* toe te passen in die gevallen waarin het *gedrag van het bestuursorgaan* daartoe aanleiding geeft [cursivering EvdB]".

In de Tweede voortgangsrapportage stelselherziening van het programma rechtsbijstand van 19 december 2019 schrijft de minister dat een hogere vergoeding kan worden toegekend "als de rechter van oordeel is dat de overheid *evident onredelijk* is geweest voor de burger" en dat deze wijzigingen "beogen om bestuursorganen te prikkelen om besluiten nog beter voor te bereiden – betere primaire besluiten en betere beslissingen op bezwaar – wat als het goed is leidt tot minder procedures bij de bestuursrechter. Dit sluit aan bij het streven van het kabinet om te voorkomen dat een meningsverschil tussen een burger en een bestuursorgaan onnodig juridiseert" (*Kamerstukken II 2019/20, 31 753*, nr. 190, p. 6, cursivering EvdB).

2. De hier opgenomen uitspraak is een illustratie van de terughoudende manier waarop de CRvB met de afwijkingsbevoegdheid van art. 2 lid 3 Bpb omgaat.

3. Maar eerst de casus. Betrokkene is sinds januari 2014 directeur van een basisschool. Per 1 januari 2016 is zij overgeplaatst naar een andere school. Uit r.o. 1.2 tot en met 1.5 komt naar voren dat het college van bestuur van de stichting die deze basisscholen in stand houdt, al langere tijd kritiek heeft op haar functioneren. Begin 2016 en halverwege dat jaar vinden functioneringsgesprekken plaats en worden aandachts- en ontwikkelpunten genoemd. Begin 2017 vindt opnieuw een boordelingsgesprek plaats en wordt besproken dat verdere ontwikkeling noodzakelijk is en dat aan het einde van schooljaar 2017-2018 een nieuwe beoordeling zal plaatsvinden. Begin 2017 wordt de school waarvan betrokkene directeur is, bezocht door de visitatiecommissie. De conclusie van de visitatie is dat de basis van de school niet in orde is, dat er zorg is over de huidige gang van zaken en dat het leerklimaat en de kwaliteit van het onderwijs moeten worden verbeterd. Het bestuur ziet in dit rapport de spreekwoordelijke stok om de directeur te slaan en ontheft betrokkene met onmiddellijke ingang van haar taken, waarna betrokkene zich ziek meldt. Vervolgens bericht het bestuur aan de ouder(s)/verzorger(s) van de leerlingen dat de taken van betrokkene per direct worden overgenomen.

Uit r.o. 1.6 en 1.7 blijkt dat tijdens de gesprekken die vervolgens op gang zijn gekomen, het conflict verder is geëscaleerd, uitmondend in het ontslag van betrokkene.

4. Net als de rechtbank acht de CRvB het bestuur voor 80% verantwoordelijk voor de verstoring van de arbeidsverhouding. Maar daarin ziet hij geen aanleiding voor een integrale vergoeding van de proceskosten.

De CRvB verwijst in r.o. 4.5 naar de toelichting bij het Bpb, waarin wordt gesteld dat in *uitzonderlijke* gevallen strikte toepassing van de regeling onrechtvaardig kan uitpakken en dat de rechter in *bijzondere* omstandigheden de volgens het Bpb berekende vergoeding – *zonder af te doen aan het karakter van een tegemoetkoming* in de daadwerkelijke kosten – kan verhogen of verlagen. Met verwijzing naar zijn uitspraak van 10 december 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:4672 voegt de CRvB daar aan toe dat, “(w)il (...) sprake zijn van bijzondere omstandigheden dan zal een betrokkene, als *gevolg van de werkwijze* van een bestuursorgaan, *uitzonderlijk hoge* kosten hebben moeten maken (...) [cursivering EvdB]”.

Vervolgens oordeelt hij dat het feit dat het bestuur voor 80% verantwoordelijk is voor het ontstaan en voortbestaan van de verstoorde verhouding niet met zich meebrengt dat een integrale vergoeding van de proceskosten zou moeten worden toegekend. Daartoe overweegt hij enerzijds dat het *financiële nadeel* dat betrokkene heeft geleden, tot uitdrukking wordt gebracht in de hoogte van de *ontslagvergoeding* en anderzijds dat een *integrale* vergoeding van proceskosten slechts beperkt is tot *uitzonderlijke* situaties.

#### *Drogreden: false analogy*

5. Het argument dat het financiële nadeel dat betrokkene heeft geleden tot uitdrukking wordt gebracht in de hoogte van de ontslagvergoeding, laat zich herkennen als de drogreden van de ‘false analogy’ of ‘verkeerde vergelijking’. Het probleem ontstaat doordat de CRvB niet duidelijk maakt wat hij precies bedoelt met het “financiële nadeel dat betrokkene heeft geleden”. Betrokkene wordt geconfronteerd met twee soorten financieel nadeel, namelijk enerzijds de gevolgen van het ontslag voor haar inkomen en anderzijds de kosten van rechtsbijstand (proceskosten) die zij heeft gemaakt. De *ontslagvergoeding* beoogt compensatie te bieden voor

het *inkomensverlies* dat door het ontslag ontstaat. De hoogte daarvan wordt niet (mede) bepaald door de kosten die betrokkene heeft gemaakt voor het inschakelen van rechtsbijstand. Om die reden kan in de hoogte van de ontslagvergoeding geen argument zijn gelegen om een verhoging van de proceskosten af te wijzen. Als betrokkene geen rechtsbijstand zou hebben ingeschakeld, dan zou de hoogte van haar ontslagvergoeding niet anders zijn geweest; als betrokkene geen ontslagvergoeding zou hebben gekregen, dan zouden haar kosten van rechtsbijstand niet lager zijn geweest. Dat betekent dat de vergelijking die de CRvB maakt tussen de proceskosten en de ontslagvergoeding onjuist is en een drogredenering oplevert (zie over drogredenen in het algemeen F. van Eemeren & R. Grootendorst, *Dat heeft u mij niet horen zeggen... Drogredenen van A tot Z*, Amsterdam: Uitgeverij Contact 1994 (over de ‘false analogy’ p. 94 e.v.), en over drogredeneringen in rechterlijke uitspraken mijn noten onder CRvB 6 april 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1301, «USZ» 2016/334, CRvB 22 augustus 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:3156, SZR-Updates.nl 2016-0892, CRvB 4 april 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1261, «USZ» 2017/263 en CRvB 27 september 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:3325, «USZ» 2017/428).

#### *Bijzondere omstandigheden: kennelijk onredelijk handelen bestuursorgaan*

6. Het tweede argument, dat een integrale vergoeding van proceskosten slechts in uitzonderlijke situaties mogelijk is, is conform de bestaande rechtspraak (zie naast de door de CRvB in de uitspraak genoemde uitspraken ook CRvB 17 april 2008, ECLI:NL:CRVB:2008:BD0245) en in zoverre niet bijzonder. Maar in het licht van de voorgenomen verruiming van art. 2 lid 3 Bpb bevat de hier opgenomen uitspraak een aantal interessante aspecten.

7. Een eerste aspect is dat het feit dat een bestuursorgaan voor 80% verantwoordelijk is voor het ontstaan en voortduren van een verstoorde arbeidsverhouding, niet als een uitzonderlijke situatie kan worden aangemerkt. Dat stemt niet vrolijk. Maar zou dit wel vallen binnen het bereik van het in te voeren criterium ‘kennelijk onredelijk handelen van het bestuursorgaan’? Dat een aandeel van 80% in het ontstaan en voortduren van het conflict betekent dat het handelen van het bestuursorgaan onredelijk is geweest, lijkt

mij wel voor zich te spreken. Maar of die onredelijkheid zo evident is dat dit ook 'kennelijk onredelijk' is geweest? Als ik kijk naar de casus, ben ik geneigd die onredelijkheid ook 'kennelijk' te vinden.

Het bestuur heeft

- a. gehandeld in strijd met eerder gemaakte afspraken,
  - b. betrokkene rauwelijks van haar functie ontheven, en
  - c. in strijd met de waarheid aan collega's en ouders/verzorgers gesuggereerd dat dit een gezamenlijk besluit was (in gewoon Nederlands: heeft gelogen) en daarmee een situatie geschapen waarin er geen weg terug meer was.
- In het incidenteel appel stelt het bestuur bovendien dat
- d. het betrokkene niet vrij stond te wijzen op de rechtsmiddelen die zij kan aanwenden, en
  - e. het haar evenmin vrij stond het bestuur ernstige verwijten te maken.

De 'kennelijkheid' van het onredelijk handelen zit in de eerste plaats in het doen van onware mededelingen aan collega's en ouders/verzorgers en het daarmee op voorhand blokkeren van iedere andere oplossing dan het nagestreefde vertrek van betrokkene (een vorm van het doel heiligt de middelen) en wordt versterkt doordat het bestuur vervolgens niet was gediend van de reactie van betrokkene (zij had van het bestuur niet mogen wijzen op de haar ten dienste staande rechtsmiddelen en het bestuur geen verwijten mogen maken).

Het is juist deze vooringenomen en autoritaire c.q. regenteske houding van het bestuur die betrokkene heeft genoodzaakt langer en verder te procederen dan bij een meer oplossingsgerichte houding nodig zou zijn geweest. Het is precies die houding die het onredelijke handelen ook 'kennelijk onredelijk' maakt en rechtvaardigt dat betrokkene verdergaand wordt gecompenseerd in haar proceskosten dan alleen de forfaitaire vergoeding.

#### *Hoogte van de kosten*

8. Een tweede aspect is dat betrokkene heeft gevraagd om *integrale* vergoeding van haar proceskosten en de CRvB *daarvoor* geen reden ziet. Wat daarbij gemakkelijk over het hoofd kan worden gezien, is dat de afwijkingsbevoegdheid van art. 2 lid 3 Bpb algemeen is geformuleerd: "In bijzondere omstandigheden kan van het eerste

lid [de forfaitaire vaststelling van de vergoeding, EvdB] worden afgeweken". De tekst van de bepaling lijkt het inderdaad mogelijk te maken om een integrale vergoeding toe te kennen. Maar in de nota van toelichting bij het Bpb wordt deze afwijkingsbevoegdheid geclausuleerd met de opmerking "overigens *zonder af te doen* aan het karakter van een *tegemoetkoming* in de daadwerkelijke kosten" (Stb. 1993, 763, p. 10). Dat betekent dat het niet voor de hand ligt dat bij toepassing van art. 2 lid 3 Bpb de volledige kosten van rechtsbijstand in aanmerking komen. Zie bijvoorbeeld CBb (vzr.) 16 oktober 2009, ECLI:NL:CBB:2009:BK1771, waarbij het CBb het aantal toegekende punten verdubbelde, en ABRvS 18 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1988, waarin de Afdeling (afgerond) een extra punt toekende. Maar uitgesloten is het niet, getuige CRvB 10 december 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:4672, waarin de CRvB een vergoeding toekende voor de volledige "kosten van rechtsbijstand, gemoeid met het opkomen tegen het bestreden besluit tot aan het daarover door de rechtbank gegeven oordeel bij uitspraak van 31 maart 2010" (let wel: de CRvB kent hier een integrale vergoeding toe van de kosten die betrekking hebben op een *deel* van de procedure; de proceskosten van het hoger beroep werden weer forfaitair berekend). Daartegenover kan worden gewezen op CRvB 5 september 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2924. In die zaak had het UWV appellantes Wajong-aanvraag van 9 maart 2011 afgewezen, maar naar aanleiding van een in hoger beroep door de CRvB gentameerd deskundigenonderzoek bij besluit van 4 mei 2017 alsnog toegewezen. Dat leidde tot een nabetaling van netto € 14.683,35 en tot intrekking van haar recht op gesubsidieerde rechtsbijstand, waardoor zij de volledige kosten van rechtsbijstand ter hoogte van € 14.683,35 zelf diende te betalen. De CRvB overwoog hierover dat "(h)oevel het te betreuren is dat pas na een zo lange duur de uitkering is toegekend, (...) het niet de werkwijze en de besluitvorming van het Uww (zijn) die appellante dwongen tot het inroepen van rechtshulp waarmee een meer dan normale tijdsbesteding was gemoeid. Deze lijkt, gelet op de motivering van het verzoek om de volledige proceskosten te vergoeden, meer in de *begeleidingsbehoefte en de psychische problematiek van appellante* te hebben gelegen [cursivering EvdB]". Daarin zag de CRvB geen aanleiding om

van de forfaitaire proceskostenvergoeding af te wijken, ook niet in de vorm van de (subsidiar verzochte) toepassing van een hogere wegingsfactor. De reden om af te wijken van het forfait kan uitsluitend zijn gelegen in het handelen van het bestuursorgaan en niet (tevens) in de (financiële) gevolgen van dat handelen voor de betrokken rechtzoekende.

Van weer een heel andere orde, maar in het licht van de ontwikkeling van de afwijkingsbevoegdheid niet minder belangrijk, is de uitspraak van 12 februari 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BL3968, «USZ» 2010/109. In die zaak had de rechtbank de reactie van appellantes gemachtigde op het voornemen tot wijziging van het besluit op bezwaar gelijkgesteld met een nadere hoorzitting en daarvoor de proceskostenvergoeding in bezwaar verhoogd met een halve punt. De CRvB overwoog met een beroep op de wetsgeschiedenis dat een dergelijke schriftelijke reactie niet gelijk gesteld kan worden met een (nadere) hoorzitting. Maar omdat als de reactie van appellantes gemachtigde zou zijn gegeven tijdens de procedure in (hoger) beroep, deze zou zijn gehonoreerd met een halve punt, oordeelde de CRvB dat de rechtbank het toegekende halve punt wel met toepassing van art. 2 lid 3 Bpb had kunnen toekennen. Door onderdeel 3 van bijlage A1 van het Bpb (repliek/dupliek dan wel schriftelijke uiteenzetting, 8:43 lid 1 resp. lid 2 Awb) analoog toe te passen op de bezwaarprocedure, herstelt de CRvB een omissie in bijlage A5 van het Bpb.

#### Tot slot

9. Zou de uitbreiding van art. 2 lid 3 Bpb met het criterium 'kennelijk onredelijk handelen van het bestuursorgaan' vaker gaan leiden tot integrale vergoeding van de proceskosten? De intentie van de minister is in elk geval dat vaker dan nu het geval is, een hogere dan de forfaitaire vergoeding wordt toegekend. Dan ligt het in de rede dat ook vaker een integrale vergoeding wordt toegekend. Maar het lijkt mij verstandig(er) om bij een verzoek om toekenning van een hogere dan de forfaitaire vergoeding niet alleen (c.q. niet zozeer) te vragen om integrale vergoeding, maar ook (c.q. vooral) om een verhoging van de forfaitaire vergoeding en daarbij concreet aan te geven om welke redenen het handelen van het bestuursorgaan kennelijk onredelijk is en welke verhoging in de gegeven omstandigheden daar een passende reactie op wordt geacht. In het bij-

zonder zou daarbij gewezen kunnen worden op de wijze waarop het bestuursorgaan de zaak heeft doen escaleren en daardoor onnodig heeft doen juridiseren. De casus van de hier opgenomen uitspraak is daar een mooi voorbeeld van.

E. van den Bogaard

Ed van den Bogaard is advocaat bij Westhoff Advocaten te Amsterdam en bestuurslid van de Specialistenvereniging Sociaal Zekerheidsrechtadvocaten SSZ

## 28

### Geen procesbelang bij niet reageren op brieven en niet verschijnen ter zitting

Centrale Raad van Beroep  
19 november 2019, nr. 15/728 WWB,  
ECLI:NL:CRVB:2019:3763  
(Korte)

### Procesbelang. Niet reageren op aangetekende en niet aangetekende brieven. Niet verschijnen ter zitting. Onderbouwing hoger beroep.

[Awb art. 8:1, 8:31]

*Samenvatting: Bij de oproep voor de zitting is appellant erop gewezen dat niet verschijnen nadellige gevolgen voor zijn zaak kan hebben. Bij aange tekende en per gewone post verzonden brieven is appellant gewezen op art. 8:31 Awb en is hem meegedeeld dat de Raad ervan uit zal gaan dat hij geen belang meer bij deze zaak en het verzoek om veroordeling tot schadevergoeding heeft, als hij niet reageert. De (aangetekende) brieven zijn naar het adres gestuurd zoals opgenomen in de Basisregistratie personen en vervolgens retour ontvangen. De gemachtigde van appellant heeft in de aanvullende gronden meegedeeld dat hij van appellant geen nadere stukken heeft ontvangen om het hoger beroep verder te onderbouwen. Verder heeft de gemachtigde verwezen naar de in bezwaar en beroep ingediende gronden en overgelegde stukken. In het licht hiervan kent de Raad aan het niet verschijnen van appellant ter zitting en het niet reageren op de aangetekende en niet-aangetekende brieven de betekenis toe dat*