

# Advies inzake het concept- besluit tot wijziging van het Besluit proceskosten bestuursrecht

**Dit document bevat de alternatieve tekst van het origineel. Dit document is bedoeld voor mensen met een visuele beperking, zoals slechtzienden en blinden.**

De minister voor Rechtsbescherming  
drs. S. Dekker  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag

Datum: 4 december 2019

## **Inhoud van de brief**

Geachte heer Dekker,

Bij brief van 26 september 2019, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake het concept-besluit tot wijziging van het Besluit proceskosten bestuursrecht (het 'Besluit').

## **HET BESLUIT**

Artikel 2, derde lid, van het Besluit proceskosten bestuursrecht (hierna: Bpb) biedt de rechter de mogelijkheid om in bijzondere omstandigheden af te wijken van de forfaitaire vergoeding die in het Bpb is opgenomen. Deze afwijking van de forfaitaire vergoeding kan zowel lager als hoger zijn.

Met het Besluit wordt deze bepaling aangevuld met een regeling voor het toekennen van een bovenforfaitaire vergoeding in situaties waarin het gedrag van het bestuursorgaan dat rechtvaardigt. Daarbij moet het gaan om kennelijk onredelijk handelen van het bestuursorgaan.

Daarnaast verhoogt het Besluit de forfaitaire vergoeding voor de kosten van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand in de fases van beroep en hoger beroep met 40%.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.<sup>1</sup>

### **ADVIES**

In de Nota van Toelichting (hierna: NvT) staat dat met deze wijziging onnodig procederen en het terugdringen van de juridisering van de samenleving wordt beoogd. De Raad merkt op dat de voorgestelde tekst van artikel 2, derde lid van het Besluit nog wel de mogelijkheid biedt tot een terughoudende toepassing door de rechter. In dat opzicht lijkt de tekst van het Besluit en de NvT niet geheel op elkaar aan te sluiten.

De Raad is van mening dat de verhoging van de forfaitaire vergoeding in beroep en hoger beroep zal bijdragen aan de verhoging van de mate van bewustzijn bij bestuursorganen voor de kosten van rechtsbijstand.<sup>2</sup> De Raad adviseert in het verlengde daarvan ook verhoging van de forfaitaire vergoeding in bezwaarprocedures in overweging te nemen.

### **WERKLAST**

Het Besluit heeft gevolgen voor de werklast bij de Rechtspraak. In financiële zin bedragen die gevolgen in het eerste half jaar na invoering<sup>3</sup> € 750.000 en per 2021 structureel € 2,8 mln. per jaar. Een groot deel van de structurele extra kosten (te weten € 1,5 mln.) is het gevolg van het behandelen van extra zaken bij de Rechtspraak. Het andere deel van de structurele extra kosten (te weten € 1,3 mln.) is het gevolg van de wijziging in zaakswaarte. Hieronder is dat toegelicht.

#### **Eerste aanleg (rechtbanken): toename aantal zaken**

De Raad verwacht dat het aantal zaken zal stijgen. Met name in WOZ-, BPM- en WOB-zaken zijn zogenoemde 'no-cure-no-paybureaus' actief. Voor die bureaus maakt een hogere vergoeding van de proceskosten het aantrekkelijker om te procederen. Als meer wordt geprocedeerd kan dat ook weer leiden tot een hogere werkdruk bij bestuursorganen, met meer kans op fouten, hetgeen naar verwachting zal leiden tot meer beroepszaken. Daarom verwacht de Raad dat het aantal WOZ-, BPM- en WOB-zaken met zo'n 5% zal stijgen. Dit betekent bij benadering per jaar 375 extra WOZ-zaken, 60 extra BPM-zaken en 60 extra WOB-zaken.

In tegenstelling tot hetgeen in de NvT is opgemerkt, verwacht de Raad niet dat het aantal zaken zal dalen. Die daling zou moeten plaatsvinden omdat het bestuursorgaan, vanwege de verhoging van het forfaitaire bedrag van de proceskostenvergoeding, zorgvuldiger zal reageren op een bezwaarschrift waardoor minder vaak beroep wordt ingesteld. De Raad verwacht niet dat dit effect zal optreden. Daarbij komt dat het in het

---

<sup>1</sup> De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechterlijke zaken zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

<sup>2</sup> Zie ook het rapport van de Commissie Van der Meer: Andere tijden

<sup>3</sup> Vanaf de verwachte inwerkingtredingsdatum van 1 juli 2020 tot 1 januari 2021



algemeen de natuurlijke personen en rechtspersonen, en niet de bestuursorganen, zijn die in eerste aanleg beroep instellen bij de bestuursrechter. Ook worden zaken niet minder conflictgevoelig als de proceskostenvergoeding wordt verhoogd.

### **Eerste aanleg (rechtbanken): toename zaakzwaarte**

De Raad schat een lichte toename van de complexiteit van de bestuursrechtelijke beroepszaken in, omdat (1) in de rechtspraak bepaald moet worden wat onder het nieuwe criterium 'kennelijk onredelijk handelen van het bestuursorgaan' wordt verstaan en (2) eisers gemakkelijk een beroep zullen doen op een bovenforfaitaire vergoeding vanwege dit ruime criterium.

Ten aanzien van (1) zal het een tijdelijk effect zijn. Dit zal in het eerste jaar leiden tot iets complexere procedures in een beperkt aantal gevallen.

Ten aanzien van (2) zal de bestuursrechter in die gevallen waarin het beroep van de natuurlijke of rechtspersoon geheel of gedeeltelijk gegrond wordt verklaard, moeten motiveren dat en waarom er wel of niet sprake is van onredelijk handelen. Dit aspect zal op de zitting ter sprake moeten komen, omdat inzichtelijk moet worden wat de feitelijk gemaakte kosten zijn en of deze kosten redelijkerwijs zijn gemaakt. De inschatting is dat het in een beperkt percentage van alle (bestuursrechtelijke) zaken een rol van betekenis zal spelen. De verzwaring middelt naar inschatting uit tot 0,5% meer benodigde tijd in alle bestuursrechtelijke zaken.

### **Hoger beroep: toename aantal zaken**

De Raad verwacht dat ook in hoger beroep per saldo meer zaken moeten worden behandeld. Dat is in de eerste plaats het gevolg van de toename van het aantal zaken in eerste aanleg (zie hieronder a). In de tweede plaats is dat het gevolg van hoger beroepsprocedures over (uitsluitend) de proceskostenvergoeding (zie hieronder b).

- (a) Het aantal WOZ-, BPM- en WOB-zaken in eerste aanleg neemt naar verwachting toe. Daarvan gaat een deel in hoger beroep. Uitgaande van de gebruikelijke percentages hoger beroep, gerekend over de relevante categorieën van uitstroom van zaken, is de inschatting dat 45 WOZ-zaken en 17 BPM-zaken bij de Gerechtshoven behandeld zullen worden. De WOB-zaken gaan in hoger beroep naar de Raad van State en daarvan maakt de Raad (voor de rechtspraak) geen doorrekening.
- (b) In meer zaken dan nu zal hoger beroep worden ingesteld om een hogere proceskostenvergoeding te krijgen. De verwachting is dat het aantal zaken bij de CRvB, het CBb en de Gerechtshoven (belasting) met 2% zal stijgen. Dat zou voor de CRvB 116 zaken per jaar extra betekenen, voor het CBb 28 zaken per jaar extra en voor de Gerechtshoven 73 zaken extra per jaar.

Dat het bestuursorgaan mogelijk minder geneigd is tot het instellen van hoger beroep vanwege een kans op een hogere proceskostenveroordeling is in bovenstaande ingeschatte toename verdisconteerd.

### **Hoger beroep: toename zaakzwaarte**

De Raad schat in dat in de eerste periode na invoering van het Besluit de complexiteit van zaken in hoger beroep licht zal toenemen. Dit gezien de rechtsvormende taak bij het invullen van het criterium 'kennelijk onredelijk handelen'. Dat is een tijdelijk effect en zal in een beperkt aantal zaken leiden tot een toename in behandeltijd.

De Raad verwacht verder dat structureel in elke bestuursrechtelijke hoger beroepszaak waarin het bestuursorgaan óf het hoger beroep intrekt óf het hoger beroep verliest, de behandeltijd toeneemt met 10 minuten. De reden hiervoor is dat in die gevallen – ambtshalve – moet worden gezien of er reden is tot het afwijken van de forfaitaire vergoeding. Die vraag moet ter zitting worden besproken en gemotiveerd worden beantwoord in de uitspraak van de rechter.

Dat betekent dat jaarlijks in ongeveer 600 zaken bij de CRvB, in 130 zaken bij het CBB en 340 zaken bij de Gerechtshoven de behandeltijd toeneemt met 10 minuten per zaak.

### **Inwerkingtreding**

Het Besluit heeft direct na inwerkingtreding gevolgen voor de zaakzwaarte in alle zaken waarin het bestuursorgaan verliest of het bestuursorgaan de zaak intrekt. Het Besluit heeft tevens direct effect op de aantallen zaken bij de rechtbanken; het effect op de aantallen zaken in hoger beroep zal zich naar verwachting een half jaar na inwerkingtreding voordoen.

Het zaakverzwarende effect is direct na inwerkingtreding aan de orde, omdat in het Besluit geen overgangsrecht is opgenomen. Hierdoor heeft het Besluit onmiddellijke werking.

Het aantalleneffect bij de rechtbanken doet zich direct na inwerkingtreding van het Besluit voor. De Raad gaat uit van een vertraging in het aantalleneffect in hoger beroep omdat hoger beroep met als doel een hogere vergoeding pas zinvol is als de rechter in eerste aanleg de nieuwe regeling heeft toegepast. Zie bijvoorbeeld de uitleg bij het overgangsrecht van de indexering van bestuursrechtelijke proceskostenforfaits van 14 november 2018.<sup>4</sup>

### **Conclusie**

Het voorgenomen Besluit leidt naar verwachting tot extra zaken bij de Rechtspraak. Tevens leidt het Besluit naar inschatting van de Raad tot een toename in de behandeltijd van zaken. In totaal bedragen de financiële consequenties van die toenames in het eerste jaar na invoering € 750.000 en daarna structureel € 2,8 mln. per jaar. Zie ook de tabel hieronder.

---

<sup>4</sup> <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2018-65542.html>

*Totale werklasterconsequenties*

	<b>2020</b>	<b>2021 e.v.</b>
Mutatie als gevolg van aantallen	303.512	1.501.899
Effect wijziging gemiddelde zaakzwaarte	-10.121	206.016
Effect behandeltime per zaak	454.960	911.924
College van Beroep voor het bedrijfsleven	nihil	148.450
Totale effect wetsvoorstel	748.351	2.768.290

De Raad kan niet uitsluiten dat zogenoemde 'no-cure-no-pay-bureaus' in (veel) grotere mate zullen procederen als gevolg van de hogere proceskostenvergoeding dan nu ingeschat. Mocht dat het geval zijn, dan gaat de Raad graag het gesprek aan over aanvullende financiering bovenop het huidige verrekeningstarief van extra zaken.

**CONCLUSIE**

De Raad voor de rechtspraak onderkent het belang van het Besluit. De Raad heeft geen zwaarwegende bezwaren tegen het Besluit, maar geeft u in overweging om het Besluit op de in dit advies genoemde onderdelen te verduidelijken en/of aan te passen.

**TOT SLOT**

Indien na het uitbrengen van dit advies het Besluit op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastergevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Besluit met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

drs. P. Arnoldus  
Lid Raad voor de rechtspraak