



Raad voor de
rechtspraak

De minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
mr. J.J.M. Uitermark
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Afdeling strategie

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

datum 08 augustus 2024
bijlage(n) 4
onderwerp Wetgevingsadvisering concept wetsvoorstel versterking
waarborgfunctie Algemene wet bestuursrecht

t (088) 361 00 00
f (088) 361 00 22
www.rechtspraak.nl

Geachte mevrouw Uitermark,

Bij brief van 6 februari 2024, kenmerk 2024-0000059887, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb (het 'Wetsvoorstel').

HET WETSVOORSTEL

De wijzigingen in dit Wetsvoorstel hebben tot doel de waarborgfunctie van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) te versterken. Het Wetsvoorstel bevat daartoe verschillende voorstellen die beogen de dienstverlening door de overheid te verbeteren, het maatwerk en de menselijke maat in het bestuursrecht te versterken en laagdrempelige geschilbeslechting te bevorderen. Het Wetsvoorstel beoogt met deze voorstellen bij te dragen aan een overheid die betrouwbaar, dienstbaar en rechtvaardig is.¹

In de Memorie van Toelichting (MvT) wordt benadrukt dat voorop staat dat de bijzondere of sectorale wetgeving zelf op orde moet zijn. Een versterking van de waarborgfunctie van de Awb kan niet als vangnet dienen voor niet goed doordachte, te strenge of niet uitvoerbare wetten en regels. Deze dienen zelf te voldoen aan de menselijke maat.

In april 2023 heeft de Raad de reactie van de rechtspraak op de preconsultatie van een concept van dit Wetsvoorstel uitgebracht.²

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.³

¹ Zie blz. 2 MvT

² [Wetgevingsadvies 2023 \(rechtspraak.nl\)](#) (nummer 2023/20)

³ 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 werklust 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.



Raad voor de
rechtspraak

datum 08 augustus 2024
pagina 2 van 5

ADVIES

Gezien de inhoud van het Wetsvoorstel, volstaat de Raad in dit bijzondere geval met het opnemen van de adviezen van de Centrale Raad van Beroep, het College van Beroep voor het bedrijfsleven, het Landelijk Overleg Belastingrechtspraak gerechtshoven en het Landelijk Overleg Vakinhoud Bestuursrecht als bijlagen. Op deze wijze kunt u – net als bij de preconsultatie over dit Wetsvoorstel – kennis nemen van de inzichten die binnen het betreffende rechtspraakveld over dit onderwerp bestaan, hetgeen het besluitvormingsproces over dit onderwerp volgens de Raad ten goede kan komen.

WERKLAST

Het Wetsvoorstel als geheel heeft een substantieel effect op de werklast van de Rechtspraak. Dat geldt niet voor alle afzonderlijke onderwerpen van het Wetsvoorstel, zoals de technische aanpassingen, de invoering van het dienstbaarheidsbeginsel en de verschoonbaarheid van termijnen en de rechtsmiddelverwijzingen, die minder effect hebben. Maar met name de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel, ook bij gebonden bevoegdheden, en de introductie van de burgerlus zullen bij het overgrote deel van de bestuurs-, belasting- en vreemdelingenzaken leiden tot een aanzienlijke vergroting van de complexiteit van zaken en tot intensivering van de toetsing zowel in beroep als in hoger beroep. Daarnaast zal ook het aantal zaken beperkt toenemen. Al met al verwacht de Raad dat de kosten toenemen met € 39 miljoen in het eerste jaar, € 32 miljoen in de drie opvolgende jaren en structureel € 25 miljoen. Hieronder volgt daarop een toelichting.

Zaakverzwaring

De werking van het evenredigheidsbeginsel wordt substantieel uitgebreid door het Wetsvoorstel. Vanwege recente jurisprudentie, in het bijzonder de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 2 februari 2022 en 1 maart 2023 en van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 26 maart 2024, wordt momenteel al veelvuldig het evenredigheidsbeginsel extra ingeroepen in een zaak. De ervaring leert dat de toetsing hieraan aanzienlijk meer tijd vergt omdat een uitvoerige motivering door de rechter is vereist waarbij alle omstandigheden van het concrete geval moeten worden betrokken. De rechter moet veel meer verduidelijkende vragen stellen en een beoordeling en een afweging maken ten aanzien van de uitkomst van de door het bestuursorgaan uitgeoefende bevoegdheid. Dit betekent aanzienlijk meer behandeltijd. Het Wetsvoorstel maakt toetsing aan het evenredigheidsbeginsel bovendien ook mogelijk bij gebonden bevoegdheden die hun grondslag vinden in een wet in formele zin. Gebonden bevoegdheden worden met de toevoeging aan artikel 3:4, tweede lid, van de Awb als het ware gemodificeerd tot bevoegdheden met, aan het slot, een zekere beslissruimte. Dit is een nieuw terrein waarbij invulling moet worden gegeven aan maatwerk bij de toepassing van het evenredigheidsbeginsel. Dat maakt dat voor alle deelgerechtsgebieden binnen het bestuursrecht (waaronder grote zoals het omgevingsrecht, het economisch bestuursrecht, het socialezekerheidsrecht en het belastingrecht) de zaakverzwaring over de volle breedte gaat gelden. Ook in vreemdelingenzaken speelt de nieuwe evenredigheidstoets een rol, zoals bij intrekking van een verblijfsvergunning asiel. En ook in Wmo-zaken zullen persoonlijke omstandigheden worden betrokken om een afweging te maken. De samenloop met gewone bezwaarprocedures, belangen en inbreng van derden en procedures over weigeringen om terug te komen van een in rechte onaanastbaar geworden



Raad voor de
rechtspraak

datum 08 augustus 2024
pagina 3 van 5

besluit, vergen extra aandacht en daarmee extra tijd. De door het Wetsvoorstel geboden ruimte voor rechtzoekenden zal in veel gevallen aanleiding geven om een beroep te doen op het evenredigheidsbeginsel. De bestuursrechter zal daaraan op de zitting aandacht moeten besteden en zal daarop in zijn uitspraak moeten responderen.

De voorgestelde burgerlus, waarbij de burger de mogelijkheid wordt geboden om eigen gemaakte procedurele en andere fouten te herstellen, is erg formeel geregeld met een verplichte tussenuitspraak en vaste termijnen voor reacties. Dit levert een grote, ook administratieve, belasting in tijd, zo leert de ervaring met de bestuurlijke lus. Een ander punt is de regeling over het herstel van kennelijke fouten. Deze regeling is enerzijds een laagdrempelige mogelijkheid om correcties aan te brengen. Anderzijds betreft het een zeer formeel opgezette regeling die juist door de optuiging ervan maakt dat zij gevoelig kan zijn voor procedures over procedures en daarmee extra behandeltijd vergt.

Zaakverzwaring groter in de eerste jaren

De Raad verwacht dat zich met name in de eerste jaren na invoering regelmatig principiële vragen zullen aandienen die (ook) bij de rechtbanken door een meervoudige kamer moeten worden behandeld. Tevens zal de Rechtspraak zich het toepassen van de versterkte waarborgfunctie eigen moeten maken en bijvoorbeeld moeten zoeken naar een nieuwe balans tussen het nieuwe artikel 3:4, tweede lid, van de Awb en de door bestuursorganen uitgeoefende gebonden bevoegdheden. Dit is, zoals hiervoor al uiteengezet, een nieuw terrein waarbij moet worden gezocht naar maatwerk bij de toepassing van het evenredigheidsbeginsel. Waar wordt de grens gelegd? Welke omstandigheden zijn bijzonder genoeg om te oordelen dat in dit geval, gegeven het doel van de wet, toch van de wet moet worden afgeweken? Dit vraagt veel denkwerk en bovendien zal veel rechtspraak nodig zijn om tot een lijn te kunnen komen. Dit betekent dat de behandelduur in de eerste jaren groter zal zijn.

Concreet gaat de Raad uit van een toename van de huidige (gemiddelde) behandeltijden met **12,5%** in het eerste jaar na invoering. Ter illustratie volgen hier ook de consequenties voor enkele zaaksoorten in extra benodigde tijd in absolute minuten. Voor een gemiddelde reguliere vreemdelingenzaak heeft de rechter in het eerste jaar naar verwachting 32 minuten extra nodig; voor een gemiddelde EK-belastingzaak zal hij 23 minuten extra nodig hebben en voor een gemiddelde EK-sociale zekerheidszaak 89 minuten extra.

De Raad verwacht dat in het tweede, derde en vierde jaar de extra belasting per zaak zal afnemen tot **10%** van de huidige gemiddelde behandeltijd en in de jaren daarna structureel **7,5 %** zal bedragen. In absolute minuten is dit in de structurele situatie voor de drie genoemde soorten zaken dus +19 (reguliere vreemdelingenzaak), +14 (EK-belastingzaak) en +53 (EK-sociale zekerheidszaak) minuten. Wellicht ten overvloede, het gaat om de verwachte extra minuten vanwege de extra waarborgfunctie voor de gehele afdoening, dus bij de voorbereiding op de zitting, tijdens de zitting en bij de uitwerking na de zitting.

Reikwijdte van de verzwaring

Deze zaakverzwaringen vinden plaats in zeer grote aantallen zaken. In 2023 zouden dat naar



Raad voor de
rechtspraak

datum 08 augustus 2024
pagina 4 van 5

verwachting in circa 75.000 (van de circa 111.000) bestuurs-, belasting- en vreemdelingenzaken zijn geweest; uitgezonderd zijn dus zaakcategorieën waar het effect niet noemenswaardig is, bijvoorbeeld bewaringszaken (vreemdelingenrecht) of de vereenvoudigde behandeling in belastingzaken.

Mogelijk - maar dat is op dit moment nog onduidelijk - is dat de toetsing van de versterkte waarborgfunctie (op onderdelen) zelfs ambtshalve door de rechter zal moeten worden toegepast of in elk geval een complicerende rol speelt bij de interpretatie van (nieuwe en bestaande) wettelijke begrippen. Indien dat het geval is, zal het effect op de werklast nog iets groter worden dan in dit advies becijferd.

Toename van het aantal zaken

Het aantal zaken dat voor de rechter komt zal iets gaan stijgen ten gevolge van het Wetsvoorstel. Verwacht mag worden dat vaker beroep en hoger beroep wordt ingesteld in zaken waarin het besluit weliswaar in overeenstemming is dan wel lijkt te zijn met de wet, omdat via artikel 3:4, tweede lid, van de Awb mogelijk toch een gunstiger resultaat kan worden behaald. Er worden ook extra beroepen verwacht omdat het Wetsvoorstel van het bestuursorgaan vraagt om een meedenkende opstelling te laten zien bij de afhandeling van bezwaren en tevens de verplichting om te trachten tot een minnelijke regeling te komen voordat de formele bezwaarprocedure mag beginnen. Dat is ook het geval indien sprake is van uit elkaar liggende (grote) belangen of waarbij belangen van (veel) derden zijn betrokken, zoals in het omgevingsrecht en het economisch bestuursrecht, waar het Wetsvoorstel meer ruimte biedt om daarover in bezwaar het standpunt van het bestuur en in (hoger) beroep dat van de rechter te zoeken. Dit zal weer tot gevolg hebben dat extra verzoeken om een voorlopige voorziening worden gedaan om de nadelige gevolgen hiervan te redresseren. Al met al gaat de Raad uit van een bescheiden 1% toename ten opzichte van de eerder genoemde 75.000 zaken.

In onderstaande tabel zijn de werklasteffecten over de komende jaren onderverdeeld in effect op de eerste aanleg en tweede aanleg. Er wordt voor de berekening vanuit gegaan dat de wet per januari 2026 in werking zal treden.

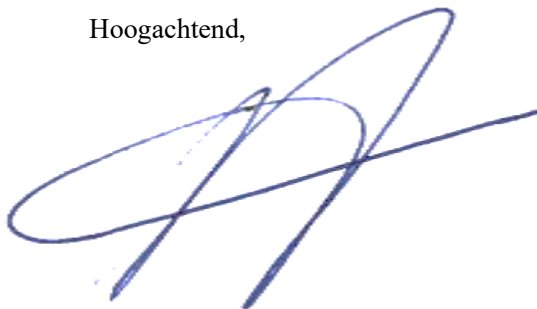
		2026	2027-2029	2030 en verder
Rechtbanken		€ 31.700.000	€ 25.600.000	€ 19.700.000
Gerechtshoven, CBB, CRvB		€ 7.600.000	€ 6.400.000	€ 4.900.000
Totaal		€ 39.300.000	€ 32.000.000	€ 24.600.000

datum 08 augustus 2024
pagina 5 van 5

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het Staatsblad. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel 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,



Henk Naves
Voorzitter Raad voor de rechtspraak