

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister voor Rechtsbescherming
De heer drs. S. Dekker
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Onze referentie MvH/RvZ/AvE/bs/ATR0907/2019-U151

Uw referentie

Datum 5 december 2019
Betreft Wijziging Besluit proceskosten bestuursrecht

Geachte heer Dekker,

Op 26 september is het Wijzigingsvoorstel Besluit proceskosten bestuursrecht (Bpb) in internetconsultatie gegaan, met een reactietermijn tot 1 december 2019. Het wijzigingsvoorstel voegt een explicietere bevoegdheid aan de bestuursrechter toe om een hogere proceskostenvergoeding toe te kennen in situaties waarin het beroep van een burger tegen een besluit gegrond wordt verklaard. Daarnaast verhoogt deze wijziging de *forfaitaire* vergoeding voor de kosten van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand in de fases van beroep en hoger beroep met 40%.

Herhaalde navraag vanuit het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) in oktober 2019 en november 2019 heeft ertoe geleid dat het wijzigingsvoorstel op 19 november 2019 aan ATR voor advies is aangeboden. Bij die laatste versie is pas een paragraaf over regeldruk toegevoegd, terwijl dit al bij de consultatieversie had moeten gebeuren. Het college betreft deze gang van zaken. Conform de afspraken tussen uw ministerie en ATR moeten alle voorgenomen wetten en ontwerp-AMvB's (uitgezonderd die op het terrein van straf(proces)recht) naar ATR voor toetsing worden gestuurd. Voorlegging moet plaatsvinden uiterlijk bij de start van de (internet)consultatie. Het college vraagt graag uw aandacht voor de naleving van deze afspraken.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Het huidige Bpb bevat een regeling voor het uitrekenen van de toe te kennen proceskostenvergoeding, voornamelijk aan de hand van forfaitaire bedragen per soort proceshandeling. Het Bpb biedt de rechter de mogelijkheid om "in bijzondere omstandigheden" af te wijken van de forfaitaire bedragen. De toelichting bij het voorstel noemt

voorbeelden uit de jurisprudentie waarin de huidige afwijkingsmogelijkheid heeft geleid tot een hoger vergoedingsbedrag:

- het bestuursorgaan geeft weinig informatie waardoor de burger veel kosten moet maken voor het verzamelen van het benodigde feitenmateriaal;
- het bestuursorgaan wacht nodeloos lang met het nemen van een rechtmatig besluit en de burger heeft daardoor veel kosten gemaakt;
- het bestuursorgaan neemt tegen beter weten in een onrechtmatig besluit;
- het bestuursorgaan heeft misbruik gemaakt van zijn bevoegdheid;
- het bestuursorgaan wil niet wachten op het oordeel van de voorzieningenrechter.

De toelichting merkt op dat de bepaling terughoudend wordt toegepast. Enerzijds omdat de bepaling alleen bedoeld is voor uitzonderlijke gevallen, anderzijds omdat de rechter de bepaling meestal niet uit eigen beweging toepast maar in reactie op een verzoek van de burger om een integrale kostenvergoeding. Het voorstel vult het Bpb aan met een meer toegespitste verhogingsbevoegdheid. Deze moet bestuursorganen prikkelen om zich (nog meer) bewust te zijn van de gevolgen van hun handelen voor de burger en voor de kosten van de rechtspraak en de gefinancierde rechtsbijstand voor de belastingbetaler. Daarnaast is volgens de toelichting de bepaling ook een signaal voor de bestuursrechter om zijn bevoegdheid tot toekenning van een boven forfaitaire 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.

De toelichting maakt niet duidelijk of er daadwerkelijk behoefte is aan het opnemen van deze explicitering in het Bpb. Zij biedt geen inzicht in de mate waarin de rechter geen gebruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheid tot het toekennen van een hogere vergoeding in situaties waarin dat wel voor de hand zou liggen. Ook is niet duidelijk waarom wetgeving in deze het geëigende instrument is en of het doel niet kan worden bereikt door gerichte communicatie en voorlichting richting gemeenten en rechters.

1.1 Het college adviseert de minister om de noodzaak tot het aanvullen van de verhogingsbevoegdheid in het besluit nader te onderbouwen.

Het voorstel bevat een tweede onderdeel dat betrekking heeft op een verhoging van de forfaitaire vergoeding in beroep en hoger beroep met 40%. De toelichting geeft aan dat in de praktijk blijkt dat de forfaitaire vergoeding voor de kosten van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand in beroep en hoger beroep, gemiddeld genomen maar ruim 70% van de kosten dekt.¹ De verhoging met 40% maakt de forfaitaire vergoeding gemiddeld genomen kostendekkend voor de raad voor rechtsbijstand. De wens om de juridisering van de samenleving terug te dringen, leidt daarnaast tot de keuze om de vergoeding voor bezwaar en administratief beroep ongewijzigd te laten. Die bestuurlijke voorprocedures hebben namelijk een belangrijke zeefwerking: zij voorkomen in veel gevallen de gang naar de rechter.

2. Minder belastende alternatieven

Aangezien het voorstel een bevoegdheid betreft en geen verplichting, heeft het college geen opmerkingen op het punt van minder belastende alternatieven.

¹ Er zijn volgens de toelichting geen cijfers over het dekkingspercentage in zaken waarin de burger op eigen kosten procedeert met de hulp van een rechtsbijstandverlener. Er is echter, aldus de toelichting, geen reden om te veronderstellen dat de forfaitaire vergoeding in die gevallen gemiddeld genomen wél kostendekkend is.

3. Werkbaarheid

De maatregel waarmee de forfaitaire vergoeding van beroepsmatig verleende rechtsbijstand met 40% wordt verhoogd, maakt geen onderscheid in aard van de aan de rechter voorgelegde zaken. Uit de internetconsultatie-reacties blijkt dat daar wel grote behoefte aan is. Er is met name een onderscheid te maken tussen WOZ- en belastingzaken enerzijds, en overige beroepszaken anderzijds. Bij WOZ- en belastingzaken worden procedures vaak gevoerd door no cure no pay bureaus. Voor deze bureaus ligt het verdienmodel bij de proceskostenvergoeding. Bij een hogere proceskostenvergoeding zal het verdienmodel alleen maar gunstiger worden, wat mogelijk kan leiden tot veel meer beroepszaken. Hierdoor neemt de druk op de rechtspraak verder toe. Om dit averechtse effect te vermijden is het aan te bevelen om in het besluit een bepaling toe te voegen om de proceskosten in geval van no cure no pay-zaken uit te sluiten van de verhoging, dan wel te maximeren.

Momenteel loopt er op verzoek van de Tweede Kamer een onderzoek van het WODC naar de werkwijze en het verdienmodel van 'no cure no pay'-bedrijven (ncnp's). In dit onderzoek wordt gekeken naar de aantallen bezwaren door deze ncnp's tegen WOZ-beschikkingen en tegen BPM-aangiftes en de in verband daarmee toegekende kostenvergoedingen. Uit de toelichting bij het voorstel blijkt niet waarom de voorgestelde maatregel nu ingevoerd wordt en niet wacht op de uitkomsten van dit onderzoek.

3.1 Het college adviseert de minister om de uitkomsten van het lopende WODC-onderzoek af te wachten en te bezien welke consequenties dat onderzoek kan hebben voor de (werking van de) voorgestelde maatregel.

4. Gevolgen regeldruk

De voorgestelde maatregelen leveren geen extra administratieve lasten op voor burgers, bedrijven of professionals. Wel moeten de eenmalige kennisnamekosten nog in beeld gebracht worden.

Dictum

Het college concludeert dat nut en noodzaak van de *explicietere* afwijkingsbevoegdheid in het besluit niet zijn aangetoond. Omdat daarnaast de regeldrukparagraaf nog niet volledig is, luidt het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel:

Het voorstel niet indienen / vaststellen tenzij met de adviespunten rekening wordt gehouden.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris