

# Bestuursrechter onbereikbaar bij financieel

mr. dr. L.M. Koenraad  
jurist te Breda

De griffierechten in het bestuursrecht worden de laatste jaren telkens verhoogd, maar de vergoedingen van proceskosten niet. Beide ontwikkelingen dreigen de bestuursrechter onbereikbaar te maken voor een grote groep minder-draagkrachtigen, vooral dat deel dat geen recht heeft op gefinancierde rechtsbijstand. De verschralingen worden niet gemotiveerd en rechtshulpverleners en wetenschappers zwijgen. L.M. Koenraad wil deze stilte doorbreken.



Per 1 februari 2006 zijn de griffierechten voor het instellen van bestuursrechtelijk (hoger) beroep wederom gestegen.<sup>1</sup> Het begint een vast ritueel te worden. Sinds de komst van de euro in 2002 zijn de griffierechten jaarlijks verhoogd. Het begon met een aanpassing wegens de invoering van de euro, waar de overheid een slecht voorbeeld gaf door convertering te verwarren met verhoging.<sup>2</sup> Daarna volgden een indexering per 1 februari 2003, een substantiële verhoging – met gemiddeld ongeveer vijftien procent – en een indexering over deze verhoging per 1

februari 2004, en een indexering per 1 februari 2005.<sup>3</sup> En de verhoging van 1 februari jl. zal waarschijnlijk worden gevolgd door een andere, op 1 februari 2007.

Voor het starten van een procedure over het recht op bijstand of een WW- of WAO-uitkering moet tegenwoordig € 38 worden betaald. Dit is het zogeheten 'lage' tarief,<sup>4</sup> ook al zal de alleenstaande bijstandsge-rechtigde – deze maakt vandaag de dag aanspraak op een bedrag van ongeveer € 580 exclusief toeslag – dit wellicht anders zien. En het instellen van beroep tegen besluiten

# onvermogen

die geen betrekking hebben op sociale uitkeringen en voorzieningen of de rechtspositie van ambtenaren, kost € 141 voor natuurlijke personen, en € 281 voor rechtspersonen en daarmee vergelijkbare entiteiten zoals firma's.<sup>5</sup> Ook een bestuursrechtelijk kort geding is aan griffierechten onderworpen.<sup>6</sup>

Omdat ook een bestuursrechtelijk kort geding aan griffierechten is onderworpen,<sup>7</sup> moet een vrachtwagenchauffeur die de ongeldigverklaring van zijn rijbewijs bij de rechter wil aanvechten eerst (141 + 141 =) € 282 betalen. Er bestaan geen regels ter vermindering voor minderdraagkrachtigen, of voor uitstel van betaling.

## WAT ZIJN DE REDENEN?

Kortom, de toegang tot een onafhankelijke rechter staat onder druk. Dit is niet alleen maatschappelijk onwenselijk, maar ook juridisch dubieus, gezien art. 6 EVRM.<sup>8</sup> Weliswaar komt het vaststellen van griffierecht als zodanig niet in strijd met art. 6 EVRM,<sup>9</sup> terwijl ook het bepalen van een termijn voor voldoening van het griffierecht op zichzelf geen schending van deze verdragsbepaling oplevert.<sup>10</sup> Er zijn echter individuele gevallen waarin de strengheid van art. 8:41 Awb gaat knellen.<sup>11</sup>

Dit wordt niet anders door de op zichzelf begrijpelijke motieven van de Awb-wetgever: beperking van het aantal lichtvaardig ingestelde beroepen; en het griffierecht als prikkel om na te denken over de kans op succes van een beroepsprocedure.<sup>12</sup>

Tot op heden zijn er nog geen gevallen waarin een bestuursrechtelijk appèlcollege de plicht tot het betalen van griffierecht binnen een bepaalde termijn als strijdig met art. 6 EVRM heeft aangemerkt.<sup>13</sup> De eerstelijns-rechtspraak biedt twee voorbeelden waarin financieel onvermogen leidde tot het achterwege blijven van niet-ontvankelijkheid van een verzoek om voorlopige voorziening wegens het niet betalen van griffierecht.<sup>14</sup>

Wanneer breekt een hoogste bestuursrechter de staf over de strengheid van art. 8:41 Awb of een andere bestuursrechtelijke griffierechtbepaling? Er komt toch ooit een moment waarop een burger een voor hem wezenlijke beroepsprocedure niet kan voeren omdat hij het griffierecht niet kan betalen. Denk aan de alleenstaande zonder inkomsten die hangende een bodemprocedure bij wijze van voorschot een WWB-uitkering wil ontvangen, om dakloosheid te voorkomen. Accepteren wij dat de toegang tot de rechter feitelijk afhankelijk wordt van

burgemeester en wethouders, die door het toekennen van bijzondere bijstand een soort vrijstelling van het griffierecht kunnen verlenen?<sup>15</sup>

## GELIJKBLIJVENDE

### PROCESKOSTENVERGOEDINGEN

Dan de regeling rondom de vergoeding van proceskosten in art. 8:75 Awb en het daarop gebaseerde Besluit proceskosten bestuursrecht (Bpb). Waar de bevoegdheid tot indexering van griffierechten inmiddels structureel en ruimhartig wordt gebruikt, is dezelfde mogelijkheid inzake de proceskostenveroordeling (artikel 4 Bpb) nog nooit benut. Naar de redenen hiervoor valt slechts te gissen. De wetgever zwijgt, de wetenschap houdt zich ook stil – voorzover mij bekend zelfs prof. A.Q.C. Tak, die men toch niet kan beschuldigen van overmatige bewondering voor bestuursrechters<sup>16</sup> – en de advocatuur laat evenmin iets van zich horen.

Vanzelfsprekend zijn de advocaatkosten sinds 1 januari 1994 gestegen. De mensen wier inkomen net te hoog is om voor gefinancierde rechtsbijstand in aanmerking te komen, hebben dit ondervonden. Toch is de tegemoetkoming in de proceskosten sinds 1 januari 1994 niet gewijzigd. Het bedrag van f 710 is per 1 januari 2002 zonder ver-

1 KB van 13 januari 2006 (*Stb.* 2006, 26).

2 Wetten van 27 september 2001 (*Stb.* 2001, 481) en 12 december 2001 (*Stb.* 2001, 664).

3 Respectievelijk KB van 14 januari 2003 (*Stb.* 2003, 20), wet van 19 december 2003 (*Stb.* 2003, 500), KB van 30 januari 2004 (*Stb.* 2004, 37) en KB van 30 december 2004 (*Stb.* 2005, 16). Nader hierover A.Q.C. Tak, *Het Nederlandse bestuursprocesrecht in theorie en praktijk* (tweede druk), Wolf: Nijmegen 2005, p. 717-719.

4 Art. 8:41 lid 3 sub a Awb.

5 Respectievelijk art. 8:41 lid 3 sub b Awb en art. 8:41 lid 3 sub c Awb.

6 Art. 8:82 lid 1 Awb. In deze bepaling wordt art. 8:41 lid 3 Awb van overeenkomstige toepassing verklaard.

7 Art. 8:82 lid 1 Awb. In deze bepaling wordt art. 8:41 lid 3 Awb van overeenkomstige toepassing verklaard.

8 Hierover bijvoorbeeld A.W. Heringa e.a., *Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Rechtspraak en Commentaar* (losbl.), Kluwer: Den Haag, par. 3.6.1.

9 EHRM 19 juni 2001, NJB 2001, p. 1574, nr. 33; ABRvS 6 april 2000, LJN: AA5795.

10 CRvB 4 maart 2003, JB 2003/153; vgl. ook ABRvS 4 december 2002, ABkort 2002, 826.

11 Vgl. EHRM 13 juli 1995, NJ 1996, 544. Zie nader H.D. van Wijk, bewerkt door W. Konijnenbelt en R.M. van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht* (dertienste druk), Elsevier: Den Haag 2005, p. 573-574, en C.C.W. Lange, 'De toegang tot de rechter in het geding', in: NJB 1996, p. 1009-1016.

12 De griffierechten fungeren tevens als inkomstenbron voor 's Rijks schatkist, en de verhogingen zijn mede ingegeven door de behoefte aan extra geld; zie hierover G.F. Pieters, 'Niet-ontvankelijkheid van het beroep bij niet tijdige betaling van griffierecht en de toegang tot de administratieve rechter', in: *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 1993, p. 173-181; 179-181. Vgl. ook A.Q.C. Tak, a.w., p. 717-

718. Zie in dit verband *Kamerstukken II* 2002/03, 28 740, nr. 3, p. 2, en *PG Awb II*, p. 429-430.

13 Ik noem hier ABRvS 21 november 2001, JB 2002/7 (f 340,- = € 154,29), HR 10 januari 2001, BNB 2001/170 (f 160,- = € 72,60), CRvB 4 januari 2001, JB 2001/55 (f 170,- = € 77,14), CRvB 10 februari 1999, RSV 1999, 129 (f 200,- = € 90,76), CRvB 9 mei 1995, JB 1995/163 (f 50,- = € 22,68), en HR 28 juni 1994, NJ 1994, 657 (f 150,- = € 68,07). Zie ook T. Barkuysen e.a. '50 Jaar EVRM en het Nederlandse staats- en bestuursrecht – ontwikkelingen en vooruitzichten', in: R.A. Lawson en E. Myer (red.), *50 Jaar EVRM*, Stichting NJCM-boekerij: Leiden 2000, p. 327-408: 386-387.

14 Het gaat om Pres. Rb. Groningen 13 februari 1996, JB 1996/179, en Pres. Rb. Assen 21 maart 1994, JB 1994/77.

15 Vgl. bijvoorbeeld CRvB 30 mei 1995, JB 1995/219.

16 Zie A.Q.C. Tak, a.w., p. 1196-1997 en 1210-1211, waar de zuinigheid van de wetgever bij het vaststellen en wijzigen van het Bpb wordt geheld.

## Bestuursorganen kunnen met proceskostenveroordelingen tot nadenken worden gebracht, om lichtvaardig genomen besluiten op bezwaar te beperken

hoging geconverteerd in € 322 per ‘procespunt’, en daarna gelijk gebleven.

Aldus gaat ook anno 2006 de gegrondverklaring van een beroep doorgaans gepaard met een proceskostenveroordeling van € 644, waarbij het opstellen van het beroepschrift en het bijwonen van de zitting elk één ‘procespunt’ opleveren.<sup>17</sup> Dit bedrag wordt verhoogd indien er sprake is van meer proceshandelingen als genoemd in de bij het Bpb behorende bijlage, of als de zaak erg ingewikkeld is. De praktijk biedt weinig voorbeelden van dergelijke verhogingen.<sup>18</sup>

### MAATWERK

Wie afgaat op de prijsindexcijfers voor de CAO-lonen (per uur, exclusief bijzondere beloningen, sector zakelijke dienstverlening), ontdekt dat de cijfers van januari 1994 en februari 2006 zich ongeveer verhouden als 1:1,32.<sup>19</sup> Een correcte indexering zou dus neerkomen op  $(322 \times 1,32 =) € 425$  per ‘procespunt’, en op een bedrag van gemiddeld € 850 per beroepsprocedure. Vergelijk dit met de griffierechten op 1 januari 1994 en die van 1 februari 2006 die zich verhouden als 1:1,39 wat betreft het ‘lage’ tarief en 1:1,35 wat betreft het ‘hoge’ tarief.<sup>20</sup> Kijk vervolgens naar de richtlijnen van (de voorloper van) Recofa over het tarief voor curatoren: voor 1994 € 127 (f 280) per uur, en per 1 januari 2006z: € 172 per uur.<sup>20</sup> Ook deze bedragen verhouden zich als 1:1,35.

Daarom is een verhoging van de waarde per ‘procespunt’ met  $(425 - 322 =) € 103$  niet onredelijk. Want € 850 steekt doorgaans nog steeds schril af tegen het bedrag van de einddeclaratie na een beroepsprocedure. Wat pleit er bovendien tegen om bestuursorganen door middel van proceskostenveroordelingen te dwingen tot extra nadenken, teneinde het aantal lichtvaardig genomen besluiten op bezwaar terug te dringen?

Een aanpassing van het Bpb kan gepaard gaan met een meer principiële wijziging van art. 8:75 Awb. Hierbij valt te denken aan de eis van een tijdig en voldoende gespecificeerd verzoek van de partij die prijs stelt op vergoeding van proceskosten, en de bevoegdheid van de bestuursrechter om de vergoeding van proceskosten aan een termijn te binden (zodat een openbaar lichaam kan worden verplicht tot het betalen van wettelijke rente). Dit kan betrekkelijk eenvoudig worden geregeld, als de bestuursrechter meer ruimte krijgt voor maatwerk. Het vragen om een globale kostenspecificatie is een kleine moeite, en de uitspraak wordt door bestudering ervan niet ernstig vertraagd.

Een bijkomend voordeel hiervan is dat de door mij gewenste herziening van het Bpb niet per definitie hoeft te leiden tot hogere bestuurslasten. In dit verband: art. 8:75 Awb is bedoeld als een financiële tegemoetkoming voor belanghebbenden die een besluit terecht hebben aangevochten, en niet als

een extra inkomstenbron voor professionele organisaties zoals rechtsbijstandsverzekeraars en vakbonden. Het lijkt mij dan ook zinvol om in bepaalde gevallen te volstaan met teruggave van de jaarpremie en de jaarcontributie – en ook van de eigen bijdrage ingevolge de Wrb – aan de rechtzoekenden zelf. Veel van deze bedragen liggen ook vandaag de dag ruim onder de € 850 (en € 644).<sup>21</sup>

### NIET MEER ZWIJGEN

Hoe lang zwijgen instellingen als de Nederlandse Orde van Advocaten over de karige vergoedingen van proceskosten in het bestuursrecht? Houden zij zich slechts bezig met de liquidatietarieven in civielrechtelijke zaken, die wel jaarlijks worden aangepast? En waarom hebben fiscaal geschoolde rechtshulpverleners niet geprotesteerd tegen de halvering van de waarde van een ‘procespunt’ bij bezwaar tegen belasting- en premiebeschikkingen? Brengt een gemiddelde belastingadviseur aan zijn cliënten € 73,50 per uur in rekening, zoals tijdens de parlementaire behandeling is gesuggereerd?<sup>22</sup> Het woord is nu aan de wetgever, of aan rechtshulpverleners en hun belangenorganisaties als Den Haag het laat afweten. ●

17 Dit volgt uit de bijlage die bij het Bpb hoort.

18 Zie nader mijn commentaar op art. 8:75 Awb, in: N.S.J. Koeman e.a. (red.), a.w., suppl. 41 (juni 2002).

19 Deze informatie is ontleend aan [www.wcsnl.nl](http://www.wcsnl.nl). Reeks 1990: januari 1990 = 100; januari 1994 = 113,2; januari 2000 = 129,7. Reeks 2000: januari 2000 = 100; februari 2006 = 114,8.

20 De griffierechten bedroegen op 1 januari 1994 bijna € 23 (= f 50) en bijna € 91 (= f 200).

20 Richtlijnen in faillissementen en surseances betaling van het landelijk overleg van rechtsc commissarissen insolventies (Recofa) na overleg met de NOV, Insolad en NVB in juli 2004 en in oktober 2004 verbeterd vastgesteld, in werking getreden op 1 januari 2005 (zie [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl)).

nl). De voorloper is vastgesteld in maart 1987 (Bijlage *Advocatenblad* 1990-17)

21 Natuurlijk bepaalt uiteindelijk de belanghebbende welke deskundige hij inschakelt.

22 *Handelingen I* 2001/2002, 27 024, nr. 16, p. 4.