

DE GELIJKE TOEGANG TOT DE RECHTER ONDER VUUR

Lucas Brouwers en Henk Kummeling

1. INLEIDING

Toegang tot het recht, met als sluitstuk toegang tot de rechter, is een belangrijk uitgangspunt van onze rechtsstaat. Deze toegang is echter niet onbeperkt. Er bestaan financiële en andersoortige drempels, die zijn opgeworpen om onnodig procederen tegen te gaan en voor begrotingsdoeleinden.¹ In principe zijn financiële drempels toegestaan mits de toegang tot de rechter niet wordt ontnomen.²

In een bundel over de rechter onder vuur kan een bespreking van deze financiële drempels in de toegang tot de rechter en het recht natuurlijk niet ontbreken. De belangrijkste reden is dat die financiële drempels een teken zijn dat de gang naar de rechter om tal van redenen ontmoedigd wordt, met name vanwege bezwaren die er tegen rechtspraak als zodanig worden geuit (procedures duren lang, geen adequate oplossingen voor een praktisch probleem, hoge kosten e.d., zodat er gezocht wordt naar alternatieve vormen van geschilbeslechting, zoals mediation, geschillencommissies etc.). Daarmee ligt de rechter onder vuur en natuurlijk ook de rechtzoekende die ontmoedigd wordt om de gang naar de rechter te maken.

De afgelopen jaren is er veel discussie geweest over het verhogen van het griffierecht en de eigen bijdrage voor de rechtsbijstand. Zo is er een aantal wetsvoorstellen ingediend om deze financiële bijdragen te verhogen³ en leverde een uitspraak van de Hoge Raad,⁴ mede naar aanleiding van een Europese richtlijn,⁵ veel discussie op over de kosten van rechtsbijstand in strafzaken.⁶

1 Bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2012/13, 33071, 3.

2 Zie bijvoorbeeld CRvB 13 februari 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:282 & EHRM 26 juli 2005, 39199/98 (Podbielski and PPU Polpure/Polen).

3 *Kamerstukken II* 2012/13, 33071, 11, *Kamerstukken II* 2015/16, 33757, 11 (beide ingetrokken) & *Kamerstukken II* 2015/16, 32021.

4 HR 22 november 2015, ECLI:NL:HR:2015:3608.

5 Richtlijn (EU) 2013/48 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en het recht om een derde op de hoogte te laten brengen vanaf de vrijheidsbeneming en om met derden en consulaire autoriteiten te communiceren tijdens de vrijheidsbeneming (PbEU 2013, L/294).

6 Zie ook PHR 8 maart 2016, ECLI:NL:PHR:2016:303.

Deze discussie kwam tot een hoogtepunt toen de Eerste Kamer begin 2015 voorstellen voor bezuinigingen op het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand verwierp.⁷ Om uit de impasse te geraken werd de commissie Wolfsen in het leven geroepen, die de opdracht kreeg een duurzaam stelsel van rechtsbijstand te ontwerpen.⁸ Deze commissie is met een aantal ijkpunten gekomen waaraan een goed functionerend systeem van rechtsbijstand moet voldoen. De eerste van deze ijkpunten heet: ‘de toegang tot het recht staat voorop’. Centraal binnen dit ijkpunt staan de gelijke en effectieve toegang tot het recht, waar de financiële drempels tot het recht ook onderdeel van uitmaken. In het licht van het streven naar gelijke toegang tot de rechter is het opmerkelijk dat de eigen bijdrage in de rechtsbijstand soms kwijtgescholden wordt door de advocaat of en door een aantal gemeenten wordt gecompenseerd via de bijzondere bijstand.

Zeker het kwijtschelden van bepaalde kosten via de bijzondere bijstand roept vragen op als het gaat om het waarborgen van de gelijke toegang tot het recht en de rechter. In Nederland kennen we het fenomeen van de decentralisatie. Dit is de feitelijke overdracht van taken en bevoegdheden aan gemeenten.⁹ Juist in de afgelopen jaren is er een aantal bevoegdheden en verantwoordelijkheden op terreinen als de zorg, jeugdzorg en bijstand bewust overgedragen aan de gemeenten. Hoewel de toegang tot de rechter en het recht nog niet bewust gedecentraliseerd is, heeft het decentralisatieproces dat, met name sinds 1991, heeft plaatsgevonden in de (bijzondere) bijstandverlening wel degelijk gevolgen voor de gelijke toegang tot de rechter.¹⁰

Daarmee rijst het fundamentele probleem dat de gelijke toegang tot de rechter in Nederland niet geheel is gegarandeerd. Immers, inwoners van een gemeente waarbij extra kosten in de toegang tot de rechter gecompenseerd worden ondervinden geen of lagere financiële drempels bij de gang naar de rechter dan inwoners van andere gemeenten, waarbij deze kosten niet gecompenseerd worden. Een mogelijke (indirecte) ‘decentralisatie’ van de toegang tot de rechter en het recht lijkt daarmee problematisch.

In deze bijdrage wordt aandacht besteed aan de vraag hoe de fundamentele uitgangspunten van gelijke toegang tot de rechter en het recht zich verhouden tot deze differentiatie van financiële drempels op lokaal niveau. Allereerst

7 *Kamerstukken I* 2014/15, 34000, nr. VI, motie van het lid Franken c.s..

8 Wolfsen c.s., 20 november 2015, Herijking rechtsbijstand (Commissie onderzoek oorzaken kostenstijgingen stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand en vernieuwing van het stelsel).

9 M. Boogers, L. Schaap, E. van den Munckhof, N. Karsten, ‘Decentralisatie als opgave: een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid, 1993-2008’, Universiteit van Tilburg 2008.

10 Zie voor de decentralisatie van de bijstandverlening *Kamerstukken II*, 1991-1992, 22545, nr. 3. Zie ook J.L.M. Schell, *De Algemene Bijstandswet*, Tilburg: Tilburg University Press 1995.

zullen de drie begrippen toegang tot het recht, toegang tot de rechter en decentralisatie aan de orde komen. Vervolgens wordt gekeken naar de huidige financiële drempels, met een focus op griffierechten en de eigen bijdrage van de rechtsbijstand. Daarna zal gekeken worden naar (de ontwikkeling van) de bijzondere bijstandsregeling. Van een aantal gemeenten zal de bijzondere bijstandsregeling vergeleken worden om te zien waar mogelijke verschillen zitten in de toegang tot de rechter en toegang tot het recht. Hierbij is niet getracht een uitputtend onderzoek te doen naar de verschillen tussen gemeenten, maar is gezocht naar een aantal gemeenten met verschillende regelingen om te illustreren dat dit probleem zich in de praktijk voordoet.

2. BEGRIPPEN

Alvorens in te gaan op de financiële drempels van griffierechten en eigen bijdrage voor de rechtsbijstand worden in dit hoofdstuk eerst de begrippen toegang tot het recht en de rechter en decentralisatie nader geduid.

2.1. Toegang tot het recht en toegang tot de rechter

De toegang tot het recht en de toegang tot de rechter zijn belangrijke uitgangspunten van de democratische rechtsstaat. Zo volgt het recht op toegang tot de rechter uit artikel 6 van het EVRM¹¹ en is er recent een grondwetsherzieningsvoorstel ingediend om het recht tot een eerlijk proces ook op te nemen in de Grondwet.¹² De toegang tot het recht omvat meer dan alleen de toegang tot de rechter. ‘Toegang tot het recht is de toegang die een rechtzoekende heeft tot informatie, begeleiding, overleg en onderhandeling en een neutrale bindende interventie om zijn probleem op een effectieve manier op te kunnen lossen.’¹³ ‘Dit houdt niet alleen in de toegang tot de gesubsidieerde rechtsbijstand, maar de toegang tot alle vormen van rechtskundige hulpverlening’.¹⁴ Ondanks dat er verschillende definities te vinden zijn, komen deze definities tot op zekere hoogte overeen. Kenmerkend is in ieder geval dat onder toegang tot het recht elke mogelijkheid gezien kan worden die leidt tot de oplossing van een juridisch geschil. Hierbij valt te denken aan bezwaarprocedures en alternatieve geschillenbeslechtingprocedures zoals mediation.¹⁵

11 Zie bijvoorbeeld EVRM 11 juni 2013, AB 2014/25.

12 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 516, nr. 3.

13 H. Grootelaar, L. Venderbos & S. Vromen, ‘Toegang tot het recht: een actueel portret’ (Een verkennend onderzoek naar relevante Nederlandse overheidsmaatregelen sinds 2008 en de gevolgen daarvan voor rechtzoekenden), Montaigne centrum Universiteit Utrecht 2014.

14 Ministerie van Justitie, ‘Beleidsdoorlichting Toegang tot het recht’, Den Haag: Juni 2008.

15 In de begroting van het ministerie van Veiligheid en Justitie wordt gesproken over adequate toegang tot het rechtsbestel (artikel 32.2).

Onderdeel van deze bredere toegang tot het recht is de toegang tot de rechter. Ondanks andere geschilbeslechtingsmethodes is de rechter het sluitstuk van de toegang tot het recht.¹⁶ De toegang tot de rechter vinden we dan ook terug in de belangrijkste grondrechtendocumenten.¹⁷ Toegang tot de rechter wordt gedefinieerd dat eenieder recht heeft op een eerlijk proces voor een onafhankelijke en onpartijdige rechter.¹⁸

Uit de fundamentele uitgangspunten van toegang tot de rechter en het recht vloeien een aantal vereisten voort waaraan een stelsel van rechtsbescherming moet voldoen, ook met betrekking tot het opwerpen van financiële drempels is er uitvoerige jurisprudentie op internationaal en nationaal niveau. Financiële drempels beperken mogelijk de toegang tot het recht en de toegang tot de rechter. Hoewel het verleidelijk is te concluderen dat vooral minder vermogenden hierdoor beperkt worden in hun toegang tot de rechter zal een ieder een afweging moeten maken tussen de kosten van een procedure bij de rechter en het mogelijke resultaat. Als we kijken naar het griffierecht, is dit een mogelijke beperking van de toegang tot de rechter en daardoor de toegang tot het recht. Hetzelfde geldt wat betreft de eigen bijdrage van de rechtsbijstand in de gevallen dat procesvertegenwoordiging is voorgeschreven.¹⁹ Als procesvertegenwoordiging niet is voorgeschreven levert dit niet per se een beperking van de toegang tot een rechter op, maar wellicht wel een beperking van de toegang tot het recht. Aan de andere kant wordt er ook in zaken waarin geen verplichte procesvertegenwoordiging is voorgeschreven voldoende een beroep gedaan op de advocatuur.²⁰ Om deze redenen zullen wij de financiële drempels omschrijven als een belemmering in de toegang tot de rechter, hetgeen een belemmering van de toegang tot het recht impliceert.

16 Ministerie van Justitie, 'Beleidsdoorlichting Toegang tot het recht', Den Haag: Juni 2008 & H. Grootelaar, L. Venderbos & S. Vromen, 'Toegang tot het recht: een actueel portret' (Een verkennend onderzoek naar relevante Nederlandse overheidsmaatregelen sinds 2008 en de gevolgen daarvan voor rechtzoekenden), Montaigne centrum Universiteit Utrecht 2014, p. 33.

17 Artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM), artikel 14 van het Internationale verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna: IVBPR) en gedeeltelijk in artikelen 15, 17 en 18 van de Grondwet. Het ministerie overweegt een grondwetherzieningsvoorstel om het recht op een eerlijk proces volledig in de Grondwet te verankeren, te consulteren via internetconsultatie. nl/eerlijkproces.

18 Vgl. *Rapport Staatscommissie Grondwet 2010*, p. 64, en Wetsvoorstel herziening Grondwet, p. 9 e.v.

19 Artikel 278, derde lid, wet van Burgerlijke Rechtsvordering schrijft voor civiele verzoekschriftzaken verplichte procesvertegenwoordiging voor, behoudens uitzonderingen als de kantonrechter.

20 Zie bijvoorbeeld: M.Croes e.a. (WODC), *Monitor Rechtsbijstand en Geschiloplossing*, Cahier 2010-7, p. 72.

2.2. Decentralisatie

Voor de overdracht van bevoegdheden op het centrale niveau aan gemeenten wordt de term decentralisatie veel gebruikt. Maar wat wordt hier nu eigenlijk onder verstaan? Boogaars e.a. geven drie definities van het begrip decentralisatie.²¹ Allereerst is er ‘het bestaan van overheidsinstellingen die een zekere onafhankelijke plaats innemen ten opzichte van de centrale overheid.’ Dit is de meer statische staats- en bestuursrechtelijke definitie. Daarnaast kan decentralisatie een proces omschrijven ‘waarin de eigenstandige rol van decentrale overheidsinstellingen ten opzichte van de centrale overheid wordt verbreed of versterkt.’ Ten slotte is er de betekenis van decentralisatie die meer ingaat op de ‘feitelijke overdracht van taken en bevoegdheden aan gemeenten.’ Voor dit onderzoek is vooral de laatste definitie van belang.

Het decentralisatiebeginsel komt in Nederland onder andere tot uitdrukking in het feit dat verschillende overheidstaken op gemeentelijk niveau worden uitgeoefend. Kijkend naar de geschiedenis kan worden geconstateerd dat gemeenten in hun autonome domein vaak zijn opgetreden op terreinen waar zich maatschappelijke problemen voordeden, zoals bijvoorbeeld op het terrein van de armenzorg. Regelmatig is het echter voorgekomen dat deze activiteiten werden overgenomen door ‘hogere overheden’ of zelfs door de wetgever werden gecentraliseerd, mede vanwege de gewenste werking van het gelijkheidsbeginsel.²² Voorbeelden hiervan zijn de introductie van de Algemene Bijstandswet en later de Participatiewet.

De vraag die in deze bijdrage centraal staat is de vraag welke verschillen er zijn tussen gemeenten als het gaat om de financiering van de toegang tot het recht en de rechter. Dan is het interessant om te bezien in hoeverre deze decentralisatie zich verhoudt tot de principes van toegang tot het recht en toegang tot de rechter. In het volgende hoofdstuk zal daarom eerst ingegaan worden op de financiële drempels die er zijn.

3. FINANCIËLE DREMPELS IN DE TOEGANG TOT DE RECHTER EN HET RECHT

In deze paragraaf wordt bezien hoe het systeem van financiering in de toegang tot het recht en de rechter in elkaar steekt. We kunnen allereerst de kosten die

21 M. Boogers, L. Schaap, E. van den Munckhof, N. Karsten, ‘Decentralisatie als opgave: een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid, 1993-2008’, Universiteit van Tilburg 2008.

22 D.J. Elzinga, ‘Hoofdstuk 7 en de aard en mate van decentralisatie’, in: P.P.T. Bovend’Eert e.a., *Constitutionele normen en decentralisatie*, Deventer: Kluwer 2011, p. 60.

gemaakt worden in het behandelen van een beroep door de rechter, de griffierechten. Daarnaast zijn er de kosten van de eigen bijdrage voor een advocaat. In deze paragraaf zal ingegaan worden op deze twee kostenposten.

3.1. Griffierechten

Een beginnend rechter bij een rechtbank verdient 5254,53 euro per maand (bruto).²³ Tel daar overige kosten bij op dan komen we uit op een bedrag van 1.443.296.000 op de begroting van Veiligheid en Justitie 2016 voor rechtspleging en rechtsbijstand.²⁴ Om de kosten beheersbaar te houden en om mogelijke rechtzoekenden een bewuste afweging te laten maken alvorens zij naar de rechter toestappen wordt van rechtzoekenden het zogeheten griffierecht gevraagd.²⁵ In deze paragraaf wordt ingegaan op het gevolg van niet-ontvankelijkheid als het bedrag niet tijdig betaald wordt, de kosten en mogelijke uitzonderingen op het betalen van griffierecht.

3.1.1. Ontvankelijkheid

In het strafrecht bestaat geen griffierecht.²⁶ Gelet op de aard van de strafrechtelijke procedure is dit ook onwenselijk. Voor de overige rechtsgebieden is het betalen van griffierecht een processuele ontvankelijkheidseis.²⁷ In het bestuursrecht vinden we dit terug in artikel 8:41, zesde lid van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb),²⁸ waaruit volgt dat het niet tijdig betalen van griffierechten leidt tot niet-ontvankelijkheid.

23 Artikel 7 Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren j.o. artikel 5 besluit rechtspositie rechterlijke ambtenaren j.o. bijlage besluit rechtspositie rechterlijke ambtenaren.

24 Begroting Veiligheid en Justitie (EK 34.300 VI, I), te raadplegen via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/prinsjesdag/inhoud/miljoenennota-rijksbegroting-entronrede/prinsjesdagstukken>, laatst geraadpleegd op 15 augustus 2016.

25 Zie voor de ratio van griffierecht bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2013/14, 33757, nr. 3. Beheersbaarheid van kosten is natuurlijk moeilijk juridisch te duiden. De commissie-Wolfsen ziet het vooral als een zo groot 'mogelijke voorspelbaarheid', zodat toegekende budgetten niet bij voortduring worden overschreden, hetgeen tot allerlei politieke moeilijkheden leidt. Absolute voorspelbaarheid is hier echter onmogelijk; vanwege de grondwettelijke en verdragsrechtelijke aanspraken van rechtzoekenden is bij de gesubsidieerde rechtsbijstand noodzakelijkerwijs sprake van een open-einde-regeling. Zie Rapport Commissie-Wolfsen, p. 28.

26 <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rechtspraak-en-geschiedenis/vraag-en-antwoord/wat-is-griffierecht-en-hoeveel-griffierecht-moet-ik-betalen>, laatst geraadpleegd op 15 augustus 2016.

27 H.G. Lubberdink, *Algemeen Deel Administratieve Rechtsgangen*, Deventer: Kluwer 1987, par. 2.2.4.

28 Zie bijvoorbeeld CRvB 18 oktober 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:2115.

In het wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (hierna: Rv) vinden we eenzelfde soort bepaling voor de dagvaardingsprocedure in artikel 127a, derde lid. Voor de verzoekschriftprocedure vinden we de consequenties van het niet tijdig betalen van het griffierecht in artikel 282a, leden 2 tot en met 4 Rv. Indien de verzoeker, de belanghebbende het griffierecht niet tijdig heeft voldaan, wordt het verzoek/verweerschrift niet-ontvankelijk verklaard. Wel wordt de niet-betaler in de gelegenheid gesteld zich uit te laten over het niet betalen. Als de rechter van mening is dat niet-ontvankelijkheid zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard, laat hij deze achterwege.²⁹

3.1.2. *Kosten rechtzoekenden*

De kosten van de griffierechten verschillen per rechtsgebied en is ook afhankelijk van het soort zaak binnen het rechtsgebied.³⁰ Daarnaast zijn de kosten in het burgerlijk recht ook afhankelijk van de draagkracht van een individu. Is de rechtzoekende aan te merken als een onvermogene, dan geldt een lager bedrag, artikel 16 Wet griffierecht burgerlijke zaken (hierna: Wgbr). Het bedrag om als onvermogen te worden aangemerkt is maximaal 25.200 euro.³¹

In het bestuursrecht zijn de griffierechten in principe niet afhankelijk van de draagkracht van een individu. Wel is er een verlaagd tarief voor specifieke, in de bij de wet behorende regeling verlaagd griffierecht, zaken. Te denken valt dan bijvoorbeeld aan een besluit inzake een uitkering bij werkloosheid of ziekte, dat is genomen ten aanzien van een ambtenaar of een besluit over een gehandicaptenparkeerplaats. In deze gevallen bedraagt het griffierecht 46 euro (artikel 8:41, tweede lid, onder a Awb). In andere zaken bedraagt het griffierecht 156 euro voor natuurlijke personen of 310 euro voor andere dan natuurlijke personen (artikel 8:41, tweede lid, onder b en c, Awb). In hoger beroep zijn deze kosten 115, 232 en 466 euro (artikel 8:109, eerste lid Awb).

3.1.3. *Uitzonderingen*

In het burgerlijke recht en het bestuursrecht leidt het niet betalen van griffierecht tot niet-ontvankelijkheid. Er zijn echter wel uitzonderingen. In deze paragraaf wordt eerst gekeken naar het burgerlijk recht, waarbij ook gekeken wordt naar artikel 6 van het EVRM. Daarna wordt gekeken naar het bestuursrecht.

29 Zie bijvoorbeeld Gerechtshof Amsterdam 11-09-2012, ECLI:NL:GHAMS:2012:BY1483.

30 Alle bedragen die hier genoemd worden zijn de per 1 januari 2016 vastgestelde bedragen. *Stcrt.* 2015, nr. 44577.

31 Artikel 16, eerste lid onder b Wgbr j.o. artikel 35, tweede lid, Wet op de rechtsbijstand (hierna: Wrbs), j.o. artikel 2 Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand (hierna: Bebr).

3.1.3.1. Burgerlijk recht

In het burgerlijk recht is een beroep, ondanks het niet tijdig betalen van het griffierecht, toch ontvankelijk indien dit 'gelet op het belang van één of meer van de partijen bij toegang tot de rechter, zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard', zo volgt uit artikelen 127a en 282a Rv. In een conclusie heeft de procureur-generaal bij de Hoge Raad een parallel getrokken tussen enerzijds het civiele recht en het bestuursrecht en anderzijds tussen het EVRM en de Nederlandse praktijk.³²

Alvorens tot deze conclusie te komen bespreekt de procureur-generaal een aantal belangrijke aspecten. Allereerst wordt ingegaan op de Wgbz, waar in de memorie van toelichting al aandacht is besteed aan artikel 6 van het EVRM. Het heffen van griffierechten is te beschouwen als een beperking van de toegang tot de rechter. Dit betekent echter niet dat het heffen van griffierecht zonder meer in strijd is met artikel 6. Het is vaste jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) dat het heffen van griffierechten niet in strijd is met artikel 6 EVRM, zolang deze niet in zijn kern wordt aangetast.³³

Het recht op toegang tot de rechter is geen absoluut recht, maar kan worden beperkt indien er een legitiem doel wordt nagestreefd en de aantasting in redelijke verhouding staat tot het beoogde doel. Het EVRM beoogt daarbij rechten toe te kennen die ook praktisch en effectief zijn en niet slechts illusoir.³⁴ Ondanks dat het vaste rechtspraak is dat het heffen van griffierechten geoorloofd is, zal in elk individueel geval een afweging gemaakt moeten worden. De financiële positie van de rechtzoekende is een factor in deze belangenafweging.

Tussendoor wordt vermeld dat uit de Memorie van Toelichting bij de Wgbz en de Memorie van Toelichting bij Rv blijkt dat de wetgever als startpunt heeft dat het opnemen van een vast laag tarief voor onvermogenen zorgt voor een waarborg voor de toegang tot de rechter voor minder vermogenen. Er zijn echter ook gevallen waarin iemand in het geheel niet over financiële middelen beschikt.³⁵

32 PHR 4 december 2015, ECLI:NL:PHR:2015:2663.

33 Waaronder EHRM 19 juni 2001, Kreuz vs Polen, 28 249/95, EHRC 2001/54 (m.nt. AWH), EHRM 25 september 2007, Loncke vs België, 20 656/03 en EHRM 31 juli 2007, Mretebi – Georgië, 38 736/04.

34 EHRM 19 juni 2001, Kreuz vs Polen, 28 249/95, paras. 53-57.

35 PHR 4 december 2015, ECLI:NL:PHR:2015:2663, r.o. 2.12. Gevolgd in HR 08-04-2016, ECLI:NL:PHR:2015:2663.

Op grond van bovenstaande overwegingen kwam in deze zaak de procureur-generaal tot de conclusie dat het recht op toegang tot de rechter invulling dient te krijgen door het griffierecht achterwege te laten.³⁶

3.1.3.2. Bestuursrecht

In het bestuursrecht wordt een beroep toch ontvankelijk geacht indien niet kan worden vastgesteld dat de indiener in verzuim is geweest. De Centrale Raad van Beroep (hierna: CRvB) en Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS) hebben beide in jurisprudentie uitgewerkt dat in sommige gevallen het niet betalen van griffierecht niet mag leiden tot niet-ontvankelijkheid. Dit omdat de 'heffing van griffierecht niet tot gevolg mag hebben dat aan bepaalde groepen rechtzoekenden in feite de toegang tot de bestuursrechter wordt ontnomen'.³⁷

Over het algemeen wordt er vanuit gegaan dat de wetgever bij het vaststellen van de griffierechten een afweging heeft gemaakt en dat het bedrag zodanig laag is dat hiermee de toegang tot de rechter niet wordt ontnomen. In individuele situaties kan dit bedrag er echter toch toe leiden dat een gang naar de rechter nagenoeg onmogelijk gemaakt wordt. Een voorbeeld hiervan is wanneer het een vreemdeling in detentie betreft.³⁸ Een ander voorbeeld is waar een netto-inkomen van een persoon minder dan 90% van de bijstandsnorm bedraagt. Per januari 2015 was dit bedrag 864,75 euro.³⁹ Deze lijn wordt ook gevolgd door de Hoge Raad in belastingzaken.⁴⁰ Opvallend in deze zaken is dat er op wordt gewezen dat dit ook geldt voor zaken die buiten de reikwijdte van artikel 6 EVRM vallen.

3.1.4. Voorgestelde wijzigingen

Al in de inleiding is vermeld dat er de afgelopen tijd veel discussie geweest over het verhogen van het griffierecht. Gelet op de maatschappelijke onrust omtrent dit onderwerp is het interessant om vijf wetsvoorstellen die (vergaande) invloed (zouden) hebben (gehad) op het griffierecht te bespreken.

36 PHR 4 december 2015, ECLI:NL:PHR:2015:2663, r.o. 2.24. Gevolgd in HR 8 april 2016, ECLI:NL:PHR:2015:2663.

37 CRvB 13 februari 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:284, r.o. 4.2.& ABRvS 6 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ4443, r.o. 2.1. zie ook *Kamerstukken II* 1984/85, 18 835, nr. 3, blz. 6, en *Kamerstukken II* 1991/92, 22 495.

38 ABRvS 6 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ4443.

39 CRvB 13 februari 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:284.

40 HR 28 maart 2014, ECLI:NL:HR:2014:699.

3.1.4.1. Wet griffierechten burgerlijke zaken (31 758)

Dit wetsvoorstel voorzag in een nieuwe regeling voor de heffing en inning van griffierechten in civiele zaken. Uitgangspunten van het nieuwe stelsel waren de vaststelling van vaste tarieven in alle zaken in plaats van een percentage-regeling, een vast laag tarief voor on- en minvermogenden en de introductie van het uitgangspunt van inning van het griffierecht aan het begin van de procedure. Ondanks dat dit nieuwe stelsel de nieuwe tarieven heeft verhoogd, bleef de toegang tot de rechter gewaarborgd, aldus de regering. Hoe groter het zaaksbelang was hoe hoger het griffierecht werd en er werd voor elke categorie een vast laag bedrag voor onvermogenden vastgesteld.⁴¹ Per 1 november 2010 en 1 januari 2011 is dit wetsvoorstel in werking getreden.⁴²

3.1.4.2. Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie (32 021)

De Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie had een aantal doelen. Voor deze bijdrage is vooral het doel interessant om de competentiegrens van de kantonrechter op te rekken. Door de keuze om gedaagden niet te laten betalen voor de gang naar de rechter en de verhoging van deze grens was het nodig de griffierechten naar boven bij te stellen. Deze wijziging is echter opgenomen in bovengenoemde Wet griffierechten burgerlijke zaken. Op 19 mei 2011 is betreffende wet aangenomen.⁴³

3.1.4.3. Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Wet griffierechten burgerlijke zaken en enige andere wetten in verband met de verhoging van griffierechten (33 071)

In navolging van het regeerakkoord 2010/11, werd op 3 november 2011 bovenstaand wetsvoorstel ingediend.⁴⁴ Dit wetsvoorstel diende volgens de Memorie van Toelichting twee doelen. Allereerst de verantwoordelijkheid van de rechtzoekende vergroten en daarnaast de begroting van de overheid in orde maken. Met dit wetsvoorstel moest een bezuiniging van 240 miljoen bereikt worden. Om dit te bereiken werd voorgesteld een aantal maatregelen te nemen. Zo kwam er een minimumbedrag van 125 euro en ging het standaardtarief voor familiezaken naar 500 euro. Hoger beroep en cassatie zouden 250% van het tarief in eerste aanleg betreffen. Er werd geen onderscheid meer gemaakt tussen natuurlijke en rechtspersonen. Om te zorgen dat de toegang tot de rechter toch betaalbaar bleef, werd opgenomen dat onvermogenden (25%), minder vermogenden (50%) en burgers met een middeninkomen

41 *Kamerstukken II* 2008/09, 31758, nr. 3.

42 *Stb.* 2010, 726.

43 *Stb.* 2011, 255.

44 *Kamerstukken II* 2010/11, 32 417, nr. 15, p. 45 punt 7 en p. 47.

(75%) slechts een beperkt deel van het griffierecht zouden gaan betalen, met wel het minimumbedrag van 125 euro. Dit wetsvoorstel leverde nogal wat adviezen op van bijvoorbeeld de president van de Hoge Raad en de vereniging Sociale Advocatuur Nederland, die zorgen uitten over de toegang tot de rechter.⁴⁵ De regering reageerde hierop door te stellen dat de toegang tot de rechter niet onbeperkt is, ingevolge het EHRM in *Kreuz vs. Polen*, en dat ondanks dat de rechter in elke individuele zaak zal moeten bepalen of het griffierecht een ongeoorloofde belemmering vormt van deze toegang, de regering van mening was dat de toegang op de rechter geëerbiedigd werd.⁴⁶

Op 23 januari 2013 heeft de nieuwe regering besloten het wetsvoorstel in te trekken.⁴⁷

3.1.4.4. Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Wet griffierechten burgerlijke zaken en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met aanpassing van griffierechten (33 757)

Op 26 november 2013 is er wederom een wetsvoorstel ingediend met als doel om de griffierechten te verhogen. De zaken bij de kantonrechter en civiele zaken bij de rechtbank zouden een stijging van 2% kennen. De griffierechten in het bestuursrecht zouden gelijkgetrokken worden met de tarieven in het civiele recht en waren substantieel groter. Voor handelszaken met een belang van één miljoen of meer gingen de tarieven sterk omhoog. Ook het tarief in hoger beroep en cassatie werd substantieel verhoogd.⁴⁸ Op 20 november 2015 is aangekondigd dat deze wet zou worden ingetrokken, hetgeen op 1 maart 2016 is gebeurd.⁴⁹

3.1.4.5. Invoeringswet vereenvoudiging en digitalisering procesrecht (34 212)

De laatste wet die hier besproken wordt, is de invoeringswet vereenvoudiging en digitalisering procesrecht. In dit wetsvoorstel wordt beoogd om de dagvaardings- en verzoekschriftprocedure te harmoniseren. Een gevolg hiervan is dat het griffierecht in vorderingsprocedures eerder betaald moet worden dan voorheen. Het gevolg is ook dat in deze procedures bij het intrekken van de zaak het griffierecht reeds is voldaan, hetgeen eerst niet het geval was. Om

45 Zie *Kamerstukken II* 2011/12, 33 071, nr. 3, bijlagen.

46 *Kamerstukken II* 2011/12, 33 071, nr. 3.

47 *Kamerstukken II* 2012/13, 33 071, nr. 11.

48 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 757, nr. 3.

49 *Kamerstukken II* 2015/16, 33 757, nr. 11. Zie ook de brief aan de Tweede Kamer van de ministers van Veiligheid en Justitie en de minister van Financiën van 20 november 2015, te raadplegen via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/Kamerstukken/2015/11/20/brief-tweede-kamer-ontwerpbegroting-2016-veiligheid-en-justitie>, laatst geraadpleegd op 15 augustus 2016.

partijen toch te stimuleren tot een schikking te komen is ervoor gekozen om het griffierecht dan (gedeeltelijk) terug te betalen tot een bedrag van tweederde van het totale griffierecht. Hierbij wordt wel opgenomen dat een maximum van 75 euro door onvermogensden, 250 euro voor natuurlijke personen en 500 euro voor rechtspersonen wordt geheven.⁵⁰ De onderbouwing van dit voorstel ligt voornamelijk in het profijtbeginsel. Indien een vordering alsnog voldaan wordt na het dreigen met een rechterlijke procedure, is er profijt van de mogelijke procedure. Op dat moment is het gerechtvaardigd dat bijgedragen wordt aan de gemaakte kosten.⁵¹

Dit wetsvoorstel wordt op het moment van schrijven behandeld in de Eerste Kamer.⁵² De uitkomst van dit wetsvoorstel is zeer interessant voor de financiering van de toegang tot de rechter. Een rechtzoekende zal in burgerlijke zaken vanaf de inwerkingtreding namelijk gegarandeerd een bedrag moeten betalen bij het indienen van een procedure.

3.2. Eigen bijdrage rechtsbijstand

In de vorige paragraaf is ingegaan op de bijdrage in de kosten van de gang naar de rechter, het griffierecht. Indien je toegang hebt tot de rechter heb je nog niet direct toegang tot het recht, zoals ook besproken is in hoofdstuk 2. In sommige gevallen is de materie te complex om als burger of particulier jezelf te vertegenwoordigen. Daarom is het wenselijk toegang te hebben tot iemand die je bijstaat in de juridische procedures, een recht dat ook is vastgelegd in artikel 18 van de Grondwet. In sommige gevallen is een advocaat zelfs verplicht, waardoor het niet hebben van een raadsman niet alleen de toegang tot de recht beperkt, maar zelfs al de toegang tot de rechter.⁵³

Als we naar de begroting van V&J kijken is er naast rechtspleging nog een post opgenomen, rechtsbijstand. In principe zijn de kosten voor een raadsman voor rekening van de rechtzoekenden. Voor bepaalde vermogenscategorieën is het echter (nagenoeg) onmogelijk om de kosten van bijvoorbeeld een advocaat te kunnen betalen.⁵⁴ Ook voor die groepen is het essentieel dat zij toegang tot het recht kunnen behouden. Om die reden betaalt de overheid soms (een groot gedeelte van) de kosten van een advocaat. De basis hiervoor is te vinden

50 *Kamerstukken II* 2015/16, 34212, nr. 3.

51 *Kamerstukken II* 34212, nr. 6.

52 *Handelingen II* 2015/16, 34212, nr. 36.

53 Artikel 278, derde lid, wet van Burgerlijke Rechtsvordering schrijft voor civiele verzoekschriftzaken verplichte procesvertegenwoordiging voor, behoudens uitzonderingen als de kantonrechter.

54 N.B. ook in bijvoorbeeld mediation is het mogelijk om een bijdrage te ontvangen. Voor dit artikel gaan we echter uit van de kosten die gemaakt worden voor een advocaat.

in artikel 18, tweede lid, van de Grondwet. Het stelsel moet ook toegang blijven bieden voor min- en onvermogens.⁵⁵

Ook hier is er echter vaak sprake van een eigen bijdrage die de rechtzoekenden moet betalen. Wederom is de gedachte hierachter dat het stelsel beheersbaar moet blijven en dat er een afweging gemaakt moet worden voordat iemand naar een advocaat toestapt.⁵⁶ Daarnaast is het ook zo dat degene die profijt heeft van een dienst, hier aan bijdraagt.⁵⁷

In deze paragraaf wordt eerst ingegaan op wanneer iemand in aanmerking komt voor rechtsbijstand en welke verschillen er in deze procedure aanwezig zijn.

3.2.1. Ontvankelijkheid

In de vorige paragraaf zagen we dat het niet betalen van het griffierecht leidt tot niet-ontvankelijkheid. In sommige gevallen geldt dit ook voor het niet in de hand nemen van een advocaat. Dit volgt uit het wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Artikel 278, derde lid Rv stelt dat verzoekschriften die niet bij de kantonrechter worden ingediend ondertekend worden door een advocaat. Artikel 282, eerste lid Rv verklaart dit van overeenkomstige toepassing op het indienen van een verweerschrift.

Het (aanvullende) verzoekschrift en/of verweerschrift moet dus door een advocaat ondertekend worden, waaruit de verplichte procesvertegenwoordiging blijkt. In artikel 362 Rv is geregeld dat hetzelfde geldt voor hoger beroep. Dit wordt gezien als een beperkte procesvertegenwoordiging. Alleen voor de genoemde procedurele stappen geldt een verplichting. Voor het overige, zoals het verschijnen ter zitting en het overleggen van nieuwe stukken, kan een rechtzoekende handelen zonder advocaat.⁵⁸ Op het niet door een advocaat

55 *Kamerstukken II* 2008/09, 31835 nr. 3. Zie ook de opdracht die gegeven is aan de commissie onderzoek oorzaken kostenstijgingen stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand en vernieuwing van het stelsel: Commissie Wolfsen, 'Herijking rechtsbijstand. Naar een duurzaam stelsel voor de gesubsidieerde rechtsbijstand (Commissie onderzoek oorzaken kostenstijgingen stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand en vernieuwing van het stelsel)', p. 33.

56 E. Bauw, B. Böhrer & M. Westerveld, *Togadragers in de rechtsstaat. De juridische professies en de toegang tot het recht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2013, p. 162. Zie ook Commissie Wolfsen, 'Herijking rechtsbijstand. Naar een duurzaam stelsel voor de gesubsidieerde rechtsbijstand (Commissie onderzoek oorzaken kostenstijgingen stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand en vernieuwing van het stelsel)', p. 50.

57 *Kamerstukken I* 2013/14, 33750.

58 PHR 5 juni 2015, ECLI:NL:PHR:2015:845. Gevolgd in HR 25 september 2015, ECLI:NL:HR:2015:2822.

laten ondertekenen van een van het verzoekschrift staat de straf van niet-ontvankelijkheid, conform artikel 281 Rv.⁵⁹

Verplichte procesvertegenwoordiging in het strafrecht en het bestuursrecht bestaat niet. Vanuit de overheid wordt wel aangeraden om een advocaat in de arm te nemen.⁶⁰ Zeker gelet op het bijzondere karakter van het strafrecht kan dit aan te raden zijn. In het bestuursrecht wordt een en ander wellicht gecompenseerd door de actievare houding van de rechter.⁶¹

3.2.2. Kosten rechtzoekenden

Als vermeld in de inleiding van dit hoofdstuk blijven de kosten van een advocaat in principe voor rekening van de rechtzoekenden. Dit kan echter problemen met zich brengen. Zoals hierboven vermeld is het gebruikmaken van een advocaat soms verplicht voordat toegang tot de rechter verkregen kan worden. Daarnaast kan een rechtzoekende weliswaar toegang krijgen tot bijvoorbeeld een bestuursrechtelijke procedure zonder een advocaat in de arm te nemen, maar zal in sommige gevallen zijn toegang tot het recht niet gewaarborgd zijn, hetgeen in strijd is met artikel 18 van de Grondwet en artikel 6 van het EVRM.⁶²

Het is te bedenken dat niet iedereen in staat zal zijn om aan de ontvankelijkheidsvereisten te voldoen, of de juiste juridische argumenten op tafel te leggen. Om die reden is het belangrijk dat ook rechtzoekenden die minder draagkrachtig zijn in staat zullen zijn om een advocaat in te schakelen.

3.2.2.1. Bestuursrecht en burgerlijk recht

In artikel 12 van de Wet op de rechtsbijstand (hierna: WRB) is dan ook bepaald dat rechtsbijstand wordt verleend aan natuurlijke en rechtspersonen wier financiële draagkracht de bedragen uit artikel 34 WRB niet overschrijdt.

In artikel 34 WRB vinden we twee financiële drempels. Allereerst mag voor het in aanmerking komen voor rechtsbijstand het inkomen per jaar niet meer dan 26.000 euro bedragen (indien een gemeenschappelijke huishouding gevoerd wordt 36.800). Daarnaast mag het vermogen niet hoger zijn dan het

59 Zie bijvoorbeeld Gerechtshof 's-Hertogenbosch 15 augustus 2013, ECLI:NL:GHSHE:2013:3792.

60 Zie <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rechtspraak-en-geschiloplossing/vragen-antwoord/ben-ik-verplicht-een-advocaat-te-nemen-voor-mijn-rechtszaak-en-wat-kost-een-advocaat>, laatst geraadpleegd op 15 augustus 2016.

61 T. Barkhuysen, & Y.E. Schuurmans, 'Waarheidsvinding in het bestuursrecht', *NJB* 2012, p. 1515-1520.

62 Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2005/06, 30436, nr. 3.

heffingsvrije vermogen (in 2016 bedraagt dit 24.437 euro, ingevolge artikel 5.5. Wet inkomstenbelasting 2001).

Rechtzoekenden betalen dan wel nog een eigen bijdrage. De ratio hierachter is wederom dat een afweging gemaakt moet worden bij het in de arm nemen van een advocaat. De hoogte van de eigen bijdrage is, ingevolge artikel 35 WRB, uitgewerkt in het Besluit eigen bijdrage (hierna: *Beb*). Voor een compleet overzicht van de bedragen van de eigen bijdrage wordt hier verwezen naar bijlage II.

Interessant is ook, gelet op de bedragen van de eigen bijdrage, de voorziening bij het Juridisch Loket. Deze is op grond van artikel 7, tweede lid en 8, tweede lid WRB ingesteld. In het *Beb*, artikel 2, zesde lid, is een voorziening opgenomen dat als er eerst gebruik gemaakt wordt van de voorziening bij het juridisch loket, waarbij een diagnosedocument wordt opgesteld, er een korting van €53 op de eigen bijdrage gegeven wordt. Hoewel het de bedoeling is dat er eerst een oplossing gevonden wordt via het Juridisch Loket, wordt deze regeling soms meer gebruikt als een korting op de eigen bijdrage.⁶³

Ten slotte staat er in artikel 6 *Beb* een aantal categorieën van personen die helemaal geen eigen bijdrage hoeven te betalen. In het eerste lid vinden we de groepen personen die nimmer een eigen bijdrage hoeven te betalen. Hieronder vallen bijvoorbeeld asielzoekers die uitsluitend bepaalde uitkeringen ontvangen (onder a), personen wier vrijheid is ontnomen en die geen inkomsten meer ontvangen (onder b) en minderjarigen aan wie een curator is toegewezen (onder d). In het tweede lid staat aangegeven dat indien een rechtzoekende geen inkomen heeft, de Raad voor Rechtsbijstand kan beslissen geen eigen bijdrage op te leggen. Het derde lid geeft een categorie aan wanneer ondanks de eerste twee leden toch de laagste eigen bijdrage moeten betalen.

3.2.2.2. Strafrecht

Voor het strafrecht geldt een aparte regeling in artikelen 43-44a WRB. In artikel 43 WRB is geregeld dat rechtsbijstand kosteloos is in het geval waarin krachtens het Wetboek van Strafrecht of Strafvordering aan de verdachte of veroordeelde op last van de rechter een raadsman wordt toegevoegd. Zoals in de inleiding vermeld, heeft een recente uitspraak van de Hoge Raad tot veel

63 *Wolfsen c.s.*, 20 november 2015, Herijking rechtsbijstand (Commissie onderzoek oorzaken kostenstijgingen stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand en vernieuwing van het stelsel), para. 2.3.4.

onrust geleid.⁶⁴ Mede naar aanleiding van een Europese richtlijn⁶⁵ oordeelde de Hoge Raad dat:

‘Met het oog daarop gaat de Hoge Raad voortaan ervan uit dat een aangehouden verdachte het recht heeft op bijstand van een raadsman tijdens zijn verhoor door de politie, behoudens bij het bestaan van dwingende redenen om dat recht te beperken. De verdachte kan uitdrukkelijk dan wel stilzwijgend doch in elk geval ondubbelzinnig afstand doen van dat recht. Dit brengt mee dat hij vóór de aanvang van het verhoor dient te worden gewezen op zijn recht op bijstand van een raadsman. Opmerking verdient hierbij dat het recht op zulke bijstand niet alleen betrekking heeft op het eerste verhoor, maar ook op daarop volgende verhoren.’⁶⁶

Gelet op artikel 43 van de WRB is het te verwachten dat dit recht op de aanwezigheid van een raadsman tijdens het politieverhoor meer kosten gaat opleveren in de rechtsbijstand. Hoewel dit in principe geen extra kosten gaat opleveren voor rechtzoekenden, deze is immers kosteloos in de gevallen voorgeschreven, zal het de wetgever wel voor nieuwe budgettaire keuzes stellen.

4. BIJZONDERE BIJSTAND

Uit de vorige paragraaf volgt dat de toegang tot de rechter en het recht in veel gevallen in het licht van grondwettelijke en verdragsrechtelijke eisen voldoende gewaarborgd is. De financiële drempels die opgeworpen worden zijn in het algemeen toegestaan en dienen een aantal doelen, bijvoorbeeld het afwegen van het belang van procederen door procespartijen. Daarbij wordt op sommige terreinen een onderscheid gemaakt tussen vermogenden en minder/onvermogenden, opdat ook mensen met een lager inkomen hun recht op toegang kunnen effectueren. Wel blijft er in de meeste gevallen een eigen bijdrage in de kosten van de rechtsbijstand en een (verminderd) tarief voor griffierechten over.

In individuele gevallen is het echter mogelijk dat ondanks alle compenserende maatregelen het bedrag dat overblijft toch een belemmering kan vormen in de

64 Hoge Raad 22 november 2015, ECLI:NL:HR:2015:3608.

65 Richtlijn (EU) 2013/48 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en het recht om een derde op de hoogte te laten brengen vanaf de vrijheidsbeneming en om met derden en consulaire autoriteiten te communiceren tijdens de vrijheidsbeneming (PbEU 2013, L/294).

66 Zie bijvoorbeeld artikel 41 van het Wetboek van Strafvordering die een toevoeging van een raadsman voorschrijft in de gevallen dat een verdachte geen raadsman heeft en zijn bewaring of gevangenneming is bevolen.

toegang tot het recht en/of de rechter. We zagen in de vorige paragraaf al dat dit soms gecompenseerd wordt door de rechter als het gaat om de betaling van griffierechten. Het niet betalen wordt dan niet aangemerkt als een verzuim in de zin van artikel 8:41, zesde lid Awb of het niet-ontvankelijk verklaren wegens niet-betalen wordt aangemerkt als een onbillijkheid van overwegende aard in de zin van artikel 282a Rv.

Gemeenten hebben de mogelijkheid om ervoor te kiezen kosten die gemaakt worden in de procedure bij de rechter te compenseren via de verlening van bijzondere bijstand. Dit loopt uiteen van het griffierecht en de eigen bijdrage rechtsbijstand naar reiskosten en kosten van deskundigen of getuigen. In deze paragraaf wordt eerst ingegaan op de bijzondere bijstandverlening in het algemeen, waarna gekeken zal worden naar de bijzondere bijstand in verschillende gemeenten.

4.1. Het systeem van bijzondere bijstandsverlening

Op 1 juli 2015 is een groot gedeelte van de Invoeringswet Participatiewet in werking getreden.⁶⁷ Sindsdien is de Wet Werk en Bijstand overgegaan in de Participatiewet (hierna: Pw). In deze wet is een onderscheid gemaakt tussen algemene bijstand (artikelen 19-34 Pw) en bijzondere bijstand (artikel 35 Pw).

De algemene bijstand is bedoeld om een individu te compenseren indien hij of zij niet beschikt over voldoende middelen om te voorzien in de noodzakelijke kosten van het bestaan (artikel 11 Pw). Dit recht op algemene bijstand is er in ieder geval als het inkomen lager is dan de bijstandsnorm (€972,70 per 1 januari 2016) en er geen in aanmerking te nemen vermogen is. Deze bijstand wordt individueel bepaald en niet meer categoriaal zodat er altijd een afwijking dient te zijn in een individueel geval.⁶⁸

De bijzondere bijstand is bedoeld om bij te dragen aan de 'uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende noodzakelijke kosten van het bestaan'. Artikel 35, eerste lid Pw luidt als volgt:

1. Onverminderd paragraaf 2.2, heeft de alleenstaande of het gezin recht op bijzondere bijstand voorzover de alleenstaande of het gezin niet beschikt over de middelen om te voorzien in de uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende noodzakelijke kosten van het bestaan en deze kosten naar het oordeel van het college niet kunnen worden voldaan uit de bijstandsnorm, de individuele inkomenstoeslag, de individuele studietoelage, het vermogen en het inkomen voorzover dit meer bedraagt dan de bijstands-

⁶⁷ *Stb.* 2014, 271 & *Stb.* 2014, 523.

⁶⁸ *Kamerstukken II* 2002/03, 28870, nr. 3.

norm, waarbij artikel 31, tweede lid, en artikel 34, tweede lid, niet van toepassing zijn. Het college bepaalt het begin en de duur van de periode waarover het vermogen en het inkomen in aanmerking wordt genomen.

De vraag wanneer kosten noodzakelijk zijn wordt in de Pw niet beantwoord. Wel wordt een opsomming van gevallen gegeven wanneer in ieder geval geen sprake is van noodzakelijke kosten (artikel 14 Pw). Ook is er een aantal uitsluitingsgronden (artikel 13 Pw) en is er geen recht op bijstand als er al een andere voorliggende voorziening is (artikel 15 Pw). Aan de hand van deze artikelen kunnen een aantal criteria worden gedestilleerd voordat iemand recht heeft op bijzondere bijstand:

- *of er sprake is van uitgaven voortvloeiend uit bijzondere omstandigheden;*
- *of de uitgaven noodzakelijk zijn;*
- *of de kosten zich daadwerkelijk voordoen;*
- *of de kosten gedragen kunnen worden uit de bijstandsnorm;*
- *of er een voorliggende voorziening is;*
- *of er geen sprake is van uitsluitingsgronden.*⁶⁹

Er zit in deze bepaling een behoorlijke discretionaire ruimte voor het college om te bepalen of iemand in aanmerking komt voor bijzondere bijstand.⁷⁰ Zo is het de vraag wat bijzondere omstandigheden en noodzakelijke kosten zijn. Ook interessant in dit kader is de vraag of er een voorliggende voorziening is, aangezien de Wet op de Rechtsbijstand wellicht onder dit criterium valt.

De bijstand wordt in principe verleend om niet, artikel 48, eerste lid Pw. In enkele gevallen kan de bijstand verleend worden als geldlening, artikel 48, tweede lid Pw. Dit kan indien:

- a. redelijkerwijs kan worden aangenomen dat de belanghebbende op korte termijn over voldoende middelen zal beschikken om over de betreffende periode in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien;
- b. de noodzaak tot bijstandsverlening het gevolg is van een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan;
- c. de aanvraag een door de belanghebbende te betalen waarborgsom betreft;
- d. het bijstand ter gedeeltelijke of volledige aflossing van een schuldenlast betreft.

⁶⁹ VNG, Werkwijzer bijzondere bijstand Maatwerk in het armoedebeleid, november 2014. Te raadplegen via: https://vng.nl/files/vng/nieuws_attachments/2014/werkwijzer_bijzondere_bijstand_maatwerk_november_2014.pdf, laatst geraadpleegd 15 augustus 2016.

⁷⁰ Ibid.

4.1.1. *Eigen bijdrage rechtsbijstand*

De vraag of de rechtsbijstand als een voorliggende voorziening beschouwd kan worden, kan in principe met ja beantwoord worden. Volgens de vaste gedragslijn van de Centrale Raad van Beroep is de Wet op de rechtsbijstand aan te merken als een voorliggende voorziening.⁷¹ Onder omstandigheden is het echter mogelijk om de eigen bijdrage die overblijft toch te vergoeden met de bijzondere bijstand, aangezien de Wrb niet toereikend is als het de eigen bijdrage betreft.⁷² De noodzaak van de procedure is in principe aangetoond vanwege de verlening van gesubsidieerde rechtsbijstand. In dat geval moet echter nog wel beoordeeld worden in hoeverre de eigen bijdrage naar het oordeel van het college niet kunnen worden voldaan uit de bijstandsnorm, de individuele inkomenstoelage, de individuele studietoelage, het vermogen en het inkomen voor zover dit meer bedraagt dan de bijstandsnorm.

4.1.2. *Griffierecht*

Voor wat betreft het griffierecht is de Wet op de rechtsbijstand niet aan te merken als een voorliggende voorziening.⁷³ Dit is wellicht logisch, aangezien de Wet op de rechtsbijstand de kosten van griffierechten niet compenseert. Om voor compensatie van de kosten voor griffierechten in aanmerking te kunnen komen zal dus aangetoond moeten worden dat a) de bijzondere kosten noodzakelijk zijn voor het bestaan en b) dat deze kosten niet voldaan kunnen worden uit de bijstandsnorm, de individuele inkomenstoelage, de individuele studietoelage, het vermogen en het inkomen voorzover dit meer bedraagt dan de bijstandsnorm. Dit alles naar het oordeel van het college.

Voor de noodzakelijkheid van de kosten wordt echter wel gekeken naar de vraag of een toevoeging op basis van de Wrb is verleend. In beginsel kan de noodzakelijkheid aangenomen worden indien er toevoeging is verleend op basis van de Wrb.⁷⁴ Is dit niet het geval, dan zal het college zich zelfstandig een oordeel moeten vormen over de noodzakelijkheid van de kosten 'aan de hand van de zich in concreto voordoende omstandigheden'.⁷⁵ Hierbij komt beoordelingsvrijheid toe aan het bijstandsverlenend orgaan.⁷⁶

71 CRvB 26 februari 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:BZ3215, r.o. 4.2. Zie ook CRvB 31 oktober 2006, ECLI:NL:CRVB:2006:AZ1426 & CRvB 13 oktober 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:3516.

72 CRvB 26 februari 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:BZ3215. Zie ook *Stb.* 2000, nr. 42.

73 CRvB 06 november 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BY3645.

74 Rechtbank Noord-Holland 30 oktober 2015, ECLI:NL:RBNHO:2015:9574. CRvB 22 september 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BJ9223.

75 *Ibid.* Zie ook CRvB 13 oktober 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:3516.

76 CRvB 02 november 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3221.

4.2. Bijzondere bijstandsverlening in verschillende gemeenten

In de vorige paragraaf hebben we gezien dat, soms in aanvulling op de algemene bijstand, het college van burgemeester en wethouders bevoegd is om bijzondere bijstand te verstrekken. Bij deze mogelijke verstrekking is er discretionaire ruimte. De vraag of de noodzakelijke kosten niet kunnen worden voldaan uit het inkomen van de betreffende persoon of gezien wordt naar het oordeel van het college beantwoord, ingevolge artikel 35 Pw. Deze discretionaire ruimte wordt op gemeentelijk niveau vaak ingevuld aan de hand van beleidsregels. Bij het opstellen van de beleidsregels moet rekening gehouden worden met de aard van de kosten, indien aanwezig, buitengewone lasten en overige omstandigheden die zien op de persoon van de aanvrager.⁷⁷

Omdat op gemeentelijk niveau deze beleidsregels kunnen afwijken, kan de gemeente waar men woont van invloed zijn op de vraag of een persoon recht heeft op compensatie van de eigen bijdrage rechtsbijstand en griffierechten via de bijzondere bijstand. In deze paragraaf wordt daarom ingegaan op een aantal gemeenten, waarbij bezien wordt of er verschillen bestaan tussen de verschillende gemeenten. Hierbij wordt niet getracht een overzicht te geven van alle gemeenten of een representatieve groep, maar enkel een aantal gemeenten om een beeld te schetsen.

4.2.1. Utrecht

In Utrecht is de Richtlijn Bijzondere Bijstand Utrecht (RBBU) op 2 december 2015 in werking getreden.⁷⁸ De kosten in verband met bijzondere sociale, financiële of medische omstandigheden die voor vergoeding in aanmerking komen zijn geregeld in artikel 16 RBBU:

Voor bijstandsverlening komen in ieder geval de volgende kosten in aanmerking:

(...)

g. de kosten van rechtsbijstand, waaronder begrepen de voor rekening van de belanghebbende komende *eigen bijdrage* conform de Wet op de rechtsbijstand, *het griffierecht* en de *kosten van getuigen en deskundigen*, voor zover deze niet op de wederpartij kunnen worden verhaald;

(...)

In het geval van tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening wordt de bijzondere bijstand niet verleend (artikel 4 RBBU) of

⁷⁷ Ibid. zie ook *Kamerstukken II* 2002/03, 28870, nr. 3 & *Kamerstukken II* 2007/08, 31441, nr. 3.

⁷⁸ Zie artikel 3:42, tweede lid, Awb j.o. artikel 35 Richtlijn Bijzondere Bijstand Utrecht.

als lening verstrekt (artikel 3 RBBU). Dit laatste kan ook gebeuren indien de persoon in kwestie de noodzakelijke middelen tijdelijk niet kan financieren. Voor het overige, geschiedt de bijzondere bijstandsverlening als een uitkering om niet (artikel 2 RBBU)

4.2.2. Amsterdam

De gemeente Amsterdam heeft het beleid voor de bijzondere bijstand vastgelegd in de Beleidsregels Participatiewet, IOAW en IOAZ.⁷⁹ In deze beleidsregels wordt niet specifiek ingegaan op welke kosten wel en niet voor bijzondere bijstand in aanmerking komen. Wel wordt een aanvulling gegeven op artikel 15 Pw, namelijk wanneer er gesproken kan worden van noodzakelijke kosten. Waar het de eigen bijdrage betreft, geldt een ondergrens van 50 euro die altijd zelf bijgedragen dient te worden, artikel 3.1, onder 4 Beleidsregels Participatiewet, IOAW en IOAZ.

Voor wat betreft het verlenen van bijzondere bijstand als lening vullen de beleidsregels artikel 48 van de wet aan. De bijstand wordt dan om niet verstrekt indien:

- a die ten gevolge van een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid in bijstandbehoevende omstandigheden verkeert of dreigt te geraken: voor de strikt noodzakelijke kosten;*
- b die in een situatie als bedoeld in artikel 3.4, eerste lid, een huurwoning betreft: voor de waarborgsom die aan de verhuurder verschuldigd is;*
- c die als houder van een Vergunning Bepaalde Tijd Asiel een huurwoning betreft aansluitend op een verblijf in een asielzoekerscentrum: voor één huurtermijn en de waarborgsom die aan de verhuurder verschuldigd zijn;*
- d die buiten eigen toedoen niet in aanmerking komt voor schuldhulpverlening: voor het saneren van een bedreigende schuld betreffende de woninghuur of energielasten.⁸⁰*

4.2.3. Rotterdam

In de gemeente Rotterdam is een aantal beleidsregels te vinden omtrent bijstand en de Participatiewet.⁸¹ In deze beleidsregels zijn echter geen beleidsregels opgenomen omtrent het al dan niet verlenen van bijzondere bijstand.

79 Te vinden via <http://www.regelgeving.amsterdam.nl/>, laatst geraadpleegd op 15 augustus 2016.

80 Artikel 4.1.1 Beleidsregels Participatiewet, IOAW en IOAZ.

81 Zie bijvoorbeeld de participatieverordening gemeentebblad 2015, nr. 25057 & Beleidsregels bestuurlijke boete Participatiewet, IOAW en IOAZ Rotterdam 2016, gemeentebblad 2016, 28599.

Ondanks het ontbreken van beleidsregels via de geëigende kanalen levert navraag bij de gemeente Rotterdam het antwoord op dat zij werken met een handboek van Stimulansz. Hoewel er in bezwaar of beroep nog nooit een probleem zich heeft voorgedaan over de publicatie van deze beleidsregels, zijn hier wel vraagtekens bij te zetten. Artikel 3:42, tweede lid Awb vraagt immers om een publicatie van de zakelijke inhoud en niet de gehele beleidsregels. Of hieraan voldaan is, is de vraag en de gemeente Rotterdam is ook bezig met een herziening van de beleidsregels om de uniformiteit te verbeteren.

4.2.4. *Neder-Betuwe*

Het college van B&W van de gemeente Neder-Betuwe heeft op 3 maart 2015 de 'Beleidsregels bijzondere bijstand Neder-Betuwe 2015', vastgesteld.⁸² In artikel 2 van deze beleidsregels wordt aangesloten bij artikel 35 Pw. Wat interessant is aan deze beleidsregels is dat artikel 6 een aantal gevallen bepaalt waarin er altijd sprake is van een voorliggende voorziening. Daarnaast geeft artikel 16 aan dat er in Neder-Betuwe geen drempelbedrag is.

4.2.5. *Conclusie*

Gelet op de verschillende beleidsregels en het eventueel ontbreken van dergelijke beleidsregels in sommige gemeenten is te concluderen dat de bijzondere bijstandverlening, voor wat betreft de kosten die gemaakt worden in de toegang tot de rechter, per gemeente verschillen. Hierbij willen de auteurs benadrukken dat zij niet tot doel hebben een algeheel overzicht te geven van verschillen binnen gemeenten. Wel zijn de hierboven geschetste verschillen illustratief voor de verschillen tussen gemeenten in de toegang tot de rechter. Zo is er ten opzichte van Utrecht in Amsterdam een bredere categorie gevallen waarin de bijzondere bijstand als lening wordt verstrekt. De gemeente Neder-Betuwe hanteert geen drempelbedrag, waar de gemeente Amsterdam een bedrag van 50 euro hanteert als het om een eigen bijdrage gaat. De gemeente Utrecht specificeert dat de kosten gemaakt als eigen bijdrage rechtsbijstand en griffierecht voor bijzondere bijstandsverlening in aanmerking komen. De overige gemeenten specificeren dit niet.

4.3. Verschillen in toegang tot de rechter acceptabel?

In de tweede paragraaf is gekeken naar wat decentralisatie in Nederland inhoudt. Hierbij is ook gekeken naar het feit dat sommige taken die soms door de gemeenten werden uitgeoefend gecentraliseerd zijn. Dit betekent echter niet dat er geen enkele beleidsruimte meer is voor gemeenten. Die ruimte is

82 Beleidsregels bijzondere bijstand Neder-Betuwe 2015, Gemeenteblad 2015, nr. 17543.

er wel degelijk ook in de Participatiewet, zo is in paragraaf 4.1. gebleken. Op zich valt het natuurlijk te prijzen dat er gemeenten zijn die deze beleidsruimte benutten om voor hun financieel minder bedeelde burgers de gang naar de rechter mogelijk te maken. De vraag is echter of daarmee niet aanlopen tegen een ander constitutioneel beginsel, namelijk dat van de gelijke toegang tot het recht.

De zorg voor de infrastructuur van de democratische rechtsstaat, waaronder de rechtspraak, is een belangrijke staatstaak.⁸³ In Nederland is die taak door de Grondwetgever en wetgever geheel gecentraliseerd. Recht op toegang tot die rechtspraak of meer specifiek tot rechter is een belangrijk grondrecht, dat breed wordt erkend,⁸⁴ maar dat – wonderlijk genoeg – nog steeds niet als zodanig in de Nederlandse Grondwet is opgenomen.⁸⁵ Wel is er, zoals reeds vermeld, een voorstel ingediend tot het opnemen van een bepaling over het recht op een eerlijk proces in de Grondwet.⁸⁶ Er bestaat ook nauwelijks twijfel over dat de constitutionele norm er een is van *gelijke* toegang tot de rechter. Zo geeft Vlemminx aan dat art. 18, tweede lid, Gw, waarin de wetgever de opdracht krijgt om de rechtsbijstand voor minder draagkrachtigen te regelen, moet worden gezien als een aanvulling op het gelijkheidsbeginsel van art. 1 Gw.⁸⁷ De Commissie Herijking rechtsbijstand gaat ook uit van deze gelijke toegang. Vervolgens stelt de commissie onomwonden: ‘De financiële drempel moet neembaar zijn en voor gelijke gevallen gelijk zijn. Zo mag het niet van de woonplaats afhankelijk zijn of een verplichte eigen bijdrage gecompenseerd wordt via de bijzonder bijstand van de lokale overheid (...). De Wrb moet voor alle rechtszoekenden die onder het bereik vallen toereikend en passend zijn.’⁸⁸ Dat betekent dus dat het niveau van (formele) gelijke behandeling moet worden bepaald in de formele wet. Natuurlijk kan nog steeds de vraag bestaan of de door de wetgever opgeworpen financiële drempels niet te hoog zijn, maar het is niet aan gemeenten om hier naar eigen inzicht compenserende maatregelen te treffen. ‘Differentiatie’ en ‘maatwerk’ naar eigen gemeentelijk inzicht, zoals centraal staat bij de recent uitgevoerde decentralisaties in de

83 E.M.H. Hirsch Ballin, ‘Risico’s van een vrome leer’, in: *In Ernst. Oriëntaties voor beleid*, Den Haag 1994, p. 70.

84 Vgl. T. Barkhuysen, M.L. van Emmerik & J.H. Gerards, *De toegang tot de rechter en een eerlijk proces in de Grondwet?*, Voorstudie Staatscommissie Grondwet, Alphen a/d Rijn: Kluwer 2009; R. de Lange, B.J.G. Leeuw & P.A.M. Mevis, *Grondwet en recht op een eerlijk proces*, Voorstudie Staatscommissie Grondwet, Deventer: Kluwer 2009.

85 Daarvoor is wel gepleit door de Staatscommissie Grondwet in 2010. Zie haar Rapport, p. 61.

86 *Kamerstukken II 2015/16*, 34 516, nr. 3. Hierbij is ook uitvoering gegeven aan de de motie-Lokin-Sassen *Kamerstukken I*, 31.570, C.

87 F.M.C. Vlemminx, Artikel 18, in: A.K. Koekkoek (red.), *De Grondwet, Een systematisch en artikelsgewijs commentaar*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000, p. 222.

88 Rapport, p. 128.

zorg,⁸⁹ kunnen hier niet aan de orde zijn. Toegang tot de rechter is een dusdanig fundamenteel vraagstuk dat alleen op fundamentele wijze op het niveau van de wetgever kan worden beslecht.

4.4. Plannen regering

Op 31 mei 2016 heeft de minister van Veiligheid en Justitie een brief doen toekomen aan de Tweede Kamer inzake de kabinetsreactie op het rapport ‘Herijking rechtsbijstand – Naar een duurzaam stelsel voor de gesubsidieerde rechtsbijstand’.⁹⁰ In deze brief wordt een aantal maatregelen aangegeven die het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand moeten verbeteren. Eén van deze maatregelen is het innen van de eigen bijdrage rechtsbijstand te laten geschieden door de Raad voor Rechtsbijstand zelf. Dit gaat gepaard met het blijven bestaan van de ‘nihilbeschikking’, waardoor een aanvrager geen eigen bijdrage hoeft te betalen, en een passende betalingsregeling voor bijzondere gevallen. Op deze manier streeft het kabinet ernaar dat de eigen bijdrage rechtsbijstand in dat geval aan te merken is als een ‘passende en toereikend voorliggende voorziening’, waardoor er geen recht meer bestaat op bijzondere bijstand voor wat betreft de eigen bijdrage rechtsbijstand.⁹¹ Met andere woorden: het kabinet deelt het standpunt van de Commissie Herijking rechtsbijstand.

5. CONCLUSIE

De rechter ligt onder vuur, en dat geldt ook voor de toegang tot de rechter. Door de opwerping van financiële drempels in de vorm van de invoering van eigen bijdragen en de invoering en verhoging van griffierechten beoogde en beoogt de wetgever de rechtzoekende aan te zetten tot een maken van de afweging of de te maken eigen kosten voor het voeren van rechtsgeding wel opwegen tegen de te verwachten baten of de daarmee gemoeide belangen. Ook wordt door de wetgever wel als motief gebruikt dat de burger door die financiële drempels wordt aangezet om na te denken over minder dure, en wellicht zelfs effectievere, alternatieve vormen van geschilbeslechting. Vanzelfsprekend spelen op de achtergrond begrotingsdoeleinden ook een rol.

De invoering van deze financiële drempels, gecombineerd met (aangekondigde) bezuinigingen op de door de overheid gefinancierde rechtsbijstand heb-

⁸⁹ G.J. Vonk, ‘Decentralisaties in het sociale domein en grondrechtelijke zorgplichten’, *TvCR* 2016, nr. 3 (juli), p. 202 e.v.

⁹⁰ *Kamerstukken II* 31753 nr. 118.

⁹¹ Zie wederom CRvB 26 februari 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:BZ3215. Zie ook *Stb.* 2000, nr. 42, waarin is aangegeven dat de eigen bijdrage niet valt onder de passende en toereikende voorziening, die de rechtsbijstand wel is voor zover het de overige kosten betreft.

ben tot forse discussies geleid over de toegang tot het recht, waarbij de Eerste Kamer, aangevuurd door de advocatuur een forse sta-in-de-weg is gebleken voor kabinetsplannen. De kernvraag is daarbij steeds of door de hoogte van de financiële drempels, ook voor inschakeling van advocaten, zeker daar waar verplichte procesvertegenwoordiging bestaat, er niet sprake is van een aantasting van het recht op toegang tot het recht.

Die vraag speelt op de achtergrond van deze bijdrage ook een rol, maar op de voorgrond stond de vraag of door het feit dat gemeenten zeer verschillend omgaan met de compensatie van de financiële drempels via de bijzonder bijstand niet sprake is van strijd met het recht op *gelijke* toegang tot het recht. Hier botst het decentralisatiebeginsel met het gelijkheidsbeginsel. Vanuit het oogpunt van het eerstgenoemde beginsel valt toe juichen dat gemeenten de nodige beleidsruimte hebben bij het toekennen van bijzonder bijstand. In het onderzoek is geïllustreerd dat gemeenten deze beleidsruimte ook daadwerkelijk benutten, maar ook dat deze zeer verschillend invullen, waarbij ook algehele compensatie voorkomt. Men zou zich de vraag kunnen stellen of hier niet sprake is van doorkruising van rijksbeleid. Immers, van noodzaak tot afwijging, zoals door de wetgever beoogd, komt in dergelijke gevallen niets of nauwelijks iets terecht. Die vraag hebben wij laten rusten omdat de botsing met het gelijkheidsbeginsel van veel fundamentele aard is die samenhangt met een essentieel onderdeel van de infrastructuur van de democratische rechtsstaat, de toegang tot de rechter. Onze conclusie is dat door de verschillen in compensatie vanuit de bijzondere bijstand er inderdaad sprake is van strijd met het gelijkheidsbeginsel. Dat er een constitutionele norm bestaat die voorschrijft dat in de gelijke gevallen gelijke toegang tot de rechter wordt geboden kan nauwelijks worden betwijfeld. Ook de Commissie Wolfsen, die voorstellen heeft gedaan voor de inrichting van een duurzaam stelsel van rechtsbijstand, gaat hiervan uit. Uit het plan dat is gepubliceerd n.a.v. het rapport van de commissie Wolfsen blijkt ook dat het kabinet dit uitgangspunt deelt.

Te verwachten valt overigens dat de discussie over de financiële drempels zeker niet zal verstommen. Niet voor niets zijn een aantal gemeenten ertoe overgegaan om deze te compenseren via de bijzondere bijstand. Zijn die drempels niet te hoog? Dat is de vraag die onverminderd actueel blijft. Ook het kabinetsplan om, in navolging van de Commissie Wolfsen, de Raad voor Rechtsbijstand te belasten met de inning van de eigen bijdragen, waarbij de Raad ook de bevoegdheid krijgt de eigen bijdrage kwijt te schelden of een betalingsregeling te treffen, zal ongetwijfeld nog tot veel discussie leiden. De politiek, advocatuur en ook de rechter hebben over het onderwerp financiële drempels voor toegang tot de rechter al voor het vuurwerk gezorgd. Te verwachten valt dat dit nog lang niet is uitgedoofd.