

# HOEVEEL IS TOEGANG TOT DE RECHTER WAARD? RECENTE ONTWIKKELINGEN ROND GRIFFIERECHTEN

T. Barkhuysen & A.C.M. Meuwese\*

## 1 INLEIDING

Griffierechten en het recht op toegang tot de rechter zijn al geruime tijd onderwerp van debat.<sup>1</sup> Om de eigen verantwoordelijkheid van de rechtzoekende en het innovatief vermogen van het justitiële apparaat te activeren, alsmede simpelweg om de overheidsfinanciën op orde te krijgen, kwam het kabinet enkele jaren geleden met het Wetsvoorstel kostendekkende griffierechten.<sup>2</sup> De ambitie om griffierechten 'kostendekkend' te laten zijn is inmiddels van de baan, maar de kabinetswens om deze te verhogen allerminst.<sup>3</sup> Daarbij doen ontwikkelingen over de grens vermoeden, dat het onderwerp 'verhoging van griffierechten' niet stilletjes uit de Europese rechtsorde zal verdwijnen. Zo heeft men bij het aanvechten van invoering van griffierechten in Spanje – onlangs weer teruggedraaid voor natuurlijke personen – steun gezocht bij het EU-recht.<sup>4</sup> In het Verenigd Koninkrijk is momenteel een 600%-verhoging van het griffierecht aan de orde in zaken waarin de vordering hoger is dan 200.000 pond.<sup>5</sup> Ook uit België komen geluiden dat de traditioneel lage griffierechten verhoogd gaan worden.

\* Tom Barkhuysen is advocaat-partner bij Stibbe te Amsterdam en hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden. Anne Meuwese is hoogleraar Europees en Vergelijkend Publiekrecht aan Tilburg University. De auteurs danken Hester ten Cate, Lianne van Langen en Julian Kevelam voor hun onderzoeksassistentie.

1. Zie bijvoorbeeld: R.J.N. Schlössels, 'Vrijheid en verantwoordelijkheid: ook wat de toegang tot de rechter betreft?', *NTB* 2011/7; D.A. Verburg & B.J. van Ettekooven, 'Uurtje, factuurtje: rekeningrijden bij de bestuursrechter', *JBplus* 2011, p. 142-157; L.M. Koenraad, 'Verlaging van griffierecht door de bestuursrechter', *Gst.* 2012/64; F.J. Fernhout, 'Verhoging griffierechten: slecht denkwerk, slechte wetgeving', *TvPP* 2012/1, p. 1-2; W.J. van den Bergh & R.J.Q. Klomp (red.), *Verhoging griffierechten. Effecten op de rechtspraak, andere mogelijkheden van kostenbeheersing en procesinnovatie* (Prinsengrachtenreeks 2012/1), Nijmegen: Ars Aequi Libri 2012; M. Westerveld, 'Gesubsidieerde rechtsbijstand en de toegang tot het recht', *NJB* 2014/246 en L.H.J. Adams & W.J. Witteveen, 'Drie dimensies van de rechtsstaat', *NJB* 2014/1017.
2. *Kamerstukken II* 2012/13, 33071, 11.
3. *Kamerstukken II* 2013/14, 33757, Wetsvoorstel aanpassing griffierechten. Op 24 november 2014 heeft de minister van Veiligheid en Justitie een tweede nota van wijziging ingediend.
4. HvJ EU 27 maart 2014, C-265/13 (*Emiliano Torralbo Marcos/Korota SA, Fondo de Garantía Salarial*).
5. 'Peers to vote on 600% rise in court fees', *The Guardian* 4 maart 2015.

De ontwikkeling dat wetgevers 'spelen' met griffierechten vanuit uiteenlopende, maar wel steeds economische motieven baart zorgen vanuit een perspectief van toegang tot de rechter. Daarbij is niet zozeer het gegeven dat financiële overwegingen een rol spelen problematisch. De noodzaak en wenselijkheid van het deels financieren van de rechtspraak met private middelen (het profijtbeginsel) staan voor de meeste deelnemers aan het Nederlandse debat wel vast.<sup>6</sup> Het is daarnaast ook niet zo dat men zich totaal geen rekenschap geeft van de effecten die de hoogte van griffierechten heeft op de keuzes die burgers en bedrijven maken rond de gang naar de rechter.<sup>7</sup> Toch blijkt het lastig voor de wetgever om bij de vaststelling van belangrijke kwesties zoals optimale hoogte, tariefstructuur en eventuele vrijstellingsregeling/hardheidsclausule de constitutionele randvoorwaarden in het oog te houden. De Nederlandse (bestuurs)rechter heeft onlangs wel een correctie toegepast door uitgangspunten en criteria te formuleren voor de toepassing, of beter gezegd de vrijstelling, van de huidige griffierechtenregeling op minder draagkrachtige rechtzoekenden.<sup>8</sup> Deze recente focus in de rechtsontwikkeling grijpen wij aan om de constitutionele randvoorwaarden nog eens op een rij te zetten en vervolgens te bekijken of bepaalde knelpunten in de Nederlandse benadering van het griffierechtenvraagstuk niet aangepakt kunnen worden door het perspectief van 'regulering' en dat van de rechtsbescherming te combineren. Het onderwerp, in deze benadering, past in deze bundel omdat het laat zien dat ons stelsel van rechtsbescherming, met al zijn verworvenheden, toch nog steeds kwetsbaar is. Bovendien vormt de plicht om griffierecht te betalen een factor van belang bij de toegang tot de rechter en het verkrijgen van een behoorlijke rechtsgang.

## 2 CONSTITUTIONELE RANDVOORWAARDEN

De vraag die in het debat over griffierechten steeds naar voren komt, is of en in hoeverre een (eventuele verhoging) van griffierechten leidt tot een (te vergaande) inperking of uitsluiting van het recht op toegang tot de rechter. Het recht op toegang tot de rechter is een fundamenteel recht en wordt zowel op internationaal als op nationaal niveau beschermd. Op internationaal niveau zijn onder andere artikel

6. In Spanje werd tot voor kort geen griffierecht geheven en in Frankrijk en Luxemburg gebeurt dat nog steeds niet.
7. W.J. van den Bergh & R.J.Q. Klomp (red.) 2012; M. Faure & R. Moerland, *Griffierechten. Een vergelijkende beschrijving van griffierechten- en vergelijkbare stelsels in een aantal landen van de Europese Unie* (rapport in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie), Eindrapport Februari 2006 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30300-VI-151-b1.pdf>).
8. CRvB 13 februari 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:2892 (en ECLI:NL:CRVB:2015:283 en ECLI:NL:CRVB:2015:284); HR 20 februari 2015, ECLI:NL:HR:2015:354 (onder verwijzing naar CRvB 13 februari 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:2892 en HR 28 maart 2014, ECLI:NL:HR:2014:699).

6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM),<sup>9</sup> artikel 13 EVRM, artikel 14 Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en artikel 47 Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (EU-Handvest) relevant.<sup>10</sup> Op nationaal niveau zijn onder meer de artikelen 15, 17 en 18 van de Grondwet van belang.<sup>11</sup>

Het recht op toegang tot de rechter geldt ingevolge artikel 6 EVRM voor de vaststelling van burgerlijke rechten en verplichtingen. Artikel 6 EVRM omvat vrijwel alle civiele en bestuursrechtelijke geschillen, evenals strafvervolgning. Artikel 13 EVRM vormt daarbij als het ware een vangnetbepaling; indien een rechtsgebied niet onder de reikwijdte van artikel 6 EVRM valt, biedt artikel 13 EVRM soelaas. Ten slotte is artikel 47 EU-Handvest alleen toepasselijk op geschillen die vallen onder het toepassingsbereik daarvan. Dan moet het – kort gezegd – gaan om geschillen die een onderwerp betreffen ten aanzien waarvan een lidstaat het Unierecht ten uitvoer brengt.

Het recht op toegang tot de rechter moet daadwerkelijk effectief zijn; het mag niet illusoir zijn.<sup>12</sup> Dat betekent echter niet dat het een absoluut recht is.<sup>13</sup> Het recht mag worden beperkt indien aan een aantal voorwaarden is voldaan die uit de jurisprudentie van het EHRM,<sup>14</sup> het Hof van Justitie van de Europese Unie<sup>15</sup> en de nationale rechters<sup>16</sup> kunnen worden gedestilleerd. Ten eerste mogen de beperkingen in kwestie niet in essentie het recht op toegang tot de rechter schaden.<sup>17</sup> Ten tweede moeten de beperkingen een gerechtvaardigd doel dienen. Ten slotte moeten de beperkingen evenredig en proportioneel zijn. Hierbij moet worden bedacht dat de Staat enige beoordelingsruimte (*'margin of appreciation'*)

9. Dat artikel 6 EVRM het recht op toegang tot de rechter waarborgt, volgt uit EHRM 21 februari 1975, NJ 1975/462, m.nt. Alkema (*Golder/Verenigd Koninkrijk*).

10. Het EVRM is niet van toepassing op belastingzaken die geen boetes inhouden, bij vreemdelingen-zaken betreffende het verblijf en toelating en bij geschillen omtrent politieke rechten en plichten. Artikel 47 EU-Handvest kan een meerwaarde hebben (indien het uiteraard gaat om een geschil dat valt onder het toepassingsbereik). Het recht op toegang tot de rechter kan volgens het Hof van Justitie van de Europese Unie bijvoorbeeld leiden tot kwijtschelding van zowel de proceskosten als kosten voor procesvertegenwoordiging (HVJ EU 22 december 2010, C-279/09 (*DEB/Duitsland*)).

11. Het recht op toegang tot de rechter is hier overigens niet expliciet in verankerd. Hiertoe wordt een voorstel tot wijziging van de Grondwet voorbereid (zie *Kamerstukken I 2013/14*, 31570, H, p. 1).

12. Zie bijvoorbeeld EHRM 9 oktober 2012, 38245/08 (*R.P. and others/Verenigd Koninkrijk*).

13. EHRM 19 juni 2001, 28249/95 (*Kreuz/Polen*).

14. EHRM 24 oktober 1979, 6301/73 (*Winterwerp/Nederland*) en EHRM 25 mei 1985, 8225/78 (*Ashingdane/Verenigd Koninkrijk*).

15. HVJ EU 1 januari 2010, gevoegde zaken C-317/08, C-318/08, C-319/08 en C-320/08 (*Alassini*).

16. ABRvS 25 mei 2011, ECLI:NL:RVS:2012:BQ5948 en ABRvS 22 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX5246. Zie voorts de conclusie van A-G Wuisman bij HR 17 mei 2013, ECLI:NL:PHR:2013:CA0721.

17. Het EHRM heeft geoordeeld dat het heffen van redelijke griffierechten het recht op toegang tot de rechter niet in de kern raakt. Zie EHRM 31 juli 2007, 38736/04 (*Mretebi/Georgië*) en EHRM 25 september 2007, 20656/06 (*Loncke/België*). Zie hierover ook een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State: ABRvS 6 april 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AA5795.

toekomst, wat betreft de wijze waarop de Staat de toegang tot de rechter – gerechtvaardigd – kan beperken.

Advocaat-Generaal Langemeijer zette de hiervoor weergegeven 'beperkingssystematiek' (over de toelaatbaarheid van griffierechten in het licht van artikel 6 EVRM) als volgt uiteen:

'De heffing van griffierecht is, per definitie, een vorm van beperking van de vrijheid van toegang tot de rechter. De vrijheid van toegang tot de rechter is echter niet absoluut: de overheid mag aan de vrijheid beperkingen stellen die bij wet zijn voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn ter bereiking van een gerechtvaardigd doel. Een goede rechtsbedeling ("bonne administration de justice") wordt als een legitieme grond voor een beperking beschouwd. Vervolgens dient te worden onderzocht of de beperking geschikt is om het beoogde doel te bereiken en of zij niet onevenredig is in verhouding tot het doel. De verdragsstaten genieten hierbij een beoordelingsruimte (margin of appreciation), maar de beperking mag niet zover gaan dat het recht op toegang tot de rechter in de kern wordt aangetast. (...).'<sup>18</sup>

Ten aanzien van de vraag of de beperking van het recht op toegang tot de rechter een gerechtvaardigd doel dient, is onder andere de jurisprudentie van het EHRM inzake *Podbielski and PPU Polpure t. Polen* relevant. Het EHRM kwam in dit arrest tot de conclusie dat een bezuiniging als reden voor verhoging van griffierechten niet zonder meer toelaatbaar is en het recht in deze context in ieder geval strikt dient te worden toegepast.<sup>19</sup> Met betrekking tot de vraag of een beperking van het recht op toegang tot de rechter proportioneel en evenredig is, moeten onder meer de door het EHRM in diverse uitspraken geformuleerde criteria worden betrokken. Voor griffierechten geldt in ieder geval dat deze in verhouding moeten staan tot de draagkracht van de rechtzoekende.<sup>20</sup> De kosten voor de toegang tot de rechter mogen eenvoudigweg niet te hoog zijn in die zin dat zij daadwerkelijk de toegang tot de rechter blokkeren. Onder deze kosten vallen tevens griffierechten.<sup>21</sup> Het heffen van griffierechten op zich is dus niet in strijd met de voornoemde Europeesrechtelijke bepalingen die de toegang tot de rechter beschermen.<sup>22</sup> Griffierechten dragen bij aan de kosten van het proces en dwingen de rechtzoekende tot het maken van een afweging over het nut van het maken van kosten voor een

18. Conclusie bij HR 8 juli 2011, ECLI:NL:PHR:2011:BQ3883.

19. EHRM 26 juli 2005, 39199/98 (*Podbielski en PPU Polpure/Polen*). Zie ook EHRM 26 juli 2005, 73547/01 (*Jedamski en Jedamska/Polen*) en EHRM 26 juli 2005 (*Kniat/Polen*).

20. EHRM 26 oktober 2010, 46040/07 (*Marina/Letland*). Zie ook EHRM 10 januari 2006, 48140/99 (*Teltronic CATV/Polen*). De draagkrachtoetsprocedure mag overigens niet excessief formalistisch zijn (EHRM 10 januari 2012, AB 2012/31, m.nt. Barkhuysen en Van Emmerik (*G.R./Nederland*)).

21. EHRM 6 april 2006, EHRC 2006/68, m.nt. Fernhout (*Stankiewicz/Polen*).

22. EHRM 31 juli 2007, 38736/04 (*Mretebi/Georgië*); EHRM 25 september 2007, 20656/06 (*Loncke/België*) en ABRvS 6 april 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AA5795. Zie voorts ABRvS 27 januari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV2020.

gerechtelijke procedure.<sup>23</sup> Griffierechten mogen echter niet zo hoog zijn dat het recht op toegang tot de rechter voor een individu of groep illusoir wordt gemaakt. De griffierechten zijn in ieder geval te hoog als de hoogte van de griffierechten vergelijkbaar is met het jaarsalaris van de rechtzoekende.<sup>24</sup> Voorts kunnen de griffierechten ook in het algemeen (te) hoog zijn in vergelijking met het inkomen van de rechtzoekende. Het maakt hiervoor niet uit of de rechtzoekende waar het om gaat reeds korting heeft gehad op de griffierechten.<sup>25</sup> Het gaat hierbij om het uiteindelijke bedrag dat moet worden voldaan.

Ondanks de beperkte reikwijdte van het EU-Handvest, is door middel van een prejudiciële verwijzing vanuit Spanje geprobeerd om een nieuwe Spaanse wet die griffierechten introduceerde, in strijd met het Europese recht te laten verklaren. Nadat een rechter in Spanje, zich beroepend op de doctrine van de *acte claire* en ook heel creatief op EU-Richtlijn 93/13/EEG betreffende oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten, dit laatste al eens op eigen houtje had gedaan,<sup>26</sup> heeft de rechtbank voor arbeids- en socialezekerheidszaken te Terrassa de volgende vraag voorgelegd aan het Hof van Justitie.

‘Verzet artikel 47 van het [Handvest] zich tegen de artikelen 1, 2, sub f, 3, lid 1, 4, leden 2, sub a, en 3, 5, lid 3, 6, 7 en 8, leden 1 en 2, van [Ley 10/2012], voor zover deze artikelen de nationale rechter niet de mogelijkheid bieden om, ten eerste, de griffierechten aan te passen of de evenredigheid ervan te beoordelen (wat betreft de rechtvaardiging die de staat aanvoert om deze rechten te vragen en de hoogte ervan als belemmering van de toegang tot een doeltreffende voorziening in rechte) met het oog op het verlenen van een vrijstelling, ten tweede, rekening te houden met het beginsel van doeltreffendheid van het Unierecht en, ten derde, het belang van het geding voor de partijen te beoordelen gelet op de omstandigheden, daar het ingestelde beroep in “suplicación” [TB/AM: hoger beroep] niet wordt behandeld wanneer deze rechten niet zijn betaald?’<sup>27</sup>

23. *Kamerstukken II 1991/92, 22495, 3, p. 125.*

24. EHRM 19 juni 2001, EHRC 2001/54, m.nt. Heringa (*Kreuz/Polen*).

25. EHRM 26 oktober 2010, EHRC 2011/7 (*Marina/Letland*).

26. ‘Increase of judicial fees in Spain: EU Law to the rescue?’, *European Law Blog* 15 januari 2013. De blogger schrijft over het argument van de Spaanse rechter dat hoge griffierechten in strijd zouden komen met EU-Richtlijn 93/13/EEG betreffende oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten, dat ervan uitgaat dat rechtspraak een ‘dienst’ is en de rechtzoekende een ‘consument’, dat een eventueel oneerlijk beding in ieder geval niet de hoogte van het bedrag kan betreffen. De ‘juistheid van de prijs’ is namelijk uitgesloten van de kwalificatie ‘oneerlijk beding’ in de richtlijn; de tariefstructuur of wijze van berekenen zou hier heel eventueel wel onder kunnen vallen, al is de juridische relevantie van de richtlijn überhaupt natuurlijk zeer twijfelachtig.

27. HvJ EU 27 maart 2014, C-265/13 (*Emiliano Torralbo Marcos/Korota SA, Fondo de Garantía Salarial*). Er waren nog twee vragen aan de orde: één over de procedure in arbeids- en socialezekerheidszaken, die volgens de rechter die de prejudiciële vraag stelde in zoverre bijzonder is dat in dat soort zaken ‘het gebruikelijk is dat het Unierecht wordt toegepast als fundamenteel aspect van een evenwichtige economische en sociale ontwikkeling in de [Europese Unie]’ en één over de eventuele juridische consequentie van een positief antwoord op een van de beide eerste vragen.

Hoewel lidstaten een behoorlijke mate van processuele autonomie genieten, zouden via de band van de eisen van doeltreffendheid en gelijkwaardigheid, Europees-rechtelijke randvoorwaarden toch een rol kunnen spelen, zo was de gedachte van de Spaanse rechter. Het Hof van Justitie achtte het niet aannemelijk dat deze eisen in het onderhavige geval, dat ging over de tenuitvoerlegging van een schikkingsovereenkomst waarbij wel een Europese richtlijn was aangehaald maar eigenlijk niet relevant was, in het geding zouden zijn. Het Hof viel terug op de standaardjurisprudentie over artikel 51 EU-Handvest en bevestigde dat de in de rechtsorde van de Unie gewaarborgde grondrechten toepassing kunnen vinden in alle situaties die door het recht van de Unie worden beheerst, maar niet daarbuiten. Ook zullen eventuele problemen rond doeltreffendheid alleen per geval door de rechter gesignaleerd kunnen worden, dus een algemeen buiten toepassing laten van de regeling over griffierechten is sowieso niet aan de orde.

Dat een gevalsmatige benadering er inderdaad toe kan leiden dat het Hof van Justitie randvoorwaarden stelt aan 'financiële aspecten' van rechtspleging, blijkt uit een Duitse zaak, waarin overigens rechtsbijstand en niet specifiek het griffierecht aan de orde was en waarin evenredigheid leidend werd geacht.<sup>28</sup> Hoewel het Hof van Justitie zich dus nog niet concreet heeft uitgesproken over de mogelijke beperkingen die het Handvest lidstaten oplegt bij het verhogen van griffierechten is de weg naar Luxemburg, voor een zaak waarin wel duidelijk EU-recht in het geding is, dus zeker niet afgesloten. In Spanje zijn ondertussen – zoals hiervoor al opgemerkt – de griffierechten voor natuurlijke personen onder politieke druk, onder andere van Hoge Commissaris voor de Mensenrechten Nils Muiznieks van de Raad van Europa, weer teruggedraaid.<sup>29</sup>

Terug naar Nederland: zoals eerder gezegd lag,<sup>30</sup> en ligt<sup>31</sup> er een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer om de griffierechten te verhogen. De verhoging zelf is lager dan in het oorspronkelijke wetsvoorstel,<sup>32</sup> volgens de minister van Veiligheid en Justitie mede 'gelet op het belang dat wordt gehecht aan een laagdrempelige toegang tot de rechter in eerste aanleg'.<sup>33</sup> De on- en mindervermogenden worden volgens de minister van Veiligheid en Justitie in dit wetsvoorstel ontzien.<sup>34</sup>

28. HvJ EU 22 december 2010, C-279/09 (*DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH/Bundesrepublik Deutschland*).

29. 20 minutos, 'El Consejo de Europa ve "altamente problemática" la Ley de Seguridad Ciudadana de Rajoy', <http://www.20minutos.es/noticia/1996149/0/derechos-humanos-europa/ley-seguridad-ciudadana/nils-muiznieks/#xtor=AD-15&xts=467263>.

30. *Kamerstukken II* 2012/13, 33071, 11.

31. *Kamerstukken II* 2013/14, 33757.

32. Met uitzondering van zaken met een beloop van meer dan een miljoen euro (*Kamerstukken II* 2013/14, 33757, 4, p. 4).

33. *Kamerstukken II* 2013/14, 33757, 3, p. 2.

34. Daarentegen mag volgens de minister van Veiligheid en Justitie een hoger griffierecht worden gevraagd voor procedures in hoger beroep en in cassatie (*Kamerstukken II* 2013/14, 33757, 3, p. 2-3).

### 3 REGELING IN DE AWB

In de Algemene wet bestuursrecht (Awb) zijn voor griffierechten de artikelen 8:41 (wat betreft beroep), 8:109 (wat betreft hoger beroep) en de Regeling verlaagd griffierecht (bijlage 3 bij de Awb) met name van belang. Kort gezegd volgt hieruit dat indien door een natuurlijke persoon beroep is ingesteld tegen een (uitspraak omtrent een) besluit als omschreven in de bij de Awb behorende Regeling verlaagd griffierecht, de rechtzoekende in de laagste griffierechtcategorie valt. Voor andere (uitspraken omtrent) besluiten, of indien de rechtzoekende geen natuurlijke persoon is, dient de rechtzoekende hogere griffierechten te voldoen. Het is voorts van belang dat er (tijdig) wordt betaald. De termijn voor betaling bedraagt vier weken na de mededeling van de griffier welk griffierecht de rechtzoekende verschuldigd is. Indien het vereiste griffierecht niet of niet tijdig wordt betaald, dan is het (hoger) beroep in beginsel niet-ontvankelijk. Als echter redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de indiener in verzuim is geweest, wordt het (hoger) beroep desalniettemin ontvankelijk geacht.

### 4 VRIJSTELLING VAN GRIFFIERECHT: ONTWIKKELINGEN IN DE JURISPRUDENTIE

In beginsel ontnemt het systeem van de heffing van bestuursrechtelijke griffierechten de rechtzoekende de toegang tot de rechter niet.<sup>35</sup> Het kan echter zo zijn dat een individuele rechtzoekende niet in de gelegenheid is om de griffierechten te voldoen. In de Nederlandse jurisprudentie bestaat reeds een lange traditie van het tonen van *coulance* bij het door de rechtzoekende betalen van griffierechten, die in verhouding tot zijn draagkracht een substantiële last veroorzaken.<sup>36</sup> Er kunnen zich dus gevallen voordoen waarin heffing van het ingevolge de wet verschuldigde bedrag aan griffierecht het voor de rechtzoekende onmogelijk, althans uiterst moeilijk maakt om gebruik te maken van een door de wet opengestelde rechtsgang. Is dat het geval, dan zou het (hoger) beroep niet-ontvankelijk dienen te worden verklaard in de zin van artikel 51 lid 4 Wet op de Raad van State (nu: art. 8:41 lid 6 Awb), aldus de Afdeling in haar uitspraak van 6 maart 2013.<sup>37</sup> Er kan dus, zo volgt uit deze uitspraak, vrijstelling van griffierecht worden verleend onder bepaalde

---

Hierop is kritiek geleverd door de Raad voor de rechtspraak (bijlage bij *Kamerstukken II* 2013/14, 33757, 3) en de Raad van State (*Kamerstukken II* 2013/14, 33757, 4, p. 3). De Raad van State merkt onder andere op dat bezuinigingsmotieven geen legitiem doel in de zin van artikel 6 EVRM zijn.

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

36. Pres. Rb. Assen 21 maart 1994, *NJCM* 1995/28, m.nt. Verheij; Rb. Assen 8 november 1995, *JB* 1995/321, m.nt. Simon en CRvB 17 april 2002, *JB* 2002/174.

37. ABRvS 6 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ4443. In deze zaak waren art. 6 EVRM en art. 47 EU-Handvest overigens niet van toepassing, maar oordeelt de Afdeling naar analogie van deze bepalingen. Zie ook ABRvS 3 december 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG5910 en recenter ABRvS 4 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:620.

voorwaarden. Hoe vervolgens moet worden aangetoond dat de rechtzoekende niet in staat is het verschuldigde griffierecht te betalen, liet de Afdeling in deze zaak in het midden.

Recent heeft de Centrale Raad van Beroep (CRvB) in een grote kamer<sup>38</sup> geoordeeld aan welke voorwaarden een vrijstellingsverzoek moet voldoen om te voorkomen dat een verzuim tot niet-ontvankelijkheid van het (hoger) beroep leidt.<sup>39</sup> Een rechtzoekende moet ingevolge deze jurisprudentie aannemelijk maken dat (i) zijn maandelijks netto-inkomen lager is dan 90% van de bijstandsnorm voor alleenstaanden en (ii) dat hij niet beschikt over vermogen waaruit het griffierecht kan worden betaald. De gezinssamenstelling van de rechtzoekende is niet van belang. Als de rechtzoekende een fiscale partner heeft, worden het inkomen en het vermogen van de fiscale partner opgeteld bij het inkomen en het vermogen van de rechtzoekende. Overigens heeft de Hoge Raad deze criteria ook overgenomen in belastingzaken.<sup>40</sup> Verder is inmiddels ook door de lagere rechtspraak instemmend verwezen naar de uitspraak van 13 februari 2015.<sup>41</sup>

De termijn tussen het moment dat de rechtzoekende voor het eerst is geweest op het feit dat hij griffierecht is verschuldigd en het einde van de betalingstermijn is zeer belangrijk, zo blijkt uit de CRvB uitspraken. In de eerste plaats omdat dit de periode is waarover het inkomen en vermogen wordt getoetst aan de hand waarvan wordt beoordeeld of de rechtzoekende in aanmerking komt voor vrijstelling. In de tweede plaats is deze termijn van belang omdat dit ook de termijn is voor het indienen van een verzoek om vrijstelling bij de griffie. In dit verzoek moeten in ieder geval de voornamen, de achternaam, de adresgegevens en het burgerservicenummer van de rechtzoekende en zijn eventuele fiscale partner worden opgenomen. Het is nog wel de vraag of rechtzoekenden op de hoogte zullen zijn van de mogelijkheid om een verzoek in te dienen tot vrijstelling van het griffierecht.<sup>42</sup> Voor zover rechtzoekenden een advocaat of een andere rechtshulpverlener tot hun beschikking hebben, ligt het in de rede dat zij de rechtzoekenden op de hoogte zullen (moeten) stellen van het feit dat er een vrijstellingsverzoek kan worden ingediend. Dit is wellicht anders in vreemdelingenzaken en in zaken waarbij er geen rechtsbijstand wordt verleend. Daarom kan er worden gepleit voor de opname van een standaardzin in de brief waarin wordt aangekondigd dat er griffierecht is verschuldigd. Het is voorts verstandig als de indiener tegelijk met het verzoek

38. Deze grote kamer bestond uit de president en een seniorrechter van de CRvB, de voorzitter en een staatsraad van de ABRvS en de president van het CbB. Hierdoor is het zeer aannemelijk dat de vrijstellingscriteria zullen gelden voor het gehele bestuursrecht.

39. CRvB 13 februari 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:2892 (en ECLI:NL:CRVB:2015:283 en ECLI:NL:CRVB:2015:284).

40. HR 20 februari 2015, ECLI:NL:HR:2015:354 (onder verwijzing naar CRvB 13 februari 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:2892 en HR 28 maart 2014, ECLI:NL:HR:2014:699).

41. Rb. Overijssel 4 maart 2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:1094.

42. CRvB 13 februari 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:2892 (en JG 2015/18, m.nt. Barkhuysen & Swagemakers).

stukken overlegt waaruit zijn inkomen en vermogen blijken. Doet de indiener dit niet, dan zal de griffier er later nog (informeel) om verzoeken of een verklaring aanvragen bij de Raad voor Rechtsbijstand op grond van artikel 7b Wet op de Rechtsbijstand (die inzicht geeft in het inkomen en vermogen van een persoon in het kalenderjaar twee jaar voorafgaand aan het jaar waarin om de verklaring is verzocht), met het verzoek om te verklaren of de gegevens waarop de verklaring is gebaseerd nog actueel zijn.

De vraag rijst vervolgens wat rechtens is als het vrijstellingsverzoek onterecht is ingediend (ingeval de indiener wel over voldoende financiële draagkracht beschikt om het griffierecht te voldoen). Het lijkt in de lijn der verwachtingen te liggen dat er dan een termijn wordt gegund om alsnog het griffierecht te voldoen.

Een andere vraag die zich zou kunnen voordoen is wat de indiener moet doen als hij het niet eens is met het oordeel dat hij over voldoende financiële draagkracht beschikt. Aannemelijk is dat de indiener het moet laten aankomen op een kennelijke niet-ontvankelijkheid van zijn beroep, in de zin van artikel 8:54 lid 1 sub b Awb. Daartegen kan de indiener in verzet gaan. Vervolgens kan in deze procedure de (niet verleende) vrijstelling ter discussie worden gesteld. Deze vrijstellingsjurisprudentie biedt daarmee een vangnet voor de laagste inkomens en kan positief worden beoordeeld.

## 5 BREDERE KNELPUNTEN

Aangezien momenteel een nieuw (en gewijzigd) wetsvoorstel bij de Tweede Kamer aanhangig is tot verhoging van de griffierechten, doet zich echter een kans voor om de problematiek van aantasting van de kern van het recht op toegang tot de rechter door de feitelijke effecten van een griffierechtenstelsel opnieuw te doordenken. De recente HR- en CRvB-jurisprudentie biedt immers een vangnet voor de laagste inkomens, maar ook niet méér dan dat. Deze paragraaf zet een aantal knelpunten die naar voren komen uit het debat over verhoging van griffierechten op een rij, voor zover deze te maken hebben met mogelijke negatieve effecten voor zwakkere groepen. Een te eenzijdige focus op hardheidclausules of vrijstellingscriteria kan het gegeven dat ook onder groepen bedrijven of burgers die de voorgeschreven griffierechten wel kunnen betalen, onrechtvaardige of onwenselijke effecten kunnen optreden, verdoezelen.<sup>43</sup>

Samengevat verhoogt het wetsvoorstel aanpassing griffierechten de griffierechten voor civiele en bestuurszaken op gedifferentieerde wijze. Gekozen is voor een forse verhoging van de tarieven in hoger beroep tegenover een meer beperkte verhoging

---

43. Hoe is bijvoorbeeld de verhouding tussen de financiële bijdrage aan de rechtspraak door grote bedrijven (die ook tonnen uitgeven aan arbitrage) en door kleine bedrijven en individuen? En valt iets zinnigs te zeggen over de indirecte effecten van verhoging van griffierechten op, bijvoorbeeld, de mate van eigenrichting in de samenleving?

van de tarieven voor de rechtspraak in eerste aanleg. Er wordt ook onderscheid gemaakt tussen rechtspersonen, natuurlijke personen en overheden, waarbij opvalt dat de griffierechten voor die laatste categorie nauwelijks stijgen.

Allereerst: ook onder rechtspersonen bestaan zwakkere broeders. Binnen het bestuursrecht speelt dit probleem minder omdat de griffierechten in algemene termen lager zijn en blijven, maar voor handelszaken zou wel eens een heel ander speelveld kunnen ontstaan. Het midden- en kleinbedrijf wordt in civiele zaken fors geraakt door de verhoging. Voor een kleine vordering op een debiteur is men nu een dikke 600 euro verschuldigd, maar straks meer dan 1300 euro en dat is nog slechts in eerste aanleg. Het wetgevingsadvies van de Raad voor de rechtspraak spreekt van 8000 rechtszaken per jaar minder als gevolg van de verhoging van de griffierechten. Dat zit hem met name in '[h]et aantal handelszaken (aansprakelijkheden, contractbreuk, geldvorderingen, verzekeringskwesties) in hoger beroep [dat] naar verwachting af[neemt] met 14 procent. Dit is van een zodanige omvang dat men zich de vraag kan stellen of de toegang tot de rechter hierdoor niet te zeer beperkt wordt.'<sup>44</sup>

Ten tweede is een belangrijk verschil met het oude wetsvoorstel kostendekkende griffierechten dat daar, ter compensatie van de extreme verhoging, niet alleen rekening werd gehouden met on- en minvermogens maar ook met de 'middeninkomens'. Deze zullen geen aparte categorie vormen in het nu voorgestelde griffierechtenstelsel. Zij betalen steeds het tarief dat natuurlijke personen verschuldigd zijn. In antwoord op vragen vanuit de ChristenUnie-fractie over de te verwachten uitval van zaken, alleen vanwege de te hoge financiële drempel, geeft de minister aan dat een inschatting kan worden gemaakt (en is gemaakt) van het aantal zaken dat niet meer aan de rechter zal worden voorgelegd, maar dat 'niet concreet [kan] worden aangegeven welke afweging bij de rechtzoekende de doorslag geeft om een zaak niet aan de rechter voor te leggen.' Dat is ongetwijfeld op zichzelf juist, maar we kunnen tegelijkertijd niet om het feit heen dat ook personen met een middeninkomen die een zaak om een algemeen (al dan niet gekoppeld aan een persoonlijk) belang voor de rechter willen laten komen, dit minder snel zullen doen. Binnen en buiten de bestuursrechtcontext moet rekening gehouden worden met een remmende werking op de rechtsontwikkeling. In het Verenigd Koninkrijk is, niet in een griffierechtencontext maar in een rechtsbijstandscontext, een interessante zaak gewezen over het '*chilling effect*' dat de weigering van overheidswege om zaken te subsidiëren totdat deze ontvankelijk waren verklaard door de rechter heeft op '*justice*'.<sup>45</sup> Of hiermee vooral individuele gerechtigheid wordt bedoeld of dat de Engelse rechter ook de rechtsontwikkeling voor ogen heeft, wordt niet meteen duidelijk uit de zaak, maar

44. Raad voor de rechtspraak wetgevingsadvies.

45. 'Rechtvaardigheid' is niet een term die de Nederlandse rechter heel snel in de mond zal nemen, maar de Engelse rechter heeft er blijkbaar geen moeite mee. High Court of Justice (Verenigd Koninkrijk) 3 maart 2015, *Ben Hoare Bell Solicitors & Ors, R (On the Application Of) v. The Lord Chancellor* [2015] EWHC 523.

strijd met het doel van de wetgever om alleen nog maar 'verdienselijke' zaken voor de rechter te krijgen, speelde in ieder geval een belangrijker rol.

Een ander verschil tussen de twee wetsvoorstellen is overigens dat in het meest recente voorstel de maatregel om het bestuursorgaan griffierecht te laten betalen waarvan de hoogte gerelateerd is aan de uitkomst van de procedure, is verdwenen. De minister geeft aan uiteindelijk 'het huidige tariefmodel' niet te willen wijzigen en te menen dat tegenover 'een beperkte opbrengst [...] bovendien het nadeel van een complexere toepassingspraktijk (uitvoeringsvragen) [staat].' Saillant gegeven in dit verband uit de nota naar aanleiding van het verslag is dat de leden van de SP-fractie vragen of het klopt dat 60% van de rechtszaken een zaak tegen de overheid is en of dit dan juist niet zou moeten betekenen dat de overheid zelf meer zal moeten bijdragen aan de rechtspraak dan dat ze nu doet en zo nee, waarom niet. De minister antwoordt dat van alle rechtszaken slechts 8% bestuursrechtelijk van aard is en dat in een klein deel daarvan het bestuursorgaan appellant is. Verder geeft hij aan dat slechts een klein deel van de civiele zaken, zaken tegen de overheid zijn: '[e]xacte cijfers zijn niet beschikbaar, maar ik schat dat maximaal 9% van de rechtszaken een zaak tegen de overheid is.'<sup>46</sup> Dat het wellicht om een beperkt aantal zaken gaat en hij nogal eens als 'restrechter' wordt aangeduid, neemt niet weg dat de rol van de civiele rechter ook binnen het bestuursrecht een belangrijke is. Als straks echt grote verschillen ontstaan tussen griffierechten in bestuurs- en in civiele zaken zou dat op termijn misschien gevolgen kunnen of moeten hebben voor de afbakening van de rechtsmacht tussen de gewone rechter en de bestuursrechter.

Ten derde kan de keuze voor het relatief laagdrempelig houden van de rechtspraak in eerste aanleg ten koste van de toegang tot het hoger beroep gezien worden als een mogelijke weeffout in het voorgestelde systeem. Met name de Raad voor de rechtspraak vraagt veel aandacht voor de relatief grote stijging van de griffierechten voor zaken in hoger beroep, waarbij ook nog eens '[g]ewezen wordt op het feit [dat] de drastische verhoging van de tarieven in hoger beroep doorwerkt in de proceskostenveroordelingen, en op die manier dubbel zo zwaar weegt voor de verliezende partij [...] Het is derhalve niet alleen een drempel voor wie wil eisen, maar ook voor degene die zich wil verdedigen.'<sup>47</sup> Specifiek over het bestuursrecht schrijft de Raad overigens: 'Er zijn redenen om aan te nemen dat de uitval van zaken bij Bestuur vooral de lichtere zaken zal treffen (bijv. de lokale belastingen). Het is niet moeilijk voor te stellen dat een burger tegen een parkeerboete van € 50 niet in beroep zal gaan als het griffierecht € 77 bedraagt. Uitval van de lichtere zaken verandert de zgn. assortimentsmix. Dit kan weer leiden tot vaststelling van een hogere prijs in 2014.'<sup>48</sup> Voor bestuurszaken in hoger beroep verwacht de Raad overigens een daling van vijf procent en voor bestuurszaken in eerste aanleg een daling van vier

46. *Kamerstukken II 2013/14, 33757, 6 (NV II)*.

47. Raad voor de rechtspraak brief aan Tweede Kamer.

48. Raad voor de rechtspraak wetgevingsadvies.

procent. Overigens voorspelt Marseille, nog wel refererend aan de drastische variant van de kostendekkende griffierechten, dat 'het effect van de griffierechtverhoging averechts is' als de wetgever wil bereiken dat 'van de diensten van de bestuursrechter zo weinig mogelijk gebruik hoeft te worden gemaakt.'<sup>49</sup> Dit heeft te maken met de belangrijke functie die een laagdrempelige toegang tot de rechter heeft juist in processen van alternatieve geschillenbeslechting tussen burger en bestuur:

[D]e wetenschap bij partijen die in een geschil zijn verwickeld dat, mochten ze er niet uitkomen, de gang naar de rechter een reële optie is [...] biedt een goede uitgangspositie hun geschil zonder tussenkomst van de rechter op te lossen. Wordt de rechtspraak minder toegankelijk, dan kan dat gevolgen hebben voor de mogelijkheid geschillen buiten de rechter om op te lossen. Voorzorg voor de rechter door de wetgever is prima, maar liever niet op deze manier.<sup>50</sup>

De gedachte dat burgers en bedrijven alternatieve geschillenbeslechting wel moeten kunnen 'aandurven', is een interessante die in het huidige debat niet voldoende uit de verf komt. Al met al lijkt het gesleutel aan de griffierechten niet tot een adequaat en afgewogen systeem te gaan leiden.

## 6 VOORSTELLEN VOOR EEN ANDERE BENADERING

Hoe dan wel? Eén manier om naar de kwestie van griffierechten te kijken is het te beschouwen als reguleringsvraagstuk. In dit perspectief zijn maatregelen (of die nu uit juridische regels bestaan of niet) altijd bedoeld om gedrag te sturen. Het zou in dit geval dan gaan om het 'procedeergedrag' van burgers en bedrijven. Dit gedrag wordt uiteraard al 'gereguleerd' door allerlei regels rond toegang tot de rechter, zoals rond *locus standi* en, in de specifieke context van het Nederlandse bestuursrecht, het belanghebbendebegrip en de toegang tot de rechtsbijstand. Aan de discussie over griffierechten lijkt in de huidige discussie, behalve het op orde krijgen van de staatshuishouding, vooral het rechtseconomische uitgangspunt ten grondslag te liggen dat financiële prikkels nodig zijn om de 'markt' van rechtspleging efficiënt of effectief te laten werken.<sup>51</sup> Echte efficiëntie houdt echter in dat de totale maatschappelijke baten (dus positieve *spill-over* effecten van een ruime toegang tot de rechter) groter zijn dan de kosten (dus ook eventuele negatieve

49. A.T. Marseille, *Voor- en nazorg door de bestuursrechter* (oratie Tilburg), Tilburg: Tilburg University 2012, p. 44. De impressie van een mogelijk averechts effect van griffierechtenverhoging wordt bevestigd in het onderzoek van Van Tulder.

50. A.T. Marseille, *Voor- en nazorg door de bestuursrechter* (oratie Tilburg), Tilburg: Tilburg University 2012.

51. *Kamerstukken II* 2013/14, 33757, 6, (NV II). Waar de minister oorspronkelijk nog verwees naar de eigen verantwoordelijkheid van de rechtzoekende en wees op de kansen voor de rechtspraak, wordt de verhoging van de griffierechten nu veel meer ingestoken als een bezuinigingsoperatie.

effecten rond bijvoorbeeld meer eigenrichting). Voor de Nederlandse context heeft Frank van Tulder, werkzaam bij de Raad voor de rechtspraak onderzoek gedaan naar het totale maatschappelijke kostenplaatje.<sup>52</sup> Zijn model neemt wel zaken als te verwachten contractbreuken en schades mee, maar uiteraard geen zeer moeilijk te kwantificeren kosten rond verruwing van het sociale en economische verkeer. Zijn conclusie is dat met name de kosten van verloren transacties pleiten tegen hogere griffierechten. Internationaal is maar weinig rechtseconomisch onderzoek gedaan naar de kosten van rechtspraak.<sup>53</sup> Daar komt bij dat het kostenbatenplaatje voor de bestuursrechtspraak natuurlijk heel anders in elkaar zit dan het model van Van Tulder. Daarin zouden namelijk de maatschappelijke kosten van een teruggang in vertrouwen in een minder getoetst bestuur ook verdisconteerd moeten zijn, evenals de effecten op de verhouding bestuursorgaan-burger in de voorfase.

Daadwerkelijke effectiviteit houdt daarnaast in dat het totale reguleringscomplex (dus juridische maatregelen + prijsprikkels) aan het doel beantwoordt, waarbij het doel niet slechts kale 'efficiëntie' kan zijn, maar gezocht moet worden in rechtsstatelijke waarden. Vanuit een rechtsbeschermingsperspectief is duidelijk geworden dat Nederland, met de uitweg die de rechter biedt aan rechtzoekenden met zeer lage inkomens, lijkt te voldoen aan de minimale constitutionele randvoorwaarden. Wanneer we echter artikel 6 EVRM en artikel 47 EU-Handvest niet alleen strikt juridisch als minimumnorm opvatten, maar ook als uitingen van achterliggende waarden die het stelsel een doel meegeven, mag van de wetgever wel meer verwacht worden. Tel daarbij op de mogelijkheid dat het EU-recht toch wel eens een bescherming zou kunnen eisen die niet alleen op de minst draagkrachtigen ziet en alternatieven voor de huidige voorgestelde benadering zijn hard nodig. Hieronder wordt een aantal suggesties gedaan waarbij zoveel mogelijk aansluiting bij initiatieven om de (bestuursrechtelijke) rechtspleging te verbeteren leidend is.

Aansluitend bij het door Marseille gesignaleerde punt dat een laagdrempelige toegang tot de bestuursrechter een positieve rol zou kunnen spelen bij het vinden van een oplossing buiten de rechter om en zijn pleidooi voor maatwerk,<sup>54</sup> zou een 'pay-as-you-go' benadering een interessant alternatief kunnen zijn. Dit betekent dat voor elke afzonderlijke 'dienst' waar de rechtzoekende gebruik van maakt, afzonderlijk (en beperkt) griffierecht wordt geheven. Schotland heeft bijvoorbeeld

52. F. van Tulder, 'In de schaduw van de rechter. Individuele en maatschappelijke kosten en baten van de juridische infrastructuur', Research Memorandum, Raad voor de rechtspraak, 1 april 2014.

53. W.M. Landes, 'An Economic Analysis of the Courts', *Journal of Law and Economics* 1971/14, p. 61-107; R.A. Posner, 'An Economic Approach to Legal Procedure and Judicial Administration', *Journal of Legal Studies* 1973/2, p. 399-458.

54. A.T. Marseille, *Voor- en nazorg door de bestuursrechter* (oratie Tilburg), Tilburg: Tilburg University 2012.

zo'n systeem.<sup>55</sup> Het nadeel van zo'n systeem is dat de hoge mate van differentiatie ook weer transactiekosten met zich meebrengt. Toch zou het 'pay-as-you-go'-systeem juist in combinatie met de Nieuwe Zaaksbehandeling belangrijke voordelen kunnen bieden. Stimuleren dat de belanghebbende mee gaat in het ter zitting op een creatieve en interactieve wijze tot een definitieve oplossing van het geschil komen, gaat goed samen met een meer gedifferentieerd griffierechtenrisico. Het bieden van meer 'maatwerk' blijft dan mogelijk en zou – gezien de bijzondere rol van de bestuursrechtspraak als waarborg in de democratische rechtsstaat – aan lage maximumtarieven gebonden moeten zijn.

Verder is in dit verband het amendement Recourt interessant, waarin wordt voorgesteld dat griffierechten worden teruggegeven wanneer de zaak voortijdig wordt beëindigd door intrekking of vanwege een schikking.<sup>56</sup> Weliswaar is het meeste werk bij de rechtbank al verricht als op het laatste moment een bewerkelijk beroep wordt ingetrokken, maar er hangt nu eenmaal een prijskaartje aan het stimuleren van geschillenbeslechting buiten de rechter om. Een alternatief zou kunnen zijn om in zo'n geval de helft van het griffierecht terug te storten. De minister heeft aangegeven geen voorstander te zijn van het amendement Recourt, onder andere wegens de tijd en het geld dat het kost om deze 'systeemwijziging' door te voeren. Ook al vanwege tijdsgebrek kan de minister naar eigen zeggen de '(financiële) impact van een dergelijk systeemwijziging – zoals gedragseffecten, aanzuigende werking – [niet] in kaart [...] brengen'.<sup>57</sup>

Ten slotte wordt de optie om via griffierechten ook bestuursorganen bepaalde financiële prikkels mee te geven in het huidige debat door de minister wel erg gemakkelijk van tafel geveegd. Uiteraard is het niet in het belang van de rechtsontwikkeling als bestuursorganen hun proceskeuzes in te sterke mate op financiële overwegingen zouden baseren, maar de vraag rijst wel of prikkels niet in ieder geval aanvullend kunnen werken naast een juridisch instrument, zoals een 'Wet bevordering van mediation in het bestuursrecht'.<sup>58</sup>

55. M. Faure & R. Moerland, *Griffierechten. Een vergelijkende beschrijving van griffierechten- en vergelijkbare stelsels in een aantal landen van de Europese Unie* (rapport in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie), Eindrapport Februari 2006, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30300-VI-151-b1.pdf>, p. 7.

56. *Kamerstukken II* 2013/14, 33071, 9.

57. *Kamerstukken II* 2013/14, 33757, 6, (NV II).

58. *Kamerstukken II* 2012/13, 33727, 2 en 3.

## 7 CONCLUSIE

'[G]riffierechten horen een instrument te zijn om partijen prikkels te geven om op een efficiënte manier te procederen. Nederland is het enige sukkelige land dat griffierechten niet op die manier gebruikt.'<sup>59</sup>

Uit bovenstaand overzicht van de recente jurisprudentie en de stand van zaken rond het Wetsvoorstel aanpassing griffierechten, waarbij wij de nadruk hebben gelegd op zwakke groepen en het bestuursrecht, blijkt wel dat de regering wel degelijk probeert om met griffierechten te reguleren. Om dit echter zodanig te doen dat onwenselijke neveneffecten, zoals een *'chilling effect'* op alternatieve geschilbeslechting uitblijven, is nog niet eenvoudig. Het gaat er hierbij niet zozeer om dat '[h]et verhogen van griffierecht [...] immers alleen degenen [treft] die weinig andere keuze hebben dan de gang naar de rechter te maken',<sup>60</sup> maar dat het belangrijk kan zijn voor de rechtsontwikkeling dat degenen die wel een keuze hebben soms tóch naar de rechter stappen. Ook blijkt uit het fundamentele rechtenkader dat er steeds voldoende ruimte moet zijn voor een evenredigheidstoets in een individueel geval; het is de vraag of het nieuwe wettelijke kader daar niet meer handvatten voor zou moeten bieden en of de rechter ook niet wat verder zou moeten gaan dan het creëren van een vangnet voor de allerlaagste inkomens. Daar staat tegenover dat het idee dat griffierechten een dermate stevig effect kunnen hebben op de vrijheden van burgers dat deze financiële kwestie een rechtsstatelijke wordt, nu stevig verankerd is.

Een dergelijk effect zou nog eens versterkt kunnen worden wanneer bij de voorgenomen codificatie van het recht op een eerlijk proces in de Grondwet, ook aandacht zou worden besteed aan de financiële drempels, waaronder griffierechten. Leidend zou daarbij de vraag moeten zijn welke drempels wij in Nederland los van de minimale EVRM-waarborgen, op basis waarvan hardheidsclausules voor lage inkomens vaak voldoende zijn, toelaatbaar achten. Een signaal van de grondwetgever op dat punt zou zowel sturend als waarborgend kunnen werken. Het is te hopen dat het voorstel tot wijziging van de Grondwet in het afscheidsjaar van Boudewijn de Waard als hoogleraar inderdaad bij de Tweede Kamer wordt ingediend na de consultatie die eind 2014 is afgerond en dat er in de toelichting daarbij ook aandacht wordt besteed aan financiële drempels als griffierechten. Dat zou verder bijdragen aan het zo verdiende Waardige afscheid van Boudewijn die een belangrijk deel van zijn wetenschappelijke carrière heeft gewijd aan het bestuursprocesrecht en in het kader daarvan aan vragen over een eerlijk proces en toegang tot de rechter.

59. F.J. Fernhout, 'Verhoging griffierechten: slecht denkwerk, slechte wetgeving', *TvPP* 2012/1.

60. Raad voor de rechtspraak, brief aan Tweede Kamer.

# BEHOORLIJK BESTUURSPROCESRECHT

*Opstellen aangeboden aan prof. mr. B.W.N. de Waard over  
grondslagen, beginselen en vernieuwingen van het bestuursprocesrecht*

REDACTIE:

A.T. MARSEILLE

A.C.M. MEUWESE

F.C.M.A. MICHIELS

J.C.A. DE POORTER

Boom Juridische uitgevers  
Den Haag  
2015