

Vergaderjaar 2011–2012

**33 071**

## **Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Wet griffierechten burgerlijke zaken en enige andere wetten in verband met de verhoging van griffierechten**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **ALGEMEEN**

##### **1. Inleiding**

In de financiële bijlage bij het Regeerakkoord is opgenomen dat de rechtspraak per 2013 zal worden bekostigd door degenen die daar gebruik van maken (Kamerstukken II 2010/11, 32 417, nr. 15, p. 45 punt 7 en p. 47). De rechtspraak voor civiele zaken en bestuurszaken zal dan niet meer grotendeels uit de algemene middelen worden bekostigd. Dit voorstel komt voort uit de brede heroverwegingen die onder het vorige kabinet zijn opgesteld (zie rapport *Brede heroverwegingen*, april 2010, deel 15, pag. 32). Daarin is vastgesteld dat deze maatregel resulteert in een nettobesparing van € 240 miljoen op jaarbasis. Dit wetsvoorstel strekt tot uitvoering van dit voorstel en verhoogt daartoe de griffierechten. Van oudsher betalen rechtzoekenden een deel van de kosten van een gerechtelijke procedure door middel van griffierecht, het andere deel wordt betaald door alle belastingbetalers. Het uitgangspunt van gezamenlijke bekostiging van de rechtspraak blijft in stand, maar in de verhouding tussen de bijdrage uit de algemene middelen en de bijdrage van hen die ervan gebruik maken, wordt verandering gebracht. Het systeem van griffierechten wordt zo vormgegeven dat personen met lage inkomens compensatie krijgen en dat onaanvaardbaar hoge griffierechten worden voorkomen. Daardoor wordt het grondwettelijk en verdragsrechtelijk gegarandeerde recht op toegang tot de rechter gerespecteerd. Niet alleen on- en minvermogenden worden gedeeltelijk gecompenseerd voor gevolgen van de hogere griffierechten, maar ook degenen met een middeninkomen krijgen compensatie. Dat leidt ertoe dat ca. 60% van de bevolking voor een gereduceerd tarief in aanmerking komt. In het huidige stelsel is dat ruim 40% van de bevolking.

Er zijn twee redenen voor de verhoging van griffierechten. De eerste reden is de eigen verantwoordelijkheid van de rechtzoekende. Het gebruik van rechtspraak is, zo blijkt uit het rapport *Geschilbeslechtingdelta* (Velthoven, B.C.J. van, Klein Haarhuis, C.M., *Geschilbeslechtingdelta 2009. Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*, Den Haag, Boom juridische uitgevers/WODC, 2010), verre van

evenredig over alle Nederlanders verspreid. In de praktijk leggen vooral burgers met de hoogste en de laagste inkomens geschillen voor aan de rechter. Van de geschillen die burgers hebben, wordt volgens dat rapport slechts 5% uiteindelijk voorgelegd aan de rechter. Het kabinet vindt het gerechtvaardigd dat gebruikers van de rechtspraak in die 5% van de civiele en bestuursrechtelijke geschillen – behoudens uitzonderingen – een hogere bijdrage leveren in de kosten van deze procedures. In veel van de gevallen waarin de wetgever heeft bepaald dat de burger voor het wijzigen van een rechtsverhouding is aangewezen op een gerechtelijke procedure, wordt een gematigd tarief in rekening gebracht. Daarnaast zijn er situaties waarin burgers de keuze wordt gelaten het oordeel van de rechter te vragen. Langs de weg van een proceskostenveroordeling kan degene die ten onrechte door een ander in een procedure is betrokken, dan wel terecht een ander via de rechter op zijn gedrag heeft aangesproken, zijn kosten in beginsel vergoed krijgen.

Het beginsel dat de gebruiker een grotere bijdrage betaalt, wordt door het kabinet overigens alleen nagestreefd voor gebieden waar van oudsher griffierechten gelden en waarop burgers en bedrijven nu dus ook al een financiële afweging moeten maken om al dan niet te procederen. In die zaken is ook nu al geen sprake van een volledig ongehinderde of onbelemmerde toegang tot de rechter. Er wordt op het bestaande griffierechtenstelsel voortgebouwd met hogere tarieven. De financiering van de rechtspraak op het terrein van het strafrecht blijft volledig uit de algemene middelen plaatsvinden. Dat geldt ook voor diverse jeugdzaken (o.a. ondertoezichtstellingen en aanverwante jeugdbeschermingsmaatregelen), bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen, eigen aanvragen van faillissement en van schuldsanering en zaken over asiel en vreemdelingenbewaring.

De tweede reden voor verhoging van griffierechten is dat deze noodzakelijk zijn in het kader van het streven van dit kabinet om de overheidsfinanciën op orde te brengen. Het aantal gerechtelijke procedures is de laatste jaren substantieel gestegen. Trendmatig stijgt het aantal zaken door toenemende complexiteit van regelgeving en door verandering van de maatschappelijke verhoudingen. Het aantal civiele zaken stijgt daarbij o.a. door productinnovatie in de financiële sector, agressievere verkoopmethoden in diverse branches en de emancipatie van burgers. De economische crisis heeft, bovenop die trend, geleid tot meer ontslagzaken, faillissementen en incasso's.

Naast de volumestijging staan hogere eisen die vanuit het perspectief van de burger en ondernemingen aan de kwaliteit en aan de doorlooptijd van uitspraken worden gesteld. Van de rechter wordt verwacht dat hij specialistische kennis bezit van deelgebieden, dat hij rechtsgebiedoverstijgende kennis heeft en kennis van het Europees recht, dat kennis van empirische wetenschappen via erkende deskundigen wordt verkregen, dat hij beschikt over contextgebonden kennis, dat hij regie voert, goed communiceert, doelmatig is, het onderliggende geschil oplost, snel werkt, dat uitspraken aansluiten bij behoeften en problemen in de samenleving en op die manier effectief zijn. Bovendien krijgen uitspraken van rechters steeds meer aandacht in de media.

Stijgend volume in combinatie met hogere eisen aan kwaliteit en tempo leggen een grote, ook financiële, druk op het stelsel. Extra financiële middelen zijn echter niet beschikbaar. Integendeel, er zijn ombuigingen nodig. Om die druk weg te nemen en de gewenste ombuigingen te bereiken, wordt nu ingezet op het verhogen van de griffierechten. Zou het kabinet niet overgaan tot dergelijke maatregelen, dan zou de kwaliteit versralen en zouden de werkvoorraden en doorlooptijden oplopen. Dergelijke gevolgen zijn onverantwoord. Het is van groot maatschappelijk en economisch belang dat de rechtspraak kwalitatief hoogwaardig is en dat er binnen redelijke termijn recht wordt gesproken. Alleen op die manier kan de rechtspraak zijn essentiële, in de Grondwet verankerde,

maatschappelijke functie ten dienste van de rechtsgemeenschap als geheel blijven vervullen. De verantwoordelijkheid die de overheid heeft voor het bewaken van de kwaliteit en de toegankelijkheid van het rechtsbestel – die dit kabinet uiteraard ten volle aanvaardt – brengt om die reden met zich mee dat wordt gekozen voor een systeem waarin door hogere griffierechten gebruikers een grotere bijdrage betalen aan de kosten van de civielrechtelijke en bestuursrechtelijke procedures. Parallel aan dit wetsvoorstel komt het kabinet met een innovatieagenda om geschillen effectiever, eenvoudiger, sneller en goedkoper tot een oplossing te brengen. Hogere griffierechten geven een prikkel tot innovatie van juridische procedures, niet alleen omdat het beleidsmatig uitdaagt hogere kosten zoveel mogelijk te reduceren, maar ook omdat rechtzoekenden hogere eisen aan de kwaliteit van procedures zullen stellen als zij hogere griffierechten moeten betalen. Het kabinet kan deze doelstelling alleen realiseren als de Rechtspraak, maar ook de advocatuur en gerechtsdeurwaarders, daaraan hun bijdrage leveren. Het gaat bij de innovatieagenda niet alleen om de toegang tot de rechter. Het gaat óók nadrukkelijk om toegang tot de oplossing van een geschil. De burger heeft immers geen behoefte aan een juridische procedure, maar aan de oplossing van zijn probleem. Om die reden zullen ook andere belanghebbende organisaties worden betrokken bij het opstellen en uitvoeren van die agenda. Om tot een effectievere geschilbeslechting te komen worden voorstellen ontwikkeld om in het rechtsbestel meer gebruik te maken van digitale middelen en worden procedures zo ingericht, dat zaken zo efficiënt mogelijk worden afgedaan. In deze innovatieagenda passen bijvoorbeeld de invoering van de mogelijkheid tot het stellen van prejudiciële vragen aan de Hoge Raad in civiele zaken (Kamerstukken II 2010/11, 32 612, nr. 1–3) en de mogelijkheid tot het houden van een preprocesuele comparitie die op dit moment op mijn departement wordt voorbereid, om in massazaken de onderhandelingen gemakkelijker op gang te brengen.

#### *Grondslagen voor aanpassing van het stelsel*

In grote lijnen zijn er twee algemene grondslagen te onderscheiden voor het financieren van de rechtspraak: reallocatie van middelen door de rechtspraak hoofdzakelijk te financieren uit de algemene middelen die uit belastingheffing zijn verkregen, of volledige kostendekkendheid door de rechtspraak uitsluitend te laten betalen door degenen die er gebruik van maken. De huidige financiering van de rechtspraak is een combinatie van beide grondslagen. De griffierechten die worden geheven zijn een bijdrage van de procespartijen in de kosten van de rechtspraak. Die bijdrage wordt in dit wetsvoorstel verhoogd. Het uitgangspunt blijft intact dat de bekostiging van de rechtspraak bestaat uit een combinatie van algemene middelen die zijn verkregen uit belastingheffing en van opbrengsten verkregen uit griffierechten.

Bij de voorbereidingen van het wetsvoorstel werd, in navolging van de brede heroverwegingen, uitgegaan van invoering van een stelsel van kostendekkende griffierechten. Uit een artikel in het Nederlands Juristenblad (afl. 39, 12 november 2010, p. 2528–2536) bleek dat kostendekkendheid per zaak of zaakscategorie onaanvaardbaar hoge tarieven in bepaalde categorieën (familie, bestuur, hoger beroep) zou opleveren. Daarom werd gestreefd naar kostendekkendheid op systeemniveau, waarmee werd bedoeld dat voor het totaal van de zaken waarin griffierechten worden geheven het totaal van de kosten door de totale inkomsten terzake van griffierechten zouden worden gedekt. Kortweg werd dat aangeduid als «kostendekkende griffierechten». Het gebruik van de term «kostendekkende griffierechten» blijkt echter voortdurend tot het misverstand aanleiding te geven dat na invoering van het wetsvoorstel niet langer een bijdrage uit de algemene middelen ter beschikking zal

worden gesteld voor de rechtspraak. Zoals in het bovenstaande uiteengezet, zal echter ook dan een substantieel gedeelte van de kosten van de rechtspraak uit de algemene middelen worden bekostigd. De term «kostendekkende griffierechten» wordt in het vervolg dan ook vermeden om dit misverstand niet te voeden.

Aan de gang naar de rechter gaat doorgaans een belangenafweging vooraf. Bagatelzaken horen niet bij de rechter thuis, zodat het zinvol is de rechtzoekende een afweging te laten maken tussen de kosten die een gerechtelijke procedure met zich brengt en de belangen die ermee gemoeid zijn. Iedere vorm van griffierechtenheffing leidt daardoor tot vraaguitval. Uit het voornoemde rapport *Geschilbeslechtingdelta* blijkt dat maar een klein deel van de geschillen bij de rechter terecht komt. Van de burgers die een (potentieel) juridisch probleem hebben gehad, heeft 6% geen actie ondernomen om het probleem op te lossen, 42% heeft het probleem zelf aangepakt zonder hulp van deskundigen en 52% heeft één of meer hulpverleners ingeschakeld. Bij ongeveer de helft van die hulpverleners gaat het om juridische dienstverleners (rechtsbijstandverkeeraar, advocaat, juridisch loket, rechtswinkel, vakbond, sociaal raadslieden, rechtskundig adviesbureau, notaris, deurwaarder). Slechts 5% van al deze burgers gaat uiteindelijk toch naar de rechter om het juridische geschil te beslechten. Uit het onderzoek naar geschilbeslechting in het midden- en kleinbedrijf (M.T. Croes en G.C. Maas, *Geschilbeslechtingdelta midden- en kleinbedrijf. Over het optreden en afhandelen van (potentieel) juridische problemen in het midden- en kleinbedrijf*, WODC 2009) blijkt, dat ook daar in de meeste gevallen een oplossing wordt gevonden buiten de rechter om. Ook hier ligt het percentage geschillen dat voor de rechter komt rond de 5%. Het voorafgaande betekent echter niet dat gezegd zou kunnen worden dat er een vraaguitval is van 95%. Het betekent wel dat burgers en ondernemingen doorgaans eerst zelf trachten tot een oplossing te komen. Slechts bij 5% van de geschillen besluiten ze naar de rechter te gaan, waarbij ze alle omstandigheden betrekken. De hoogte van de griffierechten is er één van. Het kabinet wil burgers en ondernemingen stimuleren om steeds de afweging te maken of de inzet van de rechter voor hun specifieke geschil de beste geschiloplossing is, of dat alternatieven in de vorm van mediation, arbitrage of bindend advies voor hun geval een meer geëigende geschiloplossing bieden.

Door de wijze waarop in dit wetsvoorstel de lasten zijn verdeeld over de rechtzoekenden, is in alle procedures een griffierecht tot stand gebracht dat de toegang tot het recht niet in zijn kern aantast. Dit wetsvoorstel past bij de visie en kernboodschap van dit kabinet: vrijheid en verantwoordelijkheid en een kleinere overheid. Uitgangspunt is dat de burger en de onderneming zelf de verantwoordelijkheid dragen voor een juridische procedure, waaronder de kosten. De verantwoordelijkheid van de overheid is het bewaken van de kwaliteit van het rechtsbestel en het garanderen van de toegankelijkheid als bedoeld in artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en artikel 47 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. Als (potentiële) procespartij heeft de overheid, net als burgers en ondernemingen, de verantwoordelijkheid om te pogen geschillen te voorkomen en als deze er toch zijn, ze op te lossen zonder dat de rechter hieraan te pas komt, bijvoorbeeld door een proactieve houding bij klachten van burgers en ondernemingen en door inzet van mediationvaardigheden.

Een verhoging van griffierechten betekent niet per definitie dat de toegang tot de rechter illusoir wordt. Dat zou het geval zijn als die kosten zo hoog worden dat deze voor een burger onmogelijk te dragen zijn. In de huidige voorstellen is dat niet het geval.

De stelselwijzigingen die voor civiele zaken zeer recent in de nieuwe Wet griffierechten burgerlijke zaken (Wgbz) zijn ingevoerd, worden door dit wetsvoorstel ongemoeid gelaten. Zo is het systeem van vaste tarieven in alle categorieën zaken gehandhaafd, evenals een vast laag tarief voor on- en minvermogenden en inning van het griffierecht aan het begin van de procedure. Er wordt dus niet gekozen voor herinvoering van een griffierecht als percentage van het financieel belang van de zaak. Herinvoering zou afbreuk doen aan de verworvenheden van de nieuwe Wgbz. De in de Wgbz neergelegde indeling van zaken in enkele categorieën financieel belang van de vordering, waaraan een vast tarief is gekoppeld, blijft eveneens gehandhaafd en wordt zelfs verder uitgewerkt. Daardoor wordt de samenhang tussen het financieel belang van de zaak en het griffierecht tot uitdrukking gebracht. Ook wordt afgezien van de invoering van een «pay as you go»-systeem, waarbij toegang wordt verkregen op basis van een basistarief en «bijbetaling» moet plaatsvinden voor extra proceshandelingen. Een dergelijk systeem is lastiger uitvoerbaar voor de rechtspraak, leidt tot moeilijk inschatbare procesrisico's voor rechtzoekenden, tot geschillen over de wenselijkheid van extra proceshandelingen en tot de mogelijkheid van manipulatie van een procedure door een van de partijen.

Ook bepaalde uitgangspunten uit de oude Wet tarieven burgerlijke zaken die in de Wgbz zijn gehandhaafd, worden in dit wetsvoorstel gerespecteerd. Zo blijft gehandhaafd dat de gedaagde of belanghebbende in kantonzaken geen griffierecht hoeft te betalen. Daarbij zij opgemerkt dat de competentiegrens van de kantonrechter recent is opgehoogd van € 5 000 naar € 25 000 (Stb. 2011, 255). In een ruime categorie zaken zal dus degene die door een ander in rechte wordt betrokken en die zich wil verweren, geen griffierecht hoeven te betalen.

De categorieën burgerlijke zaken en bestuurszaken die reeds uitgezonderd zijn van het betalen van griffierechten blijven eveneens ongewijzigd. Het gaat hier onder andere om jeugdzaken (o.a. ondertoezichtstellingen en aanverwante jeugdbeschermingsmaatregelen), bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen, eigen aanvragen van faillissement en van schuldsanering en zaken over asiel en vreemdelingenbewaring.

De lasten van de invoering van dit wetsvoorstel voor rechtzoekenden en rechtspraak in het civiele recht blijven aldus beperkt, omdat men niet hoeft over te stappen op een compleet nieuw stelsel, zo kort na de introductie van de nieuwe Wgbz. De redenen voor de recente introductie van het nieuwe griffierechtenstelsel in de Wgbz zijn immers nog steeds grotendeels geldig en het stelsel van die wet moet een kans krijgen zich te bewijzen. Er wordt inmiddels ook gewerkt aan een reparatiewet, die is toegezegd aan de Eerste Kamer bij de behandeling van het wetsvoorstel voor de Wgbz en waarin enkele onvolkomenheden worden gerepareerd. De inhoudelijke wijzigingen in dit wetsvoorstel ten opzichte van de huidige regeling zijn bedoeld om de lasten van de verhoging van de griffierechten zo rechtvaardig mogelijk te verdelen. De belangrijkste wijziging in het griffierechtenstelsel van de Wgbz en de Algemene Wet bestuursrecht (Awb) in dit wetsvoorstel is het niet meer systematisch in de tarieven toepassen van het onderscheid tussen natuurlijke personen en rechtspersonen. In het huidige stelsel betalen rechtspersonen hogere griffierechten dan natuurlijke personen. In het kader van het wetsvoorstel voor de Wgbz was dit onderwerp al een aandachtspunt in het parlement (zie o.a. Handelingen EK 28 september 2010, p. 1–11 e.v.). Het bedrijfsleven, met name het midden- en kleinbedrijf, wordt met deze wijziging ontzien. Maar ook natuurlijke personen hebben hier indirect voordeel van: een natuurlijk persoon die betrokken is in een civiele procedure tegen een rechtspersoon en de zaak verliest, moet onder het huidige systeem van de proceskostenveroordeling de hogere griffierechten van de rechtspersoon

vergoeden. Dat geldt ook als deze natuurlijke persoon verstek laat gaan. Met name in de omvangrijke categorie incasso-zaken, waarbij veel burgers zijn betrokken die al in een problematische schuldensituatie verkeren, leidt een dergelijke proceskostenveroordeling tot een stapeling van financiële problemen.

Ook in de Awb wordt er geen onderscheid meer gemaakt tussen natuurlijke personen en rechtspersonen. Het tarief in eerste aanleg bedraagt, afhankelijk van het type besluit waartegen beroep is ingesteld, € 250 of € 400. Voorts kan er afhankelijk van de draagkracht van de indiener van het beroep een lager griffierecht verschuldigd zijn.

Er is één uitzondering opgenomen voor civiele zaken met een financieel belang van tussen de € 5 miljoen en € 50 miljoen en van meer dan € 50 miljoen. Het gaat hier om zaken waarin vrijwel uitsluitend rechtspersonen procederen om grote belangen, waarbij het griffierecht aanzienlijk kon worden verhoogd. Omdat echter niet met zekerheid te voorzien is dat nimmer een burger bij een zaak met een dergelijk financieel belang betrokken zal worden en als eiser of gedaagde dergelijke griffierechten verschuldigd zou kunnen zijn, is uitgesloten dat eiser of verweerder die een natuurlijke persoon is, dit griffierecht van de twee hoogste categorieën moet betalen. In een dergelijk geval is op hem het griffierecht van de categorie financieel belang van € 1 miljoen van toepassing.

Een andere wijziging die ertoe strekt de kosten zo rechtvaardig mogelijk te verdelen, is de invoering van een beperkte differentiatie van zaaks-categorieën. Er zal in het civiele recht onderscheid gemaakt worden tussen familiezaken en handelszaken, waarbij het tarief voor familiezaken wordt gematigd. In het bestuursrecht wordt aangesloten op de bestaande systematiek, waarbij gedifferentieerd wordt naar het soort bestuurszaak: een laag tarief voor zaken op het terrein van o.a. uitkeringen, huurtoeslag en een aantal fiscale wetten en een hoger tarief voor de overige bestuurszaken. Daarnaast wordt een beperkte categorie van specifieke onderwerpen gehandhaafd waarvoor een afwijkend of geen griffierecht wordt geheven, zoals jeugdzaken (o.a. ondertoezichtstellingen en aanverwante jeugdbeschermingsmaatregelen), bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen, de eigen aanvraag van faillissement en van schuldsanering en zaken over asiel en vreemdelingenbewaring. Van verdere differentiatie is afgezien, ter bevordering van de uitvoerbaarheid en ter voorkoming van een complex stelsel dat leidt tot moeilijk uitlegbare verschillen tussen de tarieven.

Voor burgerlijke zaken en bestuurszaken wordt de huidige compensatieregeling voor de groep on- en minvermogenden opgesplitst in twee aparte categorieën: één voor onvermogenden en één voor minvermogenden. Daarnaast wordt een derde categorie voor burgers met een middeninkomen toegevoegd. Het kabinet is zich bewust van de omvang van de voorgestelde verhoging van de griffierechten en beseft dat die niet alleen voor de huidige categorieën on- en minvermogenden, maar ook voor burgers met een inkomen en vermogen vlak daarboven tot problemen kan leiden. Gezien het belang dat dit kabinet hecht aan het beschermen van burgers met een middeninkomen, is er ook in dit wetsvoorstel speciale aandacht voor hen via een extra compensatie voor de 20% van de burgers die boven de categorie on- en minvermogenden zit. Verder wordt in het civiele recht voorgesteld voor de categorie vorderingen of verzoeken van onbepaalde waarde een griffierecht te heffen volgens de tweede categorie financieel belang. Deze categorie is dermate divers en bevat ook dermate gecompliceerde zaken, dat verplaatsing van de eerste staffel in het huidige stelsel naar de tweede staffel leidt tot een betere verdeling van verhoging van de griffierechten.

In het bestuursrecht is de belangrijkste wijziging de invoering van de verplichting voor het bestuursorgaan om na afloop van de procedure bij verlies griffierecht te betalen. Ook deze maatregel strekt tot een eerlijke verdeling van de verhoging van de griffierechten. In eerste aanleg betaalt

het bestuursorgaan achteraf een griffierecht van € 5 000 indien het beroep gegrond was en er geen hoger beroep is ingesteld. In hoger beroep is de hoogte van het griffierecht gekoppeld aan de uitkomst van de procedure. Als het bestuursorgaan in het gelijk is gesteld hoeft het geen griffierecht te betalen, maar als het in het ongelijk is gesteld kost het het bestuursorgaan afhankelijk van de omstandigheden € 12 500 of € 17 500. Ook als de procedure eindigt na cassatie zijn de tarieven afhankelijk van de uitkomst van de procedure. Afhankelijk van hoe de procedure in de eerdere instanties is verlopen bedraagt het griffierecht dat het bestuursorgaan alsdan verschuldigd is: € 12 500, € 25 000 of € 30 000. Als er gedurende de procedure verzoeken om voorlopige voorziening zijn gedaan, kunnen de voornoemde bedragen nog worden verhoogd met de tarieven die gelden voor de fase van de voorlopige voorziening. In het bestuursrecht kan de wederpartij van het bestuursorgaan, anders dan in het civielrecht, niet worden veroordeeld tot betaling van het griffierecht van het bestuursorgaan. Dit zou betekenen dat het bestuursorgaan als verweerder altijd zelf de kosten van het griffierecht zou moeten dragen. Om dit te vermijden is gekozen voor een systematiek waarbij het bestuursorgaan na afloop van de gehele bestuursrechtelijke procedure een griffierecht moet betalen waarvan de hoogte gerelateerd is aan de uitkomst van de procedure. Er wordt dus afgerekend bij de hoogste geadieerde rechter in de procedure. Als het bestuursorgaan volledig in het gelijk is gesteld, hoeft het uiteraard geen bijdrage in de kosten van de rechtspraak te betalen.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en de kritiek die uit de consultatie naar voren kwam, is afgezien van de invoering van griffierecht voor de verweerder in bestuurszaken in hoger beroep indien het bestuursorgaan hoger beroep heeft ingesteld. De toegankelijkheid van de rechtspraak in het bestuursrecht is extra gevoelig gebleken voor verhoging van griffierechten, zoals onder andere blijkt uit de impactanalyse (zie hieronder paragraaf 6). Ik wil gehoor geven aan de kritiek op mijn eerdere voorstellen en daarom heb ik besloten om, naast verlaging van de griffierechten voor bestuursrechtelijke procedures, af te zien van de invoering van griffierecht voor de verweerder in hoger beroep indien het bestuursorgaan hoger beroep heeft ingesteld. De Afdeling herinnert eraan dat het bestuur eenzijdig kan ingrijpen in de rechtspositie van de burger. De overheid heeft er vaak ook een bijzonder belang bij om een principe-uitspraak te krijgen in een zaak die van breder belang kan zijn dan de desbetreffende individuele zaak (bijvoorbeeld in het belastingrecht). Als de overheid een zaak wil uitprocederen tot de hoogste instantie, mag dat niet tot kosten voor de burger of de onderneming leiden.

De Afdeling heeft in haar advies opgemerkt dat rekening moet worden gehouden met de opeenstapeling van griffierechten die op zichzelf geen onevenredige belemmering vormen voor de toegang tot de rechter, maar in combinatie wel. In het wetsvoorstel is hiermee rekening gehouden. De hoogte van de griffierechten in hoger beroep en cassatie voor elke afzonderlijke categorie zaken is afgewogen en staat in een bepaalde verhouding tot het tarief in eerste instantie, zodat ook de weg naar hoger beroep en cassatie niet ontoegankelijk wordt. De griffierechten bij de Hoge Raad zijn zelfs gelijk aan die in hoger beroep, juist met het oog op het rechtsvormend belang van de jurisprudentie van de Hoge Raad. Wanneer voorafgaand aan een procedure al stappen nodig zijn, zoals een voorlopig getuigenverhoor, dan is daarvoor afzonderlijk griffierecht verschuldigd, maar die griffierechten zijn doorgaans niet gekoppeld aan het financieel belang van de zaak, zodat de verhoging van de griffierechten daarmee niet buiten proporties groeit. Daarnaast zijn er wellicht uitzonderlijke, gecompliceerde casus te bedenken, zoals ook opgenomen in enkele reacties in het kader van de consultatie, waarbij bijvoorbeeld gescheiden echtelieden hun ruzies in de rechtszaal voortzetten en daarbij

zaak op zaak stapelen. Maar het stelsel van griffierechten kan niet voorkomen dat dergelijke gevallen zich voordoen en kan daar ook niet altijd rekening mee houden.

Gegeven de financiële taakstelling dat het nieuwe systeem een netto bedrag van € 240 miljoen dient te genereren, zijn voornoemde uitgangspunten uitgewerkt in een aantal concrete rekenregels, die systematisch zijn toegepast. Daar waar van deze rekenregels wordt afgeweken, is dat gedaan omwille van een zo eerlijk mogelijke verdeling van de griffierechten naar draagkracht en naar soort zaak en aard van de procedure, het systeem is immers geen doel op zich. De rekenregels zijn de volgende:

1. er is een minimumtarief van € 125;
2. onvermogenden, minvermogenden en burgers met een middeninkomen worden gecompenseerd en betalen respectievelijk 25, 50 en 75% van het standaardtarief, met een minimum van € 125;
3. het standaardtarief voor familiezaken bedraagt € 500;
4. de grenzen van het financieel belang in handelszaken in kantonzaken bedragen € 500, € 5 000 en € 12 500;
5. grenzen van het financieel belang in handelszaken voor een andere kamer dan kanton van de rechtbank bedragen € 25 000 (de ondergrens van de rechtbankcompetentie), € 100 000, € 350 000, € 1 miljoen, € 5 miljoen, en € 50 miljoen;
6. in bestuursrecht geldt een laag tarief van € 250 voor beroepen tegen besluiten als omschreven in de Regeling verlaagd griffierecht (bijv. sociale zekerheidszaken, huurtoeslag, belastingzaken, etc.) en een tarief van € 400 voor beroepen tegen andere besluiten;
7. het tarief in hoger beroep en cassatie bedraagt 250% van het tarief in de eerste aanleg;
8. de bijzondere categorieën griffierechten voor akten en verklaringen worden gestroomlijnd tot eenvoudige, rekenkundig samenhangende typen;
9. de uitzonderingen op het griffierecht van de huidige Wgbz en Awb blijven gehandhaafd, bijvoorbeeld voor jeugdzaken (ondertoezichtstellingen en aanverwante jeugdbeschermingsmaatregelen), bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen, eigen aanvraag van faillissement en van schuldsanering en zaken over asiel en vreemdelingenbewaring;
10. het bestuursorgaan betaalt na afloop van de procedure griffierecht als het in het ongelijk is gesteld door de bestuursrechter.

Dit leidt tot een transparant, voor de rechtzoekende herkenbaar en juridisch houdbaar systeem, dat ook voor de Rechtspraak relatief eenvoudig uitvoerbaar is en dat de lasten van de invoering van de verhoging van de griffierechten zo rechtvaardig mogelijk verdeelt. De hierboven geschetste uitgangspunten van dit wetsvoorstel zullen hierna nader worden uitgewerkt.

## **2. Toegang tot het recht**

### *2.1. Algemeen*

Naar aanleiding van de consultatie over het conceptwetsvoorstel hebben vele organisaties de vrees geuit dat dit wetsvoorstel ten koste zal gaan van de toegang tot het recht en dat de regering daarmee het belang van de rechtspraak zou miskennen. De regering erkent juist ten volle dat de rechtspraak een van de constitutionele waarden van de democratie is en zij hecht eraan het belang ervan uiteen te zetten. De rechtspraak draagt bij aan de instandhouding van de rechtsstaat en het vertrouwen van de burger in het recht. Zij dient een breder belang dan het geven van een beslissing in een individuele zaak. De «schaduwwerking van het recht» is veel ruimer. Rechtspraak geeft richting aan de wijze waarop burgers, bedrijven en overheid met elkaar moeten omgaan, zij biedt gedrags-



normen voor het maatschappelijk en economisch verkeer. Maar ook ten algemene wordt door de rechtspraak het objectieve recht verduidelijkt, gepreciseerd en zelfs gecorrigeerd. Bovendien loopt wetgeving vaak achter op de ontwikkelingen. De rechtspraak kan alerter inspelen op veranderende maatschappelijke omstandigheden en kan ook oplossingen bieden voor urgente kwesties en kan daardoor ook een aanzet geven voor ontwikkeling van nieuwe wetgeving.

De wetgever rekent bij het opstellen van algemene regels ook op nadere rechtsvorming door de rechter. In de consultatie over het conceptwetsvoorstel is met name door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State naar voren gebracht dat de overheid op die manier ook zelf gebruik maakt van de rechtspraak. Dat partijen er niet uitkomen en naar de rechter moeten, kan volgens de Afdeling het gevolg zijn van de omstandigheid dat de wetgever bepaalde kwesties ter beslissing en interpretatie aan de (bestuurs)rechter overlaat.

De «schaduwwerking van het recht» bevordert ook de bereidheid van partijen om zelf tot een oplossing te komen, in de wetenschap dat zij uiteindelijk altijd naar de rechter kunnen gaan om hun probleem voor te leggen. De beleidsambitie is om burgers, ondernemingen en instanties te stimuleren hun problemen zoveel mogelijk zelf tot een oplossing te brengen. Hiervoor moeten zij weten dat zij zo nodig een beroep op de rechter kunnen doen. Toegang tot de rechter zorgt ervoor dat burgers zich beschermd voelen en in staat worden gesteld te ondernemen en risico's te nemen. Wordt het beginsel van toegang tot het recht losgelaten, dan geldt in burgerrechtelijke geschillen het recht van de sterkste en kan de burger zich in geschillen met de overheid onvoldoende verweren tegen machtsuitoefening door de overheid. Dat geeft voeding aan gevoelens van onrechtvaardigheid en machteloosheid. Als het vermoeden bestaat dat de gang naar de rechter niet gemaakt zal worden om rechten af te dwingen, dan dreigt niet alleen de oplossingsbereidheid, maar ook de betalingsmoraal af te nemen. Onbetaalde rekeningen worden dan omgeslagen door verhoging van de prijs van het product of de dienst voor alle afnemers, in plaats van de desbetreffende wanbetaler in rechte aan te spreken. Rechtspraak dient daarmee de maatschappelijke vrede, zij heeft een stabiliserende werking. Maatschappelijke vrede en pluriformiteit worden ook gediend doordat zwakkeren, minderheden en zij die opvattingen koesteren die afwijken van het gangbare, binnen het raam van de rechtsstaat en de openbare orde bij de rechtspraak kunnen rekenen op bescherming tegen eventuele onverdraagzaamheid van machtigen of van de meerderheid. Dit bevordert de kwaliteit van de democratische rechtsstaat.

De rechtspraak dient de burger te beschermen tegen de overheid. Zij toetst het handelen van de overheid, wat bijdraagt aan het vertrouwen van de burger in de overheid. Het handelen van de overheid moet door de rechter op verzoek van de burger kunnen worden gecontroleerd en gecorrigeerd.

Toegang tot het recht is daarom ook van groot maatschappelijk en economisch belang. Nederland heeft een goed vestigingsklimaat, mede omdat het beschikt over een deugdelijk systeem van onafhankelijke rechtspraak. Mensen en bedrijven zijn bereid risico's te nemen in de wetenschap dat geschillen die daaruit voortvloeien effectief kunnen worden beslecht. Toegang tot het recht draagt op die manier in belangrijke mate bij aan ons welvaartsniveau.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft opgemerkt dat de rechtspraak een collectief goed is. Maar rechtspraak is niet een collectief goed zoals het leger of een dijk dat is. Bij het leger of een dijk is het onmogelijk om alleen burgers die daar gebruik van maken of er bescherming door genieten, daarvoor te laten betalen. Het is echter goed mogelijk om burgers alleen tegen betaling toegang te geven tot de rechter en in bepaalde zaken burgers die niet betalen die toegang te ontfangen,

dat gebeurt nu immers ook al. Het kabinet hecht dan ook andere gevolgen aan het aanmerken van een overheidsdienst als collectief goed. Juist om de hiervoor geschetste belangen te waarborgen is gekozen voor verhoging van de griffierechten en niet voor bezuiniging op de rechtspraak. Bekostiging van de Rechtspraak uit de algemene middelen op het huidige niveau is, gezien de ombuigingen waar dit kabinet voor staat, niet mogelijk. Vermindering van de financiering van de rechtspraak zou leiden tot vermindering van de kwaliteit of een toename van doorlooptijden en werkvoorraden. De regering kiest daar niet voor en heeft, juist met het oog op de toegang tot het recht, een griffierechtenstelsel ontwikkeld dat zoveel mogelijk de zwaksten onder de rechtzoekenden ontziet en waarbij in de meest kwetsbare rechtsgebieden lagere griffierechten worden geheven. De reacties op de consultatie hebben de regering eens te meer van het belang daarvan doordrongen.

## 2.2. Artikel 6 EVRM en 47 EU-Handvest

In de vorige paragraaf is ingegaan op het belang van de rechtspraak in de samenleving. Het recht op effectieve toegang tot de rechter volgt uit artikel 6 EVRM (EHRM 9 oktober 1976, NJ 1980, 376, m.nt. E.A. Alkema (Airey/Ierland) en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: EU-Handvest). Artikel 47 EU-Handvest waarborgt – anders dan artikel 6 EVRM – uitdrukkelijk het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht. Beide bepalingen bieden een vergelijkbare bescherming, zij het dat de reikwijdte van artikel 47 EU-Handvest niet beperkt is tot geschillen over «civil rights and obligations» en «criminal charges», maar op het gehele recht van de Unie. De waarborgen van artikel 47 EU-Handvest gelden daardoor ook voor nationale handelingen op terreinen die buiten de bescherming van artikel 6 EVRM vallen, zoals het vreemdelingenrecht (ABRvS 4 juli 2011, LJN: BR 1257) en het niet-bestaftende fiscale recht. Artikel 47 EU-Handvest is echter evenmin onbeperkt van toepassing; het artikel is slechts van toepassing indien lidstaten door nationale handelingen het recht van de EU ten uitvoer brengen (zie artikel 51 EU-Handvest).

Noch artikel 6 EVRM, noch artikel 47 EU-Handvest staat eraan in de weg dat er beperkingen worden aangebracht op het recht op toegang tot de rechter. Het recht op toegang tot een rechter is derhalve niet absoluut. Lidstaten hebben een zekere beleidsruimte bij het stellen van beperkingen daarop (de zgn. «margin of appreciation»). De grens aan deze beperkingen is gelegen in de vraag of «the limitations applied do not restrict or reduce the access afforded to the individual in such a way or such an extent that the very essence of that right is impaired» (vgl. EHRM 19 juni 2001, 2824/95, Kreuz v Polen). Vereist is dat de beperkingen een legitiem doel dienen en dat zij proportioneel zijn in het licht van het doel. Ook de fase in de procedure waarin de beperking wordt toegepast, kan van belang zijn.

Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft in verschillende zaken – waaronder de zaken Kreuz vs Polen, Loncke vs België en Mretebi vs Georgië<sup>1</sup> – overwogen dat het heffen van griffierechten niet onverenigbaar is met artikel 6 EVRM, zolang het daardoor gegarandeerde recht op toegang tot de rechter niet in zijn kern wordt aangetast. Uit jurisprudentie van het EHRM is af te leiden dat bij de beoordeling of aan die eis is voldaan, van belang is:

- a. wat de absolute hoogte van het griffierecht is,
- b. in welke verhouding dit griffierecht staat tot het zaaksbelang,
- c. of rekening gehouden is met de draagkracht van de rechtzoekenden (zie hiervoor ook de zaak Marina vs. Letland, EHRM 26 oktober 2010, 46040/07).

Bij een rechterlijk oordeel over verenigbaarheid met artikel 6 EVRM is de specifieke context van een zaak doorslaggevend. Het EHRM oordeelde in

<sup>1</sup> EHRM 19 juni 2001, 2824/95, Kreuz vs. Polen; EHRM 25 september 2007, 20656/03, Loncke vs. België; EHRM 31 juli 2007, 38736/04, Mretebi vs. Georgië.

een Poolse zaak over een natuurlijk persoon dat een griffierecht ter hoogte van een gemiddeld jaarsalaris niet redelijk was (Kreuz vs Polen). Dit is een extreem tarief, dat in het voorliggende voorstel niet aan de orde is. Vooralsnog heeft het HvJ EU een met het EVRM corresponderende uitleg gegeven aan artikel 47 Handvest (HvJ EU 18 maart 2010, AB 2010/157, HvJ EU 22 december 2010, zaak C-279/09, AB 2011, 222). Ook de nationale rechter heeft voor de uitleg van artikel 47 EU-Handvest aansluiting gezocht bij artikel 6 EVRM en de daarover gewezen jurisprudentie (CRvB 13 oktober 2010, LJN BO 1242).

De toegang tot de rechter blijft ook in het nieuwe griffierechtenstelsel voor de rechtzoekende burger en onderneming gewaarborgd. Teneinde voor personen met weinig financiële middelen de toegang tot de rechter te kunnen blijven verzekeren, is bij iedere gerechtelijke instantie een vast laag tarief voor onvermogens, voor minvermogens en voor burgers met een middeninkomen van toepassing. Zoals uiteengezet in paragraaf 4.4, valt 60% van de bevolking in een inkomenscategorie waarvoor een gedeeltelijke compensatie van de griffierechten geldt. De tarieven in burgerlijke zaken staan bovendien in een redelijke verhouding tot het onderliggende financiële zaaksbelang. De burgerlijke zaken die bij de rechtbank, het gerechtshof en de Hoge Raad aanhangig gemaakt kunnen worden, zijn ingedeeld in drie (sector kanton), zes (rechtbank) en zeven (gerechtshof en Hoge Raad) categorieën financieel belang aan de hand van de onderliggende waarde. Juist de zaken waarin hogere griffierechten worden geheven, zijn vaak de complexe en arbeidsintensieve zaken met een hoog financieel belang, waardoor de verwachting is dat de financiële druk van het griffierecht relatief gering zal zijn in verhouding tot de overige kosten van de zaak (zoals advocaatkosten). Bovendien is rekening gehouden met de aard van de zaken door een lager tarief voor familie- en bestuurszaken te hanteren. Tot slot is naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State voorzien in een hardheidsclausule voor onvermogene natuurlijke personen en rechtspersonen die niet in staat kunnen worden geacht het laagste griffierechtstarief te betalen (artikelen 8:41a en 8:109 van de Awb en de artikelen 127a en 282a van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering). Hoewel er in het wetsvoorstel sprake is van een substantiële verhoging van de griffierechten en het uiteindelijke oordeel aan de rechter (het EHRM of het Hof van Justitie van de EU) is, is de regering van mening dat dit wetsvoorstel het recht op toegang tot de rechter eerbiedigt.

### *2.3. Verdrag van Aarhus*

Nederland is partij bij het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot milieu-informatie, inspraak in de besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Trb. 2001, 73). Het Verdrag van Aarhus bepaalt dat «leden van het publiek» toegang hebben tot bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures om het handelen en nalaten van privépersonen en overheidsinstanties te betwisten die strijdig zijn met bepalingen van haar nationale recht betreffende het milieu. Deze procedures zijn «niet onevenredig kostbaar» (artikel 9, lid 4, Verdrag van Aarhus). Aangezien het gedifferentieerde stelsel van griffierechten beoogt te voorkomen dat procedures onevenredig kostbaar worden, is ook in milieuaangelegenheden de toegang tot de rechter gewaarborgd.

### **3. Adviezen<sup>1</sup>**

Het wetsvoorstel is ter consultatie gezonden aan organisaties die rechtstreeks met het wetsvoorstel zullen worden geconfronteerd, omdat zij met de uitvoering ervan te maken zullen krijgen of omdat zij belanghebbenden vertegenwoordigen die door het wetsvoorstel geraakt zullen worden. Naar aanleiding daarvan is een reactie ontvangen van de

<sup>1</sup> De ontvangen adviezen zijn ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht, de Raad voor de rechtspraak, de raad voor rechtsbijstand, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Hoge Raad, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie, de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders, de Nederlandse orde van advocaten, de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs, het Verbond van Verzekeraars, de Unie van Waterschappen en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Daarnaast is nog een reactie ontvangen van de Vereniging Sociale Advocatuur Nederland, De Vereniging Sociale Advocatuur Amsterdam, het Register Belastingadviseurs en de Branchevereniging Professionele Bewindvoerders en Inkomensbeheerders. De Consumentenbond heeft geen reactie op het conceptwetsvoorstel gegeven, maar verwijst naar zijn brief van 7 maart 2011 die zij had opgesteld naar aanleiding van het voornemen van het kabinet tot verhoging van de griffierechten. Ook de Sociaal Economische Raad heeft verwezen naar een eerder briefadvies van zijn Commissie voor Consumentenaangelegenheden uit maart 2011 over toegang tot het recht voor de consument en de ondernemer, dat was opgesteld naar aanleiding van de kabinetsplannen.

Alle organisaties hebben forse kritiek op de uitgangspunten van het wetsvoorstel en op de motivering. In grote meerderheid zijn zij van mening dat het wetsvoorstel het belang van de rechtspraak voor de rechtsstaat en de maatschappij miskent en de toegang tot het recht sterk belemmert.

De meeste organisaties menen dat de voorgestelde griffierechten voor veel burgers bezwaarlijk en in sommige gevallen onoverkomelijk zullen zijn. Bij diverse organisaties bestaat de vrees dat de schaduwwerking van het recht (de stok achter de deur voor het geval men er minnelijk niet uitkomt), wordt aangetast als de gang naar de rechter voor veel partijen te kostbaar zal worden. Volgens de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs, die zich bewust is van de noodzaak van kostenbesparingen en bezuinigingen, wegen kostenbesparingen en bezuinigingen niet op tegen het belang van het in stand houden van het huidige niveau van rechtsbescherming.

In de reacties op de consultatie is door diverse organisaties aangegeven dat zij twijfelen of het kabinet met het wetsvoorstel wel voldoende oog heeft voor de functie van de rechtspraak in de democratische rechtsstaat en voor het brede belang dat de rechtspraak heeft voor de maatschappij. Uit deze functies van de rechtspraak zou volgens enkele commentaren voortvloeien dat de rechtspraak daarom ook voor een belangrijk deel uit de algemene middelen betaald zou moeten worden. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten vindt niet dat de lasten van de rechtspraak volledig uit de algemene middelen betaald zouden moeten worden, maar vindt de discussie over de vraag waar het omslagpunt ligt een maatschappelijke discussie tussen regering en parlement. Volgens de Nederlandse orde van advocaten is er wellicht hier en daar ruimte voor enige verhoging van de huidige tarieven, maar de voorgestelde verhogingen vindt zij een brug te ver. Zij vindt bovendien de «kruissubsidiëring» principieel onjuist: volgens de orde zou in een systeem van kostendekkende griffierechten maximaal de kostprijs gedekt mogen worden en zouden de overige kosten ten laste van de algemene middelen moeten komen.

De Branchevereniging Professionele Bewindvoerders en Inkomensbeheerders onderschrijft juist het principe van streven naar kostendekkende griffierechten, waarbij ook het profijtbeginsel een rol speelt, omdat zij de mening van de regering deelt dat degenen die gebruik maken van de rechtspraak, zwaarder en meer evenredig belast mogen worden. De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak heeft ernstige bezwaren tegen de economische benadering van de rechtspraak zoals die volgens haar uit het wetsvoorstel spreekt, alsof deze slechts een vorm van

dienstverlening aan individuen is. Ook de Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht en de Nederlandse orde van advocaten delen die mening. Omdat een ieder voor de wet gelijk is, moet iedere burger zich tot de rechter kunnen wenden, ongeacht de dikte van zijn portemonnee. Anders geldt alleen nog het recht van de sterkste, aldus de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en het Register Belastingadviseurs. De raad voor rechtsbijstand vindt de staat van de overheidsfinanciën een legitieme reden als drijfveer voor het wetsvoorstel, die past bij de grote verantwoordelijkheid van het kabinet voor een solide financieel beleid. Maar de raad vindt dat het kabinet te weinig oog heeft voor de randvoorwaarden, de effecten en eventuele alternatieven. De raad is ook voorstander van een systeem waarbij aan de burger meer verantwoordelijkheid toekomt om een conflict op te lossen, mits aan een aantal randvoorwaarden is voldaan: eenvoudiger en transparante wettelijke normen, vermindering van complexiteit van regelgeving en maatschappelijke verhoudingen, zodat ook de druk op en behoefte aan rechtspleging en rechtsbijstand vermindert, een cultuurverandering bij de overheid naar dienstbaarheid, transparantie en eerlijkheid en een goed functionerende schaduwwerking van het recht. Het kabinet ondersteunt dit streven van harte: ook dit kabinet heeft verlichting van de regeldruk hoog op de agenda staan en streeft naar een slankere overheid met zo eenvoudig mogelijke regelgeving die de burger en het bedrijfsleven de ruimte laat om de eigen verantwoordelijkheid te nemen.

De Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht vreest dat de economische nadelen van de beperking van de toegang tot de rechter beduidend groter zullen zijn dan de bezuiniging die erdoor gerealiseerd wordt. Ook de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie vreest voor economische schade doordat het rechtsverkeer wordt vertraagd als partijen om financiële overwegingen ervan afzien hun geschillen aan de rechter voor te leggen.

Het Verbond van Verzekeraars staat positief tegenover het streven om meer zaken buiten de rechter om op te lossen, maar twijfelt evenals vele andere organisaties of de verhoging van de griffierechten daartoe het geëigende middel is. Diverse organisaties wensen de eigen verantwoordelijkheid van de burger dan ook te relativeren, om een aantal redenen. In veel situaties bestaat er geen alternatief voor een gerechtelijke procedure, zodat er ook geen vrijwillige keuze is, ook omdat een rechtszaak veelal al een laatste toevlucht is, nadat alle overige mogelijkheden reeds zijn uitgeput. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State wijst erop dat de wetgever bij het opstellen van wetgeving bewust rechtsvorming en interpretatievragen aan de rechter overlaat. Bovendien is rechtspraak nodig voor de rechtsontwikkeling en wanneer wetgeving onduidelijk is, lacunes bevat of strijdig is met andere regelgeving. Diverse organisaties stellen dat de overheid door dit wetsvoorstel een barrière opwerpt tegen de controle van haar eigen handelen. De burger wordt gedwongen een substantieel bedrag te betalen om zich te beschermen tegen een beslissing van de overheid waarom hij veelal niet heeft gevraagd. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vreest dat het risico bestaat van afnemende legitimiteit van het overheids-optreden. Als de burger vaker afziet van het aanhangig maken van een zaak tegen een overheidsinstantie, kan ook de bereidheid van overheidsinstanties om mee te werken aan een oplossing afnemen: het gevaar bestaat dat zij een afwachtende houding aannemen in de veronderstelling dat de burger de zaak mogelijk toch niet aanhangig maakt, aldus de Raad voor de rechtspraak. Ook de Unie van Waterschappen vreest minder betrokkenheid van de burgers bij het openbaar bestuur.

Het Register Belastingadviseurs vindt de argumentatie van de verhoging van de griffierechten voor hoger beroep (toegang tot het recht is reeds gewaarborgd door de rechtsgang in eerste instantie) niet aansluiten bij een rechtssysteem waarin een geschil aan twee feitelijke rechterlijke

instanties kan worden voorgelegd. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten acht de remmende werking bij hoger beroep nog wel te verdedigen, omdat het een hernieuwde beoordeling van de feitelijke zaak in volle omvang betreft. Maar de VNG is het niet eens met de verhoging voor cassatiezaken. De Hoge Raad toetst of de feitenrechters de wet- en regelgeving naar inhoud en strekking correct hebben uitgelegd en hij vult wetgevingshiaten op.

De regering begrijpt het commentaar zoals dat naar aanleiding van de consultatie is gegeven. Zij heeft zich ook tevoren rekenschap gegeven van het feit dat een voorstel als dit tot veel kritiek aanleiding geeft. Dat wil echter niet zeggen dat de regering het met die kritiek eens is. De verantwoordelijkheid van dit kabinet voor omvangrijke ombuigingen biedt geen ruimte om de ingezette koers te wijzigen. Bezuinigingen zijn per definitie onaangenaam en treffen in deze tijd vrijwel alle geledingen van de samenleving, ook het terrein van de rechtspraak. De voorgestelde wijze van financiering doet recht aan de verantwoordelijkheid die de overheid heeft voor het bewaken van de kwaliteit en de toegankelijkheid van het rechtsbestel. Het wetsvoorstel doet meer recht aan het belang van de rechtspraak dan een omvangrijke bezuiniging op het overheidsbudget voor de rechtspraak. Alternatieve maatregelen bieden op de korte termijn waarbinnen deze ombuigingen gerealiseerd moeten worden om de rechtspraak te kunnen blijven financieren, niet de vereiste ombuiging van € 240 miljoen op jaarbasis. Maar het kabinet werkt hard door aan het ontwikkelen van alternatieve maatregelen, zie daarvoor paragraaf 11 van dit algemene deel van de memorie van toelichting.

Naar aanleiding van dit commentaar is in de inleiding van het algemeen deel van de memorie van toelichting de paragraaf 2 over de toegang tot het recht uitgebreid, waarin de regering uiteenzet hoe zij de functie van de rechtspraak ziet in verhouding tot dit wetsvoorstel. Daarbij is aandacht besteed aan de functies van de rechtspraak die door de verschillende organisaties in hun commentaren naar voren zijn gebracht.

De rechtspraak is een kerntaak van de overheid en de regering neemt de volle verantwoordelijkheid op zich voor het bewaken van de kwaliteit en de toegankelijkheid van het rechtsbestel. Dat wil niet zeggen dat de rechtspraak ook volledig door de overheid betaald moet worden. Griffierechten bestaan al sinds 1843 en hebben altijd een drempel gevormd voor rechtzoekenden. Ook andere EU-lidstaten kennen een stelsel van griffierechten voor een groot deel van de zaken (strafrecht uitgezonderd) die in min of meerdere mate bijdragen in de kosten van de rechtspraak, zie daarvoor paragraaf 8 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

De kruissubsidiëring, zoals de Nederlandse orde van advocaten het noemt, binnen de tarieven van de griffierechten is onderdeel van een eerlijke en rechtvaardige verdeling van de verhoging van de griffierechten over de gebruikers van de rechtspraak.

De kritiek als zou de regering met dit wetsvoorstel de verantwoordelijkheid bij de rechtzoekenden willen neerleggen, deelt de regering niet. Rechtszaken zijn inderdaad niet altijd vermijdbaar en er zijn niet altijd alternatieven voor handen. Dat betekent niet dat de overheid alle kosten van iedere rechtszaak voor haar rekening moet nemen. Het is wel een reden om in het wetsvoorstel een lager tarief op te nemen voor familie-zaken en voor bestuurszaken, waarin er vaak geen alternatief is. Maar nog steeds zijn diverse rechtszaken wel vermijdbaar of alternatief oplosbaar. En het is onmogelijk om precies die zaken te treffen, net zoals het onmogelijk is om precies de bagatelzaken te treffen, door hogere griffierechten. Dit laat onverlet dat de regering van mening is dat dit wetsvoorstel een noodzakelijke ombuiging zo rechtvaardig mogelijk verdeelt over de rechtzoekenden.

De regering deelt niet de vrees dat dit wetsvoorstel de toegang tot de rechter op onaanvaardbare wijze beperkt. Zij erkent dat er zaken zullen uitvallen en de impactanalyse geeft een goede benadering van de mate waarin die uitval verwacht wordt. Maar het wetsvoorstel bevat voldoende maatregelen om de griffierechten voor diverse kwetsbare groepen niet onoverkomelijk te laten zijn, ook al levert dit wetsvoorstel ook voor die doelgroepen per saldo een soms forse verhoging op. Dankzij ruime compensatiemaatregelen komt niet meer 40% maar 60% van de bevolking in aanmerking voor compensatie ten opzichte van het standaard griffierechtstarief voor de verschillende categorieën zaken. Uit de impactanalyse blijkt dat de zeer kwetsbare groep van onvermogens relatief minder wordt getroffen, met name door de mogelijkheid om in voorkomende gevallen een vergoeding vanwege de bijzondere bijstand te ontvangen. Ook het effect van de verhoogde griffierechten op de vermindering van rechtszaken bij de andere inkomensgroepen is relatief beperkt dan wel naar rato van de draagkracht. Bovendien zijn de tarieven in het bestuursrecht en het familierecht aanmerkelijk minder verhoogd dan voor sommige andere zaken.

De regering heeft onderkend dat de rechtsbescherming tegen de overheid van essentieel belang is. Niet vergeten moet worden dat alvorens in een bestuursrechtelijke zaak naar de rechter te stappen, er in beginsel eerst een bezwaarfase is doorlopen waaraan geen griffierecht is verbonden. De vrees dat de verhoogde griffierechten in bestuurszaken ertoe zullen leiden dat bestuursorganen een afwachtende houding zullen aannemen of machtsmisbruik zullen maken, omdat zij verwachten dat de hoogte van de griffierechten de burger ervan zal weerhouden beroep bij de rechter in te stellen, deelt de regering dan ook niet. Het kabinet propageert mediationvaardigheden en proactieve geschiloplossing om de administratieve lasten bij burgers te beperken en een cultuuromslag binnen het overheidsapparaat te bevorderen. De evaluaties hiervan wijzen op positieve resultaten.

In de consultatieronde is door diverse organisaties betoogd dat de verhoogde griffierechten leiden tot ongewenste neveneffecten die de maatschappelijke en economische orde schaden, o.a. door een vermindering van de schaduwwerking van het recht. Het is de vraag of de relatief geringere, verminderde instroom van 6% minder zaken in al zijn geledingen tot de geschetste dramatische effecten zal leiden. Het aandeel van de rechtspraak in de totale geschiloplossing daalt hierdoor van 5% naar ongeveer 4,7%.

Ten tweede hangt de schaduwwerking van het recht (zowel preventief als repressief) niet alleen af van het aantal zaken dat voor de rechter gebracht wordt. Voor de preventieve schaduwwerking van het recht is met name de rechtseenheid van belang. Meer gestandaardiseerde uitspraken op allerlei gebied (ontslagvergoeding, echtscheiding, alimentatie, etc.) – zoals de raad voor rechtsbijstand in zijn advies met kracht bepleit – kunnen de rechtzoekenden helpen bij het onderling bepalen van de richting bij het optreden van maatschappelijke geschillen. Daar ligt voor de juridische professionals een belangrijke taak. Niet alles is met wetgeving te regelen. Voor wat betreft de repressieve schaduwwerking moet worden onderkend dat een uitspraak een juridische oplossing voor een probleem brengt, maar dat niet zelden het onderliggende, maatschappelijke probleem blijft voortbestaan. Het door de Nederlandse orde van advocaten aangehaalde onderzoek dat er op dit moment circa € 15 miljard aan oninbare Vorderingen blijft liggen, illustreert hoezeer ook andere factoren dan de hoogte van de griffierechten (zoals de betalingsmoraal, de overkreditering etc.) aandacht verdienen om dit soort maatschappelijke problemen te kunnen oplossen. De voorgestelde verhoging van de griffierechten vormt hierin slechts een beperkte factor.

Ten derde zullen de verhoogde griffierechten leiden tot maatschappelijke initiatieven om buiten de rechter om tot de oplossing van een geschil te

komen. De wens vanuit de Tweede Kamer richting het kabinet én de ketenpartners tot het opstellen van een innovatieagenda illustreert dit. De Branchevereniging Professionele Bewindvoerders en Inkomensbeheerders vreest dat de verhoging voor hun doelgroep (personen wier vermogen onder bewind wordt gesteld) fors is en in de praktijk van bewindvoering tot problemen zal leiden in combinatie met de terughoudendheid van gemeenten bij het geven van bijzondere bijstand voor bewindvoering. De branchevereniging pleit ervoor de griffierechten met betrekking tot bewindvoeringszaken te handhaven op € 71. Het kabinet is echter van mening dat er zo min mogelijk uitzonderingen gemaakt moeten worden, buiten de vrijstellingen van griffierechten die nu reeds bestaan. Invoering van verlaagde tarieven voor bepaalde categorieën zaken maakt het stelsel ingewikkelder en lastiger uitvoerbaar. Bovendien moeten dan andere tarieven extra worden verhoogd om tot de gewenste ombuiging te komen. Het is aan gemeenten om een doelmatig beleid te voeren ten aanzien van de bijzondere bijstand.

De Nederlandse orde van advocaten uit haar teleurstelling over het gemis aan inzicht in de gevolgen van het onderhavige wetsvoorstel voor rechtzoekenden in relatie tot andere maatregelen die de rechtzoekende raken, in het kader van het beheersbaar houden van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Daarbij wijst zij op bijvoorbeeld het voorstel tot vermindering van de vergoeding van de advocaat die rechtsbijstand verleent. Benadrukt wordt dat de regering bij het ontwikkelen van de verschillende voorstellen met betrekking tot de griffierechten en de gesubsidieerde rechtsbijstand oog heeft voor de gevolgen die deze voorstellen hebben, in het bijzonder die met betrekking tot de toegang tot het recht. Dit laat onverlet dat de voorstellen afzonderlijk kunnen worden uitgewerkt, waarbij telkens rekenschap wordt gegeven van de voorstellen die reeds zijn gedaan op één van de voornoemde terreinen. Bij de verschillende maatregelen wordt telkens expliciet rekening gehouden met de financiële draagkracht van rechtzoekenden, juist om ook voor de lagere inkomens de toegang tot de rechter voldoende te verzekeren. Dit past geheel bij de (internationale) verplichting om de toegang tot de rechter voor alle rechtzoekenden in voldoende mate te verzekeren. Daarbij moet voorts worden bedacht dat in het strafrecht van verdachten in het geheel geen griffierecht wordt verlangd en dat zij, in geval van een ambtshalve toevoeging, vooralsnog ook geen eigen bijdrage verschuldigd zijn voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Dit heeft tot effect dat juist voor de rechtzoekenden voor wie de toegang tot de rechter met name verzekerd moet zijn, namelijk verdachten van strafbare feiten, de drempels zeer laag zijn, of feitelijk zelfs niet aanwezig zijn.

De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en de Nederlandse orde van advocaten geven in hun reactie aan het te betreuren dat de resultaten van de impactanalyse niet beschikbaar waren ten behoeve van de consultatieronde. De regering merkt op dat de bevindingen zoals ze op dat moment bekend waren, zijn gedeeld met de betrokkenen. In deze memorie van toelichting zijn de meest recente bevindingen verwerkt. Dit geldt zowel voor de nieuwe berekeningen die de Raad voor de rechtspraak ten behoeve van de consultatieronde heeft gemaakt, als ook de bevindingen die inmiddels via de impactanalyse ter beschikking zijn gekomen. Diverse organisaties doen in hun reactie op de consultatie specifieke voorstellen voor wijziging van procedures of regelgeving om procedures effectiever te maken. Bezien zal worden of die voorstellen zullen worden betrokken in de innovatieagenda van het kabinet. De Raad voor de rechtspraak heeft daarnaast gepleit voor een aanpassing van de regeling inzake proceskostenveroordeling in civiele zaken opdat een partij nooit tot betaling van meer griffierechten kan worden veroordeeld dan hijzelf heeft betaald. Ook de Commissie voor burgerlijk procesrecht bepleit een wijziging van de regeling voor proceskosten in civiele zaken. Het bieden van iets meer ruimte aan de rechter om de proceskosten, waaronder de



griffierechten, te verdelen over partijen acht de regering wenselijk. De door de Raad voor de rechtspraak bepleite aanpassing leidt echter tot een niet te rechtvaardigen benadeling van de in het gelijk gestelde partij die zijn betaalde griffierechten niet volledig vergoed krijgt. Het wetsvoorstel bevat wel een wijziging van artikel 237 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) die de rechter de ruimte biedt om te bepalen dat een partij die zelf niet het volledige griffierecht heeft betaald, ook niet meer dan dat griffierecht aan haar wederpartij hoeft te vergoeden indien anders een onbillijkheid van overwegende aard ontstaat, gelet op de proceshouding van de verliezende partij.

#### **4. Structuur van het stelsel**

Een nieuw griffierechtenstelsel dient te voldoen aan eisen van uitvoerbaarheid en juridische houdbaarheid. Er is een model ontwikkeld dat eenvoudig, logisch en rekenkundig consistent is. Hieronder zullen de uitgangspunten voor de verhoging van de tarieven uiteengezet worden.

##### *4.1. Beperkt aantal zaakstypen: organisatie en rechtsgebieden*

In eerste aanleg worden de tarieven gedifferentieerd tussen zaken die dienen voor de kantonrechter, de andere civiele kamers van de rechtbank en rechtbank bestuursrechtspraak. Ook indien zaken in eerste en enige aanleg worden behandeld door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, het College van Beroep voor het bedrijfsleven of de Centrale Raad van Beroep, wordt het tarief in rekening gebracht dat geldt voor de eerste aanleg.

In eerste en tweede aanleg wordt binnen de civiele sector gedifferentieerd tussen de rechtsgebieden familierecht en handelsrecht. Onder familierechtelijke zaken vallen grofweg alle zaken die nu doorgaans door de familiekamers binnen de rechtbank worden behandeld. Onder handelsrechtelijke zaken vallen alle overige zaken.

Door deze indeling in rechtspraakorganisaties en rechtsgebieden ontstaat een typering van zaken die nauw aansluit op de bestaande organisatie van de Rechtspraak. De indeling sluit bovendien ook goed aan bij de huidige Wgbz, de Awb en het huidige bekostigingssysteem van de Rechtspraak. Aansluiten bij deze bestaande systemen maakt de verhoging van de griffierechten op korte termijn mogelijk. De beperkte differentiatie van zaakscategorieën bevordert de uitvoerbaarheid en voorkomt een complex stelsel dat leidt tot moeilijk uitlegbare verschillen tussen de tarieven. Door het beperkte aantal zaakstypen is het geheel bovendien relatief overzichtelijk en herkenbaar voor de rechtzoekende.

##### *4.2. Griffierecht voor bestuursorganen*

Het bestuursorgaan tegen wiens besluit wordt geprocedeerd betaalt voortaan achteraf griffierecht indien het in het ongelijk is gesteld door de bestuursrechter. Als principe geldt dat het bestuursorgaan afrekent bij de hoogste rechter die in de procedure was betrokken. Indien het bestuursorgaan in beroep in het ongelijk gesteld wordt en er volgt geen hoger beroep, dan betaalt het bestuursorgaan € 5 000 aan de griffier van de rechtbank. Wordt er wel hoger beroep ingesteld dan gelden de volgende tarieven. Als het bestuursorgaan in hoger beroep nogmaals in het ongelijk wordt gesteld, dan betaalt het € 17 500. Denkbaar is ook dat het beroep in eerste aanleg ongegrond was. Als er vervolgens hoger beroep wordt ingesteld, betaalt het bestuursorgaan € 12 500 griffierecht als het in het ongelijk wordt gesteld en geen griffierecht als het (nogmaals) in het gelijk wordt gesteld. In geval er beroep in cassatie kan worden ingesteld, wordt het tarief door de Hoge Raad vastgesteld. De tarieven bedragen dan – afhankelijk van de uitkomsten in beroep en hoger beroep – € 12 500,

€ 25 000 of € 30 000. In de artikelsgewijze toelichting wordt nader ingegaan op de betekenis van de termen gelijk en ongelijk in dit verband. Uit de uitspraak van de bestuursrechter volgt of het bestuursorgaan griffierecht verschuldigd is en wat de hoogte van het bedrag is.

#### *4.3 Griffierecht voor eiser en verweerder*

Eiser en verweerder betalen momenteel beiden griffierecht, behalve ten algemene in het bestuursrecht en in civiele zaken bij de kantonrechter, bij de Pachtkamer van de rechtbank en bij echtscheiding op gemeenschappelijk verzoek waar geen sprake is van een eiser en verweerder maar van twee verzoekers. De handhaving van de vrijstelling van griffierecht voor de gedaagde in kantonzaken is een belangrijk onderdeel van de recente Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie (Stb. 2011, 255). Dat hangt samen met het bijzondere karakter van de kantonrechtspraak, waar gedaagden persoonlijk, zonder procesvertegenwoordiger, ter zitting kunnen verschijnen om aldaar hun verweer te voeren. De kosten van deze procedures zijn ook beperkt. Dit standpunt blijft in dit wetsvoorstel ongewijzigd.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advies van de Raad van State en kritiek uit de consultatie is afgezien van invoering van griffierecht voor burgers en ondernemingen die zich verweren in hoger beroep dat is ingesteld door het bestuursorgaan. In paragraaf 1 van dit algemeen deel van de toelichting is hier al uitgebreider op ingegaan. Zoals hiervoor in paragraaf 4.2 uiteengezet is, betaalt het bestuursorgaan alleen griffierecht als het in het ongelijk wordt gesteld.

#### *4.4. Compensatie*

Uit het Regeerakkoord vloeit voort dat personen met lagere inkomens worden gecompenseerd voor het betalen van hogere griffierechten. In het wetsvoorstel is een systeem opgenomen dat bestaat uit compensatie aan drie categorieën: onvermogens, minvermogens en burgers met een middeninkomen. Voor die drie groepen zijn aparte tarieven opgenomen, die een vast percentage zijn van het basistarief. Dit systeem is relatief eenvoudig, inzichtelijk, rekenkundig consistent en sluit aan bij de bestaande uitvoeringspraktijk.

Voor de bepaling van de inkomensgrenzen van on- en minvermogens is aangesloten bij de inkomensgrenzen van de Wet op de rechtsbijstand (Wrb). De huidige categorie on- en minvermogens in het civiele recht wordt in het wetsvoorstel in tweeën geknipt en ook in het bestuursrecht worden deze twee categorieën voor alle zaken ingevoerd. De grens van de categorie onvermogens komt overeen met de grens van de huidige categorie die de laagste eigen bijdrage betaalt, die van de categorie minvermogens met de maximuminkomensgrenzen van de Wrb. Het inkomensbegrip is het fiscale begrip verzamelinkomen. Ruim 40% van de bevolking valt onder deze categorie on- en minvermogens. Als categorie burgers met een middeninkomen (waarvan geen standaarddefinitie bestaat) wordt aangemerkt die 20% van de bevolking die net boven de grens van on- en minvermogens valt. In totaal wordt 60% van de bevolking dus gedeeltelijk gecompenseerd voor de griffierechten. Ten opzichte van het bereik van de inkomensgrens voor on- en minvermogens (ruim 40%) die in het huidige systeem onder een apart tarief vallen, betekent dat dat bijna 50% meer burgers onder één of andere vorm van compensatie valt.

Compensatie vindt plaats door een lager tarief in rekening te brengen. Uitgangspunt is een minimum griffierecht – een drempeltarief – van € 125. Er wordt niet meer compensatie gegeven dan tot dat bedrag. Bij de overige tarieven betalen de burgers met een middeninkomen 75%, minvermogens 50% en onvermogens 25% van het desbetreffende

volle tarief. Oftewel: de compensatie voor middeninkomens bedraagt 25%, voor minvermogenden 50% en voor onvermogenden 75%. De totale opbrengstdaling door deze compensatie bedraagt € 68 miljoen. In onderstaande tabel is een en ander schematisch weergegeven.

Categorie / Inkomensgrens	Inkomens- grens alleen- staanden	Inkomens- grens Samenwo- nenden	Percentage van de bevolking
Onvermogenden (betalen 25% van basistarief)	€ 17 300	€ 24 200	27,6%
Minvermogenden (betalen 50% van basistarief)	€ 24 600	€ 34 700	14,7%
Middeninkomen (betalen 75% van basistarief)	€ 31 000	€ 47 000	17,7%
Totaal			60%

De inning van deze verlaagde tarieven geschiedt door middel van heffing van een apart tarief door de griffie aan het begin van de gerechtelijke procedure op basis van een verklaring over de financiële draagkracht, die wordt afgegeven door de raad voor rechtsbijstand. Dat is overeenkomstig de huidige systematiek in de Wgbz.

In de reacties op de consultatie over het conceptwetsvoorstel is door diverse organisaties naar voren gebracht dat bij civiele zaken geen rekening is gehouden met een partij die compensatie ontvangt voor de griffierechten en die vervolgens in het ongelijk wordt gesteld en wordt veroordeeld in de proceskosten van de wederpartij die volledige griffierechten heeft betaald. Naar aanleiding van deze reacties is het wetsvoorstel aangepast en heeft de civiele rechter in navolging van de bestuursrechter meer vrijheid gekregen om de proceskostenveroordeling te verdelen. Zie hieronder paragraaf 4.5.

#### *4.5. Opheffing onderscheid natuurlijke en rechtspersonen*

In de huidige Wgbz bedragen de griffierechten voor rechtspersonen het dubbele van de griffierechten voor natuurlijke personen. Ook op grond van de Awb betalen rechtspersonen thans bijna tweemaal het standaardtarief voor natuurlijke personen. De veronderstelling is dat rechtspersonen meer financiële armslag hebben dan natuurlijke personen en dat rechtspersonen de kosten van juridische procedures als kosten voor de belastingen kunnen aftrekken. De categorie rechtspersonen is echter zeer divers en bevat bijvoorbeeld ook armlastige stichtingen met een ideëel doel. Daarentegen zijn bedrijfsmatige belangen soms buiten rechtspersoonlijkheid ondergebracht (zzp'ers, v.o.f.'s). Voor het civiele recht kan hieraan worden toegevoegd dat het onderscheid tussen natuurlijke personen en rechtspersonen zeer nadelig uitpakt wanneer de in het ongelijk gestelde natuurlijke persoon, zoals in het civiele recht gebruikelijk, wordt veroordeeld tot betaling van de proceskosten van de in het gelijk gestelde rechtspersoon. Ter zake van de proceskostenveroordeling worden onvermogenden, minvermogenden en middengroepen niet gecompenseerd. Met name in de vaak voorkomende incassozaken wordt de gedaagde natuurlijke persoon doorgaans in het ongelijk gesteld (door een veroordeling bij verstek) en moet hij uiteindelijk de hoge griffierechten van rechtspersonen opbrengen. Natuurlijke personen hebben daardoor een verhoogd procesrisico als zij in een civiele procedure tegen een rechtspersoon betrokken raken. Nederland is in de EU een van de weinige landen die dit onderscheid kent. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel voor de Wgbz is door de Eerste Kamer uitvoerig bij dit onderwerp stilgestaan en is verzocht om de tarieven op dit punt nader te

bezien. Gerechtsdeurwaarders hadden erop gewezen dat ca. 90% van de hoge griffierechten voor rechtspersonen in incassozaken langs de weg van de proceskostenveroordeling wegens verstek wordt verhaald op natuurlijke personen. Tegen die achtergrond zal het griffierechtenstelsel worden vereenvoudigd en wordt het onderscheid opgeheven. Compensatie voor het schrappen van dit onderscheid wordt geboden door invoering van hogere griffierechten voor civiele zaken met een groot financieel belang, waarbij uitsluitend of vrijwel uitsluitend door rechtspersonen zal worden geprocedeerd. Teneinde zekerheid te bieden dat indien bij dit soort zaken met een belang van tussen de € 5 miljoen en € 50 miljoen en van meer dan € 50 miljoen toch bij uitzondering een natuurlijke persoon zou zijn betrokken die dan als eiser of gedaagde de aanzienlijk verhoogde griffierechten zou moeten betalen, is er één uitzondering opgenomen op het beginsel dat er geen onderscheid wordt gemaakt tussen natuurlijke en rechtspersonen voor de hier bedoelde civiele zaken. In deze gevallen zal voor de natuurlijke persoon het griffierecht van de categorie financieel belang van € 1 miljoen blijven gelden.

Steun voor het opheffen van het onderscheid is in de reacties op de consultatie over het conceptwetsvoorstel geuit door de Koninklijke Beroepsvereniging van Gerechtsdeurwaarders en het Verbond van Verzekeraars. De Raad voor de rechtspraak heeft in zijn reactie kritiek geuit op de afschaffing van het onderscheid. Rechtspersonen zijn vaker «repeat players» dan doorgaans eenmalig procederende burgers, waarbij die «repeat players» de veelheid aan procedures in veel gevallen aan zichzelf te danken hebben door slechte communicatie, slechte administratie, ondoorzichtige facturen of het op de markt brengen van risicovolle producten. Dit vormt volgens de Raad een rechtvaardiging voor handhaving van het onderscheid tussen natuurlijke en rechtspersonen. De regering is echter van mening dat hierin geen reden gelegen is om alle rechtspersonen een hoger griffierecht op te leggen dan natuurlijke personen, dat zou erop neerkomen dat de goeden onder de kwaden zouden lijden en dat griffierechten zouden moeten worden gezien als sanctie op verondersteld slecht gedrag. De Raad voor de rechtspraak wijst er verder nog op dat griffierechten bij rechtspersonen worden gerekend tot de (bruto) bedrijfskosten, terwijl natuurlijke personen die uit de netto-inkomsten moeten voldoen. Dit was inderdaad in het verleden een van de redenen voor invoering van het onderscheid, maar weegt naar de mening van de regering niet meer op tegen de hiervoor geschetste nadelen.

De Nederlandse orde van advocaten en de Vereniging Sociale Advocatuur Nederland zijn evenmin voorstander van het afschaffen van het onderscheid. De orde stelt in haar reactie op de consultatie voor de veroordeling in het griffierecht te beperken tot het tarief van het griffierecht dat de veroordeelde zelf heeft betaald. Hoewel de regering dit voorstel van de orde op zichzelf sympathiek vindt, kleven hieraan ook veel bezwaren. Het zou in civiele zaken betekenen dat een partij die in het gelijk wordt gesteld, steeds een deel van het door haar betaalde griffierecht zelf moet dragen als de wederpartij voor een lager tarief in aanmerking kwam dan door eerstgenoemde partij is betaald. Dit geldt dus voor elke eiser die met succes een vordering heeft ingesteld tegen een gedaagde die in een lagere inkomenscategorie valt, ook als die eiser zelf minvermogend is (en daarom slechts 50% van het standaardtarief aan griffierechten betaalt) de procedure wint van iemand die onvermogend is (en dus 25% van het standaardtarief betaalt), of als iemand zelf een middeninkomen heeft en de procedure wint van iemand die on- of minvermogend is. Het geldt ook voor de in het gelijk gestelde gedaagde die het standaardtarief, het tarief voor middeninkomens of voor minvermogenden, aan griffierechten heeft moeten betalen en van een onvermogene eiser slechts een kwart van zijn griffierechten terugkrijgt. In beide gevallen vindt de regering dit een

onwenselijke uitkomst. Voor niet-onvermogene eisers vormt dit een extra drempel om vorderingen op wanbetalende schuldenaren te verhalen. Voor de niet-onvermogene gedaagde die tegen zijn wil in een gerechtelijke procedure wordt betrokken, vindt de regering de uitkomst onrechtvaardig.

De regering voelt daarom meer voor een aanpassing van de civielrechtelijke regeling inzake proceskosten van artikel 237 Rv, die de rechter meer vrijheid geeft om de proceskosten over partijen te verdelen dan hij nu heeft. Het huidige artikel 237 Rv laat de rechter alleen toe om af te wijken van de regel dat de verliezer in de proceskosten wordt veroordeeld, als deze «nodeloos zijn aangewend». In het wetsvoorstel is een wijziging opgenomen die de rechter de mogelijkheid biedt om de verliezende partij slechts te veroordelen tot betaling van een griffierecht dat niet hoger is dan het griffierecht dat van deze partij is geheven of, in het geval dat deze partij gedaagde is in een zaak bij de kantonrechter en van haar geen griffierecht is geheven, het griffierecht dat deze partij verschuldigd zou zijn geweest als zij eiser was geweest. De rechter kan hiertoe besluiten indien hij van oordeel is dat veroordeling tot betaling van het volledige griffierecht, gelet op de proceshouding van de in het gelijkgestelde partij, leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard. Deze gewijzigde redactie van artikel 237 Rv kan ook in de hiervoor genoemde, door de Raad voor de rechtspraak bedoelde gevallen voor een billijk resultaat zorgen.

#### *4.6. Cassatie*

De tarieven in cassatie bij de Hoge Raad worden gelijk aan die voor procedures voor het gerechtshof. De regering erkent ten volle het belang van de cassatierechtspraak voor de rechtsontwikkeling, voor de schaduwwerking van het recht en voor de gedragsnormen voor de maatschappij. Daarom is er geen wijziging gebracht in de huidige situatie waarin het griffierecht gelijk is aan dat in hoger beroep.

### **5. De tarieven**

#### *5.1. Minimumtarief: € 125*

In het nieuwe stelsel zal voor onvermogenen voor alle typen kantonzaken (familie en handel) en bestuurszaken in eerste aanleg één minimumtarief van € 125 gelden. Thans bedraagt het minimumtarief voor on- en minvermogenen voor alle civiele zaken € 71. In het bestuursrecht wordt momenteel gewerkt met een minimumtarief voor een beperkt aantal zaakcategorieën (bijv. sociale uitkeringen, studiefinanciering en huurtoeslag). Dit tarief is € 41. Voor alle overige bestuurszaken geldt nu het standaardtarief van € 152, ongeacht de financiële draagkracht van degene die opkomt tegen het besluit. Met het invoeren van één minimumtarief voor onvermogenen wordt door het wetsvoorstel een relatief willekeurig verschil tussen civiele en bestuurszaken weggenomen.

#### *5.2. Tariefopbouw civiele zaken*

##### **5.2.1. Financieel belang in handelszaken en bijbehorende griffierechten**

De differentiatie van griffierechten voor handelszaken naar financieel belang van de zaak, wordt sterker aangezet dan in de huidige Wgbz reeds het geval is. De staffels zoals die in de Wgbz zijn ingevoerd en in de Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie (Stb. 2011, 255) zijn aangepast aan de verhoging van de competentiegrens van de kantonrechter, worden in dit wetsvoorstel verder gedifferentieerd. Naarmate het financieel belang hoger is, zijn de betrokken partijen veelal kapitaalkrachtiger en zijn de zaken vaak – hoewel niet per definitie – complexer. In

zaken met een zeer omvangrijk financieel belang zal het veelal gaan om rechtspersonen die tegen elkaar procederen. Om die reden zijn drie categorieën ingevoerd voor financiële belangen boven respectievelijk € 1 miljoen, € 5 miljoen en € 50 miljoen.

Dit voldoet aan de motie van de leden Recourt en Dibi die op 29 maart 2011 met algemene stemmen is aangenomen (Kamerstukken II 2010/11, 31 753, nr. 29). In de motie wordt de regering verzocht – met het oog op de toegang tot het recht – om te onderzoeken op welke wijze het financiële belang van een zaak zwaarder kan worden meegewogen bij de vaststelling van de hoogte van het griffierecht. In een brief is uiteengezet hoe dit is gerealiseerd in het conceptwetsvoorstel dat op 31 maart in consulatie is gegaan (Kamerstukken II 2010/11, 31 753, nr. 36). De in die brief beschreven systematiek is gehandhaafd in het voorliggende wetsvoorstel. Er worden trapsgewijs hogere griffierechtstarieven geïntroduceerd voor handelszaken met een groter financieel belang. De griffierechten voor zaken met een groot financieel belang boven € 5 miljoen worden aanzienlijk hoger vastgesteld dan de griffierechten voor zaken met een gering financieel belang. De daaruit voortvloeiende extra inkomsten worden in het concept van het nieuwe stelsel gebruikt om andere tarieven – waaronder voor familiezaken, bestuurszaken en hoger beroep zaken – te matigen, teneinde de toegankelijkheid tot het recht te blijven waarborgen.

De huidige drie staffels voor civiele kantonzaken bedragen € 0 – 500, € 500 – 5 000 en boven de € 5000. Er geldt in kantonzaken geen verplichte procesvertegenwoordiging. Door uitbreiding van de competentiegrens van de kantonrechter kan dit voor de burger en onderneming betekenen dat de totale kosten van het geschil zelfs minder kunnen worden. De stijging van de griffierechten voor de zaken met een hoger financieel belang dan € 5 000 kan geheel of gedeeltelijk worden gecompenseerd door het inschakelen van goedkopere rechtshulpverleners of door het zelf voeren van de procedure voor zaken die voorheen onder de competentie van de rechtbank (met verplichte procesvertegenwoordiging) zouden zijn gevallen.

De handelszaken tot € 500 betreffen voor een belangrijk deel het verkrijgen van een executoriale titel voor het innen van relatief geringe openstaande vorderingen. Het gaat hier om ongeveer 40% van alle handelszaken met een financieel belang. Toegang tot de rechter voor dit type zaken is van belang om de betalingsmoraal in Nederland op peil te houden. Ook de huidige Wgbz hanteert deze grens. In het nieuwe stelsel geldt voor deze zaken het algemene minimumstandaardtarief van € 125, ongeacht de financiële positie van eiser. Om het eigen, snelle en laagdrempelige karakter van de kantonrechtspraak te behouden hoeft de gedaagde geen griffierecht te betalen. De huidige categorie financieel belang tussen de € 500 en € 12 500 wordt vervangen door een categorie financieel belang tussen de € 500 en € 5 000. Het volledige griffierecht bedraagt hier € 300. Deze categorie handelszaken bevat het merendeel van de incassozaken van veelgebruikers, zoals telefoonbedrijven, energiebedrijven en woningbouwcoöperaties. Het tarief dient zodanig te zijn dat er voor deze bedrijven geen onoverkomelijke drempel is om dergelijke vorderingen te innen. Het griffierecht bij de staffel van meer dan € 5 000 bedraagt € 500.

Bij de rechtbank bestaan nu twee staffels voor handelszaken met een belang van tussen de € 25 000 en € 100 000 en voor zaken met een belang boven de € 100 000. Daarvoor in de plaats komen vijf categorieën: vorderingen of verzoeken met een financieel belang van niet meer dan € 100 000 (volledig griffierecht bedraagt € 750), tussen € 100 000 en € 350 000 (griffierecht € 1 500), tussen € 350 000 en € 1 miljoen (griffierecht € 2 500), tussen € 1 miljoen en € 5 miljoen (griffierecht € 7,500), tussen de € 5 miljoen en € 50 miljoen (griffierecht € 50 000) en hoger dan € 50 miljoen (griffierecht € 100 000).

Voor de twee eerste categorieën is gestreefd naar een relatief gematigd tarief, zeker in relatie tot de daadwerkelijke kostprijzen. Bij geschillen over letselschadezaken, hypotheeken en pensioenen zijn al snel forse financiële belangen in het geding. Deze geschillen kunnen voorkomen bij een groot deel van de Nederlandse bevolking. Burgers dienen hiervoor de gang naar de rechter te kunnen maken. Het grensbedrag van € 350 000 hangt samen met de grens voor het verkrijgen van een Nationale Hypotheek Garantie. Daarmee is aangesloten op een algemeen aanvaard criterium (in het eerste kwartaal 2011 is de Nationale Hypotheek Garantie van toepassing op 895 000 huizen). Een procedure over een koopwoning en de bijbehorende hypotheek is de meest in het oog springende categorie zaken waarbij het financieel belang hoog is, terwijl de financiële positie van de procederende partijen beperkt kan zijn.

Relatief fors zijn de tarieven – ook ten opzichte van de reële kostprijs van dit soort rechtszaken – voor zaken met een financieel belang boven de € 350 000 en boven de € 1 000 000. Dit zijn voor het overgrote deel zaken die complex zijn, waarin vooral rechtspersonen onderling procederen en waar de griffierechten een relatief beperkt deel vormen van de totale kosten van het geschil. In dit soort zaken wordt relatief vaak gebruik gemaakt van diverse procedurele instrumenten, zoals getuigenverhoor, deskundigenberichten en descentes. Tegen deze achtergrond worden extra hoge griffierechten in rekening gebracht bij zaken met zeer hoge financiële belangen boven de € 5 miljoen en € 50 miljoen. Deze twee staffels betreffen zaken waarbij het financieel belang van de zaak dermate hoog is dat een substantiële verhoging van het griffierecht nog steeds in redelijke verhouding staat tot het belang van de zaak. Dit zijn zaken (naar schatting jaarlijks ruim 200 zaken) waarbij doorgaans grote ondernemingen tegen elkaar procederen (bijvoorbeeld in omvangrijke octrooibrekzaken). Door deze sterke verhoging van het griffierecht kunnen met deze inkomsten de tarieven op andere rechtsgebieden worden gematigd.

#### 5.2.2. Handelszaken met een onbepaald financieel belang

Handelszaken met een onbepaald financieel belang worden in de huidige Wgbz in de laagste staffel geplaatst. Gezien de verdeling van de verhoging van de griffierechten worden deze zaken in het nieuwe stelsel voortaan in de tweede staffel geplaatst. Het gaat hier vaak om zaken waarin het belang weliswaar niet financieel te waarderen is, maar wel groot is. Deze verhoging kan strategisch gedrag bij partijen oproepen: een gering financieel belang claimen om zo voor lagere griffierechten in aanmerking te komen. Dit is echter inherent aan ieder systeem waarbij gedifferentieerd wordt naar financieel belang. Het probleem is dan ook niet nieuw. Ook in het huidige stelsel verminderen partijen soms hun eis om in een lagere tariefgroep te vallen of formuleren zij hun eis met een hoog financieel belang als een vordering van onbepaalde waarde om juist in de laagste categorie te vallen. Wanneer een laag bedrag wordt gevorderd om in een lage categorie griffierecht te blijven en deze vordering wordt toegewezen, kan er uiteraard niet meer worden geëxecuteerd. Een verhoging van de eis tijdens de procedure leidt tot een hoger verschuldigd griffierecht dat moet worden bijgestort. Dit zal ten gevolge van de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel ook kunnen gebeuren als in een procedure duidelijk wordt dat er een lage financiële vordering is ingediend om de ware aard van de hoofdzaak die geen financieel belang kent, te verhullen teneinde in de laagste categorie griffierechten te vallen. Een tarief van € 500 wordt gehanteerd voor de griffierechten voor een echtscheidingszaak op gemeenschappelijk verzoek. De griffiekosten kunnen dan gedeeld worden door de twee echtelieden. In het huidige stelsel bedraagt dat tarief € 280. Indien men op tegenspraak scheidt, betalen beide echtelieden ieder € 500.

### 5.2.3. Tarieven in hoger beroep en cassatie

Hoger beroep en cassatie bevorderen de kwaliteit van de rechtspraak als geheel en een goed functioneren van de rechtstaat. Ook burgers en ondernemingen die daar geen direct gebruik van maken, profiteren daarvan. In het wetsvoorstel wordt de vuistregel gehanteerd dat de tarieven van hoger beroep en cassatie tweeënhalf keer hoger zijn dan de tarieven in eerste aanleg. Dit geldt zowel voor civielrechtelijke als bestuursrechtelijke zaken (met dien verstande dat voor het bestuursorgaan tegen wiens besluit wordt geprocedeerd zoals in paragraaf 4.2 uiteengezet, een ander tarief geldt). Systematische toepassing van deze vuistregel bevordert de samenhang en voorspelbaarheid van de tarieven. De tarieven voor hoger beroep in de huidige Wgbz zijn hoger dan de tarieven in eerste aanleg. Ook ingevolge het wetsvoorstel zal dit zo blijven. De rechter heeft al een beslissing gegeven, de toegang tot het recht is voor de burgers en ondernemingen reeds gewaarborgd. Het is redelijk dat voor een extra toetsing meer wordt betaald. Om die reden worden in het wetsvoorstel de griffierechten in hoger beroep extra verhoogd in relatie tot die in eerste aanleg.

In hoger beroep (civiel) worden de huidige drie categorieën – tot € 12 500, tussen € 12 500 en € 100 000 en boven de € 100 000 – vervangen door zeven categorieën, die aansluiten bij de categorieën in eerste aanleg. De eerste categorie tot € 25 000 betreft veruit de meeste zaken die van de kantonrechter in hoger beroep komen (volledig griffierecht bedraagt € 1 250; er zijn ook zaken die naar hun aard voor de kantonrechter gebracht moeten worden, maar waarin het financiële belang groter kan zijn dan € 25 000). De tweede, derde en vierde categorie lopen respectievelijk van € 25 000 tot € 100 000 (griffierecht € 1 875), van € 100 000 tot 350 000 (griffierecht € 3 750) en van € 350 000 tot € 1 miljoen (griffierecht € 6 250). Ten slotte is er voor de grote zaken boven de € 1 miljoen een griffierecht van € 18 750, voor de zaken boven de € 5 miljoen een griffierecht van € 125 000 en voor zaken boven de € 50 miljoen een griffierecht van € 250 000.

De tarieven in cassatie zullen gelijk zijn aan die voor het gerechtshof (zie paragraaf 4.6 hierboven).

### 5.2.4. Stroomlijnen akten en verklaringen op grond van de Wgbz

In de Wgbz staat een aantal akten en verklaringen, waarvoor uiteenlopende tarieven worden berekend: apostilles en legalisaties handtekening (€ 18); exequatur, toelating beëdiging, inschrijving arbitraal vonnis, akten (€ 111), inschrijving in het huwelijksgoederenregister (€ 131) en verstrekking van afschriften en uittreksels (diverse bedragen). In dit wetsvoorstel worden de tarieven voor deze categorie zaken gestroomlijnd. De tarieven van een aantal van deze handelingen worden gelijkgesteld met die van een gerechtelijke procedure, wanneer ze daar nauwelijks van te onderscheiden zijn (zoals de afwikkeling van een faillissement). De zeer uiteenlopende tarieven van diverse akten en legalisaties worden teruggebracht tot een beperkt aantal indien het huidige onderscheid niet goed te verklaren is uit de aard van de ervoor vereiste handelingen.

### 5.3. *Tariefopbouw bestuurszaken*

Het kunnen optreden tegen overheidsbesluiten en overheidshandelingen is essentieel voor het bewaren van evenwicht in de samenleving, de Afdeling advisering van de Raad van State heeft daar in haar advies ook nog eens de nadruk op gelegd. Uit de impactanalyse is gebleken dat indien de griffierechten in bestuurszaken bijvoorbeeld € 500 zouden bedragen, de zaaksuitval op dit rechtsgebied groot (circa 18–26 % in



eerste aanleg) zou zijn. Daarom zijn twee basistarieven ingevoerd in plaats van het eerder voorgestelde enkele basistarief van € 500. Een laag basistarief van € 250 zal geheven worden voor die bestuurszaken waarvoor nu ook het laagste tarief geldt. Dat zijn geschillen op het gebied van sociale uitkeringen, studiefinanciering, huurtoeslag, een groot aantal belastingaanslagen, besluiten ingevolge de Indische pensioenregelingen, uitkeringen aan ambtenaren bij werkloosheid of ziekte en invaliditeitsuitkeringen aan ambtenaren en arbeidscontractanten. In deze categorie betalen onvermogenen en minvermogenen € 125 en middeninkomens € 188. Het tweede basistarief zal € 400 bedragen. Het tarief voor onvermogenen blijft dan € 125, dat voor minvermogenen gaat van € 250 naar € 200 en dat voor middeninkomens van € 375 naar € 300. Voorts wordt voorgesteld dat het griffierecht voor het instellen van beroep tegen een verklaring omtrent de financiële situatie van de indiener van het beroep, € 125 bedraagt. Door in de wet een vast tarief op te nemen voor deze beroepen wordt stapeling van procedures tegen dergelijke besluiten voorkomen.

Op grond van de Vreemdelingenwet 2000 wordt geen griffierecht geheven voor beroepen in asielzaken en vreemdelingenbewaring. Ook onder het nieuwe griffierechtenstelsel blijft dit zo. Noch van de vreemdelingen, noch van het bestuursorgaan wordt in dit type zaken griffierecht geheven.

In onderstaand schema zijn de hoofdlijnen van bovenstaande tarievenstelsel weergegeven.

categorie <sup>a</sup>	aantal <sup>b</sup>	werklast Rechtspraak <sup>c</sup>	voorstel nieuwe tarieven griffierecht					
			eiser	gedaagde	"midden- inkomen"	min- vermogene <sup>d</sup>	on- vermogene <sup>d</sup>	
<b>kanton</b>								
handel	516.324	€ 209						
- financieel belang < € 500	205.409		€ 125		€ 125	€ 125	€ 125	€ 125
- financieel belang < € 5.000 / onbepaald	284.413		€ 300		€ 225	€ 150	€ 125	€ 125
- financieel belang > € 5.000	26.502		€ 500		€ 375	€ 250	€ 125	€ 125
familie	35.965	€ 241	€ 125		€ 125	€ 125	€ 125	€ 125
<b>rechtbank, civiel</b>								
handel	61.282	€ 1.503						
- financieel belang < € 100.000	18.632		€ 750	€ 750	€ 563	€ 375	€ 188	€ 188
- financieel belang < € 350.000 / onbepaald	41.277		€ 1.500	€ 1.500	€ 1.125	€ 750	€ 375	€ 375
- financieel belang < € 1.000.000	950		€ 2.500	€ 2.500	€ 1.875	€ 1.250	€ 625	€ 625
- financieel belang < € 5.000.000	187		€ 7.500	€ 7.500	€ 5.625	€ 3.750	€ 1.875	€ 1.875
- financieel belang > € 5.000.000	210		€ 50.000	€ 50.000	€ 37.500	€ 25.000	€ 12.500	€ 12.500
- financieel belang > € 50.000.000	26		€ 100.000	€ 100.000	€ 75.000	€ 50.000	€ 25.000	€ 25.000
familie	65.633	€ 977	€ 500	€ 500	€ 375	€ 250	€ 125	€ 125
<b>rechtbank, bestuur</b>	74.420	€ 1.747						
- laag tarief	35.224		€ 250	e	€ 188	€ 125	€ 125	€ 125
- hoog tarief	39.196		€ 400	e	€ 300	€ 200	€ 125	€ 125
<b>gerechtshoven/CBB/CRvB</b>								
handel	9.636	€ 5.446						
- financieel belang < € 25.000	2.836		€ 1.250	€ 1.250	€ 938	€ 625	€ 313	€ 313
- financieel belang < € 100.000 / onbepaald	5.830		€ 1.875	€ 1.875	€ 1.408	€ 938	€ 470	€ 470
- financieel belang < € 350.000	612		€ 3.750	€ 3.750	€ 2.813	€ 1.875	€ 938	€ 938
- financieel belang < € 1.000.000	246		€ 6.250	€ 6.250	€ 4.688	€ 3.125	€ 1.563	€ 1.563
- financieel belang < € 5.000.000	43		€ 18.750	€ 18.750	€ 14.063	€ 9.375	€ 4.688	€ 4.688
- financieel belang > € 5.000.000	54		€ 125.000	€ 125.000	€ 93.750	€ 62.500	€ 31.250	€ 31.250
- financieel belang > € 50.000.000	15		€ 250.000	€ 250.000	€ 187.500	€ 125.000	€ 62.500	€ 62.500
familie	4.889	€ 4.360	€ 1.250	€ 1.250	€ 938	€ 625	€ 313	€ 313
bestuur	12.184	€ 4.553						
- laag tarief	3.586		€ 625	€ 0 <sup>e</sup>	€ 470	€ 313	€ 313	€ 313
- hoog tarief	8.598		€ 1.000	€ 0 <sup>e</sup>	€ 750	€ 500	€ 313	€ 313

a. - exclusief bijzondere categorieën, zoals akten en verklaringen, zaken met een nul-tarief, Raad van State, Hoge Raad  
- zaken met nul-tarief zijn o.a. OTS, BOPZ, asiel, etc.

b. aantal op basis van realisatie 2008

c. de werklast voor de diverse financieel belang-categorieën is niet bekend

d. onvermogene: laagste inkomensrede in de Wet op de rechtsbijstand (Wrb); minvermogene: overige (vier) inkomensredes in de Wrb; hardheidsclausule voor burgers zonder inkomen/vermogen

f. bestuursorganen die, in eerste aanleg of hoger beroep, als verweerder optreden betalen een bijdrage in de kosten (€ 5.000 beroep en € 12.500 hoger beroep) wanneer zij door de rechter in het ongelijk worden gesteld; burgers betalen niets als verweerder

## 6. Impactanalyse

### 6.1. Inleiding

De verhoogde griffierechten zullen effect hebben op het aantal rechtszaken dat rechtzoekenden starten. Om de vraaguitval te schatten is gebruik gemaakt van twee methodieken. Enerzijds zijn de zogeheten prijselasticiteiten onderzocht, die door de Raad voor de rechtspraak zijn afgeleid uit bestaand sociaal-wetenschappelijk onderzoek. De prijselasticiteit van een rechtszaak geeft aan tot hoeveel procentuele verandering van de hoeveelheid zaken 1% verhoging van de griffierechten leidt. De uitkomsten van deze methodiek zijn door de raad weergegeven in zijn reactie op de consultatie (bijlage 3 bij de brief van 31 mei 2011). Anderzijds is door onderzoeksbureau Significant in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie een rekenmodel ontwikkeld waarmee de effecten van de tariefsverhoging op een geheel andere én meer

gedetailleerde wijze zijn geschat. Dit rekenmodel is via de methodiek van Group Model Building en Systeem Dynamica ontwikkeld door Significant. Daarbij zijn experts betrokken van de Raad voor de rechtspraak, de raad voor rechtsbijstand, de Nederlandse orde van advocaten, het Verbond van Verzekeraars, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum van het ministerie van Veiligheid en Justitie (WODC).

Om de kwaliteit van het onderzoek van Significant te borgen heeft het WODC de onderzoeksmethode en het concept-rapport aan een nader onderzoek onderworpen en is er een symposium georganiseerd. Hierover is op 22 maart 2011 een brief naar de Tweede Kamer gestuurd (Kamerstukken II 2010/11, 31 753, nr. 33). De op basis van het rekenmodel opgestelde impactanalyse is in mei 2011 besproken door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en het Centraal Planbureau (CPB) en een tiental op dit gebied deskundige wetenschappers. De belangrijkste conclusie van de WODC-review en het symposium is dat het modelbouwproces in grote lijnen op een correcte en verantwoorde manier is verlopen; wel kon de concept-rapportage op een aantal punten worden versterkt (S.W. van den Braak, M.T. Croes, P.O. de Jong, R.M.V. van Os, M.J. ter Voert, Beoordeling Impactanalyse kostendekkende griffierechten, Memorandum 2011-4, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Den Haag, 2011) Op grond van de review en het symposium heeft Significant de definitieve rapportage van de impactanalyse op een aantal gebieden verduidelijkt en verbeterd: met name door het expliciteren van aannames, gedragsmechanismen en hoe de formules tot stand komen, door het toevoegen van een aantal theoretische kaders en van verwijzingen naar wetenschappelijke literatuur en ten slotte door het toelichten van de gevoeligheidsanalyse (Significant, Impactanalyse verhoging griffierechten, Barneveld, 2011).

## *6.2. Prijselasticiteit en Impactanalyse: berekende effecten voor de instroom van rechtszaken*

De effecten van verhoging van de griffierechten op de instroom van zaken van de rechtspraak en buitengerechtelijke geschiloplossing zijn moeilijk in te schatten. Door het effect vanuit twee gezichtspunten te beschouwen, zoals in de vorige paragraaf is aangegeven, ontstaat een beter perspectief. Een vergelijking van de uitkomsten van de twee benaderingen leert dat Significant de verminderde instroom van civiele zaken systematisch lager inschat dan de Raad voor de rechtspraak en de vermindering van bestuurszaken hoger. De waarden van de elasticiteiten zoals gehanteerd door de Raad voor de rechtspraak zijn afgeleid uit wetenschappelijk onderzoek. De benadering biedt relatief weinig inzicht in de wijze waarop de verwachte verminderde instroom van zaken tot stand komt. De methodiek van Significant modelleert deze onderliggende processen wel en biedt een gedetailleerder inzicht in de onderliggende werking. De vermindering in bestuurszaken wordt door Significant ongeveer hetzelfde ingeschat als via de methodiek die door de Raad voor de rechtspraak. Voor bestuurszaken bij rechtbanken wordt in de impactanalyse een omvangrijke daling met 17% (met een bandbreedte van 5%) verwacht. De benadering met elasticiteiten levert een vermindering van de instroom met 15% op. Daarbij moet worden aangetekend dat in beide berekeningen de uitval in de afzonderlijke zaakscategorieën binnen de bestuurssector een aanzienlijke variëteit vertoont. De verwachte uitval van zaken in de berekeningen in het advies van de Raad varieert bijvoorbeeld van 0% (een reguliere vreemdelingenzaak), 17% (een reguliere bestuurszaak) tot 45% (een belastingzaak). De met behulp van de cijfers van de Raad berekende gemiddelde vermindering van de instroom van 15% komt vrijwel overeen met de berekeningen van Significant. De instroom voor bestuurszaken in hoger beroep (exclusief Afdeling

bestuursrechtspraak van de Raad van State) leidt bij Significant tot een vermindering van de instroom met 17% (met een bandbreedte van 4%) en in de benadering van de Rechtspreekkamer tot een vermindering van de instroom van 12%.

De Hoge Raad ten slotte krijgt volgens de berekeningen van Significant op termijn te maken met een vermindering van de instroom met ongeveer 12%, met een bandbreedte van plus of min 4%.

Vaststaat dat het onzeker is wat de precieze effecten van verhoogde griffierechten zullen zijn op de instroom van rechtszaken. Door het toepassen van twee methodieken – met ieder hun sterke en zwakke kanten – is getracht een zo goed mogelijk beeld te krijgen van het toekomstig aantal rechtszaken in de diverse onderdelen van de rechterlijke organisatie. Daardoor is in de afgelopen maanden meer inzicht gekregen in de bandbreedtes die daarbij in acht moeten worden genomen. Uitgaande van een pragmatische benadering – waarbij de gemiddelde waarden van de twee benaderingen als uitersten voor de te hanteren bandbreedtes worden gecombineerd – wordt in onderstaande tabel een beeld geschetst van de te verwachte vermindering van instroom voor een aantal rechtsgebieden.

**Tabel: Verwachte vermindering van instroom naar onderdeel rechterlijke organisatie en rechtsfamilie (in % berekend op basis van zaken waar griffierecht wordt geheven voor particulieren én bedrijven)**

	Handel	Familie	Bestuur
Kanton	2–10%	0–1%	N.v.t.
Gerecht	1–3%	1–5%	15–17%
Hoger beroep	0–8%	4–5%	12–17%
Cassatie	8–16%		

In de impactanalyse is niet alleen de vermindering van de instroom op het totaal aantal rechtszaken per onderdeel van de rechterlijke organisatie en rechtsfamilie geanalyseerd. De impactanalyse biedt ook een gedetailleerder inzicht in de effecten van verhoging van de griffierechten op diverse inkomensgroepen, bedrijven, bestuursorganen, rechtsbijstandverzekeringen en buitengerechtelijke geschiloplossing voor de groep van particulieren. Hieronder worden de resultaten van de impactanalyse weergegeven.

### 6.3. Bedrijven

In de impactanalyse is – in samenspraak met de experts – verondersteld dat de reactie van zzp'ers op de verhoging hetzelfde is als de gedragsreactie van particulieren. Voor mkb-bedrijven met twee tot en met vijf medewerkers is aangenomen dat ze half zo gevoelig zijn voor de verhoging als zzp'ers. Het uitgangspunt voor grotere bedrijven is dat ze de extra kosten als gevolg van de hogere griffierechten zullen doorberekenen in de prijs of het verlies van de extra kosten kunnen dragen. De impactanalyse laat zien dat de gemiddelde vermindering van de totale instroom van zaken in eerste aanleg voor bedrijven dientengevolge slechts 1% is. Wel zijn er verschillen in de uitval van kantonzaken en bestuurszaken. De verhoging van de tarieven in kantonzaken leidt door de bedrijven – die in de sector kanton voor een belangrijk deel van het aantal zaken verantwoordelijk zijn – nauwelijks tot minder zaken. Dat ligt anders voor de bestuurssector waar het aantal zaken naar schatting tussen de 2% en 4% vermindert. Het aandeel van bedrijven als eiser in bestuurszaken is overigens relatief klein (circa 8%). De totale vermindering van zaken in hoger beroep is volgens de impactanalyse tussen de 1% en 3%. Al met al leiden de hogere griffierechten tot een relatief beperkte vermindering van

instroom in zaken vanuit het bedrijfsleven, zowel in eerste aanleg als in hoger beroep.

#### 6.4. Inkomenscategoriën

De vraaguitval die optreedt bij burgers in de verschillende inkomenscategoriën is in de volgende tabel weergegeven. Daarbij zijn de gemiddelde percentages van de vermindering van de instroom naar zaakstypen en inkomenscategoriën in hele procenten weergegeven. Achter de percentages staat tussen haakjes de bandbreedte.

Significant					
Uitval in %*	Particulieren totaal	Onvermogen	Minvermogen	Middeninkomens	Overige inkomens
<b>Eerste aanleg</b>	<b>6% (+/- 2%)</b>	<b>4% (+/- 1%)</b>	<b>3% (+/- 1%)</b>	<b>6% (+/- 2%)</b>	<b>8% (+/- 2%)</b>
Kanton					
- handel	2% (+/- 1%)	3% (+/- 2%)	2% (+/- 1%)	2% (+/- 1%)	2% (+/- 1%)
- familie	1% (+/- 0%)	2% (+/- 1%)	0% (+/- 0%)	0% (+/- 0%)	0% (+/- 0%)
Civiel					
- handel	1% (+/- 0%)	1% (+/- 0%)	1% (+/- 0%)	1% (+/- 0%)	1% (+/- 0%)
- familie	5% (+/- 0%)	5% (+/- 0%)	5% (+/- 0%)	5% (+/- 0%)	5% (+/- 0%)
Bestuur	17% (+/- 6%)	6% (+/- 3%)	7% (+/- 2%)	19% (+/- 6%)	31% (+/- 10%)
<b>Hoger beroep</b>	<b>9% (+/- 3%)</b>	<b>5% (+/- 2%)</b>	<b>5% (+/- 1%)</b>	<b>10% (+/- 3%)</b>	<b>15% (+/- 5%)</b>
Handel	0% (+/- 0%)	0% (+/- 0%)	0% (+/- 0%)	0% (+/- 0%)	0% (+/- 0%)
Familie	5% (+/- 0%)	5% (+/- 0%)	5% (+/- 0%)	5% (+/- 0%)	5% (+/- 0%)
Bestuur (excl RvS)	16% (+/- 5%)	5% (+/- 2%)	6% (+/- 2%)	18% (+/- 6%)	30% (+/- 10%)

\* afgerond op hele procenten

De percentages geven de verwachte uitval weer binnen de desbetreffende categorie. Bijvoorbeeld: het percentage van kanton (handel) in de categorie onvermogen geeft aan dat wordt verwacht dat circa 3% van de huidige kantonzaken (handel) waarin de eiser onvermogen is, uitvalt als gevolg van de verhoging van de griffierechten. Van belang is hier dat de onvermogenen met een inkomen onder basisbehoefte-niveau kunnen worden gecompenseerd via de bijzondere bijstand. Daardoor worden zij in geringe mate getroffen door de verhoging van de griffierechten. Voor zover hier uitval van zaken wordt gerapporteerd, is dat toe te schrijven aan de groep onvermogenen die niet in de bijstand zit. Aangenomen wordt dat deze mensen vervolgens ook de weg naar de bijzondere bijstand niet zullen weten te vinden.

Uit de tabel valt verder op te maken dat er vooral voor bestuurszaken een groot verschil in uitval tussen de inkomensgroepen wordt verwacht, als gevolg van de oplopende tarieven. De vermindering van zaken bij de groep on- en minvermogenen is relatief beperkt ten opzichte van de middeninkomens en overige inkomens. Dit verschil is er nauwelijks bij kantonzaken: de zaken die daar vooral zouden gaan uitvallen, zijn zaken met een laag financieel belang. Voor die zaken zijn de griffierechten voor alle inkomensgroepen gelijk (€ 125). Het uitvalpercentage van kantonzaken (familie) en civiele zaken (handel) is dermate laag, dat het verschil tussen de inkomensgroepen verwaarloosbaar is en door de afronding in de tabel niet zichtbaar is. Civiele zaken (familie) vallen naar verwachting alleen uit als de zaak om geld draait; familie-zaken met een emotioneel belang vallen niet uit. De manier waarop dit is berekend, leidt ertoe dat de uitval van familie-zaken voor alle inkomensgroepen ongeveer gelijk is en door de afronding niet zichtbaar is.

In de consultatieronde is door de Branchevereniging Professionele Bewindvoerders en Inkomensbeheerders de vrees geformuleerd dat de verhoging voor hun doelgroep (personen wier vermogen onder bewind wordt gesteld) – zeg maar: de onvermogenen – fors is en in de praktijk

van bewindvoering tot problemen zal leiden. Op zich zou dit probleem beheersbaar zijn als bijzondere bijstand als oplossing soepel, snel en eenduidig door de Nederlandse gemeenten zou worden toegepast. Maar de leden van de genoemde branchevereniging worden in toenemende mate geconfronteerd met gemeentebesturen die uiterst terughoudend zijn bij het inzetten van bijzondere bijstand ten behoeve van bewindvoering. De branchevereniging pleit ervoor de griffierechten met betrekking tot bewindvoeringszaken te handhaven op € 71. Het kabinet is echter van mening dat er zo min mogelijk uitzonderingen gemaakt moeten worden, buiten de vrijstellingen van griffierechten die nu reeds bestaan. Invoering van verlaagde tarieven voor bepaalde categorieën zaken maakt het stelsel ingewikkelder en lastiger uitvoerbaar. Het is verder aan de gemeenten om een rechtmatig en doelmatig beleid te voeren ten aanzien van de bijzondere bijstand.

#### *6.5. Bestuursorganen*

Volgens het wetsvoorstel betalen bestuursorganen als ze in het ongelijk zijn gesteld door de rechter en door de hoogst geadieerde rechter vast te stellen griffierecht. Getoetst is of bestuursorganen de extra kosten veroorzaakt door deze maatregel zullen gaan compenseren door (minder kansrijke) zaken in een eerder stadium op te lossen. De verwachting is dat de hogere kosten van bestuursorganen als gevolg van het wetsvoorstel geen reactie van bestuursorganen teweeg brengt die ervoor zorgt dat het aantal bestuurszaken vermindert. Er zijn vaak zwaarder wegende motieven (het financiële belang van de zaak, de schaduwwerking van de wet, de politieke actualiteit) dan de kosten van een zaak, die voor een bestuursorgaan de doorslag geven bij de beslissing om een geschil bij de rechter voor te laten komen. De nieuwe tarieven leiden niet tot verandering van het bestaande kabinetsbeleid gericht op het verminderen van administratieve lasten en regeldruk, waarbij bestuursorganen systematisch mediationvaardigheden en proactieve geschiloplossing toepassen.

#### *6.6. Rechtsbijstandverzekeringen*

Verzekeraars reageren op de verhoogde griffierechten naar verwachting in de vorm van een premiestijging. Bij de huidige verwachte verhoging van de griffierechten is de berekende premiestijging echter zo laag (tussen de € 0,15 en € 0,20 per maand) dat deze geen effect heeft op de instroom van zaken bij de rechtspraak. Alleen de autonome groei van het aantal verzekerden (van circa 3,1 miljoen huishoudens met een gezinspolis in 2008 naar circa 3,7 miljoen huishoudens in 2018) wordt daarom in de berekeningen meegenomen.

De raad voor rechtsbijstand betwist in zijn reactie op de consultatie dat de rechtsbijstandverzekering een dempend effect heeft op de gevolgen van invoering van verhoogde griffierechten. Er zou sprake zijn van verzadiging van de rechtsbijstandmarkt. Ook het Verbond van Verzekeraars signaleert deze verzadiging. Daar kan echter tegenover gezet worden dat juist de verhoging van de griffierechten burgers en bedrijven ertoe zou kunnen brengen een rechtsbijstandverzekering af te sluiten waarbij griffierechten gedekt zijn, aldus het Verbond van Verzekeraars. In de impactanalyse is die verzadiging van de markt aangehouden bij het maken van de berekeningen. Het effect van de rechtsbijstandverzekeraars op de vermindering van de instroom blijkt inderdaad zeer beperkt te zijn.

#### *6.7. Bedrijfsvoering van de Rechtspraak*

De effecten van de verhoging van de griffierechten op de bedrijfsvoering van de Rechtspraak vormen geen onderdeel van de impactanalyse. Deze effecten zijn door de Rechtspraak zelf in beeld gebracht en worden

besproken in paragraaf 9 van dit algemeen deel van de memorie van toelichting.

### 6.8. Buitengerechtelijke geschiloplossing

Conflicten die niet meer aan de rechter worden voorgelegd, omdat ze uitvallen als gevolg van de hogere griffierechten, zullen op een andere wijze beslecht gaan worden: berusten, zelf doen of het inschakelen van een alternatieve juridische hulpverlener. Er wordt van uitgegaan dat zaken die niet naar de rechter gaan op eenzelfde wijze verdeeld worden over de beschikbare alternatieven (berusten, zelf doen, juridische adviseur inschakelen) als bij aanvang van het potentiële juridische conflict (Velthoven, Klein Haarhuis, *Geschilbeslechtingsdelta 2009, Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*, 2010, p. 14). Dit betekent dat van de zaken die niet bij de rechter komen door de verhoogde griffierechten er 6% eindigt in berusting. In 42% zal de burger of het bedrijf het probleem zelf ter hand gaan nemen. En in 52% wordt de professionele hulp van een andere (juridische) hulpverlener ingeschakeld.

## 7. Gesubsidieerde rechtsbijstand

Met het oog op de behandeling van een zaak door de rechter kunnen rechtzoekenden gebruik maken van een advocaat. In bepaalde zaken is de procesvertegenwoordiging verplicht voorgeschreven. Niet iedereen is in staat de kosten van een advocaat te betalen. Het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand voorziet in de mogelijkheid dat rechtzoekenden die behoren tot de categorie on- of minvermogenden een aanvraag om een toevoeging van een advocaat kunnen doen. Afhankelijk van de hoogte van het inkomen van de rechtzoekende betalen ze daarvoor een eigen bijdrage. Sommige rechtzoekenden behoeven geen eigen bijdrage te voldoen.

De kosten van gesubsidieerde rechtsbijstand zijn de afgelopen jaren fors gestegen. Dit laat onderstaande tabel zien.

Rechtsbijstand	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Totaal uitgaven (mln. euro)</b>	388	417	426	452	472

Met het oog op het beheersbaar houden van het stelsel is het noodzakelijk dat maatregelen worden genomen. Daartoe is in eerste instantie ingezet op maatregelen die de rechtzoekende zo min mogelijk pijn doen. Door het stimuleren van pro-actieve geschiloplossing door de overheid wordt bewerkstelligd dat door het verbeteren van de dienstverlening de burger beter wordt geholpen, met als gevolg dat problemen op een adequate wijze worden aangepakt. Dit voorkomt escalatie van het conflict en daarmee een gang naar de rechter.

Met het invoeren van diagnose en triage op 1 juli 2011 wordt eveneens ingezet op een op het geval toegesneden oplossing van het probleem. Gestimuleerd wordt dat rechtzoekenden met hun probleem eerst langs het juridisch loket gaan. Nadat het juridisch loket op basis van een gedegen analyse van de zaak de rechtzoekende doorverwijst naar een advocaat, ontvangt de rechtzoekende een korting van € 50 op de te betalen eigen bijdrage. De medewerkers van het juridisch loket zijn vanwege hun brede kennis op het terrein van probleemoplossing in staat om de rechtzoekende te verwijzen naar adequatere en soms goedkopere wijzen van afdoening, zoals het benaderen van een geschillencommissie in consumentenzaken. De rechtzoekende heeft bij een dergelijke verwijzingszaak voordeel.

Het beheersbaar houden van het stelsel vergt echter meer ingrepen. Uit het Regeerakkoord vloeit een structurele taakstelling op de gesubsidieerde rechtsbijstand voort van jaarlijks € 50 miljoen. Daarbij staat voor ogen dit bedrag te verdelen over de rechtsbijstandverlener, de rechtzoekende en de raad voor rechtsbijstand. Op dit moment ligt een algemene maatregel van bestuur ter advisering bij de Afdeling advisering van de Raad van State, waarin de vergoeding van de advocatuur met ongeveer 5% wordt verlaagd, alsmede de indexering van deze vergoeding wordt aangepast. Deze maatregelen zijn aangekondigd in de brief van de Minister en Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer van 8 maart 2011 (Kamerstukken II 2010/11, 31 753, nr. 27) en zijn besproken tijdens een algemeen overleg tussen de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie van de Tweede Kamer en de Minister en Staatssecretaris op 9 maart 2011 (Kamerstukken II 2010/11, 31 753 nr. 35). Ook is aangekondigd dat de eigen bijdrage in echtscheidingszaken zal worden verhoogd. Deze maatregel kan naar verwachting maximaal € 10 miljoen opleveren. De reikwijdte en de consequenties van deze maatregel, in samenhang met de verhoging van griffierechten, worden thans onderzocht.

Om een verdere verlaging van de vergoeding van de advocaat te voorkomen, hebben de Nederlandse orde van advocaten en de raad voor rechtsbijstand een aantal alternatieve voorstellen gedaan. Deze maatregelen worden thans uitgewerkt en bezien op hun consequenties. Als voorbeeld kan genoemd worden het opnieuw opleggen van een eigen bijdrage aan de rechtzoekende die in eenzelfde zaak een tweede advocaat wil consulteren. Verder wordt beoordeeld of opnieuw een eigen bijdrage kan worden geheven als een zaak als bewerkelijk wordt aangemerkt. Aan dat soort zaken wordt immers veel tijd besteed.

Zoals hiervoor opgemerkt zal ook de raad voor rechtsbijstand een bijdrage leveren aan de besparingen. Daarbij moet gedacht worden aan € 5 miljoen. De raad zal met een plan komen waarin deze besparing inzichtelijk wordt gemaakt.

Het is evident dat binnen het huidige stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand het steeds moeilijker wordt tegenvallers op te vangen. De rek is uit het stelsel. Om die reden is het voornemen erop gericht het stelsel van rechtsbijstand te herzien. Daarbij wordt gedacht aan aanbesteding van een pakket aan zaken. De advocatuur kan daarop inschrijven. Voorts worden de mogelijkheden van een leenstelsel onderzocht, zoals in Duitsland bestaat. Daar betaalt de rechtzoekende de kosten van de verleende rechtsbijstand in termijnen terug. Binnen deze kaders past een versterking van de functie van het juridisch loket. Het juridisch loket zou als eerstelijns rechtshulpverlener een belangrijke filterfunctie kunnen vervullen. Vooral als problemen nog niet zijn geëscaleerd, is dikwijls een oplossing buiten de rechter om nog mogelijk. Dit voorkomt een overmaat aan beroep op de rechter en leidt tot beheersing van kosten. In het najaar van 2011 zullen de stakeholders worden geconsulteerd over de contouren van een nieuw stelsel.

Tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen 22 en 23 september 2011 heeft de Minister-President toegezegd dat er een impactanalyse zal worden uitgevoerd naar de stapeling van de effecten van de maatregelen van het kabinet op het gebied van griffierechten en rechtsbijstand. Deze impactanalyse wordt gelijktijdig verzonden met een brief waarin de maatregelen op het gebied van rechtsbijstand nader worden uitgewerkt.

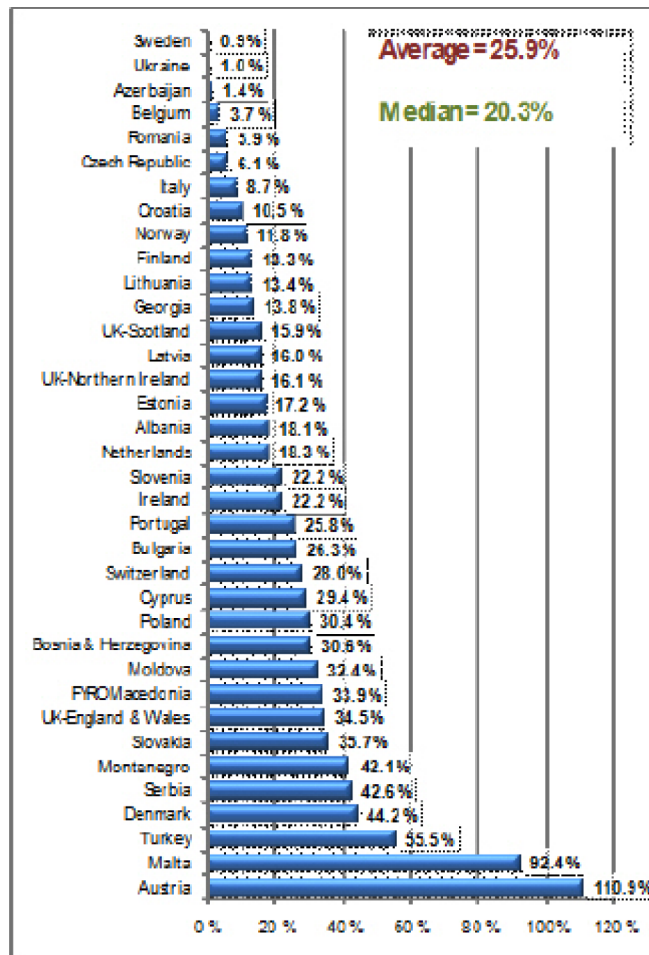
## **8. Internationaal perspectief**

Tijdens het Algemeen Overleg in maart heeft de Tweede Kamer verzocht om de voorgenomen verhogingen van de griffierechten in internationaal perspectief te plaatsen. Daarbij zijn twee methodieken te hanteren: het vergelijken van de inkomsten uit griffierechten als aandeel van de



uitgaven van de rechtspraak en het vergelijken van griffierechten voor specifieke zaaks categorieën. Het rapport European Justice Systems 2010 van de Commission on the Efficiency of Justice (CEPEJ, onderdeel van de Raad van Europa) bevat informatie over uitgaven op het terrein van het rechtsbestel, daaronder ook over de verhouding tussen griffierechten en de totale kosten voor de rechtspraak. Behalve in vijf landen (Frankrijk, IJsland, Luxemburg, Monaco en Spanje) komen griffierechten in allerlei varianten voor. Onderstaande grafiek rangschikt de landen naar de mate waarin de kosten voor rechtspraak worden betaald uit griffierechten. De totale inkomsten uit griffierechten worden afgezet tegen de totale uitgaven voor de rechtspraak.

**Figuur 1: Aandeel griffierechten (of belastingen) in het totale budget voor de rechtspraak in 2008, in percentages.**

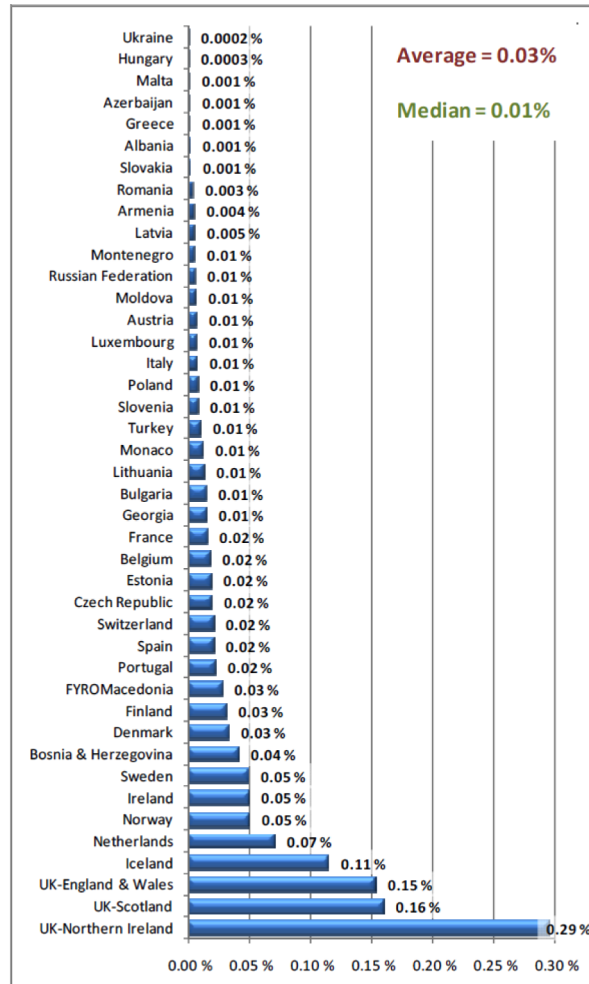


Bron: CEPEJ, 2010, p. 63

Uit de tabel blijkt dat in Nederland van de totale kosten van de Rechtspraak 18,3% wordt gefinancierd met griffierechten. Internationaal scoort Nederland daarmee onder het gemiddelde, dat ligt op 25,9%. Door dit wetsvoorstel zullen de inkomsten met ongeveer € 172 miljoen per jaar toenemen en de uitgaven met € 68 miljoen afnemen. Dat betekent dat de mate waarin de griffierechten bijdragen in de kosten van de totale rechtspraak (inclusief het strafrecht) zal stijgen naar 41%. Hiermee zal Nederland stijgen naar plaats zeven. Daarbij moet wel worden aangekend dat de taken van gerechten per land verschillen. In Oostenrijk bijvoorbeeld worden de taken van het kadaster door een rechtbank

uitgevoerd. Zouden de inkomsten daarvan niet worden meegerekend, dan zou de bijdrage van de griffierechten in de kosten in Oostenrijk 40% bedragen. Dit type uitgesplitste gegevens is voor het merendeel van de landen echter niet beschikbaar.

**Figuur 2: Jaarlijks budget van de gesubsidieerde rechtsbijstand als percentage van het bruto nationaal product per hoofd van de bevolking in 2008.**



Bron: CEPEJ, 2010, p. 33.

Nederland spendeert in Europees perspectief relatief veel geld aan de gesubsidieerde rechtsbijstand: gemiddeld € 26 per persoon. De uitgaven in Nederland bedragen 0.07% van het bruto nationaal product per hoofd van de bevolking. Nederland staat daarmee op de vierde plaats (figuur 2). Dit komt mede doordat er veel zaken in aanmerking komen voor rechtsbijstand en de gemiddelde vergoeding hoog is in vergelijking met andere landen. Alleen het Verenigd Koninkrijk en IJsland hebben hogere uitgaven.

Niet alleen de inkomsten en uitgaven op het nationale niveau zijn van belang om griffierechten internationaal te kunnen vergelijken. Ook de kosten van specifieke procedures bepalen hoe burgers in de verschillende landen de griffierechten ervaren. Daarvoor zijn gegevens nodig over het soort procedures waarmee iedere burger in zijn perceptie geconfronteerd kan worden en de procedures die in elk van de in de vergelijking te betrekken landen voorkomen. Faure en Moerland (*Griffierechten. Een vergelijkende beschrijving van griffierechten en vergelijkbare stelsels in een aantal landen van de Europese Unie*, WODC-onderzoek 2006)

onderzochten de griffierechtenstelsels van enkele EU-lidstaten. Ze vergeleken onder andere de hoogte van de griffierechten van een basispakket van veel voorkomende zaken dat bestaat uit een geldvordering van € 50 000 (bijvoorbeeld letselschade na een ongeval; de precieze grondslag van de vordering is buiten beschouwing gelaten), een echtscheiding, een ontslagzaak met loonvordering (bij een salaris van € 3 000 per maand) en een procedure tegen de bouwvergunning van de buurman. Onder het aantekenen van diverse voorbehouden (de regelingen kennen veel uitzonderingssituaties, de wisselkoersen vertekenen, de koopkracht in de landen verschilt, de samenstelling van genoemd basispakket varieert per land) blijkt uit deze inventarisatie dat Nederland de hoogste griffierechten berekent wanneer het gaat om civiele zaken voor de rechtbank met een bepaald op geld te waarderen belang. De onderzoekers tekenen overigens nadrukkelijk aan dat het een grove schatting betreft.

Vergelijkbare indicaties komen naar voren in een onderzoek van de Europese Unie uit 2007 naar de transparantie van de kosten van civiele gerechtelijke procedures in de EU (J. Albert e.a., *Study on the Transparency of Civil Judicial Proceedings in the European Union*, december 2007). In de EU belopen de kosten van een echtscheiding bij de meeste landen minder dan € 100. In zes landen is dat meer, met het Verenigd Koninkrijk aan kop met € 500. Nederland zou ook hier aan kop komen, gezien het basistarief van € 500 voor een echtscheiding op gemeenschappelijk verzoek (60% van de echtscheidingen) en voor eenzijdige verzoeken zonder tegenspraak (20% van de echtscheidingen). Een handelszaak met een financieel belang van € 20 000 kost in de meeste landen tussen de € 200 en € 400. De andere helft gaat daarboven, met als hoogste bedrag € 1 200. In het nieuwe tarievenstelsel wordt dit type zaken in Nederland bij de kantonrechter afgedaan en betaalt alleen de eiser het basistarief van € 500. Aangezien onvermogen, minvermogen en burgers met een middeninkomen gecompenseerd worden, geldt dit hoge tarief slechts voor 40% van de bevolking.

Het laatstgenoemde onderzoek bevat nog enkele andere bevindingen ten aanzien van uitgangspunten die in de verschillende landen worden gehanteerd:

- de berekening van de hoogte van de griffierechten is vaak gebaseerd op type zaak en financieel belang; de bedragen variëren sterk, mede door de uiteenlopende rekenregels die de landen hanteren (p. 60–61);
- in de meeste landen is betalen vooraf gebruikelijk (p. 68); sommige landen, zoals Finland, werken met *pay as you go* en laten achteraf betalen (p. 68);
- de hervormingen op het gebied van griffierechten zijn gericht op versimpeling, zoals betalen aan de poort (Italië) en het schrappen van vrijstellingen (Portugal) (p. 70–71).

Het trekken van harde conclusies uit dit type internationale vergelijkingen is – gezien de hiervoor genoemde voorbehouden – alleen op hoofdlijnen mogelijk. Met deze aantekening is het algemene beeld dat Nederlandse rechtzoekenden, gezien in Europees perspectief, met de voorgenomen verhoging van de griffierechten relatief veel direct gaan bijdragen aan de Rechtspraak. Nederland wordt echter geen buitenbeentje. De toegankelijkheid wordt bovendien gewaarborgd doordat de uitgaven voor de gefinancierde rechtshulp zich op een hoog niveau bevinden, ook wanneer de lopende taakstellingen voor de rechtsbijstand worden verdisconteerd. Voor meer specifieke, veel voorkomende categorieën (echtscheiding, handelszaak) gaan de griffierechten relatief sterk omhoog, maar ook hier blijft Nederland binnen de bandbreedte van de in Europa bestaande minimum- en maximumgriffierechten. Centrale uitgangspunten van het griffierechtenstelsel worden in veel Europese landen gehanteerd, zoals het betalen voorafgaand aan de procedure en het zwaarder aanzetten van het financieel belang bij het bepalen van de omvang van de griffierechten.

## 9. Gevolgen van het wetsvoorstel

### 9.1. Lasten voor justitiabelen

De in dit wetsvoorstel gehanteerde tariefopbouw houdt rekening met de financiële draagkracht van rechtzoekenden. On- en minvermogenden en burgers met een middeninkomen betalen niet het standaardtarief, maar een lager tarief. Om voor een lager tarief in aanmerking te komen moet de rechtzoekende een verklaring omtrent de financiële draagkracht aanvragen bij de raad voor rechtsbijstand.

In bestuurszaken blijft de burger als verweerder vrijgesteld van griffierecht. Bestuursorganen worden in bestuurszaken griffierecht verschuldigd indien ze in het ongelijk worden gesteld.

De verklaring omtrent de financiële draagkracht zal voor on- en minvermogenden die met een advocaat procederen door die advocaat aangevraagd worden. De advocaat vraagt immers in de praktijk al de rechtsbijstand voor die cliënten aan, samen met zijn eigen subsidie, en de verklaring zal niet meer vergen dan een extra «vinkje» op het scherm van de website van de raad voor rechtsbijstand bij de optie om ten behoeve van verminderde griffierechten een verklaring omtrent de financiële draagkracht aan te vragen. Deze extra handeling voor de advocatuur is uit oogpunt van regeldruk verwaarloosbaar.

Voor on- en minvermogenden die zonder advocaat procederen en voor personen met een middeninkomen (die niet voor rechtsbijstand in aanmerking komen) is er wel sprake van een geringe administratieve last, omdat zij zelf de verklaring moeten aanvragen. Ook voor hen zal er een digitale faciliteit geboden worden om de verklaring zo eenvoudig mogelijk aan te vragen. Die aanvraag zal niet meer hoeven te omvatten dan het burgerservicenummer en de gegevens over naam, adres en woonplaats. Vervolgens zal de verklaring bij de griffie bezorgd moeten worden en dat kan tegelijk met de indiening van het desbetreffende processtuk (dagvaarding, verzoekschrift, verweerschrift). Op deze wijze worden de lasten zo beperkt mogelijk gehouden. Voor het digitaal aanvragen van een formulier staan tien minuten, voor het invullen van BSN-nummer en NAW-gegevens drie, respectievelijk twee minuten en voor ondertekening één minuut. Nu verzending van de op de aanvraag ontvangen verklaring naar de griffie gelijktijdig met de verzending van de processtukken kan gebeuren, hoeft daar geen aparte tijd voor gerekend te worden. Het totaal komt daarmee op zestien minuten per persoon. Daarnaast is er sprake van een verminderde administratieve last, vanwege de vraagtuitval. Deze vraagtuitval zal ook (deels) plaatsvinden bij de on- en minvermogenden. Per saldo is er sprake van een beperkte stijging van de administratieve last.

	vóór inwerkingtreding			ná inwerkingtreding			verschil
	aantal	tijd per zaak	totale tijd	aantal	tijd per zaak	totale tijd	totale tijd
a. aanvragen toevoeging, incl. inkomensverklaring	80.000	0,52 uur	41.333 uur	73.000	0,52 uur	37.717 uur	- 3.617 uur
b. aanvragen inkomensverklaring (zonder toevoeging)	25.000	0,27 uur	6.667 uur	52.000	0,27 uur	13.867 uur	7.200 uur
			<b>48.000 uur</b>			<b>51.583 uur</b>	<b>3.583 uur</b>
procentuele toename							<b>7%</b>

### 9.2. Bestuurslasten

Een belangrijke wijziging die dit wetsvoorstel brengt, is de invoering van de heffing van griffierecht van bestuursorganen in bestuurszaken, ook als zij verweerder zijn. Voor bestuursorganen betekent dit dat zij voortaan griffierecht zullen moeten betalen als zij in het ongelijk worden gesteld

door de bestuursrechter. Op de financiële gevolgen hiervan wordt hierna in paragraaf 9.4 ingegaan.

### *9.3. Gevolgen voor de rechtspraak*

Het wetsvoorstel leidt ertoe dat de rechtspraak de nieuwe griffierecht-tarieven in rekening moet gaan brengen en in bestuurszaken ook bij verweerders en bij de bestuursorganen tegen wier besluiten wordt geprocedeerd griffierechten in rekening moet brengen. Het bestuursorgaan betaalt aan de griffier. Voor zaken die eindigen na de eerste aanleg, betekent dit dat de griffier van de rechtbank – zo nodig – € 5 000 in rekening dient te brengen bij het bestuursorgaan. Voor zaken die eindigen na hoger beroep, doet de griffier van de hogerberoepsinstantie dit en voor zaken die eindigen na cassatie de griffier van de Hoge Raad. Op de financiële gevolgen hiervan wordt in de volgende paragraaf ingegaan.

### *9.4. Financiële gevolgen*

Om de financiële effecten van dit wetsvoorstel te kunnen berekenen is een rekenmodel ontwikkeld. Dit rekenmodel is geijkt en door diverse financiële experts gevalideerd. Met dit model kunnen de griffierechttopbrengsten in de huidige situatie en in de nieuwe situatie worden berekend, gegeven een bepaalde instroom aan zaken. Daarnaast is een inschatting gemaakt van het aantal zaken dat in de nieuwe situatie niet meer aan de rechter zal worden voorgelegd.

Het model is gebaseerd op veel gegevens: alle huidige tarieven met bijbehorende aantallen in combinatie met de in dit wetsvoorstel voorgestelde tarieven en bijbehorende verwachte aantallen (zie ook de tabel aan het eind van paragraaf 5). Daarnaast is veel aanvullende informatie noodzakelijk, zoals de verdeling van zaken op basis van financieel belang, het aandeel rechtspersonen per categorie, het aandeel betalende verweerders per categorie, het aandeel min- en onvermogenden en middeninkomens per categorie, etc. Al deze informatie is in het model verwerkt.

Om de verminderde instroom in te schatten is gebruik gemaakt van twee methodieken. Enerzijds zijn de zogeheten prijselasticiteiten onderzocht, die door de Raad voor de rechtspraak zijn afgeleid uit bestaand sociaal-wetenschappelijk onderzoek. De prijselasticiteit van een rechtszaak geeft aan tot hoeveel procentuele verandering van de hoeveelheid zaken 1% verhoging van de griffierechten leidt. Anderzijds is in de periode van januari tot mei 2011 door onderzoeksbureau Significant een rekenmodel ontwikkeld, waarmee de effecten van de tariefsverhoging op een geheel andere én meer gedetailleerde wijze zijn geschat. Daarbij zijn vele experts betrokken (zie ook paragraaf 6.1).

Met de bovenstaande gegevens, de impactanalyses en het rekenmodel zijn de financiële effecten berekend van minder zaken (€ 68 miljoen) en hogere griffierechten (€ 172 miljoen). Hierbij moet wel opgemerkt worden dat met name de geschatte verminderde vraag een bandbreedte kent en daarmee ook de berekende besparing. Ook zeer specifieke situaties, zoals situaties die betrekking hebben op artikel 8:41, tweede lid, van de Awb, zijn niet verwerkt in het model. Over het algemeen hebben zij een verwaarloosbare impact op de einduitkomst. Situaties waarbij een rechtzoekende na kennis te hebben genomen van de hoogte van het tarief besluit niet in beroep te gaan, vallen wel binnen de reikwijdte van de twee hiervoor bedoelde onderzoeken naar de verminderde instroom. Eventuele werkzaamheden van de griffie in dit soort situaties zijn verwaarloosbaar. De berekende uitkomst hoeft hier niet op te worden aangepast. Aan de hand van dit rekenmodel kunnen de volgende opmerkingen gemaakt worden over de financiële gevolgen van dit wetsvoorstel.

In het Regeerakkoord is een netto ombuiging van € 240 miljoen voor de Rechtspraak opgenomen. Het voorgestelde tarievenstelsel realiseert deze ombuiging. De netto opbrengst is in totaal € 240 miljoen, berekend op basis van cijfers over de aantallen zaken in de verschillende rechtsgebieden, de verschillende rechtscolleges en de onderscheiden categorieën financieel belang uit 2008. De vermindering van de uitgaven voor de rechtspraak is € 68 miljoen. De stijging van de ontvangsten is € 172 miljoen.

Het in dit wetsvoorstel gepresenteerde compensatiebedrag is € 68 miljoen. Het verschil met het in de Brede Heroverwegingen genoemde bedrag van € 100 miljoen wordt vooral verklaard doordat rechtsbijstandsgerechtigden hogere tarieven betalen en burgers met een middeninkomen gedeeltelijk worden gecompenseerd. De on- en minvermogenden worden niet geheel gevrijwaard van een verhoging van de griffierechten. Via het vastgestelde minimumtarief voor handel, familie en bestuur wordt de verhoging begrensd en wordt de toegang tot het recht geborgd. De rekenexercitie is goed onderbouwd, maar het blijft een schatting met marges. Vandaar dat de basistarieven zijn berekend met bedragen die een veelvoud zijn van € 25.

In het tarievenstelsel leveren sommige typen zaken meer op dan de kostprijs en andere minder. Meeropbrengsten worden gegenereerd door de handelszaken kanton (€ 13 miljoen) en handelszaken civiel (€ 27 miljoen). De tarieven van de volgende zaakstypen leveren daarentegen minder op: familiezaken rechtbank (€ 12 miljoen), bestuurszaken rechtbank (€ 40 miljoen) en hoger beroep (€ 27 miljoen). In het huidige systeem van financiering uit de algemene middelen via belastingheffing betalen burgers en ondernemingen die nooit naar de rechter hoeven te gaan mee aan de gerechtelijke procedures die door anderen worden gevoerd. Die kring wordt nu beperkt tot een deel van diegenen die er daadwerkelijk gebruik van maken. Maar ook voor hen is de mate waarin zij meebetalen aan andere procedures niet altijd even omvangrijk. De indeling in categorieën is grof, zodat in vrijwel iedere categorie zowel zaken voorkomen die nauwelijks bewerkelijk zijn als zaken die juist heel bewerkelijk zijn. Alleen bij het afrekenen per zaak en per gerechtshandeling – *pay as you go* – is dit te vermijden. Zoals gezegd (zie paragraaf 1) wordt daar niet voor gekozen door de administratieve lasten die dat met zich brengt en de ondoorzichtigheid van het financiële risico dat procespartijen lopen.

Zoals in paragraaf 6.2 is aangegeven, zijn de effecten van de verhoging van de griffierechten op de zaakstromen van de rechtspraak en buitengerechtelijke geschiloplossing moeilijk in te schatten. Er liggen nadere berekeningen voor via twee verschillende methoden: enerzijds de in het advies van de Raad voor de rechtspraak bijgestelde berekeningen met de methodiek van de prijselasticiteiten. Anderzijds de door Significant berekende effecten met de methodiek van Group Model Building en Systeemdynamica. Hoewel beide berekeningen her en der van elkaar afwijken, wijzen de berekende effecten grofweg in dezelfde richting. In beide berekeningen wordt de grootste vraagtval verwacht in het bestuursrecht en in cassatie. De financiële effecten van deze berekeningen passen – gegeven een bepaalde bandbreedte – binnen de door het Kabinet ingeboekte netto ombuiging van € 240 miljoen.

De Raad komt in zijn advies tot een meeropbrengst bij de griffierechten van € 180 miljoen. Deze meeropbrengst is echter berekend ten opzichte van de verwachte en niet de oorspronkelijk begrootte opbrengst op basis van de Wgbz die per 1 november 2010 in werking is getreden. Omdat de verwachte opbrengst circa € 15 miljoen hoger ligt dan de 5% stijging van de opbrengsten van de Wgbz, waarvan in de oorspronkelijk vastgestelde begroting is uitgegaan, kan de door de Raad berekende meeropbrengst van € 180 miljoen met € 15 miljoen worden verhoogd. Meenemend een besparing van € 51 miljoen vanwege vraagtval bij gelijkblijvende

werklast per zaak, levert ook de berekening van de Raad de beoogde ombuiging van € 240 miljoen op. Hierbij wijst de Raad er wel op een kostenverhogend prijseffect te verwachten van circa € 19 miljoen, omdat de vraaguitval niet willekeurig is. De Raad geeft aan te verwachten dat de vraaguitval vooral zal plaatsvinden bij de lichtere, minder bewerkelijke zaken. Dit gaat ten koste van de beoogde ombuiging. Waar en in welke omvang de vraaguitval plaatsvindt, is echter moeilijk in te schatten. Dat binnen de verschillende zaakscategorieën de vraaguitval verschillend zal uitpakken, zoals de Raad in zijn advies stelt, is niet ondenkbaar. Er zijn echter ook effecten denkbaar waarbij juist de arbeidsintensieve zaken zullen uitvallen of minder arbeidsintensief worden, bijvoorbeeld omdat er geen verweer (meer) zal worden gevoerd. De omvang en de richting van het prijseffect is dus zeer onzeker. De effecten op de ontwikkelingen van de zaaksaantallen zullen na invoering dan ook nauwkeurig worden gevolgd. Mocht een onverwachte verschuiving in de zaaksaantallen plaatsvinden dan wel uit nader onderzoek binnen een zaakscategorie de werklast hoger blijken, dan zal het departement dit in goed overleg met de Raad een plaats geven in de driejaarlijkse prijsonderhandelingen en – indien nodig – ook tussentijds. De Raad voor de rechtspraak geeft aan er dat eventuele frictiekosten zijn, omdat de wijziging van de capaciteitsbehoefte door de vraaguitval niet (volledig) kan worden opgevangen met natuurlijk personeelsverloop. Dit risico is aanwezig. Anderzijds geeft de Raad op basis van prognosemodellen ook aan een stijging te verwachten van de capaciteitsbehoefte. De Raad geeft aan dat er sprake zal zijn van (eenmalige) implementatiekosten. Deze worden ingeschat op € 3 miljoen. De regering erkent dat er sprake zal zijn van implementatiekosten. Deze zullen binnen de begroting van het ministerie van Veiligheid en Justitie worden gedekt. Over de exacte hoogte en dekking hiervan zal nader worden overlegd met de Raad.

Voor bestuursorganen zijn er zowel gunstige als ongunstige financiële gevolgen aan dit wetsvoorstel verbonden. Enerzijds leidt het wetsvoorstel voor bestuursorganen tegen wier besluit wordt geprocedeerd tot een stijging van uitgaven indien zij in het ongelijk worden gesteld. Anderzijds zal de vraaguitval in bestuurszaken echter tot een vermindering van zaken leiden. Voor zaken die uitvallen geldt dat er niet alleen geen griffierecht hoeft te worden betaald voor eventueel verloren zaken, maar dat er evenmin kosten hoeven te worden gemaakt voor het voeren van de procedures, noch bestaat er risico op een proceskostenveroordeling. Verwacht wordt dat bestuursorganen door proactief handelen, meer contact met de burger en de inzet van mediationvaardigheden in het voortraject, meer procedures zullen kunnen voorkomen.

## **10. Evaluatie Wgbz en verhoging van de griffierechten**

Tijdens de behandeling van de Wgbz in de Eerste Kamer op 28 september 2010 is door de toenmalige Minister van Justitie toegezegd dat de effecten van de inning van het griffierecht aan het begin van de procedure gedurende enige tijd na de inwerkingtreding van de wet worden bijgehouden (Handelingen I 2010/11, p. 1–29). Uit van de Raad van de rechtspraak hierover verkregen informatie blijkt het volgende. Driekwart jaar na invoering van de Wgbz is het niet goed mogelijk om een betrouwbaar beeld te schetsen van de effecten van het innen van de griffierechten aan het begin van de procedure. Op landelijk niveau hebben de gerechten afgesproken dat het griffierecht geacht wordt te zijn voldaan als de advocaat of deurwaarder die voor een procespartij optreedt, een rekeningcourantverhouding heeft met het gerecht waar de zaak aanhangig is. Deze afspraak draagt bij aan het beperkt houden van het aantal niet-ontvankelijkheden. Door de ingrijpende aanpassingen in ICT-systemen is de informatie nog niet voor de volle 100% betrouwbaar.

Gezien de grote belangen die voor rechtzoekenden op het spel staan en het feit dat nog niet buiten twijfel staat dat een melding in het systeem dat niet betaald is correct is, is bij invoering van de Wgbz besloten een ruimhartig beleid te voeren ten aanzien van de heffing aan de poort. De zogenaamde hardheidsclausule uit de Wgbz wordt vrijwel standaard toegepast. Het uitspreken van niet-ontvankelijkverklaringen is dan ook slechts zeer sporadisch voorgekomen. De ICT-gebreken zijn inmiddels gerepareerd. Als vaststaat dat de systemen en de organisatie rond heffing en inning op orde zijn, zal dit beleid wijziging ondergaan en de Wgbz in zijn volle omvang toegepast gaan worden.

Tevens is toegezegd dat er na vijf jaar een evaluatie van het nieuwe griffierechtenstelsel zou plaatsvinden (Handelingen I 2010/11, p. 1–29). In antwoord op vragen van het Kamerlid Janssen (SP) is de Tweede Kamer op 8 maart 2011 gemeld dat deze toezegging van kracht blijft (Aanhangsel Handelingen II 2010/11, nr. 1704). In 2015 zal de Wgbz worden geëvalueerd met inachtneming van de wijzigingen als gevolg van dit wetsvoorstel. Het zal dus gaan om een integrale evaluatie van de gehele griffierechtenstelsel in het civiel- en het bestuursrecht, drieënhalf jaar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel en vijf jaar na inwerkingtreding van de Wgbz. Centrale probleemstelling van het in 2015 door het WODC te publiceren evaluatieonderzoek zal zijn in hoeverre de doelstellingen van het nieuwe griffierechtenstelsel voor burgerlijke en bestuurszaken zoals ingevoerd per 1 november 2010, 1 januari 2011 en medio 2012 zijn gerealiseerd. Zijn er (ongewenste) neveneffecten of zijn er (ongewenste) neveneffecten te verwachten?

Een belangrijk onderdeel voor een goede evaluatie is een goede en tijdige verzameling van de benodigde informatie. Op dit moment zijn nog niet alle gegevens voor een valide en betrouwbare beantwoording van de onderzoeksvragen voorhanden. Hiervoor is (kwantitatieve) informatie nodig over onder andere de volgende handelingen:

1. het al dan niet betaald hebben van het griffierecht onderscheiden naar eiser (verzoeker) en gedaagde (verweerder), met de datum waarop het eventuele griffierecht door hen is betaald;
2. de toepassing van de hardheidsclausule bij het niet betalen van het griffierecht, onderscheiden naar eiser (verzoeker) en gedaagde (verweerder), en de datum waarop dit is gebeurd;
3. de verstekveroordeling als gevolg van het niet betalen van het griffierecht;
4. de niet-ontvankelijkverklaring als gevolg van het niet betalen van het griffierecht;
5. het ontslag van instantie als gevolg van het niet betalen van het griffierecht;
6. de proceskostenveroordeling en de hoogte ervan;
7. het negeren van het verweerschrift door de rechter vanwege het niet betalen van het griffierecht door verweerder;
8. het mondeling bepleiten van de zaak door verweerder zonder griffierecht betaald te hebben.
9. inkomsten uit griffierechten betaald door bestuursorganen die in het ongelijk zijn gesteld.

Met de Raad voor de rechtspraak en het WODC zullen afspraken worden gemaakt over de wijze waarop deze beleidsinformatie tijdig beschikbaar zal komen voor de evaluatie.

## **11. Innovatie in de geschilbeslechting**

Tegelijk met dit wetsvoorstel zend ik uw Kamer een Innovatieagenda. Daarin is een aantal maatregelen opgenomen dat ik samen met de Rechtspraak en andere betrokkenen wil uitvoeren. Deze maatregelen moeten enerzijds bijdragen aan het vergroten van de eigen oplossingsmogelijkheden van burgers met een geschil, bijvoorbeeld door mediation



verder te bevorderen. Anderzijds verbeteren die maatregelen de rechtsgang als die toch nodig is, door introductie van een nieuwe digitale procedure en vergroting van de snelheid en efficiëntie van bestaande procedures. Voor de concrete maatregelen verwijs ik graag naar de Innovatieagenda.

Hogere griffierechten zullen mensen met problemen stimuleren andere oplossingsstrategieën te beproeven. Ondernemers en hun brancheverenigingen worden gestimuleerd meer gebruik te maken van de mogelijkheden van geschillencommissies. Mede door een subsidieregeling voor initiële kosten is het aantal branches dat is aangesloten bij de Stichting Geschillencommissies Consumentenzaken sinds 2007 met 13 toegenomen tot 51. Ook mediation, waarvoor on- en minvermogenden een toevoeging kunnen krijgen op grond van de Wet op de rechtsbijstand, kan hier een rol vervullen.

Het bevorderen van effectieve procedures betekent niet dat alle procedures hetzelfde, eenvoudig en goedkoop moeten zijn. Voor sommige complexe zaken met grote belangen zullen partijen vooral hechten aan een grondige beoordeling door de rechter, ook al duurt de procedure daardoor langer en kost deze meer. Voor andere zaken over kleinere belangen moeten burgers en bedrijven kunnen rekenen op een eenvoudigere afdoening binnen een redelijk korte termijn tegen niet al te hoge kosten. In het voorgestelde griffierechtenmodel komt dit deels terug in civiele zaken door de indeling naar financieel belang. Het ligt in de bedoeling om het aanbod van soorten procedures in de toekomst meer te gaan differentiëren. De Rechtspraak is hier primair aan zet, in samenwerking met andere partners in de civiele en bestuursrechtelijke keten. In de Agenda voor de Rechtspraak 2011–2014 zet de Raad voor de rechtspraak in op zaaksdifferentiatie om te zorgen dat de beslechting van geschillen zoveel mogelijk bijdraagt aan de oplossing van onderliggende problemen van partijen en samenleving. De realiteit is tegelijkertijd dat de Rechtspraak de komende jaren met ingrijpende organisatieveranderingen te maken heeft (herziening gerechtelijke kaart), waarin innovaties in het procesrecht moeten worden ingepast. Het nu voorgestelde tarievenmodel is een eenvoudig model. Efficiëntere inrichting van procedures kan op termijn leiden tot verdere differentiatie van griffierechten.

## **ARTIKELEN**

### **Artikel I – Algemene wet bestuursrecht**

*I onderdeel A en B (Artikelen 3:45 en 6:23)*

Op grond van de artikelen 3:45 en 6:23 Awb dient bij een besluit te worden vermeld of hiertegen beroep kan worden ingesteld. De Afdeling advisering van de Raad van State adviseerde om burgers en bedrijven te wijzen op de hoogte van de griffierechten in de rechtsmiddelenclausule. Naar aanleiding van dit advies is in de genoemde artikelen bepaald dat in de rechtsmiddelenverwijzing moet worden verwezen naar het in artikel 8:41a genoemde basistarief en moet worden gewezen op de mogelijkheid voor personen die on- of minvermogend zijn, die een middeninkomen hebben of rechtspersonen om een verlaging van het griffierecht te krijgen indien zij een verklaring kunnen overleggen van het bestuur van de raad voor rechtsbijstand waaruit blijkt dat zij inderdaad voor een verlaagd tarief in aanmerking komen. De exacte hoogte die een (rechts)persoon dient te betalen, kan door het bestuursorgaan niet in de rechtsmiddelenverwijzing worden opgenomen omdat bestuursorganen in het algemeen geen of onvoldoende inzicht hebben in de financiële draagkracht van degene tot wie het besluit is gericht of degenen die worden geraakt door een besluit.

### *I onderdeel C (Artikel 8:41)*

Het tweede lid van artikel 8:41 vervalt. De hoogte van het griffierecht dat moet worden betaald door de indiener van het beroep, volgt voortaan uit het nieuwe artikel 8:41a dat hierna zal worden toegelicht. De wijziging van het derde lid is nodig omdat het tweede lid van artikel 8:41 komt te vervallen. Het vijfde lid wordt gewijzigd in verband met de opname van een hardheidsclausule in artikel 8:41a, negende lid (beroep), en artikel 8:109, derde lid (hoger beroep). De wijziging wordt bij onderdeel D toegelicht.

### *I onderdeel D (Artikel 8:41a)*

De tarieven voor het griffierecht dat de indiener van een beroepschrift verschuldigd is, staan in het nieuwe artikel 8:41a. Het eerste lid bevat drie tarieven: € 125, € 250 en € 400. Het tarief van € 125 is van toepassing indien er beroep wordt ingesteld tegen een verklaring van het bestuur van de raad voor rechtsbijstand omtrent de financiële draagkracht van een natuurlijke persoon of rechtspersoon. Op deze verklaring wordt hierna uitgebreider ingegaan. Daarbij wordt tevens de hoogte van het griffierecht toegelicht.

Voor alle andere bestuurszaken gelden twee basistarieven: € 250 en € 400. Het bedrag van € 250 geldt indien er beroep is ingesteld tegen een besluit als omschreven in de Regeling verlaagd griffierecht en het bedrag van € 400 voor alle overige zaken. Anders dan voorheen in het bestuursrecht het geval was, wordt er geen onderscheid gemaakt tussen natuurlijke personen en rechtspersonen (zie ook paragraaf 1 van het algemeen deel van deze toelichting).

Uit het tweede en derde lid volgt dat de financiële draagkracht van een natuurlijke persoon ertoe kan leiden dat niet het basistarief wordt geheven, maar een lager bedrag. Voor natuurlijke personen die on- of minvermogend zijn of die een middeninkomen hebben, wordt het basistarief derhalve verminderd tot het in het tweede of derde lid genoemde bedrag. Het tweede lid geldt voor natuurlijke personen die beroep hebben ingesteld tegen een besluit als omschreven in de Regeling verlaagd griffierecht. Indien tegen een dergelijk besluit beroep is ingesteld, betaalt een indiener die on- of minvermogend is € 125 en een indiener met een middeninkomen € 188.

De indiener van het beroepschrift die voor vermindering van griffierecht in aanmerking wenst te komen, verzoekt het bestuur van de raad voor rechtsbijstand een verklaring omtrent zijn financiële draagkracht af te geven. Het bestuur van de raad maakt voor de vaststelling van het inkomen gebruik van gegevens die de Belastingdienst levert. Deze methode vloeit voort uit de Aanpassingswet basisregistratie inkomen en wordt hierna nader toegelicht bij artikel IV (Wet op de rechtsbijstand). Om die gegevens bij de Belastingdienst te kunnen opvragen wordt van de verzoeker gevraagd zijn burgerservicenummer of sofinummer op te geven.

De indeling in inkomenscategorieën sluit voor de on- en minvermogenden aan bij het stelsel dat volgt uit de Wet op de rechtsbijstand en het daarop gebaseerde Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand. Onder burgers met een middeninkomen vallen degenen die een inkomen hebben dat hoger is dan het inkomen van minvermogenden op grond van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand, maar lager dan € 31 000 voor alleenstaanden en € 47 000 voor degenen die een gemeenschappelijke huishouding voeren. 60% van de bevolking valt hiermee onder een van de inkomenscategorieën waarmee in aanmerking kan worden gekomen voor een lager griffierecht dan het basistarief. Uiteraard wordt ook rekening gehouden met het vermogen waarover mensen beschikken. Criterium daarbij is het heffingsvrije vermogen dat volgt uit de artikelen 5.5 en 5.6 van de Wet

inkomstenbelasting 2001. Als de natuurlijke persoon beschikt over een vermogen dat hoger is dan dit heffingsvrije vermogen, betaalt deze het basistarief als bedoeld in het eerste lid. Op deze wijze wordt voorkomen dat personen die geen inkomen hebben, maar wel vermogen, voor een lager griffierecht in aanmerking komen.

Ook rechtspersonen kunnen onder omstandigheden in aanmerking komen voor vermindering van griffierechten (vgl. Hof van Justitie van de EU 22 december 2010, zaak C-279/09, DEB/Bundesrepublik Deutschland). Op grond van het vierde lid kunnen zij, evenals natuurlijke personen, het bestuur van de raad voor rechtsbijstand verzoeken hun financiële draagkracht vast te stellen. Het bestuur van de raad voor rechtsbijstand geeft dergelijke verklaringen ook af aan rechtspersonen die op grond van de Wet griffierechten burgerlijke zaken in aanmerking wensen te komen voor betaling van het lage griffierecht. Het bestuur van de raad onderzoekt in een dergelijk geval de jaarstukken van de rechtspersoon van het voorafgaande jaar en beziet wat het eigen vermogen en het liquide vermogen is en of er voorzieningen voor juridische kosten zijn. Bij een vereniging wordt tevens de hoogte van de contributie in de beschouwing betrokken. Op grond van deze informatie verklaart het bestuur van de raad voor rechtsbijstand vervolgens of de rechtspersoon al dan niet voor het lage tarief in aanmerking komt. Deze systematiek sluit aan bij de Wet op de rechtsbijstand (artikel 36).

Er is bij rechtspersonen niet gekozen voor vier verschillende tariefcategorieën zoals bij natuurlijke personen (onvermogens, minvermogens, middeninkomens en vol tarief). Rechtspersonen betalen het basistarief van € 400 of, indien in redelijkheid niet kan worden verlangd dat het basistarief wordt betaald, het verlaagde tarief van € 200. Dit is in overeenstemming met de hoogste categorie eigen bijdrage die dergelijke rechtspersonen voor de rechtsbijstand moeten betalen. Een verdere uitsplitsing in categorieën griffierechten is mede met het oog op de uitvoeringslasten hiervan, niet wenselijk. De meeste rechtspersonen kunnen het basistarief dragen.

De verklaring van het bestuur van de raad voor rechtsbijstand waarin de financiële draagkracht van de natuurlijke persoon of de rechtspersoon is vastgesteld, is een beschikking in de zin van artikel 1:3, tweede lid, van de Awb. Het is van belang dat degene die voor een verlaging van het griffierecht in aanmerking wil komen, deze verklaring tijdig aanvraagt. Het is het meest praktisch als de verklaring tezamen met het beroepschrift wordt ingediend. Noodzakelijk is dit evenwel niet. Het is voldoende als de griffie erover beschikt op het moment waarop zij de griffierechten daadwerkelijk heft.

Tegen de verklaring van het bestuur van de raad voor rechtsbijstand kan bezwaar worden gemaakt en beroep worden ingesteld. Voor het beroep tegen de beslissing op bezwaar op de verklaring wordt een vast bedrag van € 125 aan griffierecht geheven. Voor dit vaste bedrag is gekozen om te voorkomen dat rechtzoekenden voor het beroep tegen de verklaring een nieuwe verklaring bij het bestuur van de raad zouden moeten aanvragen, met de inhoud waarvan zij zich dan vermoedelijk ook weer niet zouden kunnen verenigen. Een vast tarief voorkomt een stapeling van procedures over de verklaring.

Hoewel de verklaring van de raad voor rechtsbijstand doorgaans binnen enkele dagen zal worden verstrekt, kan niet uitgesloten worden dat dit soms niet het geval is. Op die situatie zien het vijfde en zesde lid. Als een partij op het tijdstip waarop het griffierecht wordt geheven de verklaring nog niet heeft ontvangen, dan heft de griffier griffierecht overeenkomstig het bepaalde in het eerste lid. Dat wil zeggen dat de indiener aldan het basistarief van € 250 of € 400 moet betalen. Als de verklaring later, maar wel voordat de bestuursrechter uitspraak heeft gedaan, alsnog wordt verkregen, dient deze door de partij zo snel mogelijk aan de griffier te

worden overgelegd. Als uit de verklaring blijkt dat de partij een lager griffierecht verschuldigd is, wordt het verschil uiteraard terugbetaald. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is een lid toegevoegd dat de hoogte van het griffierecht regelt indien er weliswaar een verklaring is van de raad voor rechtsbijstand, maar de betrokkene bij de griffier heeft aangegeven dat hij tegen deze verklaring bezwaar heeft gemaakt dan wel beroep heeft ingesteld. In een dergelijk geval heft de griffier het met de in de verklaring genoemde inkomen corresponderende griffierecht. Mocht na afloop van de bezwaar- of beroepsprocedure tegen de verklaring blijken dat hem een te hoog griffierecht in rekening is gebracht, dan verlaagt de griffier het griffierecht en stort hij het teveel betaalde bedrag terug.

Voorts is in het achtste lid geregeld dat het griffierecht kan worden verhoogd als het bestuur van de raad voor rechtsbijstand de eerder afgegeven verklaring heeft ingetrokken of gewijzigd omdat de aanvrager onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt omtrent zijn financiële draagkracht.

Eveneens naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is een hardheidsclausule opgenomen waarmee de rechter de mogelijkheid krijgt om in uitzonderlijke gevallen de hoogte van het verschuldigde griffierecht naar beneden bij te stellen of zelfs de heffing geheel achterwege te laten. Zoals de Afdeling opmerkte is deze inherent aan het stelsel van het heffen van griffierecht omdat de rechter – mede op grond van en aan de hand van jurisprudentie van het EHRM en het HvJEU – gehouden is om in iedere individuele zaak waarin dat expliciet of impliciet aan de orde is gesteld, te bepalen of het heffen van de voorgeschreven griffiegelden in het voorliggende geval leidt tot een ongeoorloofde beperking van het recht op toegang tot de rechter in het licht van artikel 6, eerste lid, EVRM en artikel 47 EU-Handvest.

De hardheidsclausule is naar zijn aard alleen bedoeld voor zeer uitzonderlijke gevallen (zie bijvoorbeeld: ABRvS 4 juli 2011, zaaknr. 201103855/1/V2). In ieder geval zal de rechtzoekende een verklaring omtrent zijn financiële draagkracht moeten overleggen en moeten aantonen dat redelijkerwijze niet van hem kan worden verwacht dat hij € 125 (voor een natuurlijke persoon) of € 200 (voor een rechtspersoon) kan betalen of in hoger beroep tweeënhalf maal dat bedrag. In bestuurszaken zal het beroep op de hardheidsclausule kunnen worden gedaan door natuurlijke personen of rechtspersonen bij het indienen van het (hoger) beroep. Voor het geval het beroep op de hardheidsclausule wordt gedaan bij de indiening van het (hoger) beroepschrift, is aan artikel 8:41, vijfde lid, een zinsnede toegevoegd die voorkomt dat het beroep reeds omdat het griffierecht niet op tijd is betaald, niet-ontvankelijk wordt verklaard.

#### *I onderdeel E (artikel 8:52)*

Dit is een technische wijziging die nodig was omdat het tweede lid van artikel 8:41 is vervallen (onderdeel C).

#### *I onderdeel F (artikel 8:74)*

Artikel 8:74, eerste lid, dwingt de rechtbank tot het toekennen van twee vergoedingen indien zij het beroep gegrond verklaart. De regel dat de uitspraak inhoudt dat aan de indiener het door hem betaalde griffierecht wordt vergoed blijft ongewijzigd. Nieuw is dat de uitspraak daarnaast inhoudt dat aan de griffier een griffierecht van € 5 000 moet worden betaald indien er geen hoger beroep wordt ingesteld. Als de zaak eindigt na de uitspraak van de rechtbank – of de uitspraak van een college dat in eerste en enige aanleg oordeelt – moet het bestuursorgaan derhalve een bijdrage van € 5 000 in de kosten van de rechtspraak aan de griffier betalen. De betalingstermijn is vier weken. Wordt er wel hoger beroep

ingesteld dan wordt aan het eind van de gehele procedure gezien welke bijdrage in de kosten van de rechtspraak het bestuursorgaan dient te betalen. Wordt er hoger beroep ingesteld, maar wordt dit na afloop van de termijn waarbinnen hoger beroep kon worden ingesteld weer ingetrokken, dan is de uitspraak onherroepelijk en moet het bestuursorgaan binnen vier weken alsnog € 5 000 betalen. Intrekking van het hoger beroep door het bestuursorgaan als er tevens incidenteel hoger beroep is ingesteld door een andere partij, heeft nog geen gevolgen voor de verschuldigheid van het bedrag. Alsdan stelt de hogerbereepsrechter de hoogte van het bedrag vast in zijn uitspraak.

Het derde lid van artikel 8:74 voorziet erin dat de uitspraak ook als het beroep niet gegrond wordt verklaard, kán strekken tot vergoeding van het betaalde griffierecht aan de indiener van het beroepschrift of betaling van een bijdrage in de kosten van de rechtspraak. Ten aanzien van de vergoeding van het betaalde griffierecht aan de indiener van het beroepschrift geldt deze verplichting reeds op grond van het tweede lid. Het derde lid voegt hieraan toe dat als het bestuursorgaan een verwijt kan worden gemaakt, het bestuursorgaan de bijdrage van € 5 000 aan de griffier verschuldigd is.

Een verplichting tot vergoeding van griffierecht wordt – zo blijkt uit de jurisprudentie – alleen opgelegd indien daarvoor een bijzondere reden is. Voorbeelden van bijzondere redenen zijn: niet-ontvankelijk- of onbevoegd-verklaring na onjuiste rechtsmiddelenvoorlichting (vgl. ABRvS 21 november 2001, JB 2002/22), ongegrondverklaring na toepassing van artikel 6:22 of anderszins passeren van een gebrek waartegen redelijkerwijs kon worden opgekomen (vgl. ABRvS 7 juli 1997, H01.96 1111) of niet-ontvankelijkheid wegens verval van procesbelang door fouten van het bestuursorgaan (vgl. ABRvS 30 januari 2001, E01.99 0161/1). Als het zo is dat het bestuursorgaan zich verwijtbaar heeft gedragen ten opzichte van de indiener van het beroep, dan dient de bestuursrechter tevens in de uitspraak te bepalen dat het bestuursorgaan de vergoeding van € 5 000 voor de kosten van de rechtspraak verschuldigd is. Ook hier geldt weer dat de vergoeding in de kosten van de rechtspraak uitsluitend wordt betaald indien er niet in hoger beroep wordt gegaan.

Het vierde lid ziet op het geval er een verzoek om voorlopige voorziening is toegewezen. Alsdan is het bestuursorgaan eveneens griffierecht verschuldigd. Het tarief voor de voorlopige voorziening bedraagt € 5 000 en wordt opgenomen in de uitspraak op het verzoek om voorlopige voorziening. Indien de uitspraak van de bestuursrechter in de bodemprocedure strekt tot gegrondverklaring van het beroep en er is eerder tevens een verzoek om voorlopige voorziening toegewezen, wordt het bedrag dat het bestuursorgaan verschuldigd was voor de voorlopige voorziening, opgeteld bij het bedrag dat het verschuldigd is voor de bodemprocedure. Als de voorlopige voorziening werd afgewezen hoeft het daarvoor uiteraard niet te betalen. In dat geval is het bestuursorgaan € 5 000 verschuldigd indien de rechtbank het beroep gegrond verklaart.

Mogelijk is ook dat er reeds in de fase voorafgaand aan het beroep een verzoek om voorlopige voorziening is gedaan. Als dit verzoek is toegewezen, wordt er € 5 000 opgeteld bij het griffierecht dat het bestuursorgaan verschuldigd is.

#### *I onderdeel G (Artikel 8:82)*

De toelichting op de wijzigingen in artikel 8:41a geldt mutatis mutandis ook voor de wijzigingen van artikel 8:82, derde lid. Het verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening kan worden ingediend door een partij in de hoofdzaak (artikel 8:81, tweede lid, Awb). In *beroep* kan dit de aanlegger in de hoofdzaak zijn, maar ook een door de bodemrechter als partij in de hoofdzaak toegelaten partij (artikel 8:26 Awb). In *hoger beroep*

kan ook het bestuursorgaan om wiens besluit het procederen begonnen is, een verzoek indienen.

#### *I onderdeel H (artikel 8:84)*

Indien de voorzieningenrechter de voorlopige voorziening toewijst en het bestuursorgaan in het ongelijk stelt, houdt de uitspraak tevens in dat door het bestuursorgaan aan de griffier een griffierecht van € 5 000 wordt betaald. Dit griffierecht wordt pas in rekening gebracht als de rechtbank uitspraak heeft gedaan en als de uitspraak strekt tot gegrondverklaring van het beroep. Het bestuursorgaan is in dat geval dus € 10 000 verschuldigd. Dit laatste bedrag volgt uit de uitspraak in de bodemprocedure.

Een verzoek om voorlopige voorziening kan ook worden gedaan gedurende de bezwaarfase of het administratief beroep. Als het bestuursorgaan in het ongelijk wordt gesteld bepaalt de bestuursrechter in zijn uitspraak dat het bestuursorgaan € 5 000 verschuldigd is. Dit bedrag moet binnen vier weken nadat de beslissing op bezwaar of de beslissing op het administratief beroep onherroepelijk is geworden, zijn voldaan. Als er niet in beroep wordt gegaan tegen de beslissing op bezwaar of de beslissing op het administratief beroep is het bedrag verschuldigd na afloop van de beroepstermijn. Er dient dan binnen vier weken te worden betaald. Wordt er wel in beroep gegaan, dan neemt de bestuursrechter het bedrag mee bij zijn berekening van het verschuldigde tarief in de einduitspraak.

#### *I onderdeel I (artikel 8:86)*

Als de voorzieningenrechter onmiddellijk uitspraak doet in de hoofdzaak bij een voorlopige voorzieningsprocedure, komt de uitspraak van de voorzieningenrechter in de plaats van de uitspraak die de rechtbank anders nog in de bodemprocedure zou moeten doen. Als de zaak eindigt na deze uitspraak en het bestuursorgaan is bij deze uitspraak in het ongelijk gesteld, dient het bestuursorgaan een griffierecht van € 10 000 te betalen aan de griffier, tenzij er hoger beroep wordt ingesteld. In dit laatste geval beoordeelt de hogerberoepsrechter of het bestuursorgaan griffierecht verschuldigd is en zo ja, hoeveel. Het bedrag is gelijk aan het bedrag dat betaald zou moeten worden als er niet zou zijn kortgesloten. Dit is bepaald omdat ook de verzoeker om voorlopige voorziening tweemaal griffierecht betaalt: eenmaal voor het instellen van beroep en eenmaal voor het doen van het verzoek om voorlopige voorziening.

#### *I onderdeel J (artikel 8:108)*

Artikel 8:41, tweede lid, komt te vervallen. De tarieven voor het griffierecht staan voortaan in artikel 8:41a. Dit artikel is niet van toepassing op het hoger beroep. Voor het hoger beroep geldt een ander griffierecht dan voor beroep.

Voorts is artikel 8:82 niet van toepassing op het bestuursorgaan dat het oorspronkelijke besluit nam, waarover wordt geprocedeerd. Op andere verzoekers om voorlopige voorziening blijft het artikel wel van toepassing. De tarieven die gelden voor het bestuursorgaan staan in het nieuwe derde lid. Als het verzoek om voorlopige voorziening tijdens het hoger beroep wordt gedaan, is het bestuursorgaan bij verlies € 25 000 verschuldigd als de voorzieningenrechter onmiddellijk uitspraak doet in de hoofdzaak en € 12 500 als er nog een bodemprocedure volgt. Dit bedrag is als volgt berekend: in de fase van het hoger beroep bedraagt het griffierecht tweeënhalfmaal het tarief in beroep. Dit tarief is dus € 12 500. Als de voorzieningenrechter onmiddellijk uitspraak doet in de hoofdzaak, betaalt het bestuursorgaan bij verlies twee maal dit bedrag. Zie verder de toelichting onder onderdeel H en I.

### *I onderdeel K (artikel 8:109)*

Dit wetsvoorstel introduceert een nieuw tarief voor de griffierechten in hoger beroep in bestuursrechtelijke zaken. In hoger beroep bedragen de griffierechten voortaan tweeënhalfmaal het bedrag van de griffierechten in eerste aanleg. De bedragen worden afgerond op hele euro's. Dit betekent dat het voor hoger beroep in bestuurszaken voortaan € 625 (voor beroepen tegen besluiten die zijn omschreven in de Regeling verlaagd griffierecht) of € 1 000 (voor alle andere bestuurszaken) is. Voor het hoger beroep in zaken over de verklaring van de raad voor rechtsbijstand is het tarief: € 313.

Hoger beroep kan worden ingesteld door een belanghebbende (hetzij eiser in eerste aanleg, hetzij een in eerste aanleg toegelaten partij ex artikel 8:26, hetzij een andere belanghebbende) en het bestuursorgaan. Het bestuursorgaan betaalt niet direct bij aanvang van het hoger beroep. Evenals bij beroep, betaalt het bestuursorgaan na afloop een griffierecht dat door de hogerberoepsrechter in de uitspraak wordt bepaald. Zie hierover verder artikel 8:113. Een partij die in (hoger) beroep wordt toegelaten ex artikel 8:26 betaalt geen griffierecht voor het aanvoeren van zijn zienswijze. Stelt een ex artikel 8:26 in beroep toegelaten partij echter zelf hoger beroep in, dan wordt er wel griffierecht geheven.

Op het door bestuursorganen te bepalen griffierecht is het tweede lid van toepassing. In afwijking van het bepaalde in het eerste lid betalen zij het griffierecht niet vooraf, maar achteraf indien zij door de bestuursrechter in het ongelijk zijn gesteld. Bovendien geldt voor bestuursorganen een ander tarief dan voor de andere partijen in een bestuursrechtelijke procedure. De tarieven worden vermeld in artikel 8:113.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is een hardheidsclausule opgenomen waarmee de bestuursrechter, zowel in beroep (op grond van artikel 8:41a, negende lid) als in hoger beroep op grond van dit artikel, als in cassatie, de mogelijkheid krijgt om in uitzonderlijke gevallen de hoogte van het verschuldigde griffierecht naar beneden bij te stellen of de heffing zelfs geheel achterwege te laten. Onder onderdeel D is dit nader toegelicht.

### *I onderdeel L (Artikel 8:110)*

Bij de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht is overwogen voor het incidenteel hoger beroep griffierecht te heffen. Bij die gelegenheid is daar echter van afgezien omdat er pas beperkt ervaring was opgedaan met het incidenteel hoger beroep in het bestuursrecht, te weten in het belastingrecht. Deze ervaringen waren positief, maar gaven toen nog geen aanleiding voor de verwachting dat van de mogelijkheid op grote schaal gebruik zal worden gemaakt. Aangekondigd werd evenwel dat bij een volgende evaluatie zou worden bezien of het wenselijk is alsnog over te gaan tot het heffen van griffierechten. De wenselijkheid van invoering van kostendekkende griffierechten maakt het thans noodzakelijk om ook bij incidenteel beroep over te gaan tot het heffen van griffierechten. Het instellen van incidenteel hoger beroep leidt strikt genomen ook tot het heffen van griffierechten op grond van de eerste volzin van artikel 8:109, eerste lid.

In hoger beroep is het griffierecht voor een verzoek om voorlopige voorziening gelijk aan het griffierecht voor de hoofdzaak (artikel 8:109 bezien in samenhang met artikel 8:82, tweede lid).

### *I onderdeel M (artikel 8:113)*

Voor bestuursorganen geldt dat na afloop van de procedure wordt bepaald of zij het griffierecht moeten betalen en, zo ja, hoeveel. Evenals in artikel 8:74 voor beroep, is in dit artikel voor hoger beroep bepaald dat het

griffierecht dient te worden betaald binnen vier weken nadat de uitspraak onherroepelijk is geworden. Mocht er beroep in cassatie worden ingesteld tegen de uitspraak (bijv. tegen uitspraken van gerechtshoven in belastingzaken of tegen bepaalde uitspraken van de Centrale Raad van Beroep, zie bijv. artikel 31 Algemene Kinderbijslagwet, artikel 66 Algemene nabestaandenwet en artikel 53 Algemene ouderdomswet), dan wordt de uitspraak van de hoger beroepsrechter niet onherroepelijk. In dat geval zal de Hoge Raad in zijn uitspraak tevens uitspraak doen over de hoogte van het griffierecht van het bestuursorgaan.

Op grond van het nieuwe derde lid van artikel 8:113 dient de hogerberoepsrechter het griffierecht voor het bestuursorgaan in de uitspraak te bepalen. Het derde lid bevat twee tarieven. De hogerberoepsrechter kan bepalen dat van het bestuursorgaan € 12 500 of € 17 500 wordt geheven, afhankelijk van de uitkomst van de zaak. Volledigheidshalve moet hieraan worden toegevoegd dat het bestuursorgaan geen griffierecht hoeft te betalen als de einduitkomst van de procedure is dat het bestuursorgaan in beroep reeds in het gelijk is gesteld en deze uitspraak in hoger beroep is bevestigd.

In het artikel wordt gesproken over «in het gelijk stellen» en «in het ongelijk stellen». Aangezien een rechterlijke beslissing vaak niet zwart-wit is en het ook vaak voorkomt dat partijen elk slechts gedeeltelijk als in het gelijk of ongelijk gestelde partij kunnen worden beschouwd, is het bij hoger beroep niet in alle gevallen mogelijk het tarief te koppelen aan een bepaald type uitspraak. Niettemin zal het voor de hogerberoepsrechter mogelijk zijn te beoordelen of het bestuursorgaan al dan niet al in het (on)gelijk gestelde partij dient te worden beschouwd. Een criterium daarbij is of het oorspronkelijke besluit dat de inzet was van de beroepsprocedure, na beroep en hoger beroep nog steeds in stand is. In zijn algemeenheid zal het zo zijn dat indien het beroep (geheel of gedeeltelijk) gegrond was en de hogerberoepsrechter deze uitspraak bevestigt, het bestuursorgaan in het ongelijk is gesteld. Alsdan moet het bestuursorgaan dus griffierecht betalen. Omdat het in dat geval tweemaal in het ongelijk is gesteld, bedraagt het griffierecht dan € 17 500 (artikel 8:113, derde lid, onder b). Dit is echter geen wet van Meden en Perzen. Indien het beroep gegrond was en de uitspraak wordt vernietigd, zal het bestuursorgaan in veel gevallen – maar niet altijd – als de in het gelijk gestelde partij kunnen worden beschouwd. Alsdan betaalt het bestuursorgaan in het geheel geen griffierecht. Als gezegd betekent vernietiging van de aangevallen uitspraak naar aanleiding van het hoger beroep van een belanghebbende niet altijd dat het bestuursorgaan als de in het ongelijk gestelde partij moet worden beschouwd. Bijvoorbeeld in het geval dat de aangevallen uitspraak wordt vernietigd omdat de rechtbank het beroep ten onrechte ontvankelijk heeft geacht, zichzelf ten onrechte onbevoegd heeft geacht of buiten de grenzen van het geschil is getreden. In dergelijke gevallen placht de hogerberoepsrechter te overwegen dat een redelijke uitleg van de toenmalige artikelen 54 Wet op de Raad van State, 25 Beroepswet, 27 Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie en 27p Algemene wet inzake rijksbelastingen met zich meebracht dat het door de indiener betaalde griffierecht werd terugbetaald door de griffier in plaats van vergoed door het bestuursorgaan (zie bijvoorbeeld ABRvS 21 mei 2003, AB 2003, 324, m.nt. TN en ABRvS 29 januari 2001, AB 2001, 373, m.nt. JHvdV). In het wetsvoorstel aanpassing bestuursprocesrecht is deze jurisprudentie gecodificeerd. Gelet op deze jurisprudentie ligt het in de lijn der verwachting dat hogerberoepsrechters het in dit soort gevallen niet zullen laten bij de enkele constatering dat de rechtbank het beroep bijvoorbeeld ten onrechte ontvankelijk heeft geacht, maar – evenals zij bij de vergoeding van de griffierechten hebben gedaan – zullen beoordelen of dit nu betekent dat het bestuursorgaan griffierechten verschuldigd is omdat het in wezen als de in het ongelijk gestelde partij moet worden beschouwd, of niet.



Dan is er de situatie dat de bestuursrechter het beroep ongegrond heeft verklaard. Hoger beroep wordt in dergelijke gevallen niet ingesteld door het bestuursorgaan zelf, maar door de partij die eerder ook beroep instelde. Als de hogerberoepsrechter dan de uitspraak bevestigt, zal het bestuursorgaan als de in het gelijk gestelde partij kunnen worden beschouwd. Het bestuursorgaan is dan geen griffierecht verschuldigd. Wordt het hoger beroep evenwel geheel of gedeeltelijk gegrond verklaard, dan is het bestuursorgaan te beschouwen als de in het ongelijk gestelde partij en dient het € 12 500 griffierecht te betalen (artikel 8:113, derde lid, onder a). Evenals bij de tarieven voor natuurlijke personen en rechtspersonen, bedraagt het tarief in hoger beroep tweeënhalfmaal het tarief dat geldt in beroep.

Het tarief in artikel 8:113, derde lid, onder b is opgebouwd uit het tarief van de eerste aanleg vermeerderd met het tarief van het hoger beroep (tweeënhalfmaal het tarief in eerste aanleg). Het dient te worden betaald als het bestuursorgaan zowel in beroep als in hoger beroep als de in het ongelijk gestelde partij dient te worden beschouwd.

Artikel 8:113, derde lid, onder c, bevat het tarief voor het geval de zogeheten «judiciële lus» wordt toegepast. Het tweede lid van artikel 8:113 bevat de bevoegdheid tot toepassing van de «judiciële lus». Deze houdt in dat de hoger beroepsrechter kan bepalen dat tegen een nieuw besluit dat als gevolg van zijn uitspraak moet worden genomen, uitsluitend beroep bij hem, en dus niet meer bij de rechtbank, zal openstaan («sprongberoep»). Als er sprongberoep wordt ingesteld, geldt hiervoor een afzonderlijk nieuw tarief. De rechterlijke macht moet immers nogmaals een procedure afhandelen. Dit betekent dat indien de uitspraak van de hogerberoepsrechter ertoe strekt dat het bestuursorgaan een nieuw besluit neemt en dat beroep tegen dat besluit slechts kan worden ingesteld bij de hogerberoepsrechter, in de uitspraak op het hoger beroep meteen het bedrag van het griffierecht dat het bestuursorgaan verschuldigd is, dient te worden opgenomen. Dit bedrag is € 17 500 indien het bestuursorgaan na in beroep in het ongelijk te zijn gesteld, in hoger beroep wederom in het ongelijk wordt gesteld en € 12 500 indien het bestuursorgaan in beroep in het gelijk is gesteld, maar in hoger beroep in het ongelijk. Als er vervolgens beroep wordt ingesteld tegen het nieuwe besluit bij de hogerberoepsrechter, bepaalt de hogerberoepsrechter in zijn uitspraak op het sprongberoep vervolgens dat het bestuursorgaan € 12 500 griffierecht verschuldigd is als het bestuursorgaan, bijvoorbeeld omdat hij het beroep gegrond oordeelt, in het ongelijk wordt gesteld. Als het bestuursorgaan na toepassing van de judiciële lus in het gelijk wordt gesteld, is het geen griffierecht verschuldigd.

Voorts bevat het vierde lid een regeling voor het geval er voorafgaand aan de beroepsprocedure of gedurende de beroeps- of hogerberoepsprocedure een verzoek om voorlopige voorziening is ingediend. Dit verzoek kan – in hoger beroep – overigens ook zijn ingediend door het bestuursorgaan. Als er een of meer verzoeken om voorlopige voorziening zijn gedaan, is het mogelijk dat het bestuursorgaan in verband daarmee ook een vergoeding verschuldigd is aan de griffier. In de systematiek die ten grondslag ligt aan het in rekening van griffierechten bij bestuursorganen, is ervan uitgegaan dat het bedrag dat het bestuursorgaan uiteindelijk verschuldigd is door de rechter bij de einduitspraak wordt vastgesteld. Dit betekent dat het bedrag dat het bestuursorgaan aan griffierechten in rekening wordt gebracht, vermeerderd kan worden met de tarieven die gelden voor de voorlopige voorziening voor beroep en hoger beroep. Wanneer zowel in beroep als in hoger beroep om een voorlopige voorziening is gevraagd, kunnen deze bedragen cumuleren.

### *I onderdeel N (artikel 8:119)*

Dit is een technische wijziging die nodig was omdat het tweede lid van artikel 8:41 is vervallen (onderdeel C).

### *I onderdeel O (Artikel 11:2)*

De in artikel 8:41a, tweede lid, genoemde inkomensgrenzen moeten jaarlijks worden aangepast op dezelfde wijze als in het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand, zodat de bedragen in de Awb en het besluit gelijk blijven. Daartoe is in het dit nieuwe derde lid van artikel 11:2 een indexeringsbepaling opgenomen die verwijst naar artikel 3 van genoemd besluit. De inkomensgrenzen worden conform dit besluit afgerond op het naastliggende veelvoud van € 100 en de griffierechten worden afgerond op het naastliggende veelvoud van € 1. Het derde lid heeft uitsluitend betrekking op de inkomensgrenzen genoemd in artikel 8:41a, tweede lid. De indexering van de in artikel 8:41a genoemde griffierechten wijzigt niet. Hierop blijft het bepaalde in het eerste lid van artikel 11:2 van toepassing. Dit wil zeggen dat de griffierechten jaarlijks bij ministeriële regeling worden aangepast aan de ontwikkeling van de consumentenprijsindex. Het griffierecht voor het instellen van beroep in cassatie in bestuursrechtelijke zaken is gelijk aan het griffierecht in hoger beroep in bestuursrechtelijke zaken (artikel 8:109, eerste lid, Awb). Voorts is artikel 8:109, derde lid, Awb van overeenkomstige toepassing. De Hoge Raad beschikt op grond van deze bepaling over de mogelijkheid om in uitzonderlijke gevallen de hoogte van het verschuldigde griffierecht naar beneden bij te stellen of zelfs geheel achterwege te laten. Onder onderdeel D van artikel I is dit nader toegelicht.

## **Artikel II – Algemene wet inzake rijksbelastingen**

### *II Onderdeel A (Artikel 29)*

Artikel 29 bepaalt welke artikelen uit de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing zijn op de behandeling van het beroep in cassatie. Aangezien ingevolge het bepaalde in artikel I, onderdeel C, het tweede lid van artikel 8:41 is geschrapt, kan de zinsnede «met uitzondering van het tweede lid» eveneens vervallen. Voorts wordt het bij de Wet aanpassing bestuursprocesrecht geïntroduceerde artikel 8:41a ingevolge het bepaalde in artikel I, onderdeel D, voortaan aangeduid met: artikel 8:41b. De verwijzing naar dit artikel in artikel 29 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen moet hierdoor eveneens worden aangepast.

### *II Onderdeel B (Artikel 29a)*

Van de Minister van Financiën wordt griffierecht geheven overeenkomstig het bepaalde in artikel 29e. Onder onderdeel C is dit nader toegelicht.

### *II Onderdeel C (Artikel 29e)*

Op grond van deze wet betalen bestuursorganen in bestuurszaken uitsluitend griffierecht indien de rechter het bestuursorgaan «in het ongelijk» heeft gesteld. Voor belastingzaken stelt de Hoge Raad dit in hoogste instantie vast. Voor een toelichting op de term «in het ongelijk stellen» zij verwezen naar de toelichting op artikel I, onderdeel M. Dit artikel geeft de tarieven voor het geval de minister van Financiën in cassatie in het ongelijk is gesteld. Het griffierecht voor cassatie is gelijk aan het griffierecht in hoger beroep: € 12 500. Afhankelijk van de uitkomst van de zaak in beroep en hoger beroep, wordt dit bedrag van € 12 500 opgeteld bij het bedrag dat reeds op grond van de uitkomst in beroep of

hoger beroep was vastgesteld. Als in cassatie blijkt dat de Hoge Raad de minister in het gelijk stelt hoeft hij geen griffierecht te voldoen, ongeacht de eerdere uitspraken omtrent het verschuldigde griffierecht. Indien er beroep is ingesteld tegen een besluit en dit beroep was gegrond, is de inspecteur in het ongelijk gesteld. De bestuursrechter zal dan in zijn uitspraak opnemen dat de inspecteur € 5 000 dient te betalen binnen vier weken nadat de uitspraak onherroepelijk is geworden. Als de inspecteur vervolgens in hoger beroep gaat en het hoger beroep is gegrond, zal het gerechtshof in zijn uitspraak opnemen dat de inspecteur geen griffierecht verschuldigd is. Mocht de belastingplichtige vervolgens in cassatie gaan en de Hoge Raad vernietigt de uitspraak van het gerechtshof en stelt de minister in het ongelijk, dan bedraagt het te betalen griffierecht: € 12 500. Als het beroep ongegrond was, en de belastingplichtige hoger beroep instelt, kunnen zich twee situaties voordoen. Indien het gerechtshof het hoger beroep gegrond verklaart, zal het in de uitspraak opnemen dat de inspecteur € 12 500 aan griffierecht dient te betalen binnen vier weken nadat de uitspraak onherroepelijk is geworden. Als de minister vervolgens beroep in cassatie instelt en dit beroep wordt ongegrond verklaard, dan bedraagt het griffierecht € 25 000 (derde lid, aanhef en onder b). Indien het gerechtshof het hoger beroep daarentegen ongegrond verklaart, neemt het in de uitspraak op dat de inspecteur geen griffierecht verschuldigd is. In het geval de belastingplichtige beroep in cassatie instelt tegen deze uitspraak en de Hoge Raad de uitspraak van het gerechtshof vernietigt, zal de minister € 12 500 griffierecht dienen te betalen. Het griffierecht bedraagt € 30 000 indien de inspecteur respectievelijk de minister zowel in beroep, hoger beroep als cassatie in het ongelijk is gesteld.

Op grond van het bepaalde in het vierde lid, dient voorts te worden gezien of het bestuursorgaan in verband met een eventuele voorlopige voorziening gedurende de procedure, ook nog griffierecht verschuldigd is. Als dat zo is, wordt het ingevolge het derde lid te betalen griffierecht, verhoogd met het griffierecht dat ingevolge de uitspraak in de voorlopige voorziening verschuldigd is. Als het verzoek om voorlopige voorziening in de fase voor of bij de rechtbank is gedaan, bedraagt het tarief € 5 000 en als het om een verzoek om voorlopige voorziening in de fase van het hoger beroep ging, bedraagt het tarief € 12 500.

### **Artikel III – Wet griffierechten burgerlijke zaken**

#### *III onderdeel A (Artikel 3)*

Nu er wordt voorgesteld voor zaken betreffende het personen- en familierecht een lager griffierecht te heffen dan voor andere civiele zaken, is het nodig duidelijk te maken welke zaken daarmee bedoeld worden. De term komt alleen voor in de bijlage bij de wet, in de tabel waarin de griffierechten zijn vermeld. In de definitie in artikel 3 is aangesloten bij zaken die voortvloeien uit Boek 1 en Boek 10 van het Burgerlijk Wetboek, de Wet op de Jeugdzorg en uit algemene maatregelen van bestuur die op deze wetten zijn gebaseerd. Er wordt in de definitie niet verwezen naar Boek 4 van het Burgerlijk Wetboek, zodat in zaken betreffende het erfrecht niet het lagere griffierecht zal worden geheven zoals is voorgesteld voor personen- en familierechtzaken. Verder wordt in artikel 3 verwezen naar alle overige wetgeving die nauw verband houdt met de onderwerpen die ook in Boek 1 BW zijn opgenomen, zoals echtscheiding en adoptie. Denk daarbij aan de Wet verevening pensioenrechten bij scheiding, de Pleegkinderenwet, de Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie en de van deze wetten afgeleide lagere regelgeving. Dat zijn grofweg de zaken die doorgaans voor de familiëkamers bij de rechtbanken worden gevoerd en enkele categorieën zaken die naar hun aard bij de kanton-

rechter zijn ondergebracht. Ook als over onderwerpen die voortvloeien uit toepassing van Boek 1 BW een kort geding wordt gevoerd, anderszins voorlopige maatregelen worden gevraagd of incidentele vorderingen worden ingesteld, dient het lagere griffierecht geheven te worden. Deze bepaling laat overigens de bestaande vrijstellingen van het betalen van griffierecht voor diverse zaken van jeugdrecht onverlet.

### *III onderdeel B (Artikel 14)*

Het nieuwe tweede lid is ingevoegd omdat het griffierecht voor vorderingen van onbepaalde waarde niet meer onder de eerste, maar onder de tweede categorie financieel belang zullen vallen. Het lid is bedoeld ter voorkoming van misbruik, namelijk het instellen van een vordering die onder de eerste categorie valt, terwijl het geschil in feite van onbepaalde waarde is. Als de rechter de zaak afdoet als een geschil van onbepaalde waarde, terwijl de primaire vordering onder de eerste categorie financieel belang viel, wordt het griffierecht verhoogd.

### *III onderdeel C (Artikel 16)*

De huidige categorie onvermogens (ook wel aangeduid als on- en minvermogens) wordt gesplitst in twee categorieën: onvermogens en minvermogens. Daarom is het in het eerste lid niet meer voldoende om een afschrift van het besluit tot toevoeging op basis van de Wet op de rechtsbijstand over te leggen aan de griffie ter bepaling van de hoogte van het griffierecht, zonder dat daaruit blijkt tot welke inkomenscategorie de rechtzoekende behoort. Degenen die voor de bijbehorende verminderde griffierechten in aanmerking wensen te komen, dienen voortaan steeds een verklaring van de raad voor rechtsbijstand te overleggen als bedoeld in het eveneens in dit wetsvoorstel gewijzigde artikel 7, eerste lid, onder c, van de Wet op de rechtsbijstand. De eerste drie leden van het gewijzigde artikel 16 bepalen de inkomensgrens voor de drie categorieën griffierechten: onvermogens, minvermogens en middeninkomens. Deze grenzen sluiten aan bij de inkomensgrenzen van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand. Deze inkomensgrenzen moeten jaarlijks worden aangepast op dezelfde wijze als in dat besluit is geregeld. Daartoe is in het achtste lid eenzelfde indexatiebepaling toegevoegd als artikel 3, eerste lid, van het besluit, zodat de bedragen in de Wgbz en het besluit gelijk blijven. In het nieuwe vierde lid is een bepaling opgenomen voor rechtspersonen, zodat ook zij aanspraak kunnen maken op vermindering van griffierechten. Daarmee wordt voldaan aan de verplichtingen die voortvloeien uit recente jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU (22 december 2009, zaak C-279/09, DEB/Bundesrepublik Deutschland; zie ook hierboven in de toelichting bij artikel I, onderdeel D).

Het vijfde lid (het oude derde lid) betreft de situatie waarin de verklaring omtrent inkomen en vermogen nadien wordt gewijzigd of ingetrokken. Dit artikel is aangepast aan de wijzigingen in de formulering van artikel 16, eerste lid.

In het nieuwe zesde lid (een samenvoeging van het huidige tweede en vierde lid) is geregeld dat indien een partij voordat de rechter eindvonnis heeft gegeven of een eindbeschikking heeft gegeven, alsnog een verklaring omtrent inkomen en vermogen, zoals bedoeld in artikel 7, eerste lid, onder c, van de Wet op de rechtsbijstand, kan overleggen aan de griffier, waaruit blijkt dat zij aanspraak kan maken op een verlaging van het griffierecht, dat dan het te veel betaalde griffierecht door de griffier wordt teruggestort.

In het nieuwe zevende lid regelt de situatie waarin de procespartij bezwaar of beroep heeft aangetekend tegen de verklaring omtrent inkomen en vermogen. Het griffierecht wordt dan gebaseerd op de

verklaring zoals die is afgegeven. Als het bezwaar of beroep vervolgens gegrond wordt verklaard, wordt het teveel betaalde griffierecht teruggestort.

Ik verwijs verder naar de toelichting hierboven bij artikel 8:41a Awb (I, onderdeel D).

### *III onderdeel D (Artikel 17)*

Het griffierecht dat een curator in een faillissement of een bewindvoerder in een schuldsaneringszaak moet betalen uit de baten van de boedel bij het deponeren van de eerste uitdelingslijst of zodra de uitspraak tot homologatie van een akkoord in kracht van gewijsde is gegaan, wordt verhoogd van € 525 naar € 750. Daarmee zijn faillissementen en schuldsaneringen in lijn gebracht met het laagste basistarief voor een handelszaak voor de rechtbank in eerste aanleg. Dit griffierecht is zoals blijkt uit de tekst van artikel 17, eerste lid, alleen verschuldigd als er geld in de boedel aanwezig is.

### *III onderdeel E (Artikel 19)*

Het huidige griffierecht van € 329 voor het openen van gerechtelijke rangregelingen buiten faillissement en voor de benoeming van een rechter-commissaris in het kader van dergelijke rangregelingen, wordt gelijkgeschakeld met dat van het laagste basistarief voor een handelszaak voor de rechtbank in eerste aanleg, € 750.

### *III onderdeel F (Artikel 21)*

Artikel 21, derde lid, voorziet in de betaling van € 18 per maand voor de geregelde verstrekking van niet-getekende afschriften van of uittreksels uit de rol aan advocaten of gemachtigden. In de praktijk wordt hiervan geen gebruik meer gemaakt. Hoewel advocaten tegenwoordig online toegang hebben tot het roljournaal van de gerechten, valt niet met zekerheid te zeggen dat er geen advocaten meer gebruik maken van de papieren faciliteit. Daarom blijft dit griffierecht bestaan en verhoogd naar € 50. Het vierde lid komt eveneens te vervallen omdat het niet meer van toepassing is. De rechtbanken hebben geen registers van de burgerlijke stand meer in bewaarneming, zodat zij er ook geen uittreksels meer uit hoeven te verschaffen. Bewaargeving geschiedt sinds 2000 aan de Justitiële Informatiedienst in Almelo, die dienst doet als centrale bewaarplaats.

### *III onderdeel G (Artikel 23)*

Het griffierecht voor de inschrijving van huwelijkse voorwaarden of voorwaarden van een geregistreerd partnerschap (nu € 167) worden gelijkgetrokken met overige akten tot € 175.

De legalisatie van handtekeningen (nu € 18) gaat € 50 bedragen. De rechtbanken verzorgen de apostillering en legalisatie van handtekeningen van (kandidaat-)notarissen, medewerkers van de Kamers van Koophandel en beëdigde vertalers.

De legalisatie van buitenlandse akten wordt in twee categorieën verdeeld. De eerste categorie betreft de legalisatie van akten die afkomstig zijn uit landen die partij zijn bij het op 5 oktober 1961 in Den Haag tot stand gekomen Verdrag tot afschaffing van het vereiste van legalisatie van buitenlandse openbare akten. Hiervoor hoeft enkel een apostille afgegeven te worden. Het griffierecht hiervoor zal € 25 bedragen (nu € 18). Daarnaast wordt de legalisatie van akten uit niet-verdragsstaten verhoogd tot een afzonderlijk tarief van € 175. Deze legalisatie is een arbeidsintensievere procedure, waarbij de president of fungerend

president van de rechtbank moet tekenen (en vervolgens de ministeries van Veiligheid en Justitie en van Buitenlandse Zaken).

### *III onderdeel H (Artikel 25)*

De vrijstelling van griffierecht voor de beëdigingen die ingevolge de wet plaatsvinden, wordt vervangen door een heffing van € 300. Het gaat hier om beëdigingen van (buitengewoon) ambtenaren van de burgerlijke stand (artikel 1:16 lid 4 van het Burgerlijk Wetboek), notarissen (artikel 3 van de Wet op het notarisambt), advocaten (artikel 3 van de Advocatenwet), gerechtsdeurwaarders (artikel 9 van de Gerechtsdeurwaarderswet) en beëdigde tolken en vertalers (artikel 12 van de Wet beëdigde tolken en vertalers). Aangezien het hier gaat om een eenmalige beëdiging die noodzakelijk is voor de uitoefening van genoemde beroepen, valt niet in te zien waarom daarvoor geen griffierecht zou worden geheven. De inschrijving van advocaten op het tableau van de Nederlandse orde van advocaten, waarvoor zij een verzoekschrift moeten indienen en griffierecht moeten betalen, staat los van de beëdiging. Voor de afgifte van akten die van de beëdiging worden opgemaakt, wordt geen griffierecht geheven.

### *III onderdeel I (Tabel griffierechten)*

Voor een toelichting op de griffierechtentabel zij hier verwezen naar het algemeen deel van de toelichting (paragrafen 4 en 5).

## **Artikel IV – Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering**

### *IV onderdelen A, C, en E*

In artikel 111, tweede lid, onderdeel k, Rv is de aanzegging van de hoogte van het griffierecht vervangen door een verwijzing in de dagvaarding naar de vindplaats van de meest recente tabel waarin de griffierechten zijn opgenomen die verschuldigd zijn voor procederen bij de kantonrechter, de rechtbank, het gerechtshof en de Hoge Raad. De persoon die een dagvaarding ontvangt, zal als gevolg van deze wijziging niet langer in de dagvaarding een vermelding van de hoogte van het door hem verschuldigde griffierecht vinden. Hij kan echter op snelle en eenvoudige wijze, bijvoorbeeld door verwijzing naar de website van de deurwaarder waarop de meest recente griffierechtentabel is gepubliceerd, achterhalen welk griffierecht hij verschuldigd is. De verwijzing naar de griffierechtentabel heeft als voordeel dat de gedaagde ook op de hoogte is van de verlaagde griffierechttarieven. Thans wordt in de dagvaarding slechts het standaardgriffierechtentarief vermeld, met verwijzing naar de mogelijkheid om in aanmerking te komen voor een verlaging van het griffierecht.

Het belangrijkste voordeel van deze verwijzing en reden voor de voorgestelde wijziging van de wet is echter dat in de praktijk is gebleken dat de aanzegging van de hoogte van het griffierecht tot veel problemen leidt. Bij een onjuiste aanzegging van de hoogte van het griffierecht, wordt de dagvaarding met nietigheid bedreigd. Vaak zal dan een herstelexploit moeten worden uitgebracht, met alle kosten van dien en vertragingen van de procedure tot gevolg. Een onjuiste aanzegging kan ontstaan doordat een indexering van het griffierecht plaatsvindt. In dat geval zal degene die een dagvaarding conform de wet heeft uitgebracht enkel door het verstrijken van de tijd en het rechtsgeldig worden van nieuwe griffierechttarieven worden geconfronteerd met de nietigheid van de door hem uitgebrachte dagvaarding. Een voorbeeld hiervan is een partij die aan zijn wederpartij in het buitenland een dagvaarding laat uitbrengen waarvoor een wettelijke dagvaardingstermijn van drie maanden geldt. De dagvaarding wordt op 1 oktober uitgebracht tegen een zittingsdatum op

2 februari van het volgende jaar. Als op 1 november de indexering van de griffierechten wordt gepubliceerd, bevat de op 1 oktober uitgebrachte dagvaarding opeens een onjuiste aanzegging van de hoogte van de griffierechten. De partij die de dagvaarding heeft uitgebracht, zal in dat geval een herstelexploit moeten uitbrengen om in de procedure niet alsnog met de nietigheid van de dagvaarding te worden geconfronteerd. Om voor deze problematiek een oplossing te bieden, wordt de gewijzigde aanzegging voorgesteld. De gedaagde wordt hierdoor niet in zijn belangen geschaad. De verplichte aanzegging ter zake het wel of niet verschuldigd zijn van griffierecht blijft bestaan. Daarnaast wordt de aanzegging aangevuld met de verwijzing naar de tabel waarin een duidelijk overzicht wordt gegeven van de verschuldigde griffierechten, waardoor de gedaagde ook zonder de aanzegging in de dagvaarding eenvoudig zal kunnen vernemen wat de hoogte is van het door hem verschuldigde griffierecht. Bijkomend voordeel is dat de gedaagde niet onjuist wordt geïnformeerd over de hoogte van het door hem verschuldigde griffierecht door onjuistheden in de aanzegging in de dagvaarding. In de meeste dagvaardingszaken zal bovendien de gedaagde worden bijgestaan door een advocaat of procesgemachtigde, die hem ook over de hoogte van het verschuldigde griffierecht zal informeren. In kantonzaken is de gedaagde geen griffierecht verschuldigd. In kort geding kan de gedaagde die in persoon verschijnt bij onduidelijkheden over de hoogte van het verschuldigde griffierecht hierover informatie inwinnen door bijvoorbeeld contact op te nemen met het juridisch loket. Artikel 276, tweede lid, Rv waarin de aanzegging van het griffierecht is geregeld voor de verzoekschriftprocedures, is in dit kader eveneens aangepast. De overige wijzigingen in de artikelen 111, 195 en 276 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering zijn een gevolg van het opsplitsen van de huidige categorie onvermogens in twee categorieën: onvermogens en minvermogens. De reikwijdte van de twee nieuwe categorieën is gelijk aan de oude, die ook wel werd aangeduid als «on- en minvermogens». Artikel 111 betreft de vermelding in de dagvaarding dat van gedaagde die on- of minvermogen is en van diegene die tot de categorie middeninkomens behoort, bij verschijning een lager griffierecht wordt geheven. Artikel 195 gaat over de vrijstelling van het betalen van een voorschot voor de kosten van deskundigen voor on- en minvermogens, maar niet voor burgers met een middeninkomen, omdat die ook nu niet zijn vrijgesteld. Het voorschot voor deskundigen wordt niet door dit wetsvoorstel geraakt, zodat de vrijstelling van betaling van een voorschot op dit punt ook niet uitgebreid hoeft te worden naar de categorie middeninkomens. Artikel 276 is de pendant van artikel 111 voor het verzoekschrift.

#### *IV onderdelen B en F*

In de artikelen 127a, vierde lid (nieuw), en 282a, zevende lid, Rv is voor de dagvaardingsprocedure respectievelijk de verzoekschriftprocedure een hardheidsclausule opgenomen, waarmee de rechter de mogelijkheid krijgt om in uitzonderlijke gevallen de hoogte van het verschuldigde griffierecht voor onvermogens naar beneden bij te stellen of zelfs de heffing geheel buiten toepassing te verklaren. De hardheidsclausule geeft aan dat de rechter in een individuele zaak, waarin een partij aangeeft dat zij zelfs het griffierecht voor onvermogens niet kan betalen, kan toetsen of het heffen van de voorgeschreven griffierechten in het voorliggende geval leidt tot een ongeoorloofde beperking van het recht op toegang tot de rechter in de zin van artikel 6, eerste lid, EVRM en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Bij de beoordeling of daarvan sprake is, is van belang wat de absolute hoogte van het griffierecht is, in welke verhouding dit griffierecht tot het zaaksbelang staat en of rekening is gehouden met de draagkracht van de rechtzoe-

kende. De partij die een beroep doet op de hardheidsclausule zal, indien zijn beroep wordt gehonoreerd, door de rechter alsnog (gedeeltelijk) vrijgesteld worden van de heffing van griffierecht. In het geval al griffierecht betaald is, zal het (te veel) betaalde griffierecht worden teruggestort door de griffie. Ook kan het voorkomen dat de rechter de zaak zonder betaling van griffierecht in behandeling heeft genomen, met toepassing van de hardheidsclausule van artikel 127a Rv, omdat een verzoek is gedaan voor het buiten toepassing laten van de heffing van griffierechten. In dat geval zal de heffing van griffierechten niet meer plaatsvinden door de griffier, tenzij de rechter slechts het griffierecht heeft verlaagd, waarna een nota voor het door de rechter vastgestelde griffierecht zal worden verzonden.

#### *IV onderdeel D*

In de consultatie op het conceptwetsvoorstel is van diverse organisaties kritiek gekomen op het risico dat een gedaagde loopt die tot de categorie onvermogenen, minvermogenen of middeninkomen behoort, wanneer hij wordt gedagvaard door een partij die financieel sterker is. Indien de gedaagde de procedure verliest en hij in de proceskosten wordt veroordeeld, moet hij het volle griffierecht van eiser betalen. Naar aanleiding van deze kritiek heeft de regering in het wetsvoorstel voorzien in een regeling in artikel 237 Rv waarbij de rechter de mogelijkheid krijgt om in bepaalde gevallen de on- en minvermogenen en burgers met een middeninkomen tegemoet te komen bij de proceskostenveroordeling. Volgens het nieuwe vijfde lid kan de rechter bepalen dat het griffierecht van de in het gelijk gestelde partij, dat in het kader van de proceskostenveroordeling betaald moet worden door de in het ongelijk gestelde partij, niet hoger is dan het griffierecht dat van deze laatste partij is geheven. Gaat het om een zaak voor de kantonrechter waarin gedaagde dus geen griffierecht heeft betaald, dan kan deze in het ongelijk gestelde gedaagde worden veroordeeld tot betaling van het griffierecht van eiser tot maximaal het bedrag van het griffierecht dat gedaagde verschuldigd zou zijn geweest als hij eiser was geweest.

De rechter kan besluiten tot een dergelijke, niet volledige vergoeding van de proceskosten van de in het gelijk gestelde partij indien hij van oordeel is dat veroordeling tot betaling van het volledige griffierecht, gelet op de proceshouding van de in het gelijk gestelde partij, zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard. Het gaat erom dat de afweging tussen de proceshouding van de in het gelijk gestelde partij tegenover de financiële positie van de in het ongelijk gestelde partij tot de conclusie leidt dat laatstgenoemde niet veroordeeld kan worden tot betaling van hogere griffierechten van haar wederpartij dan die zij zelf betaald heeft of zou hebben. Tot de «proceshouding» behoort ook het instellen van de procedure. Een voorbeeld van een dergelijke proceshouding is het rauwelijks dagvaarden, zonder eerst geprobeerd te hebben op een minnelijke wijze uit het geschil te komen, of het enkel procederen ter verkrijging van een executoriale titel bij voorbaat voor het geval een al overeengekomen betalingsregeling niet zal worden nagekomen. Door deze hardheidsclausule wordt de machtspositie van een financieel krachtiger partij gematigd en wordt misbruik van die positie zoveel mogelijk voorkomen.

#### **Artikel V – Wet op de rechtsbijstand**

Het bestuur van de raad voor rechtsbijstand wordt belast met het afgeven van een verklaring over de financiële draagkracht van partijen die deelnemen aan een bestuursrechtelijke of een civielrechtelijke procedure. Deze taak verricht het bestuur van de raad thans reeds met het oog op toevoegingsverzoeken ten behoeve van on- en minvermogenen.



Vervolgens is in de Wgbz (artikel 16) en in de Awb (artikel 8:41a) een verband gelegd tussen de vaststelling van de financiële draagkracht van de rechtszoekende door het bestuur van de raad en het vervolgens, op basis van die verklaring, door de griffier te heffen griffierecht. Het afgeven van verklaringen omtrent de financiële draagkracht van rechtzoekenden met het oog op de hoogte vaststelling van het griffierecht in zowel civiele zaken als bestuursrechtelijke zaken, behelst een nieuwe taak van het bestuur die niet wordt bestreken door de huidige taakomschrijving in het eerste lid van artikel 7 van de Wet op de rechtsbijstand (Wrb). Om deze reden is het eerste lid uitgebreid.

In de consultatie zijn over de vaststelling van het inkomen en vermogen diverse vragen gesteld door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs en het Register Belastingadviseurs. Naar aanleiding van die vragen kan het volgende opgemerkt worden. Voor het vaststellen van inkomen en vermogen wordt aangesloten bij de procedure zoals die in de Wrb is uitgeschreven. Uit artikel 34a, eerste lid, juncto artikel 1 Wrb, volgt dat het inkomen het verzamelinkomen is. Dit verzamelinkomen is opgebouwd uit de boxen 1, 2 en 3, ofwel de inkomsten uit werk en woning, uit aanmerkelijk belang en uit vermogen. In antwoord op een vraag daarover van de Raad voor de rechtspraak zij vermeld dat uit het voorgaande blijkt dat het vermogen onderdeel uitmaakt van het verzamelinkomen. Het meenemen van het vermogen in het verzamelinkomen rechtvaardigt als zodanig niet het opnemen van een hardheidsclausule. Voornoemde uitleg van het begrip inkomen is ook aan de orde op de vraag van de Raad voor de rechtspraak in hoeverre het vermogen is meegenomen in de tabel in paragraaf 4.4 van de memorie van toelichting. Daar waar het begrip inkomen wordt gebruikt met het oog op het vaststellen van de hoogte van het griffierecht, wordt onder inkomen het verzamelinkomen verstaan. Het bestuur van de raad voor rechtsbijstand maakt voor de vaststelling van het inkomen gebruik van de gegevens die de Belastingdienst levert. Deze methodiek vloeit voort uit de Aanpassingwet basisregistratie inkomen. De wijzigingen die deze wet heeft doorgevoerd in de Wrb hebben ertoe geleid dat de raad het inkomensgegevens uit de basisregistratie inkomen (BRI) gebruikt en daarvoor de burger niet meer afzonderlijk hoeft te bevragen. Op basis van artikel 21, onderdeel e, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen verstrekt de inspecteur het authentieke inkomensgegeven aan het bestuur van de raad. Dit geldt ook voor de buitenlandse particulieren met een laag Nederlands fiscaal inkomen waarop de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs wijst. Parallel aan de berekening met het oog op de bepaling van de draagkracht van de rechtzoekende die een toevoeging aanvraagt, wordt deze berekening ook gebruikt voor de vaststelling van het inkomen en vermogen voor het bepalen van de hoogte van het griffierecht. Juist door deze gelijkstelling van berekening blijven de uitvoeringslasten beperkt. Met de wijze van berekening bestaat in de praktijk bovendien al veel ervaring. Meer in het algemeen geldt dat, wanneer zich in de praktijk vraagstukken voordoen ten aanzien van de (wijze van de) berekening van inkomen en vermogen, deze zoveel mogelijk op dezelfde wijze zullen worden benaderd als bij de vaststelling van het inkomen en vermogen zoals dat nu al plaatsvindt op grond van de Wrb.

Zowel het Register Belastingadviseurs als de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs wijzen erop dat fiscale geschillen veelal over het inkomen gaan. Dat zou het vaststellen van het inkomen bemoeilijken. Ook hiervoor geldt dat eenzelfde situatie zich op dit moment kan voordoen in het kader van de vaststelling van de draagkracht met het oog op de toepassing van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Het bestuur van de raad voor rechtsbijstand gebruikt overeenkomstig de strekking van de Aanpassingswet basisregistratie inkomen het door de Belastingdienst vastgestelde inkomen. Indien een nieuw en van het oorspronkelijke inkomensgegevens afwijkend gegeven beschikbaar komt dat gevolgen

heeft voor het al dan niet verlenen van een toevoeging of de hoogte van de door de rechtzoekende verschuldigde eigen bijdrage, wordt op verzoek een herzieningsbeschikking genomen, indien blijkt van een nieuw vastgesteld inkomen. Daarnaast kan de raad ambtshalve een besluit nemen wanneer de informatie hem langs andere weg bereikt. Er zijn op dit moment geen uitvoeringsproblemen in de praktijk bekend. Indien er geen Nederlandse fiscale gegevens beschikbaar zijn, wordt artikel 34a, eerste lid, van de Wrb toegepast. Deze bepaling heeft betrekking op degenen die geen aangifte hoeven te doen dan wel die niet belastingplichtig zijn in Nederland. In deze gevallen wordt onder inkomen verstaan het bedrag dat in het peiljaar het inkomen zo goed mogelijk benadert dan wel het door het bestuur op grond van door de rechtzoekende overgelegde gegevens vastgestelde bedrag aan inkomen. Het bestuur van de raad zal dan op basis van de verstrekte gegevens het inkomen berekenen op een wijze die het verzamelinkomen zo goed mogelijk benadert. Dit kan enige tijd duren. Hiermee is tevens ingegaan op een vraag op dit punt van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

In antwoord op een vraag van de Raad voor de rechtspraak over de geldigheid van de verklaring van inkomen kan gemeld worden dat voor elke procedure een nieuwe verklaring moet worden overgelegd. In termen van de Wrb betekent dit dat ook voor het hoger beroep en cassatie opnieuw een verklaring moet worden aangevraagd. Dit is ook redelijk, omdat zich inmiddels een verandering kan hebben voorgedaan in het inkomen of vermogen van de rechtzoekende. Op grond van de Wrb moet voor elke nieuwe procedure opnieuw een toevoeging worden aangevraagd. Daarmee loopt het vaststellen van de draagkracht in de meeste gevallen op beide rechtsterreinen parallel en zorgt het niet voor meer uitvoeringslasten. Overigens is het vragen van de inkomensgegevens een volledig gedigitaliseerd proces met als gevolg dat dit praktisch geen uitvoeringslasten met zich brengt.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de Raad voor de rechtspraak vrezten vertraging ingeval bezwaar en beroep wordt ingesteld tegen de beschikking tot vaststelling van het inkomen en vermogen. Op basis van de gegevens die beschikbaar zijn over de aanvragen om een toevoeging in 2006 is niet de verwachting dat dit een probleem oplevert. In dat jaar zijn 467 000 aanvragen om een toevoeging gedaan. Het aantal bezwaar- en beroepszaken bedraagt 10 500. Omgerekend is dit 2,2% van het totaal aantal aanvragen om een toevoeging. Het ligt in de rede om aan te nemen dat het merendeel van dit aantal betrekking heeft op de bezwaarfase. Hierover zijn geen exacte gegevens beschikbaar. Stel dat in een kwart van de zaken waartegen bezwaar is gemaakt ook nog beroep wordt ingesteld, dan betreft het slechts 0,5% van alle aanvragen om een toevoeging. Aangezien de doelgroep in het kader van de verlaagde griffierechten met ongeveer 5% wordt uitgebreid, met degenen die onder de middeninkomens vallen, kan gesteld worden dat het aantal bezwaren en beroepen 0,6% bedraagt op het totaal aantal afgegeven verklaringen omtrent inkomen en vermogen. Dit is in het licht van het totaal van deze maatregel een verwaarloosbaar effect.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de Raad voor de rechtspraak vragen hoe de draagkracht van rechtspersonen wordt beoordeeld. Dit wordt berekend aan de hand van de jaarstukken. Daarbij wordt rekening gehouden met het eigen vermogen, de liquide middelen, de eventuele voorzieningen voor juridische kosten en bij een vereniging tevens naar de hoogte van de contributie. Ook hiervoor geldt dat wordt aangesloten bij de systematiek van de Wrb (artikel 36) en dat wanneer zich in de praktijk vraagstukken voordoen ten aanzien van de (wijze van de) berekening van draagkracht, deze zoveel mogelijk op dezelfde wijze zullen

worden benaderd als bij de vaststelling van de draagkracht op grond van de Wrb.

Het Verbond van Verzekeraars stelt dat thans altijd het volle tarief aan griffierechten wordt betaald, omdat geen rekening wordt gehouden met de draagkracht van de rechtzoekende. Het Verbond acht het niet uitgesloten dat de rechtsbijstandverzekeraars in de toekomst wel behoefte hebben aan inzicht in de draagkracht van de rechtzoekende vanwege de differentiatie in griffierechten. Het kabinet vindt onduidelijk wat deze zienswijze zou gaan betekenen voor de premie voor de on- en minvermogens alsmede die voor de burgers met een middeninkomen. Met het betalen van een lager griffierecht zou de premie voor voornoemde doelgroepen immers omlaag moeten gaan.

Bepaald is dat het bestuur van de raad voor rechtsbijstand de financiële draagkracht van een verzoeker, behoudens uitzonderlijke gevallen, binnen vijf werkdagen vaststelt. In het bestuursrecht bedraagt de beroepstermijn zes weken (artikel 6:7 Awb). De indiener van het beroepschrift die meent voor een lager griffierecht in aanmerking te komen, zal zijn financiële draagkracht willen laten vaststellen binnen de beroepstermijn. Het is daarbij van belang dat hij weet hoeveel tijd het bestuur van de raad hiervoor heeft. Immers, de hoogte van het griffierecht kan van invloed zijn op de beslissing om al dan niet in beroep te gaan en indien het beroepschrift te laat worden ingediend is het beroep in de regel niet ontvankelijk. Thans pleegt het bestuur de verklaring omtrent de financiële draagkracht binnen twee werkdagen te verstrekken. In de consultatie was het voorbehoud «behoudens uitzonderlijke gevallen» nog niet opgenomen. Naar aanleiding van de oorspronkelijke tekst hebben de Vereniging Sociale Advocatuur Amsterdam, de Vereniging Sociale Advocatuur Nederland en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State hun zorgen geuit over de haalbaarheid van de termijn van vijf dagen waarbinnen het bestuur van de raad een verklaring omtrent het inkomen en vermogen moet vaststellen. Zij vrezen dat deze termijn te kort is. Gelet op de huidige ervaringen met betrekking tot het vaststellen van de draagkracht van de rechtzoekende die een toevoeging heeft aangevraagd, ligt het in de rede dat deze termijn haalbaar is. De raad heeft in de praktijk al zeer veel ervaring met het vaststellen van de draagkracht. Omdat de staffels in het griffierecht aansluiten bij de inkomenscategorieën van de Wrb, blijven de uitvoeringslasten van de raad zoveel mogelijk beperkt en kan de afgifte van de verklaring relatief snel plaatsvinden. Immers op beide rechtsterreinen wordt het inkomen en vermogen op dezelfde wijze berekend. Niettemin is zekerheidshalve een voorbehoud in dit artikel opgenomen voor het uitzonderlijke geval dat het bestuur van de raad de financiële draagkracht niet binnen de termijn van vijf dagen kan vaststellen. Gedacht kan worden aan de aanvraag van een verklaring door een persoon waarvan geen inkomensgegevens bij de Belastingdienst bekend zijn, bijvoorbeeld omdat hij in het buitenland woonachtig is of omdat deze persoon recent meerderjarig is geworden en niet eerder een belastingaangifte heeft gedaan. In dat geval dient de raad op andere wijze inkomens- en of vermogensgegevens van de betrokkene te verzamelen om zijn financiële draagkracht te kunnen vaststellen. De raad zou in deze situatie meer dan vijf dagen nodig kunnen hebben om een verklaring omtrent inkomen en vermogen te kunnen afgeven. Daarnaast is in artikel 8:41a, zesde lid, Awb en in artikel 16, zesde lid, Wgbz een regeling getroffen voor het geval de aangevraagde verklaring niet tijdig is ontvangen. Bij het geheel ontbreken van een verklaring betaalt de rechtzoekende – afhankelijk van het type besluit waartegen hij beroep heeft ingesteld – € 250 of € 400 en in civiele zaken het tarief dat hij ingevolge de tabel behorende bij de Wgbz is verschuldigd aan griffierecht. Als uit de later verkregen en overgelegde verklaring blijkt dat de rechtzoekende toch voor een lager tarief in aanmerking komt, verlaagt de griffier

het griffierecht tot dit lagere tarief en betaalt hij het teveel betaalde aan griffierecht terug.

### **Artikel VI en VII – Samenloop**

De artikelen VI en VII regelen de technische samenloop met het wetsvoorstel aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II 2010/11, 32 450). De artikelen zijn bedoeld voor het geval deze wet eerder in werking treedt dan de Wet aanpassing bestuursprocesrecht. Artikel VI voorziet erin dat de verhoging van de griffierechten wordt verwerkt in bepalingen over het hoger beroep in de Wet op de Raad van State, de Beroepswet, de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie en de Algemene wet inzake rijksbelastingen. Zodra de Wet aanpassing bestuursprocesrecht in werking treedt, vervallen de bepalingen in de genoemde wetten echter. Dan moeten de nieuwe tarieven alsnog worden verwerkt in de Awb-regeling inzake het hoger beroep. Voor die situatie is artikel VII bedoeld.

### **Artikel VIII – Overgangsrecht**

Voor bestuursrechtelijke procedures geldt dat voor het te heffen van griffierecht de datum bepalend is waarop een besluit door een bestuursorgaan of een uitspraak door de bestuursrechter is bekendgemaakt. Op deze wijze wordt voorkomen dat de hoogte van het griffierecht wijzigt gedurende de termijn waarbinnen in beroep of hoger beroep kan worden gegaan. Is het besluit of de uitspraak na de inwerkingtreding van deze wet bekendgemaakt, dan betalen de belanghebbende en het bestuursorgaan het nieuwe griffierecht.

In civiele zaken die op het moment van inwerkingtreding van de wetwijzigingen al aanhangig zijn gemaakt, blijft het huidige recht van toepassing. Het moment van indienen van de dagvaarding of het verzoekschrift is bepalend, bij hoger beroep en cassatie de datum van de uitspraak waartegen het rechtsmiddel wordt ingesteld.

### **Artikel IX – Inwerkingtreding**

De beoogde invoering van dit wetsvoorstel wordt vervroegd van 1 januari 2013 naar 1 juli 2012. Reden voor deze vervroeging is dat de rechtspraak in de rode cijfers dreigt te komen. De afgelopen jaren heeft de rechtspraak haar financiële reserves aangesproken. Dit is voor de toekomst niet meer houdbaar, waardoor werkvoorraden en doorlooptijden dreigen op te lopen.

De minister van Veiligheid en Justitie,  
I. W. Opstelten