

# Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en de Wet griffierechten burgerlijke zaken in verband met de invoering van kostendekkende griffierechten

## 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. De rechtspraak voor civiele en bestuurszaken zal dan niet meer grotendeels uit de algemene middelen worden bebekostigd. Deze maatregel resulteert in een nettobesparing van € 240 miljoen. 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). In de brede heroverwegingen is vastgesteld dat deze maatregel resulteert in een nettobesparing van € 240 miljoen. Dit wetsvoorstel strekt tot uitvoering van dit voorstel en voert daartoe kostendekkende griffierechten in. Het systeem van griffierechten wordt zo vormgegeven dat het personen met lage inkomens compensatie biedt en dat het onaanvaardbaar hoge griffierechten voorkomt. Daarmee wordt voorkomen dat het grondwettelijk en verdragsrechtelijk gegarandeerde recht op toegang tot de rechter in het geding zou komen. Niet alleen on- en minvermogenden worden gedeeltelijk gecompenseerd voor gevolgen van de hogere griffierechten, maar ook de middeninkomens 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 drie redenen voor de invoering van kostendekkende griffierechten. De eerste reden is de eigen verantwoordelijkheid van de rechtzoekende. Nu betalen alle belastingbetalers mee aan de rechtspraak, terwijl uit onderzoek blijkt dat het gebruik ervan verre van evenredig over alle Nederlanders is verspreid. De doorsnee Nederlander maakt in zijn leven slechts één keer de gang naar de rechter. In de praktijk leggen vooral burgers met de hoogste en de laagste inkomens geschillen voor aan de rechter. Daarnaast wordt van de geschillen die burgers hebben slechts 5% uiteindelijk voorgelegd aan de rechter, aldus 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). Burgers en bedrijven zijn heel goed in staat om andere methoden te vinden om hun problemen op te lossen. Het kabinet vindt het dan ook gerechtvaardigd om de rechtspraak te laten bekostigen door degenen die er gebruik van maken.

Ten tweede past dit wetsvoorstel bij de inzet van het kabinet op een breed programma om te komen tot een beter functionerend rechtsbestel (waartoe de herziening van de gerechtelijke kaart en de verhoging van de competentiegrens van de kantonrechter behoren). Doordat kostendekkende griffierechten een meer directe relatie leggen tussen de rechtzoekende en rechtspraak wordt het innovatieve vermogen van de rechtspraak en van ketenpartners daarnaast nog verder geprikkeld. De burger wil immers dat het geschil effectief wordt opgelost. Om tot een effectievere geschilbeslechting te komen worden voorstellen ontwikkeld om in de rechtspraak meer gebruik te maken van digitale middelen en zullen eenvoudiger procedures worden ingericht. De

behoefte daaraan leeft ook sterk bij de professionals die in rechtspraak, advocatuur etc. werkzaam zijn.

Ten derde zijn kostendekkende griffierechten noodzakelijk in het kader van het streven van dit kabinet om de overheidsfinanciën op orde te brengen. Het aantal gerechtelijke procedures is de laatste jaren gestegen. Trendmatig stijgt het aantal zaken door toenemende complexiteit van regelgeving en van 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 druk op het stelsel. Daar staat tegenover dat ombuigingen nodig zijn, ook bij de rechterlijke macht. Om die druk weg te nemen en de gewenste ombuigingen te bereiken, wordt nu ingezet op een aantal ingrijpende en robuuste maatregelen. Alleen op die manier kan de rechtspraak zijn essentiële, onafhankelijke rol in de democratische rechtstaat blijven vervullen, alsmede bijdragen aan een herstel van de Nederlandse economie. 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 – hoeft niet in de weg te staan aan een systeem waarbij een belangrijk deel van procedures in het civiele recht en in het bestuursrecht wordt betaald door de gebruikers ervan.

#### *Een kostendekkend en toegankelijk 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 gaat uit van de eerste grondslag. De griffierechten die worden geheven zijn een bijdrage van de procespartijen in de kosten van de Rechtspraak. Die bijdrage wordt in dit wetsvoorstel vervangen door een stelsel van kostendekkendheid. Andere landen die ook hebben gekozen voor een kostendekkend griffierechtenstelsel zijn Engeland en Wales, Schotland en Noord-Ierland. Het Nederlandse stelsel zal kostendekkend zijn op systeemniveau voor zaken waarvoor griffierechten worden geheven, niet op het niveau van afzonderlijke zaken of zaakscategorieën. Kostendekkendheid per zaak of zaakscategorie levert onaanvaardbaar hoge tarieven op in bepaalde categorieën (familie, bestuur, hoger beroep). Onaanvaardbaar hoge tarieven dienen te worden vermeden. In een artikel in het Nederland Juristenblad (afl. 39, 12 november 2010, p. 2528-2536) van enkele medewerkers van het bureau van de Raad voor de

rechtspraak wordt inzichtelijk wat de tarieven zouden zijn indien het werklastsysteem van de Raad als uitgangspunt zou worden genomen voor een stelsel van kostendekkende griffierechten. Het kabinet heeft niet voor dat uitgangspunt gekozen.

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. Zoals hierboven al is opgemerkt, blijkt uit het bovengenoemde rapport Geschillenbeslechtingdelta 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 een of meerdere hulpverleners ingeschakeld. Bij ongeveer de helft van die hulpverleners gaat het om juridische dienstverleners (rechtsbijstandverzekeraar, 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. Pas daarna maken ze een afweging, 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 die er zijn in de vorm van mediation, arbitrage of bindend advies voor hun geval een betere geschiloplossing bieden.

Door de wijze waarop in dit wetsvoorstel de lasten van het kostendekkende stelsel 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 (EVRM). 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.

### *Het wetsvoorstel*

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. 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 voor rechtzoekenden tot moeilijk inschatbare procesrisico's, leidt tot geschillen over de wenselijkheid van extra proceshandelingen en tot de mogelijkheid van manipulatie van een procedure door één 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 wordt opgehoogd van € 5.000 naar € 25.000 (Kamerstukken I 2009/10, 32 021, A). 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 de asiel- en jeugdzaken.

De lasten van de invoering van dit wetsvoorstel voor rechtzoekenden en rechtspraak 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 opgelost.

De inhoudelijke wijzigingen in dit wetsvoorstel ten opzichte van de huidige regeling zijn bedoeld om de lasten van de invoering van kostendekkende griffierechten zo rechtvaardig mogelijk te verdelen. De belangrijkste wijziging in het griffierechtenstelsel van de Wgbz en de Awb in dit wetsvoorstel is de opheffing 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. Ik heb besloten het onderscheid op te heffen. Het bedrijfsleven, met name het midden- en kleinbedrijf, wordt hiermee ontzien. Maar ook natuurlijke personen hebben hier indirect voordeel van: een natuurlijk persoon die betrokken is in een 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 incassozaken, 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 basistarief is in alle gevallen € 500 en afhankelijk van de draagkracht kan er een lager griffierecht verschuldigd zijn.

Een andere wijziging die ertoe strekt de kosten zo rechtvaardig mogelijk te verdelen, is de invoering in het civiele procesrecht van een zeer beperkte differentiatie van zaaks categorieën. Er zal slechts onderscheid gemaakt worden tussen familiezaken en handelszaken. Daarnaast wordt een beperkte categorie van specifieke onderwerpen gehandhaafd waarvoor een afwijkend of geen griffierecht wordt geheven, zoals de eigen aangifte faillissement en de ondertoezichtstelling van een kind. 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. In het bestuursrecht bleek differentiatie van zaaks categorieën niet zinvol. In het huidige stelsel van de Awb geldt een laag tarief voor bestuursrechtelijke geschillen over onder andere sociale uitkeringen, studiefinanciering en huurtoeslag. Deze geschillen betreffen veelal diegenen die in het nieuwe stelsel in de categorie on- of minvermogend vallen. In dit wetsvoorstel leidt de systematiek van afzonderlijke tarieven voor onvermogenden, minvermogenden en middeninkomens ertoe dat er een rechtstreeks verband is tussen de financiële draagkracht van een partij en de hoogte van het te betalen griffierecht. Daarmee komen de partijen die in het oude stelsel van de Awb voor het laagste tarief in aanmerking kwamen op grond van zaaks categorie, ook in het nieuwe stelsel voor een laag tarief in aanmerking. Voorts kunnen (rechts)personen die in het huidige stelsel van de Awb op grond van de zaaks categorie het standaardtarief voor natuurlijke of rechtspersonen moesten betalen, onder het nieuwe stelsel op grond van hun financiële draagkracht toch in aanmerking komen voor een verlaagd tarief.

Naast nadere differentiatie in financieel belang, wordt voor burgerlijke zaken de huidige compensatieregeling voor de groep on- en minvermogenden opgesplitst in twee aparte categorieën één voor onvermogenden en één voor minvermogenden en wordt een derde categorie voor burgers met een middeninkomen toegevoegd. Ook in het bestuursrecht zullen deze drie categorieën worden ingevoerd in plaats van de huidige enkele categorie voor on- en minvermogenden. 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 de beoogde kostendekkendheid van de griffierechten.

In het bestuursrecht is de belangrijkste wijziging de invoering van de verplichting voor het bestuursorgaan om griffierecht te betalen. Ook deze maatregel strekt tot een eerlijke verdeling van de kostendekkendheid. In burgerlijke zaken is het – met uitzondering van zaken voor de kantonrechter en voor de Pachtkamer van de rechtbank – reeds gebruikelijk dat eiser en verweerder beiden griffierecht betalen.

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:

1. eiser en verweerder betalen beide griffierecht;

2. onvermogen, minvermogen en middeninkomens worden gecompenseerd en betalen respectievelijk 25, 50 en 75% van het standaardtarief;
3. er is een minimumtarief van € 125;
4. het standaardtarief voor familiezaken en bestuurszaken bedraagt € 500;
5. de grenzen van het financieel belang in handelszaken in kantonzaken bedragen € 500, € 5.000 en € 25.000;
6. 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 en meer dan € 1.000.000;
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 worden gehandhaafd, bijvoorbeeld voor asielzaken, onder toezichtstellingen, eigen aangifte faillissement en aanvragen van schuldsanering.

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 kostendekkende griffierechten zo rechtvaardig mogelijk verdeelt.

De hierboven geschetste uitgangspunten van dit wetsvoorstel zullen hierna nader worden uitgewerkt.

## **2. Structuur van het stelsel**

Een nieuw griffierechtenstelsel dient niet alleen kostendekkend te zijn, maar ook te voldoen aan eisen van uitvoerbaarheid en juridische houdbaarheid. In samenwerking met de Raad voor de rechtspraak is een model ontwikkeld dat eenvoudig, logisch en (rekenkundig) consistent is. Hieronder zullen de uitgangspunten voor het stelsel van kostendekkende tarieven uiteengezet worden.

### *2.1. Kostendekkendheid op systeemniveau*

De kostendekkendheid van griffierechten kan op verschillende manieren worden uitgewerkt: per zaak, per zaakstype of voor de totale uitgaven. Het zou te ver gaan om de kosten voor iedere afzonderlijke zaak te berekenen en bij de burger of onderneming in rekening te brengen. Dat is onuitvoerbaar. De kosten zouden vooraf onvoorspelbaar zijn en het levert voor sommige zaken extreem hoge tarieven op. Kostendekkendheid volgens zaakstypen van het bekostigingsmodel dat wordt gehanteerd door de Raad voor de rechtspraak (zie ook het voornoemde artikel in het NJB) leidt weliswaar tot geringere uitvoeringskosten, maar is nog altijd erg complex en moeilijk uitvoerbaar en leidt tot enkele onaanvaardbaar hoge tarieven. Om het griffierechtenstelsel simpel en uitvoerbaar te houden is daarom de kostendekkendheid van griffierechten op systeemniveau vormgegeven.

Invoering van kostendekkendheid op het niveau van zaakscategorieën zou vooral in het bestuursrecht tot onaanvaardbaar hoge griffierechten hebben geleid. Het verschil tussen de huidige griffierechten en griffierechten die de op werklastgegevens gebaseerde kostprijs dekken, is daar het grootst. De griffierechten zouden met een factor twintig moeten stijgen. Dat heeft twee

oorzaken. Ten eerste zijn de huidige griffierechten voor de bestuursrechtspraak relatief laag ten opzichte van de civiele rechtspraak. Zo is het huidige minimumtarief in bestuurszaken € 41 (onder andere geschillen over sociale uitkeringen, studiefinanciering en huurtoeslag), terwijl het huidige minimumtarief in kantonzaken € 71 bedraagt. Ten tweede is de kostprijs van een bestuurszaak relatief hoog, onder meer omdat hier weinig verstekzaken zijn, die vrijwel administratief kunnen worden afgedaan. Een kostendekkend tarief zou voor sommige bestuurszaken hebben betekend dat de burger of onderneming en het bestuursorgaan ieder € 1.200 in eerste aanleg zouden moeten betalen. Dit is onaanvaardbaar hoog.

Ten slotte blijft, zoals reeds opgemerkt, de bestaande volledige vrijstelling van griffierechten voor sommige zaakstypen gehandhaafd. Het gaat hier vooral om diverse jeugdzaken, ondertoezichtstellingen, bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen, eigen aanvragen van faillissement, van schuldsanering en asielzaken.

Voor de civiele en administratieve rechtspraak heeft dit stelsel tot gevolg dat de kostendekkendheid stijgt van 30% naar 64% van de totale uitgaven.

## *2.2. 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 alle zaken die nu 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 Wet griffierechten burgerlijke zaken, de Algemene wet bestuursrecht en het huidige bekostigingssysteem van de Rechtspraak. Aansluiten bij deze bestaande systemen maakt het invoeren van kostendekkende 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.

## *2.3. Griffierecht voor eiser en verweerder*

Eiser en verweerder betalen momenteel beiden griffierecht, behalve in kantonzaken en bij de Pachtkamer van de rechtbank, in het bestuursrecht 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 het nu bij de Eerste Kamer in behandeling zijnde wetsvoorstel Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie (Kamerstukken I 2009/10 32 021, A). 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.

Een gedaagde of belanghebbende of verweerder in bestuurszaken die geen verweer voert of niet verschijnt, betaalt onder de huidige wet evenmin griffierecht, ongeacht de zaak of het gerecht waar de zaak speelt, en ook dat uitgangspunt blijft gehandhaafd in het wetsvoorstel.

Een belangrijke wijziging in dit wetsvoorstel is dat de verweerder in bestuurszaken – in ieder geval in eerste aanleg een bestuursorgaan – ook griffierecht moet gaan betalen. In bestuurszaken is er geen verplichte procesvertegenwoordiging, zodat de totale kosten van een geschil voor de burger of onderneming relatief beperkt kunnen zijn.

#### 2.4. 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: onvermogenen, minvermogenen en middeninkomens. 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 minvermogenen is aangesloten bij de inkomensgrenzen van de Wet op de rechtsbijstand (Wrb). De huidige categorie on- en minvermogenen 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 onvermogenen komt overeen met de grens van de huidige categorie die de laagste eigen bijdrage betaalt, die van de categorie minvermogenen met de maximuminkomensgrenzen van de Wrb. Het inkomensbegrip is het fiscale begrip verzamelinkomen. Ruim 40% van de bevolking valt onder deze categorie on- en minvermogenen. Als categorie middeninkomens (waarvan geen standaarddefinitie bestaat) wordt aangemerkt die 20% van de bevolking die net boven de grens van on- en minvermogenen 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 minvermogenen (ruim 40%) die in het huidige systeem onder een apart tarief vallen, betekent dat dat bijna de helft meer burgers onder één of andere vorm van compensatie vallen.

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 middeninkomens 75%, minvermogenen 50% en onvermogenen 25% van het desbetreffende tarief. Oftewel: de compensatie voor middeninkomens bedraagt 25%, voor minvermogenen 50% en voor onvermogenen 75%. De totale opbrengstdaling door deze compensatie bedraagt € 68 miljoen. In onderstaande tabel is een en ander schematisch weergegeven.

Categorie / Inkomensgrens	Inkomensgrens alleenstaanden	Inkomensgrens Samenwonenden	Percentage van de bevolking
Onvermogenen (betalen 25% van basistarief)	€ 17.300	€ 24.200	27,6%
Minvermogenen	€ 24.600	€ 34.700	14,7 %



(betalen 50% van basistarief)			
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 bewijs van inkomen, dat wordt afgegeven door de Raad voor de rechtsbijstand. Dat is overeenkomstig de huidige systematiek.

### *2.5. Opheffing onderscheid natuurlijke en rechtspersonen in de Wgbz*

In de huidige Wgbz bedragen de griffierechten voor rechtspersonen het dubbele van de griffierechten 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). Bovendien pakt dit onderscheid zeer nadelig uit 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 procedure tegen een rechtspersoon betrokken raken. Nederland is in de EU een van de weinige landen die dit onderscheid kennen. 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 zaken met een groot financieel belang, waarbij uitsluitend of vrijwel uitsluitend door rechtspersonen zal worden geprocedeerd.

### *2.6. Cassatie*

De tarieven in cassatie bij de Hoge Raad en bij de Raad van State worden gelijk aan die voor procedures voor het gerechtshof.

## **3. Toegang tot het recht**

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. Deze “schaduwwerking van het recht” bevordert 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. Indien het recht onvoldoende toegankelijk is, zal de oplossingsbereidheid, maar ook de betalingsmoraal, afnemen. 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. 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.

Het is daarom van belang het griffierechtenstelsel te toetsen aan artikel 6, eerste lid, van het EVRM en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Deze artikelen garanderen het recht op toegang tot de rechter ten behoeve van de beslechting van (civielrechtelijke) geschillen. Dit recht kan aan nadere beperkingen worden onderworpen. Voorwaarden zijn dat de beperkingen een legitiem doel moeten dienen en dat er een redelijke verhouding bestaat tussen dat doel en het gebruikte middel. 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 een Poolse zaak 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. 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 onvermogenen, voor minvermogenen en voor middeninkomens van toepassing. 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), vier (rechtbank) of vijf (Hoge Raad) categorieën financieel belang aan de hand van de onderliggende waarde. 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

---

<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.

van Justitie van de EU) is, is het kabinet van mening dat dit wetsvoorstel het recht op toegang tot de rechter eerbiedigt.

#### **4. De tarieven**

##### *3.1. 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.

##### *3.2. Tariefopbouw civiele zaken*

###### *3.2.1 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 het wetsvoorstel Evaluatie modernisering rechterlijke organisatie zijn aangepast aan de verhoging van de competentiegrens van de kantonrechter (Kamerstukken I 2009/10 32 021, A), 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 – meer bewerkelijk. Zonder het onderscheid naar rechtspersonen te expliciet te hanteren, zullen het in zaken met een zeer omvangrijk financieel belang veelal rechtspersonen zijn die tegen elkaar procederen. Om die reden is een categorie ingevoerd voor financiële belangen boven € 1 miljoen.

De huidige drie staffels voor civiele kantonzaken (met inbegrip van de voorstellen van de Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie, Kamerstukken I 2009/10 32 021, A) bedragen € 0 - 500, € 500 - 12.500 en € 12.500 - 25.000. Bovendien geldt er 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 dan advocaten 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 standaardtarief 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 in het wetsvoorstel 32 021 voorziene huidige categorie financieel belang tussen de € 500 en € 12.500 wordt vervangen door de 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 vier 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) en hoger dan € 1 miljoen (griffierecht € 7.500). Voor de twee eerste categorieën is gestreefd naar een relatief gematigd tarief, zeker in relatie tot de daadwerkelijke kostprijzen. Bij geschillen over letselschadezaken, hypotheek 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 (per 31 januari 2011 is de Nationale Hypotheek Garantie van toepassing op 920.000 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, descentes en dergelijke.

Ten overvloede zij hier opgemerkt dat in familie- en bestuurszaken geen differentiatie naar financieel belang wordt ingevoerd, omdat dat in dergelijke zaken niet bestaat of geen relevante factor is.

### *3.2.2 Handelszaken met een onbepaald financieel belang*

Handelszaken met een onbepaald financieel belang worden in de huidige Wgbz in de laagste staffel geplaatst. Gezien het streven naar kostendekkendheid worden deze zaken in het nieuwe stelsel voortaan in de tweede staffel geplaatst. Dit kan strategisch gedrag bij partijen oproepen: een gering financieel belang claimen om zo voor lagere griffierechten in aanmerking te komen. Dit is 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.

### *3.2.3 Tarieven in hoger beroep en cassatie*

De tarieven voor hoger beroep zijn in het huidige Wgbz hoger dan de tarieven in eerste aanleg. De rechter heeft al een beslissing geven, de toegang tot het recht is voor de burgers en ondernemingen reeds gewaarborgd. Het is redelijk dat voor een extra toetsing meer wordt betaald. In het wetsvoorstel wordt de vuistregel gehanteerd dat de tarieven van hoger beroep en cassatie tweeënhalve keer hoger zijn dan de tarieven in eerste aanleg. Dit geldt zowel voor civielrechtelijke als bestuursrechtelijke zaken. Systematische toepassing van deze vuistregel bevordert de samenhang en voorspelbaarheid van de tarieven. De nieuwe tarieven voor hoger beroep en cassatie zijn overigens verre van kostendekkend. 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 hoger beroep worden de huidige drie categorieën – tot € 12.500, tussen € 12.500 en € 100.000 en boven de € 100.000 – vervangen door vijf 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.

De tarieven in cassatie zullen gelijk zijn aan die voor het gerechtshof.

### *3.2.4 Stroomlijnen akten en verklaringen*

In de Wgbz staat ten slotte een verzameling akten en verklaringen, waarvoor uiteenlopende tarieven worden berekend: apostilles en legalisaties handtekeningen (€ 18); exequatur, verlof beslag, toelating beëdiging, inschrijving arbitraal vonnis, akte depot leveringsvoorwaarden (€ 110), inschrijving huwelijksgoederenregister (€ 131) en verstrekken afschriften en uittreksels (diverse bedragen). De werklast van deze activiteiten wordt niet bijgehouden binnen de rechtspraak. 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 waar het huidige onderscheid niet goed te verklaren is uit de aard van de ervoor vereiste handelingen.

### *3.3 Tariefopbouw bestuurszaken*

Voor bestuurszaken bij de rechtbank (en indien van toepassing: in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, het College van Beroep voor het Bedrijfsleven of de Centrale Raad van Beroep) wordt in het nieuwe stelsel het standaardtarief € 500. Dit tarief is gelijk aan het standaardtarief voor een familiezaak, zodat de twee categorieën zaken waarbij een financiële drempel voor toegang tot de rechter het meest gevoelig ligt, onder een relatief laag tarief vallen. Eén standaardtarief voor dergelijke typen rechtszaken bevordert de herkenbaarheid van het tariefsysteem bij de rechtzoekenden. De tariefstijging voor onvermogenden is daarmee bovendien relatief beperkt. Voor bestuursrechtzaken die thans niet voor het lage tarief in aanmerking komen, bedraagt het huidige griffierecht voor natuurlijke personen namelijk € 152.

In het nieuwe stelsel varieert het gecompenseerde tarief voor een bestuurszaak van € 125 voor onvermogenden, € 250 voor minvermogenden tot € 375 voor middeninkomens. De tariefstijging voor onvermogenden is daarmee relatief beperkt. Zoals ook in het civiele recht bedragen de griffierechten voor bestuurszaken in hoger beroep in het nieuwe stelsel tweeënhalf maal het tarief van de eerste aanleg. Dat wil zeggen dat de nieuwe tarieven achtereenvolgens zijn: € 313 voor onvermogenden, € 625 voor minvermogenden, € 938 voor middeninkomens en € 1.250 voor alle overige rechtzoekenden.

In onderstaand schema zijn de hoofdlijnen van bovenstaande tarievenstelsel weergegeven. De dubbele cijfers op sommige plaatsen hebben te maken met het verschil in tariefstaffels tussen de huidige en de voorgestelde wetgeving.

categorie *	aantal **	werklast Rechtspraak ***	huidige tarieven griffierecht				voorstel nieuwe tarieven griffierecht													
			rechts- personen	natuurlijke personen	min- en on- vermogens	on- vermogens	eiser gedaagde	"midden- inkomen"	min- vermogen de ****	on- vermogen de ****										
<b>kanton</b>																				
handel	516.324	€ 209																		
- fin. belang < € 500	205.409		€ 106	€ 71	€ 71	€ 71	€ 125	€ 750	€ 750	€ 563	€ 375	€ 125	€ 125	€ 125	€ 125	€ 125	€ 125	€ 125	€ 125	€ 125
- fin. belang < € 5.000 / onbepaald	284.413		€ 284	€ 142	€ 71	€ 71	€ 300	€ 1.500	€ 1.500	€ 1.125	€ 750	€ 225	€ 150	€ 125	€ 125	€ 125	€ 125	€ 125	€ 125	€ 125
- fin. belang > € 5.000	26.502		€ 568 / 1.181	€ 258 / 588	€ 71	€ 71	€ 500	€ 2.500	€ 2.500	€ 1.875	€ 1.250	€ 375	€ 250	€ 125	€ 125	€ 125	€ 125	€ 125	€ 125	€ 125
familie	35.965	€ 241	€ 106	€ 71	€ 71	€ 71	€ 125			€ 125	€ 125	€ 125	€ 125	€ 125	€ 125	€ 125	€ 125	€ 125	€ 125	€ 125
<b>rechtbank, civiel</b>																				
handel	61.282	€ 1.503																		
- fin. belang < € 100.000	18.632		€ 1.181	€ 588	€ 71	€ 71	€ 750	€ 750	€ 750	€ 563	€ 375	€ 125	€ 125	€ 125	€ 125	€ 125	€ 125	€ 125	€ 125	€ 125
- fin. belang < € 350.000 / onbepaald	41.277		€ 3.537	€ 1.414	€ 71	€ 71	€ 1.500	€ 1.500	€ 1.500	€ 1.125	€ 750	€ 225	€ 150	€ 125	€ 125	€ 125	€ 125	€ 125	€ 125	€ 125
- fin. belang < € 1.000.000	950		€ 3.537	€ 1.414	€ 71	€ 71	€ 2.500	€ 2.500	€ 2.500	€ 1.875	€ 1.250	€ 375	€ 250	€ 125	€ 125	€ 125	€ 125	€ 125	€ 125	€ 125
- fin. belang > € 1.000.000	423		€ 3.537	€ 1.414	€ 71	€ 71	€ 7.500	€ 7.500	€ 7.500	€ 5.625	€ 3.750	€ 1.875	€ 1.250	€ 125	€ 125	€ 125	€ 125	€ 125	€ 125	€ 125
familie	65.633	€ 977	€ 568	€ 258	€ 71	€ 71	€ 500	€ 500	€ 500	€ 375	€ 250	€ 125	€ 125	€ 125	€ 125	€ 125	€ 125	€ 125	€ 125	€ 125
<b>rechtbank, bestuur</b>	74.420	€ 1.747	€ 302	€ 41 / 152	€ 41 / 152	€ 41 / 152	€ 500	€ 500	€ 500	€ 375	€ 250	€ 125	€ 125	€ 125	€ 125	€ 125	€ 125	€ 125	€ 125	€ 125
<b>gerechtshoven/CBB/CRVB</b>																				
handel	9.636	€ 5.446																		
- fin. belang < € 25.000	2.836		€ 649 / 1.769	€ 284 / € 649	€ 284	€ 284	€ 1.250	€ 1.250	€ 1.250	€ 938	€ 625	€ 313	€ 313	€ 313	€ 313	€ 313	€ 313	€ 313	€ 313	€ 313
- fin. belang < € 100.000 / onbepaald	5.830		€ 1.769	€ 649	€ 284	€ 284	€ 1.875	€ 1.875	€ 1.875	€ 1.406	€ 938	€ 469	€ 469	€ 469	€ 469	€ 469	€ 469	€ 469	€ 469	€ 469
- fin. belang < € 350.000	612		€ 4.713	€ 1.475	€ 284	€ 284	€ 3.750	€ 3.750	€ 3.750	€ 2.813	€ 1.875	€ 938	€ 938	€ 938	€ 938	€ 938	€ 938	€ 938	€ 938	€ 938
- fin. belang < € 1.000.000	246		€ 4.713	€ 1.475	€ 284	€ 284	€ 6.250	€ 6.250	€ 6.250	€ 4.688	€ 3.125	€ 1.563	€ 1.563	€ 1.563	€ 1.563	€ 1.563	€ 1.563	€ 1.563	€ 1.563	€ 1.563
- fin. belang > € 1.000.000	112		€ 4.713	€ 1.475	€ 284	€ 284	€ 18.750	€ 18.750	€ 18.750	€ 14.063	€ 9.375	€ 4.688	€ 4.688	€ 4.688	€ 4.688	€ 4.688	€ 4.688	€ 4.688	€ 4.688	€ 4.688
familie	4.889	€ 4.360	€ 649	€ 284	€ 284	€ 284	€ 1.250	€ 1.250	€ 1.250	€ 938	€ 625	€ 313	€ 313	€ 313	€ 313	€ 313	€ 313	€ 313	€ 313	€ 313
bestuur	12.184	€ 4.553	€ 454	€ 112 / 227	€ 112 / 227	€ 112 / 227	€ 1.250	€ 1.250	€ 1.250	€ 938	€ 625	€ 313	€ 313	€ 313	€ 313	€ 313	€ 313	€ 313	€ 313	€ 313

- \* - 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.
- \*\* aantal op basis van realisatie 2008
- \*\*\* de werklast voor de diverse financieel belang-categorieën is niet bekend
- \*\*\*\* onvermogene: laagste inkomenstreden in de Wet op de rechtsbijstand (Wrb); minvermogene: overige (vier) inkomenstreden in de Wrb

## 5. Impactanalyse

In de periode januari - april 2011 wordt door een onderzoeksbureau in opdracht van het Ministerie van Veiligheid en Justitie een rekenmodel ontwikkeld waarmee de effecten van de tariefsverhoging kunnen worden geschat. Dit rekenmodel wordt ontwikkeld in samenspraak met experts van de

Raad voor de rechtspraak, de Raad voor Rechtsbijstand, de Nederlandse Orde van Advocaten, het Verbond van Verzekeraars en vertegenwoordigers van bestuursorganen. Daarnaast zijn enkele onafhankelijke onderzoeksorganisaties bij de modelbouw betrokken (het Sociaal Cultureel Planbureau, het Centraal Planbureau, Het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Veiligheid en Justitie en het Nederlands Centrum voor Verzekeringsstatistiek).

In deze impactanalyse worden niet alleen de gevolgen van de verhoogde griffierechten voor burgers en ondernemingen gezien, maar ook voor rechtshulpverleners (inclusief rechtsbijstandverzekeraars), bestuursorganen, buitengerechtelijke geschiloplossing en de Rechtspraak. In dit wetsvoorstel dat ter consultatie wordt aangeboden, zijn de eerste voorlopige bevindingen in kaart gebracht. Voor een deel betreft het een eerste en relatief grove schatting van de vraaguitval, voor een ander deel een meer kwalitatieve beschrijving van de te verwachten effecten.

De verhoogde griffierechten zullen effect hebben op het aantal rechtszaken dat burgers, ondernemingen en hun organisaties starten. Om de vraaguitval te schatten, is gewerkt met zogeheten prijselasticiteiten, die door de Raad voor de rechtspraak zijn afgeleid uit bestaand sociaal-wetenschappelijk onderzoek van de Raad voor de rechtspraak. De prijselasticiteit van een rechtszaak geeft aan tot hoeveel procentuele verandering van de hoeveelheid zaken 1% verhoging van de griffierechten leidt. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat familiezaken niet gevoelig zijn voor stijgende griffierechten. De prijselasticiteit is daar dus 0. Voor handelszaken leidt 1% tariefsverhoging naar schatting tot 0.2% vraaguitval. Voor bestuurszaken is dat geschat op 0.3%. Aangezien de stijging van het tarief per zaakstype verschilt, verschilt ook de vraaguitval. Uitgaande van de betrokken aantallen zaken waarvoor griffierecht wordt geheven en de gestegen tarieven, is de vraaguitval van de tariefverhogingen geschat.

	Familie	handel	bestuur
Kanton	0	-9%	n.v.t.
Rechtbank	0	-17%	-21%
Hof	0	-20%	-30%

Voor deze schattingen is de orde van grootte van belang, niet het precieze cijfer. De vraaguitval voor de verschillende zaakstypen is tussen de 0% en 30%, met een gemiddelde van 10% voor de rechtspraak, voor wat betreft de zaken in het civiel- en bestuursrecht waarvoor griffierecht wordt geheven (en een gemiddelde van 6% voor de hele civiele en bestuursrechtspraak). De grootste uitval wordt verwacht in het bestuursrecht. De huidige tarieven zijn daar relatief laag, waardoor de tariefsverhoging fors is en de verhouding tussen de kosten en baten van procederen wijzigen. Naar gerechtelijke aanleg gemeten, rangschikt de gemiddelde vraaguitval zich van laag naar hoog van de sector kanton via de rechtbanken naar het hoger beroep. Dat is in overeenstemming met het idee dat de kantonrechtspraak laagdrempelig en toegankelijk moet blijven, terwijl de drempel voor hoger beroep als tweede feitelijke instantie wat hoger mag liggen.

Voor rechtsbijstandverzekeraars lijkt het effect beperkt. De prijzen van de polissen stijgen slechts gering. Dit zal naar verwachting niet veel invloed uitoefenen op de trendmatige, autonome



groei van jaarlijks 3% in de afgelopen tijd (in 2008 3 miljoen polissen). Verzekeraars dekken de kosten van de griffierechten in hun polissen. Door de autonome stijging in de komende jaren, zal een steeds groter deel van de Nederlandse huishoudens in hun procedeedrag niet beïnvloed worden door de stijgende griffierechten.

De bestuursorganen gaan naar schatting € 30 miljoen aan griffierechten betalen. Door de hogere griffierechten komt de bezwaarschriftenprocedure onder grotere druk te staan. Daarvan gaat mogelijk een stimulans uit voor een proactieve geschiloplossing door overheidsinstanties zoals gemeenten, provincies, Belastingdienst en UWV. Aangezien er minder bestuurszaken worden verwacht, zullen de bestuursorganisaties overigens ook op hun procesvertegenwoordiging kunnen besparen.

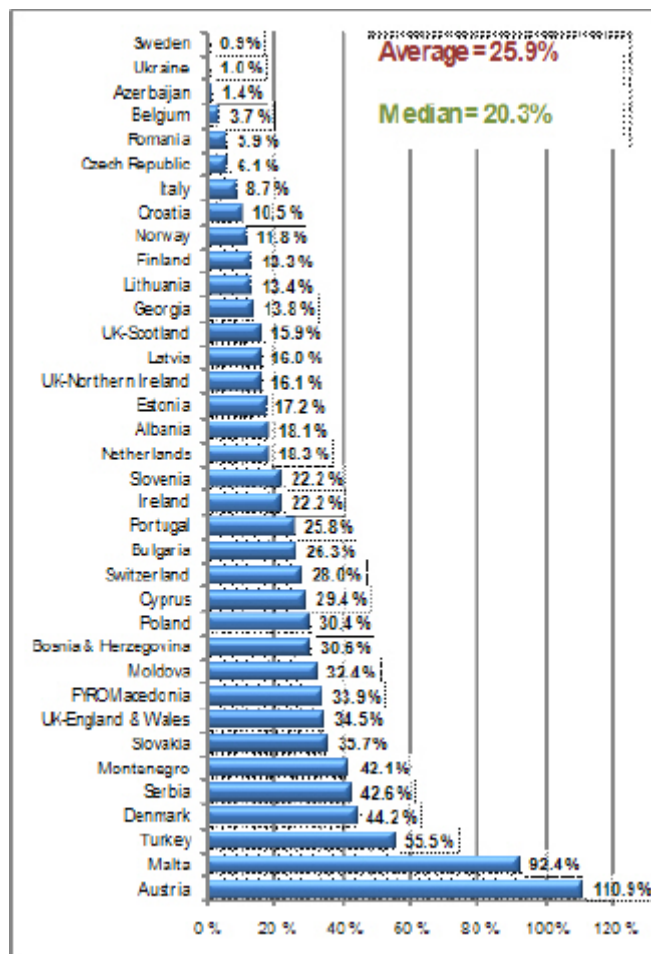
Voor wat betreft het effect op de buitengerechtelijke geschiloplossing dient te worden opgemerkt dat de rechtspraak thans slechts 5% van het totaal aantal ervaren juridische geschillen bij burgers en bedrijven beslecht. Het is van belang om in beeld te krijgen op welke wijze de geschatte vraaguitval zich vertaalt in de buitengerechtelijke alternatieven van conflictoplossing: berusten, zelf doen of het inschakelen van een alternatieve juridische hulpverlener, en of dit ertoe leidt dat daardoor zaken niet meer bij de rechter worden behandeld die daar wel zouden thuishoren.

De eindrapportage, die eind april gereed zal zijn, zal gedetailleerdere berekeningen van de effecten van de verhoging van de griffierechten bevatten. Een belangrijk element daarvan zal zijn de berekening van de vraaguitval voor de diverse inkomensgroepen en gerechtelijke sectoren. De prijselasticiteit is niet alleen afhankelijk van de kale griffierechten die rechtzoekenden zelf moeten betalen. Er zijn nog andere factoren die een rol spelen bij de vraaguitval, zoals de verhouding tussen de hoogte van de griffierechten en de totale proceskosten. In zaken met verplichte procesvertegenwoordiging (civiele zaken anders dan kanton en bij hof en Hoge Raad) vormen de griffierechten maar een (beperkt) deel van de totale proceskosten. De kosten voor een advocaat maken vaak een veel groter deel uit van de proceskosten. Cijfers van verzekeraars laten zien dat zij gemiddeld per zaak waarin een advocaat wordt ingeschakeld, circa €3.000 aan advocaatkosten vergoeden. Voor zaken waar er geen verplichte procesvertegenwoordiging is, zullen de griffierechten een belangrijker deel van de proceskosten vormen. Ook van belang is de verhouding tussen de griffierechten en het financieel belang in een rechtszaak: naarmate het financieel belang in een zaak groter wordt, zal de hoogte van de griffierechten minder snel een drempel vormen om een rechtszaak te starten.

## **6. Internationaal perspectief**

Het rapport European Justice Systems 2010 van de Commission on the Efficiency of Justice (CEPEJ, onderdeel van de Raad van Europa) bevat interessante 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.

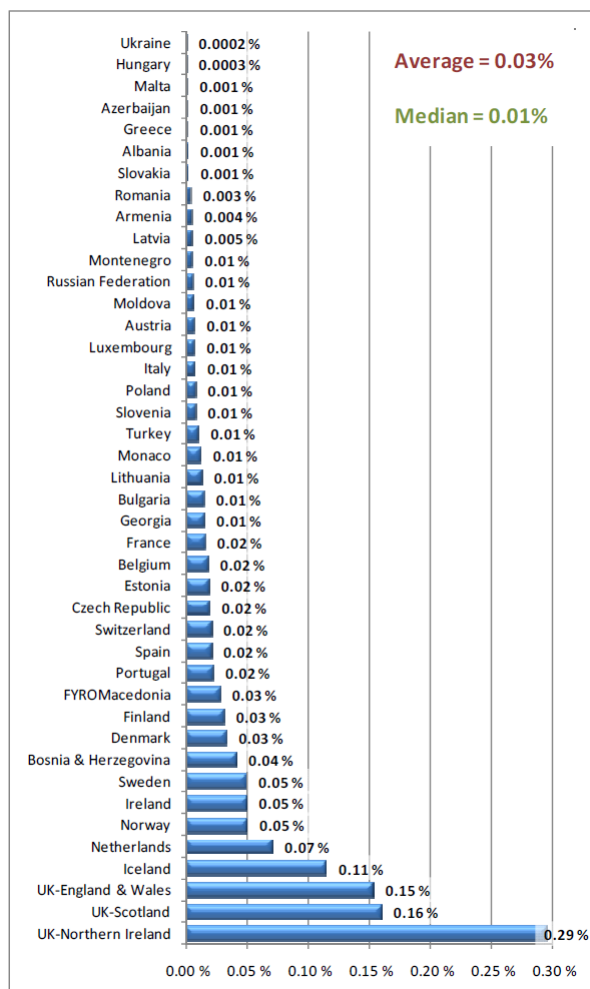
Figuur 1: Aandeel griffierechten (of belastingen) in het totale budget voor de rechtspraak in 2008, in percentages



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 de kabinetsplannen zullen de inkomsten met ongeveer € 163 miljoen per jaar toenemen en de uitgaven met € 77 miljoen afnemen. Dat betekent dat de kostendekkendheid van de totale rechtspraak (inclusief het strafrecht) zal stijgen naar 45%. Hiermee zal Nederland stijgen naar plaats vier, beduidend boven het gemiddelde. Daarbij moet wel worden aangetekend dat de taken van gerechten per land verschillen. In Oostenrijk bijvoorbeeld worden de taken van het Nederlandse kadaster door een rechtbank uitgevoerd. Zouden de inkomsten daarvan niet worden meegerekend, dan zou de kostendekkendheid in Oostenrijk 60% zijn. Dit type uitgesplitste gegevens is voor het merendeel van de landen echter niet beschikbaar.

Figuur 2: Jaarlijks budget van de gefinancierde 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 gefinancierde rechtshulp: 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. Om een antwoord op dit type vragen te geven 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 genoemde basispakket verschilt 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 waarden 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 middeninkomens gecompenseerd worden, geldt dit hoge tarief slechts voor 40% van de bevolking.

Het laatstgenoemde onderzoek bevat nog enkele andere interessante 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, 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. De centrale uitgangspunten van het nieuwe stelsel 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.

## **7. Financiële consequenties**

In het Regeerakkoord is een netto ombuiging van € 240 miljoen 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 € 77 miljoen. De stijging van de ontvangsten is € 163 miljoen.

Het in dit wetsvoorstel gepresenteerde compensatiebedrag is € 68 miljoen. Het verschil met het in de Brede Heroverwegingen genoemde bedrag van € 100 miljoen wordt in de eerste plaats verklaard door een aantal gewijzigde beleidsuitgangspunten in het wetsvoorstel. Ten eerste betalen rechtsbijstandsgerechtigden hogere tarieven en worden middeninkomens gedeeltelijk 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. Ten tweede is de kostendekkendheid bepaald op systeemniveau. Op basis van de berekende werklust zou een aantal tarieven te hoog worden. Deze tarieven zijn in het voorliggende voorstel gematigd. Dit speelt met name bij het familierecht, bestuursrecht en hoger beroep (€ 32 miljoen). 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 tariefstelsel leveren sommige typen zaken meer op dan de kostprijs en andere minder. Meeropbrengsten worden gegenereerd door de handelszaken kanton (€ 13 miljoen) en handelszaken civiel (€ 19 miljoen). De tarieven van de volgende zaakstypen leveren daarentegen minder op: familiezaken rechtbank (€ 12 miljoen), bestuurszaken rechtbank (€ 34 miljoen) en hoger beroep (€ 25 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 wordt daar niet voor gekozen door de administratieve lasten die dat met zich brengt en de ondoorzichtigheid van het financiële risico dat procespartijen lopen.

## **8. Evaluatie**

Tijdens de behandeling van de Wgbz in de Eerste Kamer op 28 september 2010 is door de Minister van Justitie 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 uw 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 zowel de wijzigingen als gevolg van het invoeren van kostendekkende griffierechten, als ook de gevolgen van de wijzigingen in dit wetsvoorstel. Het zal dus gaan om een integrale evaluatie van de gehele griffierechtenstelsel in het civiel- en het bestuursrecht, drie 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 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-ontvankelijkheidsverklaring 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.

Tijdens de behandeling van de Wgbz in de Eerste Kamer heeft de Minister van Justitie ook 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). Met de Raad voor de rechtspraak zullen afspraken worden gemaakt om de opzet en werking van de informatiesystemen zodanig aan te passen dat deze beleidsinformatie beschikbaar komt. Zodra deze informatie beschikbaar is, zal deze aan de Tweede en Eerste Kamer worden verzonden.

## **9. Innovatie in de geschilbeslechting**

De introductie van kostendekkende griffierechten geeft een impuls aan innovatie. In de eerste plaats wordt de eerder genoemde schaduwwerking van het recht belangrijker. Meer mensen zullen hun problemen buitengerechtelijk gaan oplossen. Dit zorgt voor toenemende concurrentie door alternatieve vormen van geschiloplossing met de Rechtspraak. Dit is ook te zien in de private sector bij ontwikkelingen zoals e-court. Rechtzoekenden dienen er niettemin op te kunnen vertrouwen dat, als het via een buitengerechtelijke procedure niet lukt om tot een acceptabele oplossing te komen, de gang naar de rechter open blijft staan. Hogere prijzen voor rechtspraak en meer concurrentie van alternatieve methoden van afdoening geven een aansporing aan de Rechtspraak om aanvullend op buitengerechtelijke afdoening, passende procedures aan te bieden. In de tweede plaats wordt innovatie belangrijker omdat door de directe relatie tussen het betaalde griffierecht en de rechtszaak zelf, de burger meer eisen zal stellen aan de Rechtspraak. Ten slotte is vanuit het perspectief van toegankelijkheid verdere proces(recht)innovatie nodig.

Toegankelijkheid is niet alleen een financieel of een geografisch begrip. Efficiënte, effectieve en voorspelbare procedures dragen ook bij aan de toegankelijkheid van de rechtspraak.

### *9.1 Alternatieve geschilbeslechting*

Hogere griffierechten zullen mensen met problemen stimuleren andere oplossingsstrategieën te beproeven. Wanneer bestuursorganen de helft van het griffierecht moeten betalen, worden zij gestimuleerd in contacten met burgers betere informatie te geven en burgers beter te bejegenen (bijvoorbeeld door de inzet van mediationvaardigheden). 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.

### *9.2 Innovatie*

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 aan 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 (competentiegrensverhoging kanton, 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.

Op korte termijn kan worden gestart met de volgende initiatieven:

1. pilot digitale rechter: partijen kunnen gezamenlijk kiezen voor een verkorte eenvoudige en gedigitaliseerde procedure op basis van artikel 96 Rv met een uitspraak binnen maximaal tien weken; de pilot start in 2012;
2. experiment burenenrechter: er wordt een eenvoudige procedure ontwikkeld voor geschillen tussen burens die zich als civielrechtelijke of bestuursrechtelijke zaken voordoen; in 2012 worden pilots uitgevoerd;
3. regierecht in het bestuursrecht: landelijk worden in 2011 bestuursrechtelijke geschillen binnen drie maanden op zitting gezet en zo mogelijk direct van een finale uitspraak voorzien;
4. verbetering digitale toegankelijkheid: in 2012 kunnen geldvorderingen digitaal worden aangeleverd bij de rechtspraak. In 2014 kunnen ook bepaalde andere zaken digitaal

- worden aangebracht. De voortgang kan via internet worden gevolgd. In bepaalde zaken kan digitaal worden geprocedeerd;
5. informatievoorziening: in 2011 worden tussen diverse overheidsinternetsites die burgers en bedrijven informeren, afspraken gemaakt over doorverwijzingen en verantwoordelijkheden;
  6. efficiëntere inrichting procedures: wettelijke belemmeringen voor samenvoeging van procedures (bijvoorbeeld voor scheidende samenwoners met kinderen) en voor het doen van eenvoudige verzoeken in aanhangige zaken (bijvoorbeeld om bewijsstukken te verkrijgen) moeten worden weggenomen; ook de civiele rechter krijgt meer regie over de behandeling;
  7. hoger beroep: om te voorkomen dat hoger beroep wordt gebruikt om een procedure te rekken (bijvoorbeeld hoger beroep tegen een alimentatievaststelling om de echtscheidingsprocedure te rekken) worden in 2011 (wetgevende) maatregelen uitgewerkt om het hoger beroep beter te richten op zaken waarin dat nodig is;
  8. logistieke behandeling zaken: ten aanzien van bijvoorbeeld de (termijnen voor) planning van zittingen, de keuze voor een comparitiezitting in plaats van een gewone zitting en de planning van bewijsvoering wordt in 2012 een inventarisatie gemaakt van verbeterpunten en een voorstel voor de wijze waarop deze worden aangepakt.

Om te bevorderen dat vernieuwing succesvol is en door professionals zelf wordt ontwikkeld, is het nuttig systematisch aandacht te geven aan het concreet aanpakken van verbeterpunten. Ten behoeve daarvan wordt voor de professionals in de rechtspleging een Innovatie Portal op internet opgezet waar alle ideeën, voorstellen, best practices, etc. voor procesinnovatie kunnen worden samengebracht.

Om vernieuwing te faciliteren, om te zorgen dat partners in de civiele en bestuursketen elkaar stimuleren tot vernieuwing en de vernieuwingen gezamenlijk oppakken en om resultaten te verankeren is het voornemen om daarover periodiek overleg te voeren tussen vertegenwoordigers van de Rechtspraak, de rechtsbijstand, de juridische beroepsgroepen, consumentenorganisaties, de wetenschap en het ministerie van Veiligheid en Justitie. Doel van het overleg is concrete verbeterpunten aan te (doen) pakken. Op deze manier is een "aanjaagfunctie" voor innovatie geborgd.

## **10. Adviezen**

PM

## **ARTIKELN**

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

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

Tot nu toe werd alleen van de indiener van een beroepschrift griffierecht geheven. Dit wetsvoorstel brengt hierin verandering. Zoals in paragraaf 2.3 van het algemeen deel van deze toelichting reeds is aangegeven, wordt ook in het bestuursrecht voortaan griffierecht geheven van verweerder. Dit is



tot uitdrukking gebracht in het eerste en het derde lid van artikel 8:41 en het eerste en het tweede lid van artikel 8:82.

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

De tarieven voor griffierechten staan in het nieuwe artikel 8:41a. Het basistarief van € 500 staat in het eerste lid. Dit tarief geldt zowel voor de indiener van het beroepschrift als voor de verweerder en – anders dan voorheen in het bestuursrecht het geval was – wordt er voor dit basistarief 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 verminderd met respectievelijk 75%, 50% of 25%. Dit betekent dat onvermogenden € 125 betalen, minvermogenden € 250 en mensen met een middeninkomen € 375.

De indiener van het beroepschrift die voor vermindering van griffierecht in aanmerking wenst te komen, verzoekt het bestuur van de Raad voor de rechtsbijstand diens financiële draagkracht vast te stellen en een verklaring daaromtrent af te geven. Het bestuur stelt de financiële draagkracht vast aan de hand van de inkomens- en vermogensgegevens van de Belastingdienst. 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 middeninkomens vallen zij 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 22 december 2010, zaak C-279/09). Op grond van het vierde lid kunnen zij, evenals natuurlijke personen, het bestuur van de Raad voor de rechtsbijstand verzoeken hun financiële draagkracht vast te stellen. Het bestuur van de Raad voor de rechtsbijstand geeft dergelijke verklaringen ook af aan rechtspersonen die op grond van de Wet griffierechten in 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 zijn. Op grond van deze informatie verklaart het bestuur van de Raad voor de rechtsbijstand vervolgens of de rechtspersoon al dan niet voor het lage tarief in

aanmerking komt. Er is bij rechtspersonen niet gekozen voor vier verschillende tariefcategorieën. Rechtspersonen betalen het basistarief van € 500 of, indien in redelijkheid niet kan worden verlangd dat het basistarief wordt betaald, het verlaagde tarief van € 250. 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. Uit het bovengenoemde arrest van het Hof van Justitie volgt reeds dat wat rechtspersonen betreft rekening kan worden gehouden met "de situatie waarin deze zich bevinden." Het Hof overwoog: "Zo kan hij met name de vorm van de betrokken rechtspersoon, de vraag of deze al dan niet een winstoogmerk heeft, alsmede de financiële draagkracht van de vennoten of aandeelhouders ervan en de mogelijkheid voor deze om de voor de indiening van de vordering in rechte noodzakelijke bedragen te verkrijgen, in de overweging betrekken".

De verklaring van het bestuur van de Raad voor de 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 Algemene wet bestuursrecht. 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 tesamen 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.

De regel dat het beroep in beginsel niet-ontvankelijk is als het griffierecht van de indiener niet op tijd is bijgeschreven of gestort, blijft bestaan. Als het verwerend bestuursorgaan niet op tijd betaalt, heeft dit geen ander gevolg dan dat de rechtbank een vordering op het bestuursorgaan heeft. De regel uit het burgerlijk procesrecht dat geen verweer mag worden gevoerd als verweerder het griffierecht niet heeft voldaan, leent zich niet voor toepassing in bestuursrechtelijke geschillen. In een geschil waarbij een derde-belanghebbende beroep instelt tegen een vergunning die is verleend aan een ander, zou het ongerijmd zijn dat het niet betalen van griffierecht door het bestuursorgaan ertoe zou leiden dat het geen verweer zou kunnen voeren. Indien het niet voeren van verweer door het bestuursorgaan ertoe zou leiden dat het bestreden besluit zou worden vernietigd, zou de vergunninghouder daardoor mogelijk onevenredig worden benadeeld.

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

De toelichting op de wijzigingen in artikel 8:41a geldt mutatis mutandis ook voor de wijzigingen van artikel 8:82.

#### *I onderdeel D en E (Artikel 8:108 en 8:109)*

Griffierecht wordt geheven zowel van degene die hoger beroep instelt, als van degene die verweer voert en degene die incidenteel hoger beroep instelt. Hoger beroep kan worden ingesteld door een belanghebbende en het bestuursorgaan. Artikel 8:104 regelt tegen welke uitspraken hoger beroep openstaat. Verweer kan schriftelijk, maar ook mondeling tijdens de zitting worden gevoerd. In beide gevallen wordt griffierecht geheven. Als er geen verweer wordt gevoerd, wordt er ook geen griffierecht geheven. In hoger beroep is het griffierecht voor een verzoek om voorlopige voorziening gelijk aan het griffierecht voor de hoofdzaak (artikel 8:109 gezien in samenhang met artikel 8:82, tweede lid). 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. Omdat incidenteel hoger beroep vaak samengaat met het voeren van verweer en het niet de bedoeling is dat iemand die incidenteel hoger beroep instelt en verweer voert, tweemaal griffierecht verschuldigd is, is voor de duidelijkheid in de tweede volzin van artikel 8:109, eerste lid, bepaald dat er in dat geval eenmaal griffierecht wordt geheven.

Dit wetsvoorstel introduceert een nieuw tarief voor de griffierechten in hoger beroep in bestuursrechtelijke zaken. In hoger beroep bedragen de griffierechten voortaan tweeënhalf maal het bedrag van de griffierechten in eerste aanleg. De bedragen worden afgerond op hele euro's. Aangezien het basistarief in beroep € 500 bedraagt, bedraagt het basistarief in hoger beroep voortaan € 1250. De verlaagde tarieven bedragen achtereenvolgens: € 313 voor onvermogenden, € 625 voor minvermogenden en € 938 voor middeninkomens.

#### *I onderdeel F (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.

Bij de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht is gewezen op een mogelijke complicerende factor aan het heffen van griffierechten bij incidenteel beroep. Deze hield in dat het mogelijk is dat een verweerschrift in eerste instantie niet wordt herkend als incidenteel beroep, maar dat in de loop van het geding wel blijkt te zijn. Dan zou alsnog griffierecht moeten worden geheven. Deze complicerende factor doet zich thans niet meer voor omdat ook van verweerder griffierecht wordt geheven. Als het incidenteel hoger beroep wordt gecombineerd met het verweer, wordt er eenmaal griffierecht geheven (art. 8:109, eerste lid).

#### *I onderdeel G (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. 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.

#### *I onderdeel H*

De Regeling verlaagd griffierecht gaf een uitputtende opsomming van besluiten waarvoor gold dat voor beroep daartegen het lage griffierecht werd geheven. De stelselwijziging die de invoering van kostendekkende griffierechten met zich brengt, leidt ertoe dat de tarieven voortaan uit artikel 8:41a voortvloeien en dat aan een afzonderlijke Regeling verlaagd griffierecht geen behoefte meer is.

## **Artikel II - Wet griffierechten burgerlijke zaken**

### *II onderdeel B (Artikel 16)*

De huidige categorie onvermogenen (ook wel aangeduid als on- en minvermogenen) wordt gesplitst in twee categorieën: onvermogenen en minvermogenen. Daarom is het in het eerst 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: onvermogenen, minvermogenen 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 lid 1 van het besluit, zodat de bedragen in de Wgbz en het besluit gelijk blijven.

In het 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 B).

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

### *II onderdeel C (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 € 552 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 lid 1 alleen verschuldigd als er geld in de boedel aanwezig is.

### *II onderdeel D (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.

#### *II onderdeel E (Artikel 21)*

Artikel 21 lid 3 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.

#### *II onderdeel F (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).

#### *II onderdeel G (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 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.

#### *II onderdeel H (Tabel griffierechten)*

Voor een toelichting op de griffierechtentabel zij hier verwezen naar het algemeen deel van de toelichting (paragrafen 2 en 3).

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

#### *III onderdelen A, B en C*

De wijzigingen in de artikelen 111, 195 en 276 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering zijn een gevolg van het opsplitsen van de huidige categorie onvermogenen in twee categorieën: onvermogenen en minvermogenen. De reikwijdte van de twee nieuwe categorieën is gelijk aan de oude, die ook wel werd aangeduid als “on- en minvermogenen”. Artikel 111 betreft de vermelding in de dagvaarding dat van gedaagde die on- of minvermogenend 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 minvermogenen, maar niet voor middeninkomens, 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.

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

Het bestuur van de Raad voor de rechtsbijstand wordt belast met het vaststellen van de financiële draagkracht van partijen die deelnemen aan een bestuursrechtelijke of een civielrechtelijke procedure en het verstrekken van verklaringen hieromtrent. Deze taak verricht het bestuur van de Raad thans reeds met het oog op toevoegingsverzoeken ten behoeve van on- en minvermogenen. Vervolgens is er in de Wet griffierechten burgerlijke zaken een verband gelegd tussen de vaststelling van de financiële draagkracht van de rechtszoekende door het bestuur van de Raad en het door de griffier te heffen griffierecht. Ten gevolge hiervan heft de griffier in civiele zaken het griffierecht voor onvermogenen indien een afschrift wordt overgelegd van het besluit tot toevoeging of een verklaring van het bestuur van de Raad waaruit blijkt dat het inkomen niet meer bedraagt dan een bepaald bedrag. Het vaststellen van de financiële draagkracht van rechtzoekenden die een middeninkomen hebben en van rechtspersonen 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. Om deze reden is het eerste lid uitgebreid. Voor wat betreft het bestuursrecht, staan de griffierechten en de inkomenscategorieën in artikel 8:41a van de Algemene wet bestuursrecht. De inkomenscategorieën zijn ontleend aan de inkomenscategorieën uit het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand (Stb. 2009, 225). Voor wat betreft het civiele recht, staan de griffierechten en de inkomenscategorieën in artikel 16 Wgbz. De inkomensgrenzen en griffierechten worden jaarlijks geïndexeerd. De indexering van de inkomensgrenzen worden aangepast overeenkomstig artikel 3 van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand. De griffierechten worden aangepast aan het consumentenprijsindexcijfer. Voorts is bepaald dat de Raad de financiële draagkracht van een verzoeker binnen vijf werkdagen vaststelt. In het bestuursrecht bedraagt de beroepstermijn zes weken (artikel 6:7). 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 voor de rechtsbijstand 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. Een termijn van vijf werkdagen is derhalve niet onredelijk. Bij de vaststelling van de financiële draagkracht is een aantal artikelen van de Wet op de rechtsbijstand van overeenkomstige toepassing. Uit deze bepalingen vloeit voort welke gegevens de aanvrager bij zijn aanvraag moet overleggen en dat het bestuur van de Raad gegevens betreft van de inspecteur als bedoeld in artikel 2, derde lid, onder b van de Algemene wet inzage rijksbelastingen en de gemeentelijke basisadministratie. Indien het noodzakelijk is voor de beoordeling van de aanvraag over de financiële draagkracht, wordt de aanvrager gehoord voordat het bestuur op de aanvraag beslist. Voorts vloeit uit deze bepalingen voort op welke wijze de financiële draagkracht vervolgens wordt bepaald.

#### **Artikel V – Vreemdelingenwet 2000**

De wijzigingen zijn het gevolg van de invoering van de heffing van griffierechten bij bestuursorganen. De artikelen 81, 86, 93 en 95 van de Vreemdelingenwet 2000 bepalen voortaan dat van de vreemdeling geen griffierecht wordt geheven. Uit de genoemde bepalingen bezien in samenhang met de artikelen 8:41, 8:82 en 8:109 van de Algemene wet bestuursrecht, kan worden afgeleid dat van het bestuursorgaan voortaan wel griffierecht wordt geheven. Op grond van de Vreemdelingenwet 2000 worden voor beroepen in asielzaken thans geen griffierechten geheven. Ook onder het nieuwe griffierechtenstelsel blijft dit het geval voor vreemdelingen; van hen worden derhalve ook onder het nieuwe stelsel geen griffierechten geheven.

#### **Artikel VI - Overgangsrecht**

#### **Artikel VII - Inwerkingtreding**

De geplande 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,