

Vergaderjaar 2013–2014

33 757

Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Wet griffierechten burgerlijke zaken en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met aanpassing van griffierechten

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

De rechtspraak in Nederland, die een van de belangrijkste pijlers van de rechtsstaat vormt, functioneert over het algemeen goed. In internationale vergelijkingen komt de rechtspraak in Nederland steevast goed uit de bus. Desalniettemin liggen er op het gebied van de rechtspraak belangrijke uitdagingen. Weliswaar zijn er – zo blijkt uit het Jaarverslag van de Rechtspraak over 2012 – in 2012 minder zaken bij de Rechtspraak ingestroomd, er wordt een stijgende instroom van zaken geraamd die zorgt voor een grote overschrijding van beschikbare budgetten en die de kwaliteit van de rechtspraak onder druk zet. Het tekort dat ontstaat ten gevolge van stijgende volumes en als gevolg van de algemene efficiency-taakstelling uit het regeerakkoord voor het Ministerie van Veiligheid en Justitie van 8,9% loopt op van € 60 miljoen in 2013 tot € 220 miljoen in 2018. Zonder maatregelen lopen in de rechtspraak de werkvoorraden sterk op en worden de doorlooptijden veel langer. Dat is schadelijk voor de rechtsstaat en is maatschappelijk niet aanvaardbaar: de economie en burgers verlangen tijdige rechterlijke beslissingen van geschillen op een kwalitatief hoog niveau.

Langs verschillende lijnen worden maatregelen getroffen.

In het voorjaar zijn met de Raad voor de rechtspraak afspraken gemaakt over de prijzen voor de periode 2014–2016. De afspraken doen recht aan de noodzaak de kwaliteit van de rechtspraak te garanderen. In 2014 en 2015 blijft de financiering voor de Rechtspraak op het huidige niveau. Vanaf 2016 gaat de prijs omlaag, doordat de bedrijfsvoering efficiënter wordt ingericht en meer wordt gedigitaliseerd.

De digitalisering gaat hand in hand met procesinnovatie waaraan de Rechtspraak en het ministerie gezamenlijk werken. Voor burgers, bedrijven en overheidsorganen wordt het mogelijk gemaakt digitaal te procederen volgens een eenvoudige basisprocedure waarbij de rechter de regie voert, maatwerk levert zonder onnodige processtappen en geschillen definitief beslecht.

Naast deze maatregelen kan niet worden ontkomen aan een geringe verhoging van de griffierechten, zoals aangekondigd in de brief aan de Tweede Kamer van 17 mei 2013, Kamerstukken II 2012/13, 33 400 VI, nr. 106, blz. 4.

2. Het wetsvoorstel

De uitgangspunten en de structuur van de huidige Wet griffierechten burgerlijke zaken (Wgbz) en het griffierechtenstelsel van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) blijven intact. Er wordt geen nieuw tariefmodel ontworpen en het stelsel van de griffierechten in bestuursrechtelijke en burgerlijke zaken blijft vrijwel ongewijzigd. De categorieën burgerlijke zaken en bestuurszaken die uitgezonderd zijn van het betalen van griffierechten blijven onveranderd. Het gaat hier onder andere om jeugdzaken (zoals ondertoezichtstellingen en aanverwante jeugdbeschermingsmaatregelen), bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen, eigen aanvragen van faillissement en van schuldsanering en zaken over asiel en vreemdelingenbewaring.

De verhoging is gedifferentieerd en zal voor de meeste categorieën bescheiden zijn. Wel wordt voorgesteld om voor rechtspersonen in handelszaken met een financieel belang van meer dan € 1 miljoen een aanzienlijk hoger griffierecht in te voeren. Ten slotte wordt voorgesteld om voor alle bestuursrechtelijke zaken over toeslagen (zorg-, huur- en kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget) hetzelfde lagere tarief te rekenen.

Gedifferentieerde verhoging van de griffierechtstarieven

De verhoging van de griffierechtstarieven is gedifferentieerd en voor de meeste categorieën zaken gering. Met name de tarieven voor zaken bij de kantonrechter en voor alle civiele zaken bij de rechtbank worden ontzien, in die zin dat er een verhoging wordt voorgesteld van slechts 2%. Deze geringe verhoging geldt zowel voor alle natuurlijke personen als voor rechtspersonen (met uitzondering van zaken met een financieel belang van meer dan € 1 miljoen). Er is besloten deze zaken te ontzien, gelet op het belang dat wordt gehecht aan een laagdrempelige toegang tot de rechter in eerste aanleg. In bestuurszaken in het lage tarief is de procentuele verhoging groter, maar deze verhoging brengt het griffierecht enkel op het niveau van eerste aanleg in civiele zaken. Doordat de on- en minvermogenden en natuurlijke personen in eerste aanleg en on- en minvermogenden ook in hoger beroep en cassatie worden ontzien in dit wetsvoorstel, wordt tevens voorkomen dat deze categorieën rechtzoekenden geraakt zou worden door zowel dit wetsvoorstel als door de maatregelen op het terrein van de gesubsidieerde rechtsbijstand.

Voor bepaalde categorieën is een substantiëlere verhoging op zijn plaats. Dat geldt voor het laagste tarief in bestuursrechtelijke zaken in eerste aanleg en zaken in hoger beroep en cassatie. Het laagste tarief in bestuursrechtelijke zaken is nominaal laag en wordt op één lijn gebracht met het laagste tarief in civiele zaken, zodat er één minimumtarief in eerste aanleg zal zijn, ongeacht de aard van de zaak.

De tarieven voor hoger beroep en cassatie, met name in civiele zaken, verschillen op dit moment niet substantieel van de tarieven in eerste aanleg, terwijl de kosten van een behandeling in hoger beroep of cassatie aanzienlijk hoger zijn dan de kosten van een procedure in eerste aanleg. Een groter bedrag aan griffierechten draagt bij aan een scherpere afweging van de rechtzoekende om wel of niet hoger beroep of beroep in cassatie in te stellen. Die scherpere afweging is gerechtvaardigd. De verhoging van het griffierecht in hoger beroep en cassatie in dit wetsvoorstel brengt een logischer opbouw in het griffierechtenstelsel. De toegang tot de rechter is essentieel in eerste aanleg en is weliswaar ook

van groot belang in hoger beroep, maar voor die herkansing mag iets meer gevraagd worden dan voor de eerste aanleg. Het belang van hoger beroep en cassatie als correctie van de rechter in eerste (en tweede) aanleg, ter bevordering van de rechtseenheid en ter invulling van open normen in wetgeving wordt door mij volledig onderschreven. Maar daar mag een hoger griffierecht voor gevraagd worden dan voor de eerste aanleg. Bij het verdelen van de lasten die handhaving van de kwaliteit en snelheid van de rechtspraak in dit wetsvoorstel met zich brengen, kies ik voor een sterkere verhoging van de tweede aanleg in het belang van het ontzien van de toegang tot de rechter in eerste aanleg.

Voor bestuursrechtelijke zaken in hoger beroep geldt bovendien dat ook hier de huidige tarieven nominaal laag zijn. Bij de verhoging van deze categorie zaken is er rekening mee gehouden dat het hoogste tarief voor bestuurszaken – ook voor de laagste inkomens – niet te zeer verschilt met het griffierecht voor de laagste categorie handelszaken. Voor de laagste inkomens blijven de griffierechten voor handelszaken in hoger beroep en cassatie vergelijkbaar met de huidige tarieven. De verhoging voor deze categorie bedraagt 2%.

In civiele zaken verschillen de huidige tarieven voor hoger beroep en cassatie enigszins van elkaar. Het uitgangspunt is om te komen tot een uniform tarief voor hoger beroep en cassatie.

De huidige en de voorgestelde nieuwe tarieven zijn opgenomen in de volgende tabel:

Tabel: Verhoging griffierechtstarieven met gemiddeld 15%

	huidige tarieven (2013) ***			nieuwe tarieven (prijspeil 2013) ***		
	RP	NP	OV	RP	NP	OV
civil eerste aanleg, kanton						
- financieel belang < € 500 / onbepaald	€ 112	€ 75	€ 75	€ 114	€ 77	€ 77
- financieel belang < € 12.500	€ 448	€ 213	€ 75	€ 448	€ 213	€ 77
- financieel belang > € 12.500	€ 896	€ 448	€ 75	€ 914	€ 457	€ 77
civil eerste aanleg, overig						
- onbepaald	€ 589	€ 274	€ 75	€ 601	€ 279	€ 77
- financieel belang < € 100.000	€ 1.836	€ 842	€ 75	€ 1.873	€ 859	€ 77
- financieel belang > € 100.000	€ 3.715	€ 1.474	€ 75	€ 3.789	€ 1.503	€ 77
- financieel belang > € 1 mln.	€ 3.715	€ 1.474	€ 75	€ 7.430	€ 1.503	€ 77
bestuur eerste aanleg						
- bestuur, toeslagen, uitkering, belasting	€ 318	€ 44	€ 44	€ 324	€ 77	€ 77
- bestuur, belasting*, vreemdelingen, overige	€ 318	€ 160	€ 160	€ 324	€ 163	€ 163
civil hoger beroep/cassatie**						
- financieel belang < € 12.500 / onbepaald	€ 683	€ 299	€ 299	€ 1.366	€ 598	€ 305
- financieel belang < € 100.000	€ 1.862	€ 683	€ 299	€ 3.724	€ 1.366	€ 305
- financieel belang > € 100.000	€ 4.961	€ 1.553	€ 299	€ 7.442	€ 2.718	€ 305
- financieel belang > € 1 mln.	€ 4.961	€ 1.553	€ 299	€ 14.883	€ 2.718	€ 305
bestuur hoger beroep/cassatie						
- bestuur, toeslagen, belasting	€ 478	€ 118	€ 118	€ 488	€ 189	€ 189
- bestuur, belasting*, vreemdelingen, overige	€ 478	€ 239	€ 239	€ 488	€ 311	€ 311

* Het hoge tarief voor natuurlijke personen bij belastingzaken geldt voor besluiten genomen op grond van: Wet op de dividendbelasting 1965, Wet op de omzetbelasting 1968, Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992, Wet op de accijns, Wet op de verbruiksbelastingen van alcoholvrije dranken en van enkele andere producten, Wet belastingen op milieugrondslag en Algemene douanewet.

** Huidige tarieven Hoge Raad, civiel, wijken iets af van de tarieven gerechtshoven:

- financieel belang < € 12.500 / onbepaald	€ 747	€ 309	€ 309
- financieel belang < € 100.000	€ 2.481	€ 747	€ 309
- financieel belang > € 100.000	€ 6.204	€ 1.862	€ 309
- financieel belang > € 1 mln.	€ 6.204	€ 1.862	€ 309

*** De bedragen zijn exclusief de indexering (inflatiecorrectie) per 1/1/2014.

Gebruikte afkortingen: RP: rechtspersonen; NP: natuurlijke personen; OV: onvermogensden.

Er wordt een categorie handelszaken geïntroduceerd met een financieel belang van meer dan € 1 miljoen, waarbij uitsluitend voor rechtspersonen een verhoogd tarief geldt. De introductie van deze categorie sluit aan bij de motie van de leden Recourt en Dibi, waarin werd opgeroepen het financieel belang zwaarder mee te laten wegen bij het vaststellen van de hoogte van de griffierechten (Kamerstukken II 2010/11, 31 753, nr. 29). Met het oog op de proportionaliteit is de uitvoering van deze motie beperkt tot rechtspersonen, omdat juist natuurlijke personen sneller geraakt worden door een sterkere verhoging van griffierechten dan rechtspersonen. Een belangrijk verschil tussen de wijze waarop griffierechten een financiële last vormen voor natuurlijke personen of voor rechtspersonen ligt immers in het feit dat bij rechtspersonen de griffierechten tot het bedrijfsrisico behoren en daarmee tevens een fiscale aftrekpost zijn. Benadrukt zij dat het hier gaat om een tarief dat alleen bij rechtspersonen in rekening wordt gebracht. Wanneer een natuurlijk persoon procedeert in een zaak met een financieel belang van meer dan € 1 miljoen, dan wordt hem het op één na hoogste tarief in rekening gebracht.

Invoering van het lagere tarief voor alle toeslagzaken

Voorgesteld wordt om voor alle bestuursrechtelijke zaken over toeslagen (zorg-, huur- en kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget) hetzelfde lagere tarief te rekenen. In bijlage 3 bij de Awb zijn de besluiten en regelingen opgesomd waarvoor het lagere tarief geldt, bedoeld in de artikelen 8:41, tweede lid, onder a, en 8:109, eerste lid, onder a, Awb. In deze bijlage is wel de Wet op de huurtoeslag opgenomen, maar ontbreken de andere inkomensafhankelijke regelingen. In het nader rapport bij het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de Veegwet aanpassing bestuursprocesrecht is onderschreven dat, mede gezien de huidige toepassingspraktijk, een betere onderlinge afstemming van het griffierecht in deze zaken in de rede ligt.¹ Het is niet in het belang van de rechtzoekende dat in bestuursrechtelijke zaken over toeslagen onduidelijkheid kan bestaan over de hoogte van het verschuldigde griffierecht. In dit wetsvoorstel wordt daarom voorgesteld voor alle bestuursrechtelijke zaken over toeslagen hetzelfde lagere tarief in te voeren. Het voorgestelde tarief bedraagt in eerste aanleg € 77 en in hoger beroep € 189.

3. Gevolgen gedifferentieerde verhoging griffierechten

De hoogte van de griffierechten is van invloed op het aantal rechtszaken dat rechtzoekenden starten. Om in te schatten hoeveel zaken uitvallen als gevolg van de verhoging is gebruik gemaakt van twee methodieken. Enerzijds zijn de zogeheten prijselasticiteiten onderzocht, die door de Raad voor de rechtspraak zijn afgeleid uit bestaand sociaalwetenschappelijk onderzoek. De prijselasticiteit van een rechtszaak geeft aan tot hoeveel procentuele verandering van de hoeveelheid zaken 1% verhoging van de griffierechten leidt.

Anderzijds is door onderzoeksbureau Significant in opdracht van het Ministerie van Veiligheid en Justitie een rekenmodel ontwikkeld waarmee de effecten van de tariefsverhoging op een geheel andere én meer gedetailleerde wijze zijn geschat. Dit rekenmodel is via de methodiek van Group Model Building en Systeem Dynamica ontwikkeld door Significant. Daarbij zijn experts betrokken van de Raad voor de rechtspraak, de raad voor rechtsbijstand, de Nederlandse orde van advocaten, het Verbond van Verzekeraars, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en

¹ Kamerstukken II 2012/13, 33 455, nr. 4, blz. 2.

het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (WODC). De precieze effecten van aangepaste griffierechten op de instroom van rechtszaken laten zich niet eenvoudig voorspellen. Door het toepassen van twee methodieken is getracht een zo goed mogelijk beeld te verkrijgen. Volgens beide methoden leidt de in dit wetsvoorstel opgenomen aanpassing van griffierechten, voor alle zaken waarvoor een griffierecht verschuldigd is, tot een gemiddelde vraaguitval van circa 1%. Omdat er sprake is van een gedifferentieerde aanpassing van de griffierechtstarieven is er tevens gekeken naar het effect op diverse onderdelen binnen de rechterlijke organisatie, rechtsgebied en de diverse doelgroepen (rechtspersonen en natuurlijke personen). In onderstaande tabel wordt een beeld geschetst van de te verwachte vermindering van instroom voor een aantal rechtsgebieden en doelgroepen. Daarin zijn bandbreedtes aangegeven die de uiterste waarden omvatten van de uitkomsten van de beide benaderingen.

Tabel: Verwachte vermindering van instroom naar onderdeel rechterlijke organisatie, rechtsgebied en doelgroep (in % berekend op basis van zaken waar griffierecht wordt geheven)

	Rechtspersonen	natuurlijke personen	minder draagkrachten
Kanton	0%	0–1%	1%
Civiel, eerste aanleg	0–1%	0%	0%
Bestuur, eerste aanleg	0%	4–6%	6–7%
Civiel, hoger beroep	0–17%	0–16%	0–1%
Bestuur, hoger beroep	0–1%	3–11%	5–8%

Een vergelijking van de uitkomsten van de twee benaderingen leert dat Significant met name de verminderde instroom van civiele zaken in hoger beroep systematisch lager inschat dan op basis van de prijselasticiteitsmethode. De prijselasticiteiten zijn vooral geschikt om het effect van geringe wijzigingen in de hoogte van de griffierechten te voorspellen. De benadering biedt relatief weinig inzicht in de wijze waarop de verwachte verminderde instroom van zaken tot stand komt. De methodiek van Significant modelleert deze onderliggende processen wel en biedt een gedetailleerder inzicht in de onderliggende werking. Bij hoger beroep houdt de methodiek van Significant rekening met de hoogte van het financieel belang in de zaak en de kosten van procesvertegenwoordiging, die doorgaans hoger zijn dan het griffierecht. Op basis daarvan verwacht Significant weinig effect van de tariefverhoging in hoger beroep in civiele zaken. De uitkomsten van beide methoden liggen hier het verst uit elkaar en dat verklaart de relatief ruime bandbreedte op deze onderdelen. In iets mindere mate speelt dit bij de uitkomsten bij hoger beroep in bestuurszaken.

4. Financiële consequenties

Beoogd is dat het wetsvoorstel ongeveer € 45 miljoen bijdraagt aan de oplossing van de financiële problematiek. Dit bedrag is gebaseerd op het volume aan zaken zoals is dat wordt verwacht voor het begrotingsjaar 2014. De exacte bedragen verschillen echter per jaar, aangezien de verwachte volumes per jaar verschillen. Bovendien zullen de financiële effecten in het eerste jaar (2014) zich iets later voordoen dan het moment van inwerkingtreding, waardoor de opbrengst in het eerste jaar iets lager is.

De verwachte opbrengst van dit wetsvoorstel bedraagt in 2014 dan ook € 38 miljoen. In 2015 bedraagt de opbrengst € 51 miljoen. Dit bedrag loopt conform de verwachte stijging van het volume aan zaken op naar

een bedrag van € 58 miljoen in 2018. Dit verklaart een belangrijk deel van het verschil met de berekening die de Raad voor de rechtspraak heeft gemaakt in bijlage 2 bij het advies van 20 juni 2013. De Raad gaat bij de berekening van de effecten uit van de volumes over 2012, hetgeen leidt tot een lagere begrote opbrengst.

De genoemde bedragen bestaan uit lagere uitgaven vanwege de vraaguitval enerzijds en uit hogere ontvangsten anderzijds. Ongeveer een kwart van de berekende opbrengst vloeit voort uit de lagere uitgaven vanwege de vraaguitval en driekwart vloeit voort uit hogere ontvangst. Alleen in het eerste jaar ligt deze verhouding iets anders, omdat de effecten van de vraaguitval zich later voordoen dan de hogere ontvangsten.

(bedragen x € 1 miljoen)

	2014	2015	2016	2017	2018
Lagere uitgaven	5	13	13	14	14
Hogere ontvangsten	33	38	40	42	44
Totaal	38	51	53	56	58

5. Adviezen²

Het wetsvoorstel is ter consultatie gezonden aan organisaties die rechtstreeks met het wetsvoorstel zullen worden geconfronteerd, omdat zij met de uitvoering ervan te maken zullen krijgen of omdat zij belanghebbenden vertegenwoordigen die door het wetsvoorstel geraakt zullen worden. Naar aanleiding daarvan is een reactie ontvangen van de Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht (Adviescommissie), de Raad voor de rechtspraak (RvdR), de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS), de president van en de procureur-generaal bij de Hoge Raad (HR), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG) en de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA).

De RvdR heeft er begrip voor dat er oplossingen voor de financieringsproblemen bij de Rechtspraak worden gezocht. Maar de mogelijke effecten van de volgens de RvdR forse verhogingen baren hem zorgen. De RvdR vraagt zich af of gezien de verwachte uitval van handelszaken in hoger beroep (volgens de RvdR 14%) de toegang tot de rechter te zeer beperkt zal worden. Ook de NOvA vindt het zorgelijk dat de verhogingen in dit wetsvoorstel ten algemene de toegang tot de rechter en het recht kunnen belemmeren, mede gelet op bezuinigingen en lastenverzwaringen die burgers en bedrijven op ander terreinen treffen. De RvdR, de NVvR, de HR en de Adviescommissie wijzen op de kwaliteitsfunctie en het algemeen belang van appel- en cassatierechtspraak voor de bevordering van de rechtseenheid en rechtsontwikkeling. De HR wijst bovendien op de open normen in wetgeving, waarvan de invulling aan de rechter wordt overgelaten. Volgens de NVvR zou het redelijk zijn als de overheid een deel van deze rechtspraak uit de algemene middelen zou betalen. Ook de HR vraagt zich af of het gezien het algemeen belang redelijk is om de relatief hogere kosten van hoger beroep en cassatie aan partijen door te berekenen. De Adviescommissie is van mening dat de onderbouwing van de tariefstijging voor hoger beroep het profijtbeginzel zou introduceren. De RvdR onderschrijft het belang van een laagdrempelige toegang tot de rechter in eerste aanleg, maar heeft de voorkeur voor enkele procenten verhoging van de tarieven in eerste aanleg ten gunste van een verhoging van hoger beroep rond de 60%.

² De adviezen worden ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Ik onderschrijf van harte het algemene belang van appel- en cassatierecht-spraak en daarom blijft ook een deel van deze rechtspraak door de overheid betaald worden. De griffierechten dekken slechts een klein deel van de kosten van de rechtspraak en dat zal ook na invoering van deze wetswijziging zo blijven. Van invoering van een profijtbeginsel is dan ook geen sprake. Maar uit een oogpunt van toegang tot het recht is een lage drempel naar de eerste aanleg belangrijker dan de toegang naar hoger beroep. Eenieder moet een beroep op de rechter kunnen doen. Wel mag verlangd worden dat wie na een eerste oordeel van de rechtspraak, die in Nederland op een hoog niveau staat, nog een tweede feitelijke behandeling van zijn zaak wenst, een afweging maakt over de noodzaak van en de kansen in hoger beroep in relatie tot de kosten. De griffierechten zullen deel uitmaken van die afweging, maar ook de overige kosten – zoals die van rechtsbijstand – die een procedure met zich brengt. De griffierecht-drempel mag hier hoger liggen dan in eerste aanleg, dat is ook allang zo. De Adviescommissie, de RvdR, de NVvR en de KBvG wijzen op de doorwerking van de verhoogde tarieven in de proceskostenveroordeling. De Adviescommissie wijst vooral op het geval waarin een natuurlijke persoon procedeert tegen een rechtspersoon om een belang boven € 1 miljoen. Ook dit heeft volgens met name de Adviescommissie nadelige gevolgen voor de toegang tot het recht. Het aantal zaken in deze hoogste griffierechtscategorie bedraagt doorgaans slechts een paar honderd (423 zaken op basis van berekeningen uit 2008). Het aandeel natuurlijke personen dat in een dergelijke zaak door een rechtspersoon betrokken wordt, is naar verwachting bijzonder gering. In schadevergoedingszaken (letselschade) zal het doorgaans de verzekeringsmaatschappij zijn en niet het slachtoffer zelf die procedeert. Daar waar dit geleet op de proceshouding van de in het gelijk gestelde partij tot een onbillijkheid van overwegende aard leidt, kan de rechter bovendien de proceskostenveroordeling matigen tot het bedrag dat de natuurlijke persoon als eiser zou moeten betalen (artikel 237, vijfde lid, Rv). Ik hecht veel belang aan het uitgangspunt dat de partij die in het ongelijk wordt gesteld, haar proceskosten vergoed krijgt, vooral uit het oogpunt van gelijke behandeling van partijen. Ook het uitgangspunt dat rechtspersonen meer griffierecht betalen dan natuurlijke personen is verdedigbaar in het kader van de toegang tot het recht en een eerlijke verdeling van de lasten. Die uitgangspunten rechtvaardigen de proceskostenveroordeling voor die groep burgers die een procedure tegen een rechtspersoon verliezen. In het algemeen is door met name de hoge competentiegrens voor kantonzaken, gecombineerd met het ontbreken daar van griffierechten voor gedaagde en van een verplichting om een advocaat in te schakelen, de kans voor in het ongelijk gestelde burgers om tweemaal griffierecht te moeten betalen, waarvan eenmaal het hoge tarief voor rechtspersonen, aanzienlijk verminderd.

De HR wijst erop dat niet alle rechtspersonen even financieel draagkrachtig zijn en stelt voor de verhoging te beperken tot rechtspersonen die financieel werkelijk krachtiger zijn dan particulieren. Daarbij zou volgens de HR aangesloten kunnen worden bij de norm van artikel 2:396 BW, de kleine rechtspersonen in het jaarrekeningenrecht. Die categorie vormt circa 96% van het Nederlandse bedrijfsleven. Wanneer de HR bedoelt die categorie van de griffierechtverhoging uit te sluiten, is dat niet realistisch. De criteria van artikel 2:396 BW bepalen enkel of een rechtspersoon klein, middelgroot of groot is. De grootte van de rechtspersoon houdt geen direct verband met de financiële draagkracht van die rechtspersoon. Daarom wordt er niet voor gekozen om bij voorbaat 96% van de rechtspersonen uit te sluiten van deze griffierechtverhoging. Verlaging van griffierecht voor rechtspersonen zal moeten leiden tot een forse verhoging voor het griffierecht voor natuurlijke personen teneinde de beoogde inkomsten te realiseren, hetgeen ik geen juiste keuze vind.

De KBvG wijst op het hoge percentage verstekvonnissen in kantonzaken (volgens haar 84% in 2011). Zij uit haar bezorgdheid over de proceskostenveroordeling van gedaagden in deze zaken. Volgens haar is het verschil tussen kosten en griffierecht in deze categorie veel kleiner dan in appel en cassatie. Verwezen zij naar hetgeen hierboven is vermeld over kantonzaken. Juist die categorie wordt in dit wetsvoorstel ontzien en juist in die zaken hoeft de verweerder zelf geen griffierecht te betalen, zodat hij eventueel alleen de proceskosten van eiser moet vergoeden.

De RvdR geeft in overweging het griffierecht voor vorderingen tussen de € 500 en € 1.500 substantieel te verlagen, teneinde de door de RvdR gesignaleerde afname van het aantal zaken in deze categorie te keren. Echter, juist deze categorie wordt niet geraakt door enige verhoging in dit wetsvoorstel. Voor een verlaging van een bepaald tarief zie ik geen ruimte, omdat daartegenover dan weer andere tarieven zouden moeten worden verhoogd.

De Adviescommissie stelt en ook de HR suggereert dat de verhoging van het griffierecht een middel zou zijn om de stijgende instroom tegen te gaan. Dat is niet juist. Het wetsvoorstel is bedoeld om eraan bij te dragen de Rechtspraak adequaat te kunnen financieren en de lasten daarvan zo goed mogelijk te verdelen zonder de toegang tot de rechter in gevaar te brengen. Erkend wordt dat uitval van zaken een gevolg kan zijn van die griffierechtverhoging, maar het is niet een doel van het wetsvoorstel. Verder vraagt de Adviescommissie de effecten van griffierechtverhogingen sinds 2010 in kaart te brengen. Dit is een van de onderdelen van het evaluatieonderzoek naar de Wgbz dat recent is gestart en dat was toegezegd tijdens de parlementaire behandeling van de Wgbz. Dit onderzoek neemt enige tijd in beslag, zodat het nog niet mogelijk is om de uitkomsten ervan in dit wetsvoorstel mee te nemen.

De effecten van het wetsvoorstel worden door de RvdR anders ingeschat dan hierboven is weergegeven. Voor een belangrijk deel is dit erop terug te voeren dat de RvdR de berekening baseert op de realisatie van de instroom en de griffierechtontvangsten in 2012, terwijl dit wetsvoorstel uitgaat van de volumes uit het voor de begroting gebruikte Prognosemodel Justitiële keten (de PMJ-raming). Verder werkt in de berekening door dat de RvdR de vraaguitval op basis van prijselasticiteiten heeft bepaald.

De ABRvS spreekt uit het oogpunt van toegankelijkheid van het (hoger) beroep haar zorg uit over de voorgestelde verhoging van het laagste tarief in bestuursrechtelijke zaken. De HR merkt op dat vooral met betrekking tot de voorgestelde verhogingen voor het hoger beroep en het beroep in cassatie de vraag rijst of de burger op deze wijze niet wordt gehinderd in zijn toegang tot de rechter. De HR geeft in overweging om te voorzien in een mogelijkheid tot het verkrijgen van vrijstelling van griffierecht in bestuursrechtelijke zaken in geval van onvermogen van de betrokkene en in een lager tarief bij geringe draagkracht.

Bij het laagste tarief in bestuursrechtelijke zaken is procentueel weliswaar sprake van een sterke verhoging (75% in eerste aanleg en 60% in hoger beroep of beroep in cassatie), maar het na de verhoging te betalen bedrag blijft bescheiden: € 77 in eerste aanleg en € 189 in hoger beroep of beroep in cassatie. Voor het hoger beroep of beroep in cassatie dat door een natuurlijk persoon wordt ingesteld inzake een besluit in andere bestuursrechtelijke zaken wordt een verhoging voorgesteld van het griffierecht van € 239 naar € 311, dus een verhoging met 30%. Ik acht de na de verhoging nominaal te betalen bedragen niet zodanig hoog dat een wettelijke vrijstellings- of kortingsregeling voor on- en minvermogenden nodig is.

De ABRvS merkt nog op dat de wetgever bij de oplopende tarieven voor hoger beroep nader zou moeten overwegen of de gemaakte keuze dat voor het instellen van incidenteel hoger beroep geen griffierecht verschuldigd is, uit een oogpunt van gelijke behandeling van partijen

evenwichtig is. Ten slotte beveelt zij aan dat, indien het wetsvoorstel tot wet wordt verheven, de wetswijziging op 1 januari, en niet tussentijds, in werking zal treden.

De mogelijkheid van incidenteel hoger beroep in niet-belastingzaken bestaat pas sinds 1 juli 2013 en is geïntroduceerd via de Wet aanpassing bestuursprocesrecht.³ Daarin is vooralsnog de keuze gemaakt om geen griffierecht verplicht te stellen, met name gelet op de nog beperkte ervaring die met incidenteel hoger beroep is opgedaan en de uitvoeringstechnische consequenties. Die keuze sluit aan bij het belastingrecht, dat sinds 2005 de mogelijkheid kent van incidenteel hoger beroep en incidenteel beroep in cassatie. De voorgestelde verhoging van de griffierechten is voor mij geen reden om de gemaakte keuze reeds thans te heroverwegen. Zoals vermeld in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel aanpassing bestuursprocesrecht zal aan de hand van de ervaringen met het incidenteel beroep opnieuw worden bezien of het wenselijk is alsnog griffierecht te gaan heffen.⁴

Het is de bedoeling dat de voorgestelde verhoging in werking treedt op 1 januari 2014. Mocht dat niet mogelijk blijken, dan zal te zijner tijd het belang van de uitvoeringspraktijk bij inwerkingtreding op 1 januari moeten worden afgewogen tegen de noodzaak om op korte termijn de financiën op orde te brengen.

Ten slotte doet de RvdR nog enkele voorstellen voor inhoudelijke wijzigingen op het terrein van griffierechten en burgerlijke rechtsvordering, waaronder ook een meer fundamentele beperking van het hoger beroep (appelgrensverhoging). De strekking van dit wetsvoorstel is echter zuiver financieel en niet bedoeld om het systeem van griffierechtenheffing of burgerlijke rechtsvordering te wijzigen.

Aan enkele punten van kritiek op de onderbouwing van het wetsvoorstel en van de vraaguitval is hiervoor in deze memorie van toelichting tegemoetgekomen.

ARTIKELEN

Artikel I – Algemene wet bestuursrecht

I – Onderdeel A

Onderdeel A verhoogt het griffierecht in eerste aanleg. Artikel 8:41 Awb kent drie tarieven. Het laagste tarief, genoemd in artikel 8:41, tweede lid, onder a (nu € 44, straks € 77), geldt voor het beroep van een natuurlijke persoon tegen een besluit als bedoeld in bijlage 3 bij de Awb (Regeling verlaagd griffierecht). Het gaat onder meer om geschillen over sociale uitkeringen en studiefinanciering, om beroepen van natuurlijke personen in de meeste belastingzaken, om een beroep tegen een bestuurlijke boete van maximaal € 340 en om een beroep tegen een besluit waarbij de kosten van bestuursdwang op maximaal € 340 zijn vastgesteld. Wat betreft beroepen over toeslagen vermeldt bijlage 3 nu alleen de Wet op de huurtoeslag. Voorgesteld wordt om het laagste tarief ook voor andere toeslagzaken te laten gelden. Zie de toelichting bij onderdeel C. Het standaardtarief, genoemd in artikel 8:41, tweede lid, onder b (nu € 160, straks € 163), geldt voor het beroep van een natuurlijke persoon tegen andere besluiten dan de besluiten, bedoeld in bijlage 3 bij de Awb. Het hoge tarief, genoemd in artikel 8:41, tweede lid, onder c (nu € 318, straks € 324), geldt voor alle indieners van een beroepschrift die geen natuurlijke persoon zijn.

³ De Wet aanpassing bestuursprocesrecht is in werking getreden op 1 januari 2013, met uitzondering van de bepalingen over incidenteel hoger beroep en incidenteel beroep in cassatie, die in werking zijn getreden op 1 juli 2013.

⁴ Kamerstukken II 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 65.

I – Onderdeel B

Onderdeel B verhoogt het griffierecht in hoger beroep. Ook artikel 8:109 Awb kent drie tarieven, waarvoor dezelfde indeling geldt als in eerste aanleg.

I – Onderdeel C

Onderdeel C zorgt ervoor dat het lagere tarief gaat gelden voor alle zaken over inkomensafhankelijke regelingen. Daartoe wordt de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen toegevoegd aan bijlage 3 bij de Awb. De vermelding van die overkoepelende wet maakt het overbodig om de afzonderlijke wetten te vermelden. Behalve de Wet op de huurtoeslag zijn dat de Wet op de zorgtoeslag, de Wet op het kindgebonden budget en de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (kinderopvangtoeslag).

Artikel II – Wet griffierechten burgerlijke zaken

II – Onderdelen A-E

De griffierechten die betaald moeten worden ingevolge de artikelen 17, eerste lid (afronding faillissement), 19, eerste lid (gerechtelijke rangregelingen en benoemingen van rechter-commissarissen), 21, derde lid (abonnementen op roluittreksels), 22, eerste lid (akten, processen-verbaal, beslissingen), 23, eerste lid (inschrijving in het huwelijksgoederenregister), 23, tweede lid (legalisatie van handtekeningen), en 23, derde lid (apostilles), worden alle met 15% verhoogd. Deze 15% is het gemiddelde percentage waarmee de overige griffierechten in de tabel in de bijlage en in de Algemene wet bestuursrecht worden verhoogd. Door ook deze griffierechtcategorieën te verhogen, wordt getracht de lasten van de griffierechtenverhoging die met dit wetsvoorstel beoogd is, zo gelijkmatig mogelijk te verdelen. Daardoor kan de toegang tot de rechter in eerste aanleg en dan vooral voor on- en minvermogenden, zoveel mogelijk ontzien worden.

Artikel 21, derde lid, bepaalt de hoogte van het griffierecht voor de geregelde verstrekking van niet-getekende afschriften van of uittreksels uit de rol aan advocaten of gemachtigden. 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 wordt het eveneens met 15% verhoogd.

Het vierde lid van artikel 21 komt 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

Zie het algemene deel van de toelichting voor een toelichting op de voorgestelde griffierechten in de tabel die in de bijlage bij de Wgbz is opgenomen.

Artikel III – Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek

Voor het instellen van beroep bij het College van beroep voor het hoger onderwijs geldt sinds jaar en dag het lagere tarief van artikel 8:41, tweede lid, onder a, Awb. Sinds 1 januari 2013 is dat € 44. Het nieuwe tarief wordt € 77.

Artikel IV – Overgangsrecht

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

In civiele zaken die op het moment van inwerkingtreding van de wetswijzigingen al aanhangig zijn gemaakt, blijft het huidige recht van toepassing. De datum van betekening van de dagvaarding bij de wederpartij en de datum van oproeping van de belanghebbende bij het verzoekschrift (de datum van verzending van de oproepingsbrief, die ingevolge artikel 274 in de brief moet worden vermeld), is bepalend, bij hoger beroep en cassatie de datum van de uitspraak waartegen het rechtsmiddel wordt ingesteld. Sinds de inwerkingtreding op 1 april 2013 van de Reparatiwet griffierechten burgerlijke zaken hoeft de hoogte van het griffierecht niet meer in de dagvaarding of het verzoekschrift opgenomen hoeft te worden, maar volstaat een verwijzing naar de vindplaats van de meest recente bijlage bij de Wgbz waarin de hoogte van de griffierechten staat vermeld. Daardoor bestaat het gevaar niet meer van het moeten uitbrengen van een herstelexploot wanneer verkeerde griffierechten zijn vermeld. In de overgangsbepaling wordt uitgegaan van het moment van uitbrengen van de dagvaarding en de oproeping van de belanghebbende en niet het moment van verschuldigd zijn van het griffierecht, dat voor degenen die in de procedure worden betrokken, later ligt. Dat voorkomt dat men op moment van ontvangst van een dagvaarding of oproeping het te betalen griffierecht opzoekt en later een rekening krijgt die hoger ligt, omdat nadien het griffierecht verhoogd is.

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