

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. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 20 januari 2014

I. Algemeen

1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen die zijn gesteld en de opmerkingen die zijn gemaakt door de in het verslag aan het woord zijnde fracties.

Ik zal de vragen beantwoorden in de volgorde waarin ze zijn gesteld, maar ik wil in deze inleiding apart aandacht besteden aan een aantal met elkaar samenhangende vragen en opmerkingen die verschillende malen terugkomen in het verslag. De leden van de SP- en de ChristenUnie-fracties vragen duidelijkheid over de doelstelling van het wetsvoorstel. De leden van de SP-, het CDA- en de ChristenUnie-fracties uiten zorgen over de toegang tot het recht en tot de rechter, met name in hoger beroep en cassatie. Ook de leden van de VVD-fractie hebben daar enige zorgen over. De leden van de PvdA-fractie vinden de vraaguitval op sommige punten substantieel. Hieronder ga ik in op deze onderwerpen.

Het wetsvoorstel heeft ten doel de huidige kwaliteit en snelheid van de rechtspraak te kunnen handhaven. De rechtspraak is een van de belangrijkste pijlers van de rechtsstaat en deze functioneert over het algemeen goed. Er liggen op het gebied van de rechtspraak belangrijke uitdagingen. Voor de komende jaren wordt een stijgende instroom van zaken geraamd die zorgt voor een grote overschrijding van de beschikbare budgetten en die de kwaliteit van de rechtspraak onder druk zet. Het tekort dat ontstaat ten gevolge van de geprognosticeerde stijgende volumes en als gevolg van de algemene efficiencytaakstelling uit het regeerakkoord voor mijn Ministerie van 8,9% loopt op van € 60 miljoen in 2013 tot € 220 miljoen in 2018. Zonder maatregelen lopen in de rechtspraak de werkvoorraden op en worden doorlooptijden langer. Dat is schadelijk voor de rechtsstaat en is maatschappelijk niet aanvaardbaar: voor het goed functioneren van de economie dienen rechterlijke beslissingen van geschillen tijdig en op een kwalitatief hoog niveau genomen te worden en ook burgers verlangen

dat. Het kabinet ontkomt er niet aan om, naast andere maatregelen zoals het Prijsakkoord 2014–2016 met de rechtspraak, een gedifferentieerde verhoging van de griffierechtstarieven voor te stellen.

De verhoging is voor de meeste categorieën zaken gering. De tarieven voor zaken bij de kantonrechter en voor alle civiele zaken bij de rechtbank worden ontzien, gelet op het belang dat wordt gehecht aan een laagdrempelige toegang tot de rechter in eerste aanleg. Een uitzondering hierop zijn de zaken waarbij het financieel belang meer dan € 1 miljoen bedraagt voor rechtspersonen. Deze uitzondering is in lijn met de motie-Recourt-Dibi¹, waarin werd opgeroepen het financieel belang zwaarder mee te laten wegen bij het vaststellen van de hoogte van de griffierechten. Daarnaast geldt ook voor het lage tarief in bestuurszaken in eerste aanleg een substantiëlere verhoging, nu dat tarief in lijn wordt gebracht met het tarief in eerste aanleg in civiele zaken.

Het kabinet heeft ervoor gekozen om de lasten van het handhaven van het huidige niveau van kwaliteit en snelheid van de rechtspraak vooral in hoger beroep en cassatie neer te leggen. De categorie on- en minvermogens wordt ook in hoger beroep en cassatie ontzien. De functies van appel- en cassatierechtspraak als correctie van de rechter in eerste (en tweede) aanleg, bevordering van de rechtseenheid en invulling van open normen in wetgeving, alsmede het belang ervan, worden door het kabinet vanzelfsprekend onderkend. Dit betekent echter niet dat er geen verschil mag zijn in hoogte van het griffierecht in eerste aanleg enerzijds en in hoger beroep en cassatie anderzijds. Eenieder moet een beroep op de rechter kunnen doen. Daarnaast mag van een rechtzoekende voor een herhaald beroep op de rechtspraak, na een uitspraak in eerste (en tweede) aanleg, een hogere bijdrage worden gevraagd.

Op dit moment is voor enkele categorieën het griffierecht in hoger beroep lager dan in eerste aanleg, terwijl de kosten voor appel- en cassatierechtspraak gemiddeld hoger zijn dan voor rechtspraak in eerste aanleg. Voor zaken bij de rechtbank tot € 100.000 is het griffierecht in hoger beroep voor een natuurlijke persoon € 164 goedkoper dan in eerste aanleg bij de rechtbank. Voor rechtspersonen is de categorie zaken boven de € 12.500 bij de kantonrechter € 219 goedkoper in hoger beroep. Het griffierecht in zaken van onbepaalde waarde voor natuurlijke personen bedraagt bij het hof € 26 meer dan bij de rechtbank, voor rechtspersonen in zaken onder de € 100.000 bedraagt dit € 28. De voorgestelde verhoging van de tarieven in hoger beroep en cassatie heeft een logischer opbouw van het griffierechtenstelsel tot gevolg.

De hoogte van de griffierechten is van invloed op de instroom van zaken, maar de precieze effecten van verhoging van de tarieven op de instroom zijn niet eenvoudig te voorspellen. Er is een inschatting gemaakt hoeveel zaken als gevolg van de verhoging van de griffierechten niet aan de rechter worden voorgelegd. Daarbij is gebruik gemaakt van twee rekenmethodieken. Enerzijds zijn de prijselasticiteiten van rechtszaken onderzocht. 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. Anderzijds is door het onderzoeksbureau Significant, in mijn opdracht, een rekenmodel via de methodiek van Group Model Building en Systeem Dynamica ontwikkeld. De methodiek van Significant modelleert de onderliggende processen waarop de verwachte verminderde instroom van zaken tot stand komt wel en biedt een gedetailleerder inzicht in de onderliggende werking. Een vergelijking van de uitkomsten van de twee benaderingen leert dat Significant de verminderde instroom van civiele zaken in hoger beroep lager inschat dan op basis van de prijselasticiteitsmethode. Dit verschil lijkt met name veroorzaakt te worden doordat de methodiek van Significant bij

¹ Kamerstukken II 2010/11, 31 753, nr. 29.

hoger beroep rekening houdt 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 dus het verst uit elkaar en dat verklaart de relatief ruime bandbreedte op deze onderdelen (zie de tabel op p. 5 van de memorie van toelichting). In iets mindere mate speelt dit bij uitkomsten bij hoger beroep in bestuurszaken.

Zoals ik heb opgemerkt in reactie op de motie-Kox c.s. over het garanderen van de toegang tot het recht en rechtshulp omvat in de visie van het kabinet de toegang tot het recht meer dan de toegang tot een rechter in een individuele zaak.² Juridische geschillen hoeven niet altijd en zonder meer door middel van een gang naar de rechter te worden opgelost. Er zijn vele andere mogelijkheden beschikbaar om geschillen te beslechten, die vaak goedkoper en sneller zijn dan de gang naar de rechter, en bovendien kunnen leiden tot een meer bevredigende en toekomstbestendige uitkomst voor partijen. Het gaat dan om buitengerechtelijke vormen van geschiloplossing, zoals zelfhulp (bijvoorbeeld digitale informatieloketten), arbitrage, mediation en bindend advies. Dat neemt niet weg dat eenieder recht heeft op toegang tot een onafhankelijke en onpartijdige rechter indien hij vindt dat dat de geëigende weg is voor het oplossen van zijn geschil. Het is echter geen onbeperkt recht. De overheid heeft een zekere beoordelingsvrijheid bij het vormgeven c.q. beperken van dit recht. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft in verschillende zaken 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. Het EHRM beoordeelt de toelaatbaarheid van griffierechten aan de hand van de volgende criteria: de absolute hoogte van het griffierecht, de verhouding van de hoogte van het griffierecht tot het zaakbelang en de vraag of rekening is gehouden met de draagkracht van de rechtzoekende. Verder omvat een effectieve toegang tot een rechter meer dan uitsluitend een betaalbare toegang. De kwaliteit en de snelheid (doorlooptijden) van de rechtspraak zijn van belang. Het behouden en bevorderen van een kwalitatief goed en snelle rechtspraak is in het algemeen belang, daarvoor wordt dan ook een beroep gedaan op de algemene middelen. Van burgers en bedrijven die daadwerkelijk gebruik maken van de rechtspraak wordt in dit wetsvoorstel een verhoogde bijdrage gevraagd. Dat is naar mijn oordeel gerechtvaardigd aangezien het recht op toegang tot de rechter hiermee niet in zijn kern wordt aangetast en de kwaliteit en snelheid van de rechtspraak wordt gediend.

Hieronder ga ik verder in op de afzonderlijke vragen.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering de zorg deelt dat met name de advocaatkosten voor degenen die geen aanspraak kunnen maken op rechtsbijstand, aan de toegang tot de rechter in de weg kunnen staan.

Voor de afweging die de burger maakt of hij een geschil wil voorleggen aan de rechter, zijn veel factoren van belang. Inschatting van de advocaatkosten zal een van de elementen vormen. Daarnaast zijn ook het financiële belang in een zaak, de kans op succes bij de rechter en de eigen tijd en moeite die een zaak kost, maar ook het voorhanden zijn van alternatieve vormen van geschiloplossing mede bepalend. Advocaatkosten kunnen een vast bedrag betreffen, maar ook een uurvergoeding met een vooraf onbekend aantal uren. Afhankelijk van dat arrangement zijn de advocaatkosten in specifieke procedures doorgaans hoger dan de griffierechten.

² Kamerstukken I 2013/14, 33 750, nr. P.

Aangezien middeninkomens en hogere inkomens de advocaatkosten zelf moeten betalen, tenzij zij een rechtsbijstandsverzekering hebben afgesloten, deelt het kabinet de zorg van de VVD-fractie ten aanzien van degenen die geen beroep kunnen doen op gesubsidieerde rechtsbijstand.

De aan het woord zijnde leden vragen een overzicht van de percentages van geschillen die bij respectievelijk de rechtbanken, de gerechtshoven en de Hoge Raad en de Raad van State, het College van Beroep voor het bedrijfsleven en de Centrale Raad van Beroep worden behandeld op basis van rechtsbijstand.

Er vindt geen registratie plaats van de gegevens die nodig zijn om inzicht te geven in het percentage geschillen op toevoeging per rechterlijk college. Voor de Rechtspraak is voor de uitoefening van haar taken niet relevant of met een toevoeging is geprocedeerd en de Raad voor de Rechtsbijstand heeft geen inzicht nodig in de instantie waarvoor de zaak heeft gediend om de rechtmatigheid van de toevoeging vast te stellen en om de declaratie te kunnen uitbetalen.

De leden van de VVD-fractie vragen of invoering van «no cure no pay» voor alle geschillen – mits onder duidelijke voorwaarden – wenselijk zou zijn.

Onlangs heeft de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie een positief oordeel gegeven over de gewijzigde Verordening van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) die betaling op basis van «no cure, no pay» mogelijk maakt.³ Deze verordening is met ingang van 1 januari 2014 in werking getreden en maakt het mogelijk dat advocaten een resultaatgerichte beloning ontvangen in letsel- en overlijdensschadezaken. Deze verordening is een experimentele regeling die door het College van afgevaardigden van de NOvA voor de duur van vijf jaren is vastgesteld. In het laatste jaar zal een evaluatie worden uitgevoerd en zal worden beoordeeld of de regeling wordt voortgezet. Het kabinet wacht deze evaluatie af alvorens een beslissing te nemen over invoering of uitbreiding van «no cure, no pay».

De aan het woord zijnde leden vragen of meer nadruk op mediation als het logische alternatief voor de traditionele rechtspraak wenselijk is. Is het in dat kader voorts mogelijk in dit wetsvoorstel een stimulans tot het gebruik van mediation op te nemen en zo ja, op welke wijze, zo vragen deze leden. Verder willen zij weten op welke wijze het gebruik van mediation (of andere alternatieven) nu al wordt gestimuleerd.

Het gebruik van mediation wordt nu al op verschillende manieren gestimuleerd. Voor de tussenkost van een mediator kan net als voor een advocaat een toevoeging worden verkregen van de raad voor rechtsbijstand. Inmiddels bevindt zich op elk gerecht een mediationbureau waar rechtzoekenden zich kunnen laten adviseren over de toepassing van mediation in hun geschil en waar ze kunnen worden doorverwezen naar een mediator. Mediation wordt regelmatig toegepast in arbeidszaken, met name in geschillen rondom ontslag, en in familierechtzaken. Een relatief nieuwe ontwikkeling is mediation in strafzaken. Deze ontwikkeling wordt gestimuleerd door het starten van pilots met mediation naast het strafrecht bij zes rechtbanken. De afgelopen jaren is er binnen de rechtspraak al meer aandacht gekomen voor de bemiddelende rol van de rechter en komt de mondelinge behandeling steeds meer centraal te staan. De nieuwe zaaksbehandeling in het bestuursrecht is daar een goed voorbeeld van. In milieu- en ruimtelijke-ordeningszaken die wellicht geschikt zijn voor mediation nodigt de Afdeling bestuursrechtspraak van

³ Zie de brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 8 november 2013 (Kamerstukken II 2012/13, 31 753, nr. 65).

de Raad van State partijen daartoe uit.⁴ Eventuele aanvullende stimulanzen zullen worden besproken bij de behandeling van de initiatiefwetsvoorstellen over mediation.

Ook vragen de leden van de VVD-fractie in hoeverre het project «Prettig contact met de overheid» nog een bijdrage kan leveren aan het terugdringen van gerechtelijke procedures. Zij vragen of er inzicht is in de effectiviteit van dit project.

De informele aanpak zoals gepropageerd door het project «Prettig contact met de overheid» levert onmiskenbaar een bijdrage aan het terugdringen van beroepszaken. Zo leidt de informele aanpak tot intrekking van gemiddeld 60% van de bezwaarschriften.⁵ In die gevallen kan uit de aard van de zaak ook geen beroepsfase meer volgen. Gedurende 2014 worden in samenwerking met verschillende bestuursorganen nieuwe (aanvullende) data verzameld en nader onderzocht om de mogelijkheden, effectiviteit en professionaliteit van toegepaste informele interventies bij bestuursorganen verder te kunnen vergroten en versterken.

De leden van de SP-fractie vragen of de financiering van de rechtspraak wordt verminderd als de digitalisering langer duurt dan voorspeld of uiteindelijk meer geld kost dan begroot.

Een keer per drie jaar overleg ik met de Rechtspraak over de prijzen waarop mijn bijdrage aan de Rechtspraak is gebaseerd. In het begin van 2013 heb ik met de Rechtspraak een akkoord bereikt over de prijzen in de jaren 2014–2016. Over ruim twee jaar heb ik opnieuw overleg met de Rechtspraak over de volgende prijsperiode 2017–2019. In dit overleg zullen alle ontwikkelingen besproken worden die invloed hebben gehad en zullen hebben op de toekomstige prijzen. De stand van zaken rond de digitalisering zal één van de vele aspecten zijn die de revue zullen passeren.

Voorts willen de leden van de SP-fractie een uitgebreide reactie op het NJB-artikel van S. van Swaaij over dit wetsvoorstel.⁶

Het NJB-artikel gaat over de verhoging van de griffierechten in hoger beroep en cassatie. Ten eerste wordt betoogd dat het wetsvoorstel ten onrechte aanvoert dat de kosten van behandeling in appel of cassatie aanzienlijk hoger zijn dan in eerste aanleg. Soms is de omvang van de rechtsstrijd in hoger beroep of cassatie veel minder omvangrijk en minder bewerkelijk (geen getuigenverhoor nodig) dan in eerste aanleg. Menige zaak wordt ook in eerste aanleg door een meervoudige kamer beslist, aldus de auteur.

De cijfers spreken dat tegen. De gemiddelde kosten die de rechtspraak moet maken voor zaken in eerste aanleg zijn lager dan in hoger beroep. Dat heeft te maken met een aantal omstandigheden. Ten eerste is er in hoger beroep vaker dan in eerste aanleg sprake van een meervoudige kamer, ten tweede is er vaker sprake van behandeling op tegenspraak en ten derde worden meestal meer complexe zaken aan de hogerberoepsrechter voorgelegd.

Verder voert de auteur aan dat er een rechtsstatelijk bezwaar is tegen de verhoging van griffierecht in hoger beroep en cassatie: de toegang tot de rechter wordt erdoor beperkt, zo stelt hij.

Ik verwijs hier naar hetgeen in de inleiding is opgemerkt over de toegang tot de rechter en de vraaguitval (over de wijze waarop het onderzoek van

⁴ Zie www.raadvanstate.nl/onze-werkwijze/mediation.html.

⁵ Eindrapportage pioniertraject mediationvaardigheden resultaten, analyses & aanbevelingen, bijlage bij Kamerstukken II 2010/11, 29 362, nr. 185, blz. 72.

⁶ Nederlands Juristenblad, 2013/1933, aflevering 31, pag. 2150, S. van Swaaij, *Verhoging griffierecht hoger beroep en cassatie*

Significant is uitgevoerd, verwijs ik naar mijn antwoord op de laatste vraag van de fractie van de ChristenUnie in paragraaf 2.1). Concluderend stelt de auteur dat het inconsequent is om op grond van rechtsstatelijke bezwaren geen substantiële griffierechtenverhoging door te voeren in eerste aanleg en dit wel te doen in hoger beroep en cassatie. De auteur meent dat men ofwel alle griffierechten substantieel ofwel alle griffierechten niet substantieel zou dienen te verhogen. Met deze stelling ben ik het niet eens. Het kabinet probeert de noodzakelijke griffierechtverhoging zo eerlijk mogelijk te verdelen. Een niet substantiële verhoging zou onvoldoende bijdragen aan de doelstelling van het wetsvoorstel, namelijk handhaving van de huidige kwaliteit en de huidige snelheid van de rechtspraak. Een gedifferentieerde verhoging van de tarieven maakt het mogelijk met het oog op de toegang tot de rechter, de eerste aanleg en de meest kwetsbare categorie rechtzoekenden, de onvermogenen, zoveel mogelijk te ontzien. De leden van de SP-fractie vragen een vergelijkend overzicht van de griffierechten in andere EU-lidstaten. De griffierechten verschillen sterk per zaakstype. In algemene zin laat zich de relatieve hoogte van de griffierechten in de verschillende Europese landen het beste vergelijken door de inkomsten van de griffierechten te relateren aan de totale uitgaven voor de rechtspraak. Deze werkwijze wordt gevolgd door de «Commission on the Efficiency of Justice» (CEPEJ) van de Raad van Europa. Tweejaarlijks verschijnt het rapport European Justice Systems, dat het onderstaande vergelijkende overzicht voor het jaar 2010 bevat.

Staten/Entiteiten	Aandeel van griffierechten (of belastingen) in het budget voor de gerechten
Albanië	15,1%
Azerbeidzjan	1,9%
Bosnië en Herzegovina	35,3%
Bulgarije	52,0%
Kroatië	11,9%
Cyprus	29,2%
Tsjechische Republiek	10,8%
Denemarken	44,3%
Estland	48,2%
Finland	12,9%
Hongarije	4,3%
Ierland	31,8%
Italië	10,7%
Letland	47,8%
Litouwen	13,7%
Malta	65,3%
Montenegro	31,3%
Nederland	19,3%
Noorwegen	10,5%
Polen	38,8%
Portugal	41,2%
Roemenië	13,0%
Russische Federatie	14,6%
San Marino	49,8%
Servië	76,7%
Slowakije	41,6%
Slovenië	28,5%
Zweden	0,8%
Zwitserland	30,2%
Macedonië	35,4%
Oekraïne	3,5%
VK-Engeland-Wales	33,4%
VK Noord-Ierland	41,6%
VK-Schotland	18,2%
Gemiddeld	28,3%
Mediaan	29,7%
Minimum	0,8%

Staten/Entiteiten	Aandeel van griffierechten (of belastingen) in het budget voor de gerechten
Maximum	76,7%

Dit overzicht is gebaseerd op gegevens uit tabel 3.12, p. 77, uit het «4th report on European Judicial Systems 2012 (data 2010)» van de Commission on the efficiency of Justice, Straatsburg 2012.

Uit bovenstaande tabel blijkt dat in Nederland de inkomsten uit griffierechten 19% van het totale budget voor de gerechten vormen. Het Europese gemiddelde is hoger, namelijk 28%. Dit percentage dient overigens niet verabsoluteerd te worden, onder meer omdat het takenpakket van gerechten in de verschillende Europese landen verschilt. Het percentage is een globale benchmark voor de lastendruk van griffierechten voor rechtzoekenden in verschillende Europese landen. Overigens valt op dat in bovenstaande tabel voor een aantal Europese landen de relatieve hoogte van de griffierechten ontbreekt. De volgende EU-lidstaten ontbreken: België, Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Luxemburg, Oostenrijk en Spanje. Frankrijk en Luxemburg kenden in 2010 geen griffierechtenstelsel. België, Duitsland, Griekenland, Oostenrijk en Spanje hebben ten behoeve van het vierde CEPEJ-rapport (editie 2012 (data 2010)) slechts opgegeven wat de absolute opbrengsten uit griffierechten waren. Het budget voor de gerechten ontbrak, waardoor er geen relatieve hoogte van de griffierechten berekend kon worden. Wel kan er, met behulp van gegevens uit eerdere rapporten van CEPEJ, een indicatie gegeven worden – in orde van grootte – van de waarschijnlijke relatieve hoogte van de griffierechten in deze landen. Uitzondering hierop zijn Griekenland en Spanje.

Land	Opbrengst uit griffierecht 2010	Eerder CEPEJ-rapport	Aandeel (van bedrag uit eerder rapport) in budget gerechten
België	€ 34.408.250	Editie 2010 (data 2008): € 31.638.020	4%
Duitsland	€ 3.515.706.357	Editie 2008 (data 2006): ¹ € 3.977.000.000	46%
Oostenrijk	€ 779.840.000	Editie 2010 (data 2008): € 741.000.000	111% ²
Griekenland	€ 141.950.000	Geen gegevens	–
Spanje	€ 173.486.000	Editie 2010 (data 2008): Nog geen griffierechtheffing	–

¹ Duitsland levert niet tweejaarlijks gegevens voor het rapport van CEPEJ, vandaar dat hier terug gegrepen wordt op data uit 2006.

² In Oostenrijk voeren de gerechten bepaalde taken van het kadaster uit. Hierdoor is de opbrengst uit griffierechten hoger dan het jaarlijkse budget voor de gerechten.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of er andere mogelijkheden zijn om alternatieven voor de rechtsgang te stimuleren, bijvoorbeeld door uitkomsten van alternatieve manieren van geschilbeslechting van dezelfde rechtskracht te voorzien als een vonnis van de rechter. Er zijn verschillende manieren van alternatieve of buitengerechtelijke geschiloplossing, zoals bindend advies en arbitrage, waarvan de uitkomsten een aan het rechterlijk vonnis gelijkwaardig of vergelijkbare rechtskracht kennen.

Op dit moment zijn er 53 geschillencommissies voor consumentenklaarten waarin brancheorganisaties participeren. Men kan daar eenvoudig, tegen zeer geringe kosten en zonder bijstand van een advocaat zijn recht halen. In de regel geldt voor het aanhangig maken van geschillen geen competentiegrens. Deze geschillencommissies geven een bindend advies. Indien de ondernemer is aangesloten bij een brancheorganisatie garandeert deze de naleving van dit advies. Indien partijen

ervoor kiezen hun geschil aan een arbiter voor te leggen wordt aan het arbitrale vonnis dezelfde rechtskracht toegekend als aan een vonnis van de rechter. Momenteel wordt de implementatie voorbereid van de EU-Richtlijn ADR consumenten (richtlijn 2013/11/EU van 21 mei 2013, PbEU L 165), die de buitengerechtelijke geschilbeslechting in consumentenzaken in de EU bevordert.

Van oudsher is arbitrage in Nederland een belangrijke vorm van geschilbeslechting. Arbitrage wordt vooral toegepast bij zakelijke verschillen van inzicht tussen ondernemingen. Aan een arbitraal vonnis wordt dezelfde rechtskracht toegekend als aan een vonnis van de rechter. Bij uw Kamer is een wetsvoorstel aanhangig dat het arbitragerecht moderniseert, teneinde een aantal belemmeringen voor het gebruik van arbitrage weg te nemen (Kamerstukken II 2012/13, 33 611).

2. Het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering de conclusie deelt dat in de bezwaren van belanghebbenden bij het wetsvoorstel de fictie lijkt te worden opgeworpen dat de hoogte van de griffierechten de enige drempel voor een procedure is. Zij vragen hoe de regering de bezwaren tegen deze achtergrond beoordeelt.

Voor zover met deze bezwaren de indruk wordt gewekt dat de hoogte van de griffierechten de enige overweging is voor het wel of niet starten van een gerechtelijke procedure, zou dat onjuist zijn. De hoogte van het financiële belang in een zaak, de kans op succes bij de rechter en de eigen tijd en moeite die een zaak kost, maar ook het voorhanden zijn van alternatieve vormen van geschiloplossing zijn mede bepalend voor de afweging of een gang naar de rechter wordt ingezet. Ik verwijs hier verder naar mijn antwoord op de eerste vraag van de aan het woord zijnde leden in de vorige paragraaf.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de regering aankijkt tegen het bezwaar van o.a. de gerechtshoven en de Hoge Raad dat de voorgestelde verhoging de pas afsnijdt voor hoger beroep en cassatie.

De voorgestelde verhoging voor hoger beroep en cassatie is voortgekomen uit de wens om de eerste aanleg zoveel mogelijk te ontzien. Bij de toegang tot de rechter gaat het in de allereerste plaats om die eerste aanleg. Ik onderschrijf vanzelfsprekend het belang van hoger beroep en cassatie voor correctie van de rechter in eerste en tweede aanleg, voor de eenheid van de rechtspraak en voor de invulling van open normen in wetgeving. Maar daaraan mag naar de mening van het kabinet een hoger prijskaartje hangen omdat er sprake is van een herkansing van partijen. Het is redelijk dat voor een extra rechterlijke toetsing meer wordt betaald. Ik verwijs verder naar de inleiding van deze nota.

De aan het woord zijnde leden vragen of het in dat kader ook verstandig zou zijn op termijn ook in eerste aanleg een oordeel van de Hoge Raad te kunnen vragen over een principiële juridische vraag. Zij willen weten of het kabinet binnenkort met een wetsvoorstel in deze richting komt.

Op basis van de huidige artikelen 392–394 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) kan de rechter in eerste aanleg al prejudiciële vragen stellen aan de Hoge Raad. Ook de voorzieningenrechter heeft al tweemaal prejudiciële vragen gesteld.

Voorts vragen deze leden of een andere verdeling van de verhoging van de griffierechten denkbaar is, waarbij aan de bezwaren van de diverse belanghebbenden aangaande de toegang tot de rechter in hoger beroep en cassatie tegemoet wordt gekomen, zonder dat tot een ander eindresultaat wordt gekomen. Indien het antwoord hierop bevestigend is,

vragen zij hoe deze onderverdeling eruit zou kunnen zien en wat daarvan de consequenties zouden zijn.

Binnen de kaders van dit wetsvoorstel zijn vele varianten denkbaar. Elke variant heeft voor- en nadelen. Varianten waarbij de tarieven van hoger beroep en cassatie minder stijgen, zorgen voor een stijging van andere tarieven, zoals de tarieven voor minder draagkrachtigen, hetgeen naar mijn mening niet de voorkeur verdient. Ik heb gekozen voor een variant waarbij aspecten als draagkracht en financieel belang zo goed als mogelijk in balans zijn en de verwachte uitval van zaken zo beperkt mogelijk is.

Ter illustratie het volgende cijfervoorbeeld: indien de stijging van de tarieven in hoger beroep en cassatie bij civiel zou worden gehalveerd voor natuurlijke personen en rechtspersonen, dan zou het percentage waarmee de zaken in eerste aanleg moeten worden verhoogd, stijgen van 2% naar 9%.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering hun mening deelt dat het griffierecht voor een bestuursorgaan dat hoger beroep instelt bij de bestuursrechter, fors verhoogd moet worden, gezien de draagkracht van bestuursorganen, afgewogen tegen het doorgaans relatief geringe belang van het bestuursorgaan ten opzichte van de wederpartij en afgewogen tegen het feit dat er al een bestuursrechter in eerste aanleg een oordeel heeft gegeven. Zo ja, hoe wordt hieraan gevolg gegeven, zo vragen zij. Het huidige stelsel van de griffierechten in het bestuursrecht kent geen apart tarief voor het instellen van hoger beroep door een bestuursorgaan. De bepalingen over het griffierecht in de Algemene wet bestuursrecht (de artikelen 8:41 en 8:109) maken onderscheid tussen beroep en hoger beroep door natuurlijke personen en beroep en hoger beroep door andere dan natuurlijke personen (zoals rechtspersonen en bestuursorganen). Ik geef er de voorkeur aan om het stelsel van de griffierechten in bestuursrechtelijke zaken ongewijzigd te laten. Naar verwachting levert de door deze leden geopperde maatregel maar weinig op als het gaat om een andere, burgers en ondernemingen minder belastende verdeling van de benodigde opbrengst van dit wetsvoorstel. Daarnaast zijn er vaak zwaarder wegende motieven (zoals de gevolgen die een uitspraak van een rechtbank kan hebben voor de wijze waarop de wet voortaan moet worden uitgevoerd) dan de kosten van het instellen van hoger beroep in een concrete zaak, die voor een bestuursorgaan de doorslag geven bij de beslissing om hoger beroep in te stellen.⁷

De leden van de PvdA-fractie vragen of is overwogen om het bestuursorgaan een griffierecht te laten betalen waarvan de hoogte gerelateerd is aan de uitkomst van de procedure, zoals was voorzien in het ingetrokken wetsvoorstel 33 071. Zo niet dan vragen zij of het wenselijk is dat alsnog te doen?

Een dergelijk voorstel heb ik niet overwogen, omdat ik de voorkeur geef aan een gedifferentieerde verhoging van de griffierechten zonder wijziging van het huidige tariefmodel. Tegenover een beperkte opbrengst staat bovendien het nadeel van een complexere toepassingspraktijk (uitvoeringsvragen).

De leden van de PvdA-fractie vragen wat in het kader van het nu voorliggende wetsvoorstel de mening van de regering is over het reeds eerder ingediende amendement van het lid Recourt (Kamerstuk 33 071, nr. 9) over teruggave van griffierechten wanneer de zaak voortijdig wordt beëindigd door intrekking of vanwege een schikking en over toepassing ervan in het bestuursrecht.

⁷ Zie ook Kamerstukken II 2011/12, 33 071, nr. 3, blz. 30.

Met het amendement van het lid Recourt en de eventuele toepassing ervan in het bestuursrecht wordt beoogd een wijziging aan te brengen in de uitgangspunten en de structuur van de huidige Wet griffierechten burgerlijke zaken (Wgbz) en het griffierechtenstelsel van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het wetsvoorstel ziet uitsluitend op een aanpassing van de griffierechtstarieven. Een amendement zoals voorgesteld door het lid Recourt valt dan ook buiten de reikwijdte van het onderhavige wetsvoorstel. Inhoudelijk ben ik geen voorstander van een stelsel dat uitgaat van terugbetaling van griffierecht gekoppeld aan een schikking. Wie een zaak aanbrengt voor de rechter doet een beroep op overheidsrechtspraak. De rechtspraak neemt die zaak in behandeling en investeert daarin tijd en geld, door de inzet van systemen en menskracht. Zaken worden op allerlei momenten nog geschikt als ze onder de rechter zijn gebracht. Zo worden zaken in de praktijk regelmatig geschikt nadat partijen hun standpunten schriftelijk hebben gewisseld en voorts een mondelinge behandeling door de rechter heeft plaatsgevonden (compartie na antwoord). In een dergelijk geval is het terugbetalen van griffierecht niet opportuun. In het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Algemene wet bestuursrecht, dat ik in het kader van het project KEI (Kwaliteit en Innovatie) heb voorbereid en waarover onlangs is geconsulteerd, is het mijn streven dat zaken sneller kunnen worden afgehandeld door de rechter. In dat verband zal de rechtspraak organiseren dat in een vroeg stadium inhoudelijk naar een zaak wordt gekeken en een mondelinge behandeling sneller wordt ingepland na de start van de procedure. De financiering van de rechtspraak zal ernstige tekortkomingen vertonen als rechters ter voorbereiding van een vlot verloop van een rechtszaak daarin tijd investeren en vervolgens het griffierecht moet worden teruggestort naar partijen die alsnog een schikking bereiken.

De aan het woord zijnde leden vragen wat de financiële consequenties zijn voor de inkomsten uit griffierechten en voor de kosten van de rechtspraak als bij voortijdige beëindiging van de zaak griffierechten terug worden gegeven.

Een dergelijke aanpassing betreft een systeemwijziging en die vergt tijd voor implementatie ervan in de ICT-systemen van de rechtspraak van minimaal een jaar. Dit betekent een vertraging in de toepassing van de voorgestelde griffierechtverhoging en dat levert per jaar een besparingsverlies van minimaal € 45 miljoen op.

Het vergt eveneens tijd om de (financiële) impact van een dergelijk systeemwijziging – zoals gedragseffecten, aanzuigende werking – in kaart te brengen. Het is dan ook niet mogelijk om aan te geven wat de structurele financiële consequenties van een dergelijke systeemwijziging zijn.

De leden van de SP-fractie vragen of uit de memorie van toelichting kan worden geconcludeerd dat een second opinion minder belangrijk is dan een first opinion.

Een dergelijke conclusie kan mijns inziens niet worden getrokken uit de memorie van toelichting. Het algemene belang van appel- en cassatierechtspraak is evident en daarom wordt een groot deel van de kosten van deze rechtspraak betaald door de overheid. Dit betekent echter niet dat er geen verschil mag zijn in de hoogte van griffierechten in eerste aanleg enerzijds en in hoger beroep en cassatie anderzijds. Ik verwijs verder naar de inleiding van deze nota.

De leden van de SP-fractie vragen of het klopt dat de regering de rechtspraak meer als een dienst aan de individuele burger ziet dan als een maatschappelijk belang. Zij vragen of open normen in de wetgeving

minder zullen worden ingevuld en of de rechtseenheid in gevaar zal komen als een hogere rechter minder kan corrigeren. Het kabinet onderschrijft vanzelfsprekend het algemene belang van rechtspraak en daarom wordt ook een groot deel van de kosten van de rechtspraak door de overheid betaald. De griffierechten dekken slechts een deel van de kosten van de rechtspraak en dat zal ook na invoering van deze wetwijziging zo blijven. Ik zie geen aanleiding om te veronderstellen dat er na invoering van dit wetsvoorstel onvoldoende rechtspraak zal zijn om invulling te geven aan open normen in wetgeving. De op dat punt belangrijke zaken zullen naar mijn verwachting doorgang vinden, omdat het belang ervan de doorslag zal geven in de afweging die de partijen maken of zij in hoger beroep zullen gaan. Wel mag van de rechtzoekende in een concrete zaak voor die heroverweging door een hogere rechter een grotere bijdrage worden gevraagd.

De leden van de CDA-fractie vragen of is overwogen in asielzaken over te gaan tot invoering van griffierechten, in het kader van het tegengaan van herhaalde asielaanvragen. Ook vragen zij op wat voor zaken de in de tabel op pagina 3 van de memorie van toelichting aangeduide categorie «vreemdelingen» betrekking heeft.

Een dergelijk voorstel heb ik niet overwogen. Tot april 2001 (inwerking-treding Vreemdelingenwet 2000) was voor het beroep tegen een afwijzing van een asielaanvraag een griffierecht verschuldigd. Omdat asielzoekers recht hebben op toegang tot de rechter maar in de regel niet over een inkomen of andere middelen beschikken, werd het griffierecht meestal voldaan door het Centraal Orgaan opvang asielzoekers.⁸ Een dergelijk «rondpompen van geld» is niet zinvol en leidt ook niet tot het tegengaan van herhaalde asielaanvragen.

De categorie «vreemdelingen» in de tabel op pagina 3 ziet op reguliere vreemdelingenzaken, bijvoorbeeld over arbeids- en kennismigratie, gezinsmigratie en verblijf van studenten. Voor dergelijke zaken is griffierecht verschuldigd, niet voor zaken over asiel en vreemdelingenbe-waring.

De leden van de D66-fractie vragen wat de verklaring is voor de alsmaar stijgende instroom van zaken en hoe daarmee op de lange termijn moet worden omgegaan.

De geraamde instroom is gebaseerd op de prognosemodellen justitiële ketens (PMJ), zoals door het Wetenschappelijke onderzoek- en documentatiecentrum (WODC) is opgesteld. Deze prognoses liggen ten grondslag aan de ramingen van de instroom.

Het PMJ bestaat uit twee onderdelen, namelijk een model voor de veiligheidsketen en een model voor het civiel- en bestuursrechtelijke deel van de justitiële keten. Het startpunt voor PMJ zijn ontwikkelingen in de samenleving die geheel of grotendeels buiten de invloedssfeer van Veiligheid en Justitie liggen. Dergelijke ontwikkelingen kunnen gevolgen hebben voor het ontstaan van criminaliteit en rechtsproblemen in het algemeen en daarmee voor het beroep op de justitiële ketens. Te denken valt aan de mate van sociale cohesie, maatschappelijke gelijkheid, culturele- en welvaartsverschillen. Op basis van de beschikbare criminologische, rechtssociologische en economische theorieën zijn de mogelijk relevante maatschappelijke fenomenen benoemd. Bij deze fenomenen zijn zoveel mogelijk kwantificeerbare achtergrondfactoren gezocht.

De groei in civiele zaken hangt vooral samen met de economische ontwikkelingen, in het bijzonder de werkloosheid. Een uitgebreide beschrijving van de uitkomsten van PMJ wordt jaarlijks door het WODC gepubliceerd. Het cahier «Capaciteitsbehoefte Justitiële Ketens t/m 2018» waarin de meest recente prognose staat beschreven en zoals is

⁸ Kamerstukken II 1999/2000, 26 732, nr. 7, blz. 54.

opgenomen in de begroting van mijn Ministerie 2014 is beschikbaar op de site van het WODC (www.wodc.nl/publicaties/cahiers).

Mede op basis van de signalen uit dergelijke prognoses worden maatregelen door het kabinet genomen. De voorliggende maatregel is daar één van.

De leden van de D66-fractie vragen in hoeverre er op grond van langere termijnprognoses rekening mee gehouden dient te worden dat op enige termijn opnieuw een bijstelling naar boven dient plaats te vinden. Zij vragen om een overzicht van de ontwikkeling van de griffierechtentarieven in de afgelopen twintig jaar. Zij vragen of de griffierechten ook in de toekomst opnieuw door financiële noodzaak en bovenop de prijsbijstellingen kunnen stijgen. Zij vragen hoe dat op langere termijn kan worden ondervangen zonder opnieuw de tarieven naar boven te moeten bijstellen en daarmee de toegang tot het recht verder te beperken.

In onderstaande tabel is een overzicht gegeven van de bijstellingen van de griffierechtentarieven in de afgelopen 20 jaar. Het gaat in feite om 4 verhogingen: in 1994 (20%), in 1999 (7,5%), 2004 (15%) en in 2010 (5%). De overige aanpassingen betreffen indexeringen.

jaar	ingangsdatum	verhoging	indexering	toelichting
1993				
1994	1-6-1994	20%		verhoging met 20%
1995				
1996				
1997	14-3-1997		5,1%	indexering (t/m okt 1996)
1998				
1999	15-1-1999	7,5%		verhoging met 7,5%
2000				
2001	1-12-2001		7,2%	indexering (t/m dec 2000)
2002				
2003	1-2-2003		6,4%	indexering (t/m aug 2002)
2004	1-2-2004	15%	2,1%	verhoging met 15% + indexering (t/m aug 2003)
2005	1-2-2005		1,1%	indexering (t/m aug 2004)
2006	1-2-2006		1,8%	indexering (t/m aug 2005)
2007	1-2-2007		1,4%	indexering (t/m aug 2006)
2008	1-2-2008		1,1%	indexering (t/m aug 2007)
2009	1-2-2009		3,2%	indexering (t/m aug 2008)
2010	1-2-2010		0,3%	indexering (t/m aug 2009)
2010	1-11-2010	5%		systemwijziging incl. generieke verhoging van 5%
2011	1-1-2011		1,4%	indexering (t/m jul 2010)
2012	1-1-2012		2,6%	indexering (t/m jul 2011)
2013	1-1-2013		2,6%	indexering (t/m jul 2012)

Terugkijkend naar de griffierechtentarieven in de afgelopen twintig jaar kan worden geconstateerd dat er vier keer sprake is geweest van een verhoging van de tarieven. Het valt in zijn algemeenheid niet uit te sluiten dat deze prognose in de komende jaren moet worden aangepast of herijkt. Een verhoging van het griffierechtentarief hoeft niet noodzakelijkerwijs te betekenen dat de toegang tot het recht wordt beperkt. Juridische geschillen worden niet altijd en zonder meer door middel van een gang naar de rechter opgelost. Er zijn vele andere mogelijkheden beschikbaar om geschillen te beslechten, die vaak niet alleen goedkoper en sneller zijn dan de gang naar de rechter, maar bovendien kunnen leiden tot een meer bevredigende en toekomstbestendige uitkomst voor partijen.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in de memorie dat in hoger beroep en cassatie wordt beoogd dat de rechtzoekende een scherpere afweging maakt. Zij vragen hoe zich dat verhoudt tot het uitgangspunt dat deze verhoging niet is ingevoerd om een stijgende instroom tegen te gaan. Zij vragen duidelijkheid over de doelen van dit wetsvoorstel. Het doel van het wetsvoorstel is ervoor te zorgen dat het huidige niveau van de rechtspraak gehandhaafd blijft. Ik verwijs naar de inleiding van deze nota. Teneinde de eerste aanleg zoveel mogelijk te ontzien, worden

in dit wetsvoorstel de griffierechten in hoger beroep en cassatie verhoogd. De verhoging is niet ingevoerd om een stijgende instroom tegen te gaan. Wel is het zo dat voor een herhaald beroep op de rechtspraak na een uitspraak in eerste (en tweede) aanleg, een hogere bijdrage mag worden gevraagd. De kwaliteit van de rechtspraak in Nederland is zodanig hoog, dat in veel gevallen een uitspraak in eerste aanleg afdoende is.

2.1 Gedifferentieerde verhoging van de griffierechtstarieven

De leden van de VVD-fractie vragen naar het risico dat een verweerder in een zaak met een groot financieel belang wordt geconfronteerd met hoge griffierechten, terwijl niet vaststaat dat de vordering ook realistisch is. Zij vragen of voor deze gevallen nog eens naar het wetsvoorstel kan worden gekeken.

Indien er sprake is van een te hoge vordering, waardoor het griffierecht voor de gedaagde dermate hoog uitvalt dat er, gelet op zijn belang bij toegang tot de rechter, sprake is van een onbillijkheid van overwegende aard, dan heeft de rechter de mogelijkheid om het rechtsgevolg van het niet-betalen van griffierecht achterwege te laten (artikel 128, zevende lid, en artikel 127a, derde lid, Rv). De gedaagde kan een beroep doen op de bepaling die de rechter ertoe verplicht hem in de gelegenheid te stellen zich uit te laten over het niet tijdig voldoen van het griffierecht (artikel 127a, tweede lid, Rv). Voor verweerder kan dit betekenen dat zijn verweerschrift toch bij de procedure wordt betrokken en hij niet bij verstek wordt veroordeeld.

Daarnaast moet niet uit het oog worden verloren dat als eiser een te hoge vordering instelt, hij het risico loopt dat zijn vordering slechts voor een gering bedrag wordt toegewezen, en dat de rechter bij de proceskostenveroordeling hem een groter aandeel in zijn eigen proceskosten en mogelijk ook in die van gedaagde laat dragen dan wanneer hij geheel in het gelijk zou zijn gesteld.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering de mening deelt dat in het geval er sprake is van iemand met een laag inkomen en een voor diegene relatief groot financieel belang, er geen sprake mag zijn van een door hogere griffierechten opgeworpen drempel. Zo ja, dan vragen zij of er omstandigheden denkbaar zijn dat de nu voorgestelde laagste griffierechten van € 79 in uitzonderlijke gevallen toch te hoog zouden kunnen zijn en het onredelijk is dat vanwege het niet kunnen betalen van die kosten, de toegang tot de rechter wordt ontzegd. Zo ja, dan vragen zij of er mogelijkheden zijn om de griffierechten in deze individuele gevallen te matigen, welke mogelijkheden dat zijn en de regering die afdoende acht. Zo niet, dan vragen zij of de regering het creëren van een dergelijke mogelijkheid wenselijk acht en hoe zij dat gaat doen.

In een concreet geval kan onverkorte toepassing van de regeling strijd opleveren met het recht op toegang tot de rechter. Ik kan niet uitsluiten dat een dergelijk geval zich ook kan voordoen als het gaat om een griffierecht van € 79. Indien de bestuursrechter van oordeel is dat toepassing van de regeling in een concrete zaak het recht op toegang tot de rechter belemmert, kan hij bepalen dat van de indiener van het beroep een zodanig griffierecht wordt geheven dat de rechtsgang in die zaak is verzekerd.⁹ Voor individuele gevallen in civiele zaken is er de hardheidsclausule van de artikelen 127a (eiser), 128, zesde lid, (gedaagde) en 282a Rv (verzoeker en belanghebbende): de rechter moet een partij die het griffierecht niet tijdig heeft voldaan in de gelegenheid stellen zich uit te laten over dat niet tijdig voldoen en eventueel een beroep te doen op die

⁹ Vgl. Kamerstukken II 1997/98, 25 175, nr. 5, blz. 20–21, en Kamerstukken I 1997/98, 25 175, nr. 323b, blz. 4.

hardheidsclausule. Als de rechter van oordeel is dat het niet-ontvankelijk verklaren van eiser of het buiten beschouwing laten van het verweer leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard, kan hij die sancties op het niet tijdig betalen van griffierecht achterwege laten en de zaak voortzetten. Ik verwijs verder naar het antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie om een reactie op de conclusie van de advocaat-generaal bij de Hoge Raad in de zaak 12/03888 en naar het antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie over de jurisprudentie van het EHRM, beide in paragraaf 5.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de concrete financiële gevolgen voor de totale inkomsten uit griffierechten indien de griffierechten voor onvermogenen in eerste aanleg en hoger beroep in bestuurszaken op het niveau van respectievelijk € 44 en € 118 zouden blijven, eventueel met 2% verhoogd. Wat zouden deze financiële gevolgen zijn met betrekking tot de lagere uitgaven zoals genoemd in de memorie van toelichting, zo vragen zij.

Indien de griffierechten in eerste aanleg en hoger beroep bestuurszaken voor de minder draagkrachtigen met 2% worden verhoogd in plaats van gelijkgetrokken met de tarieven in civiele zaken, dan kost dit circa € 9 miljoen structureel, waarvan € 8 miljoen op het uitgaven en € 1 miljoen op de ontvangsten. Het effect op de uitgaven is groter dan op de ontvangsten, omdat bestuurszaken relatief dure zaken zijn met een relatief laag griffierechtstarief.

Voorts vragen de aan het woord zijnde leden naar de concrete betekenis van de termen «minvermogenend», «onvermogenend» en «minder draagkrachtigen» en hoe deze van elkaar verschillen.

De termen onvermogenen en minvermogenen komen voort uit de voorganger van de huidige Wgbz, de Wet tarieven burgerlijke zaken. Zij waren in die wet twee afzonderlijke categorieën met eigen griffierechten. In de Wgbz is het griffierechtenstelsel vereenvoudigd en zijn beide categorieën samengevoegd tot de term «on- en minvermogenen» en ook enkel «onvermogenen». De term «minder draagkrachtigen» is een synoniem voor die samenvoeging van on- en minvermogenen. Volgens artikel 16, eerste lid, Wgbz komt een natuurlijke persoon als onvermogenende in aanmerking voor het laagste griffierecht als hij een afschrift van een besluit tot toevoeging als bedoeld in artikel 29 van de Wet op de rechtsbijstand kan overleggen of een verklaring van de raad voor rechtsbijstand waaruit blijkt dat het inkomen niet meer bedraagt dan de rechtsbijstandsnorm.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering hun mening deelt dat particulieren op laagdrempelige wijze besluiten van de overheid die hen aangaan moeten kunnen aanvechten bij de rechter en zo nee, waarom niet? Zo ja, dan vragen zij waarom is besloten om het tarief voor onder andere onvermogenen met 75% te verhogen.

Heffing van griffierecht mag niet tot gevolg hebben dat aan bepaalde groepen rechtzoekenden in feite de toegang tot de bestuursrechter wordt ontnomen. De verhoging waarop deze leden doelen, is in procentueel opzicht hoger dan bij andere type zaken in eerste aanleg, maar het na de verhoging te betalen bedrag is gelijk aan het laagste in civiele zaken verschuldigde bedrag en naar mijn oordeel nog steeds billijk. In een individueel geval, als de heffing het voor de indiener van het beroep onmogelijk, althans uiterst moeilijk, maakt om gebruik te maken van zijn

recht op toegang tot de rechter, kan de bestuursrechter oordelen dat de indiener niet in verzuim is en niet-ontvankelijkverklaring achterwege laten.¹⁰

De leden van de SP-fractie vragen of de overheid zal worden gestimuleerd om in geschillen tussen overheid en burger meer in gesprek te gaan met de burger om samen te zoeken naar een oplossing.

Het kennis- en informatiecentrum van het project «Prettig contact met de overheid»¹¹ stimuleert en ondersteunt bestuursorganen bij een overheidsbrede toepassing en doorontwikkeling van de informele aanpak. Daarbij hoort ook een oplossingsgerichte benadering van (mogelijke) conflicten in de publieke dienstverlening. Tevens is recent subsidie verleend om de landelijke uitrol van «mediation bij de overheid» te stimuleren; hiermee wordt bij Nederlandse gemeenten (en andere overheidsorganisaties) de invoering van mediation gestimuleerd of wordt mediation verder versterkt als middel voor geschiloplossing.

De leden van de SP-fractie vragen voorts waarom er wordt aangegeven dat particuliere rechtzoekenden en rechtspersonen een betere afweging moeten maken voordat ze een zaak voor de rechter brengen en waarop de regering baseert dat dit nu niet gebeurt.

De opmerking in de memorie van toelichting waarnaar de aan het woord zijnde leden verwijzen, is gemaakt in de context van hoger beroep en cassatie. In hoger beroep kan een zaak in zijn geheel overgedaan worden, afhankelijk van de gronden waarop men beroep aantekent. In dat geval kijken drie nieuwe rechters opnieuw naar de zaak. Er wordt een herhaald beroep gedaan op een overheidsdienst, die voor een groot deel uit de algemene middelen wordt betaald. Daarvoor kunnen hele goede redenen zijn en ook de belastingbetaler die niet bij die zaak betrokken is kan er indirect van profiteren, omdat er rechtsvragen worden beantwoord waarmee hij mogelijk ook eens te maken zal krijgen. Ik ga ervan uit dat die afweging ook nu al wordt gemaakt. Niemand zal zonder enige vorm van afweging een beroep doen op de rechter. Ik heb ook niet willen betogen dat die afweging nu niet of niet zorgvuldig zou plaatsvinden. Die afweging is een individuele zaak, waarin ik niet wil treden.

De leden van de SP-fractie vragen of het klopt dat 60% van de rechtszaken een zaak tegen de overheid is en of dit dan juist niet zou moeten betekenen dat de overheid zelf meer zal moeten bijdragen aan de rechtspraak dan dat ze nu doet en zo nee, waarom niet.

Van alle rechtszaken is slechts 8% bestuursrechtelijk van aard. In een klein deel daarvan is het bestuursorgaan appellant (in hoger beroep of (in belastingzaken) beroep in cassatie). Verder is een klein deel van de civiele zaken een zaak tegen de overheid. Exacte cijfers zijn niet beschikbaar, maar ik schat dat maximaal 9% van de rechtszaken een zaak tegen de overheid is. Voor een overzicht van het aandeel van griffierechten in de kosten van de rechtspraak verwijs ik naar het antwoord op de vragen van de leden van de CDA-fractie over de dekkingsgraad in paragraaf 5.

De leden van de CDA-fractie vragen wat voor de middeninkomens de gevolgen van de tariefsverhogingen zullen zijn.

De middeninkomens vormen geen aparte categorie in het griffierechtensstelsel. Zij betalen het tarief dat natuurlijke personen verschuldigd zijn.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen welk inzicht er is in hoeverre de verwachte uitval ziet op zaken waarin de procedure zonder goede grond zou zijn, een andere oplossing is gevonden of afgezien is van het

¹⁰ ABRvS 6 maart 2013, nr. 201110325/1/V2, ECLI:NL:RVS:2013:BZ4443, JB 2013/78.

¹¹ Zie <http://prettigcontactmetdeoverheid.nl/>.

instellen van rechtsmiddelen alleen vanwege de te hoge financiële drempel.

De berekening van het aantal zaken dat mogelijk niet meer aan de rechter zal worden voorgelegd, is door middel van twee methodieken onderzocht. 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 heeft onderzoeksbureau Significant, in mijn opdracht, een rekenmodel ontwikkeld waarmee de effecten van de tariefsverhoging via de methodiek van Group Model Building en Systeem Dynamica zijn ingeschat. 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 bestuursrecht-spraak van de Raad van State en het WODC. Bij beide methodieken kan een inschatting worden gemaakt van het aantal zaken dat niet meer aan de rechter zal worden voorgelegd, maar kan niet concreet worden aangeven welke afweging bij de rechtzoekende de doorslag geeft om een zaak niet aan de rechter voor te leggen. Het is veelal een samenstel van factoren dat een dergelijke afweging beïnvloeden.

2.2 Handelszaken met een financieel belang van meer dan € 1 miljoen

De leden van de PvdA-fractie vragen of er mogelijkheden zijn om, daar waar het financiële belang groter is, de griffierechten meer te verhogen. Zij vragen waarom er een verschil wordt gemaakt als het gaat om de procentuele stijging van griffierechten voor rechtspersonen in civiele zaken in eerste aanleg als het gaat om het financiële belang van meer dan 100.000 euro en meer dan 1 miljoen euro.

Ik heb ervoor gekozen om de tarieven in de eerste aanleg zo veel als mogelijk te ontzien. Om die reden is de procentuele stijging van de tarieven in eerste aanleg op veel onderdelen lager dan de stijging in hoger beroep en cassatie. Alleen bij zaken in eerste aanleg met een financieel belang van meer dan € 1 miljoen heb ik gekozen voor een grotere stijging. Dit is in lijn met de motie van de leden Recourt en Dibi (Kamerstukken II 2010/11, 31 753, nr. 29).

De leden van de SP-fractie vrezen dat particulieren met een belang boven de 1 miljoen euro problemen zullen ondervinden met het vooruit betalen van een griffierecht van € 2.718 c.q. € 305 voor onvermogenden. Waarom is hier volgens de regering geen sprake van ongeoorloofde belemmering van de toegang tot de rechter en biedt de hardheidsclausule hier een oplossing voor, zo vragen zij.

In zaken met een financieel belang van boven de € 1 miljoen zal de gedaagde doorgaans niet een natuurlijke persoon zijn die in privé procedeert. De leden van de SP-fractie noemen zelf het voorbeeld van de letselschadezaken. In dit soort zaken wordt doorgaans door de verzekeraar van de gedupeerde geprocedeerd, niet door hem zelf. Mocht toch een natuurlijke persoon als gedaagde betrokken worden in een dergelijke procedure, dan kan in een individueel geval een beroep op een hardheidsclausule een eventuele onbillijkheid voorkomen.

De leden van de D66-fractie vragen een toelichting op de overwegingen dat de verhoging voor rechtspersonen in handelszaken met een financieel belang van meer dan € 1 miljoen in proportie is. Is het bedrijfsrisico in alle gevallen fiscaal aftrekbaar of zijn daar differentiaties in waardoor in de praktijk de kosten alsnog behoorlijk hoog kunnen oplopen en niet fiscaal aftrekbaar zijn, zo vragen zij.

Een systeem van griffierechtheffingen is een systeem van afwegingen. Ten eerste is er de afweging tussen een systeem dat transparant en

eenvoudig toepasbaar is en een systeem waarbij het griffierecht in verhouding staat tot de aard van de zaak. Voor de invoering van de Wet griffierechten burgerlijke zaken bestond het griffierecht veelal uit een percentage van het belang van de zaak. Dit systeem werd ervaren als ingewikkeld, niet transparant, niet consistent en arbeidsintensief. Het is echter ook contraproductief als er in civiele zaken geen enkele relatie meer is tot het financieel belang van de zaak. Dan betalen partijen in zaken met een – in absolute termen – zeer gering financieel belang welbeschouwd een te hoog griffierecht. Daarom is gezocht naar een eenvoudig systeem dat toch recht doet aan het belang van de zaak, wat heeft geleid tot een zeer beperkt aantal financiële categorieën. Daaraan wordt er nu één toegevoegd, teneinde het financieel belang van de zaak en de hoogte van het griffierecht beter in balans te brengen. Doorgaans zijn zaken met een dergelijk financieel belang van meer dan € 1 miljoen ook gecompliceerd. Anderzijds moet een afweging worden gemaakt tussen het heffen van griffierechten en de toegankelijkheid van de rechter, waarbij ook rekening gehouden dient te worden met het feit dat ook de gedaagde buiten kantongerechtszaken griffierecht moet betalen, en met de proceskostenveroordeling. Ook deze afweging leidt tot de conclusie dat er in civiele zaken enige relatie dient te bestaan tussen het financiële belang van de zaak en de hoogte van het griffierecht. Anders zou het relatief hoge griffierecht in een zaak met gering financieel belang leiden tot een ontoelaatbaar hoge drempel tot de rechter.

Kosten voor griffierechten zijn aftrekbaar van de winst zolang deze kosten zijn gemaakt met het oog op de zakelijke belangen van de onderneming. Dan leidt deze fiscale aftrekbaarheid tot een lagere belastingheffing.

De leden van de D66-fractie stellen dat rechtspersonen financieel niet in gelijke mate draagkrachtig zijn en dat de regering wenst dat de bedrijfs-grootte hierbij geen overweging is. Zij vragen op welke wijze en op welk moment er dan wel een feitelijke afweging wordt gemaakt over de financiële draagkracht van een rechtspersoon als procespartij. De financiële draagkracht van een rechtspersoon speelt geen rol voor de hoogte van de griffierechten. De categorie rechtspersonen wordt in haar totaliteit beschouwd als een categorie waarvoor het griffierecht hoger is dan voor natuurlijke personen. Ook een rechtspersoon kan een beroep doen op een hardheidsclausule als de gevolgen van het niet tijdig betalen van het griffierecht (de zaak wordt niet in behandeling genomen of verweerder wordt bij verstek veroordeeld) gelet op diens belang bij toegang tot de rechter, zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe in zaken van meer dan € 1 miljoen de garantie kan worden gegeven dat de toegang tot het recht gegarandeerd blijft, nu de financiële draagkracht van een rechtspersoon niet meegewogen wordt bij het bepalen van het tarief.

Voor rechtspersonen behoort het voeren van een procedure en de daaraan verbonden kosten, waaronder griffierechten, tot het bedrijfsrisico. Deze kosten worden gerekend tot de (bruto) bedrijfskosten en zij vormen tevens een fiscale aftrekpost. Daarnaast kan ook een rechtspersoon een beroep doen op een hardheidsclausule. Ik verwijs naar het antwoord op de vorige vraag.

2.3 Invoering van het lagere tarief voor alle toeslagzaken

De leden van de SP-fractie constateren dat voor de rechtvaardiging van de verhoging van de griffierechten in bestuurszaken wordt aangehaakt bij de Veegwet aanpassing bestuursprocesrecht. Daarin wordt echter alleen gesproken over toeslagen en niet over uitkeringen. Echter, ook voor deze

rechtszaken moeten particulieren 75% meer betalen. Zij vragen deze beslissing toe te lichten.

In het nader rapport bij het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de Veegwet aanpassing bestuursprocesrecht heb ik onderschreven dat een betere onderlinge afstemming van de hoogte van het griffierecht in bestuursrechtelijke zaken over toeslagen in de rede ligt, mede gezien de huidige toepassingspraktijk. Omdat een veegwet minder geschikt is voor dergelijke materiële wijzigingen heb ik toen aangekondigd bij een andere gelegenheid hierop terug te komen. Artikel I, onderdeel C, van dit wetsvoorstel voorziet in de bedoelde afstemming. Dat onderdeel leidt niet tot verhoging van het griffierecht, integendeel: het regelt juist dat het laagste tarief gaat gelden voor alle bestuursrechtelijke zaken over toeslagen, in plaats van, zoals nu, alleen voor zaken over de huurtoeslag. De verhoging van de tarieven in het bestuursrecht wordt geregeld door de onderdelen A en B van artikel I. De daarin opgenomen verhoging van het laagste tarief geldt zowel voor zaken over toeslagen als voor zaken over uitkeringen, omdat het huidige stelsel van de griffierechten in het bestuursrecht geen apart tarief kent voor zaken over uitkeringen. Voor een dergelijke differentiatie zie ik ook geen inhoudelijke rechtvaardiging.

De leden van de D66-fractie vragen waarom ik in toeslagzaken kies voor bijstelling naar een lager tarief, terwijl dit wetsvoorstel volgens deze leden bedoeld is als bezuinigingsmaatregel.

Met het voorstel om het laagste tarief te rekenen voor alle toeslagzaken wordt beoogd een inconsistentie op te heffen. Het zou vreemd zijn om voor toeslagzaken het standaardtarief te rekenen, terwijl voor zaken over bijvoorbeeld uitkeringen en studiefinanciering het laagste tarief wordt geheven.

3. Gevolgen gedifferentieerde verhoging griffierechten

De leden van de VVD-fractie vragen of een verminderde instroom van zaken ook positief kan worden uitgelegd.

Het kabinet deelt de mening van de leden van de VVD-fractie dat een verminderde instroom van zaken positief kan worden uitgelegd. Hogere griffierechten kunnen ertoe leiden dat geschillen die op andere wijze tot een oplossing kunnen komen, niet als vanzelfsprekend aan de rechter worden voorgelegd.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering hun mening deelt dat een vraaguitval voor minder draagkrachtigen van 6–7% (eerste aanleg) en 5–8% (hoger beroep) substantieel is. Zij vragen of deze vraaguitval een beoogd effect is en zo niet, waarom deze griffierechten (voor zaken omtrent toeslagen, uitkeringen en belasting) dan zo relatief sterk worden verhoogd. Zij vragen of de regering de mening deelt dat deze zaken van groot belang kunnen zijn en zo ja, hoe zich dat verhoudt tot de voorgestelde verhogingen.

Het kabinet onderschrijft dat het van belang is dat rechtzoekenden een beroep kunnen doen op kwalitatief hoogwaardige en toegankelijke rechtsspraak en dat burgers die financieel niet draagkrachtig genoeg zijn een beroep kunnen blijven doen op gesubsidieerde rechtsbijstand.

De huidige nominaal lage griffierechten in bestuurszaken worden op hetzelfde niveau gebracht als in civiele zaken. De gevolgen daarvan zijn relatief beperkt. Tevens wordt voorgesteld om voor alle bestuursrechtelijke zaken over toeslagen (zorg-, huur- en kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget) hetzelfde lagere tarief te rekenen.

Vraaguitval is een verwacht effect, geen beoogd effect. Het huidige laagste tarief in bestuursrechtelijke zaken is nominaal laag (€ 45 in eerste aanleg en € 122 in hoger beroep). Daarom stel ik, bij de verdeling van de lasten van dit wetsvoorstel over de rechtzoekenden, voor deze beroeps-

zaken een procentueel substantiële verhoging voor. Ik deel de mening dat (ook) deze beroepszaken van groot belang kunnen zijn. Een griffierecht van € 79 voor beroep in eerste aanleg en van € 195 voor hoger beroep en beroep in cassatie acht ik echter alleszins verantwoord.

De leden van de SP-fractie vragen hoe de regering komt bij een gemiddelde vraaguitval van 1%. Zij vragen of dit gemiddelde de vraaguitval van zaken in hoger beroep en cassatie rechtvaardigt. Het gemiddelde van 1% is een gewogen gemiddelde van de percentages bij de afzonderlijke categorieën. Dit gemiddelde is dus niet representatief voor elke afzonderlijke categorie.

De leden van de SP-fractie vragen een reactie op de uitspraak van de Raad voor de rechtspraak dat dit alweer de zesde verhoging betreft vanaf 2010. Bij gelegenheid van de invoering van de Wgbz in 2010 heeft een verhoging van de griffierechten in civiele zaken plaatsgevonden. Ter gelegenheid van de Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie (Stb. 2011, 255, artikel V) zijn griffierechten in civiele zaken herschikt ten gevolge van de ophoging van de kantonrechtsgrens, maar deze herschikking was budgetneutraal en had per saldo geen verhoging van de griffierechten tot gevolg. Sindsdien heeft geen verdere verhoging van de griffierechten plaatsgevonden, maar zijn zij alleen jaarlijks geïndexeerd. Dit is niet als een verhoging aan te merken, maar als een aanpassing aan het gestegen prijspeil. Ik verwijs naar de tabel met het overzicht van wijzigingen in het griffierecht in paragraaf 2.

De aan het woord zijnde leden vragen waarom dit wetsvoorstel wordt ingediend, terwijl het onderzoek naar de effecten hiervan nog niet eens is afgerond. Deze leden verzoeken de uitkomsten van dit onderzoek naar de Kamer te sturen als deze er zijn.

Met de vraag naar het onderzoek naar de effecten van de wet wordt waarschijnlijk bedoeld op de uitkomsten van de evaluatie van de Wet griffierechten burgerlijke zaken (Wgbz). De Wgbz heeft de Wet tarieven in burgerlijke zaken vervangen en heeft voorzien in een nieuwe regeling ter vereenvoudiging van de heffing en inning van griffierechten in burgerlijke zaken. In de evaluatie wordt bezien of de Wet griffierechten burgerlijke zaken tegemoet is gekomen aan de geformuleerde beleidsdoelstelling. In het onderhavige wetsvoorstel blijven de uitgangspunten en de structuur van de huidige Wgbz en het griffierechtenstelsel van de Algemene wet bestuursrecht intact. Er wordt geen nieuw tariefmodel ontworpen en het stelsel van de griffierechten in bestuursrechtelijke en burgerlijke zaken blijft vrijwel ongewijzigd. Ik acht het daarom niet nodig de evaluatie van de Wgbz af te wachten, alvorens dit wetsvoorstel in te dienen. Te zijner tijd zullen de uitkomsten van dit onderzoek naar uw Kamer worden gestuurd.

De leden van de SP-fractie verwijzen naar het nader rapport en vragen cijfermatig toe te lichten dat na 2004 geen verdere verhoging van de griffierechten heeft plaatsgevonden, maar dat deze alleen jaarlijks zijn geïndexeerd. Zij vragen naar de procentuele groei van 2004 tot nu, in verhouding tot het indexeringspercentage over die jaren. Op pagina 2 van het advies Raad van State en nader rapport (Kamerstukken II 2013/14, 33 757, nr. 4) wordt de Wgbz genoemd. Bij de inwerkingtreding van de Wgbz in 2010 zijn de tarieven voor de griffierechten verhoogd. Een generieke verhoging was sinds de verhoging in 2004 niet meer voorgekomen. Het was duidelijker geweest als in het nader rapport de zinsnede was toegevoegd: «afgezien van de verhoging in 2010», heeft er sinds 2004 geen verhoging plaatsgevonden. Voor het overzicht van de verhogingen en indexeringen verwijs ik naar de tabel in paragraaf 2.

Verder willen voornoemde leden weten hoe de regering de huidige verhoging van de griffierechten ziet in samenhang met de bezuinigingen op het stelsel van de gefinancierde rechtsbijstand. Zij vragen of de toegang tot de rechter voor veel mensen daardoor nog verder zal worden belemmerd en zo nee, waarom niet.

Het kabinet onderschrijft het belang dat wordt gegarandeerd dat rechtzoekenden een beroep kunnen doen op kwalitatief hoogwaardige en toegankelijke rechtspraak en dat burgers die financieel niet draagkrachtig genoeg zijn een beroep kunnen blijven doen op gesubsidieerde rechtsbijstand. Voor burgers die het financieel het moeilijkst hebben, worden de griffierechten in eerste aanleg civiel bij de kantonrechter en rechtbank en in hoger beroep bij het hof met een gering percentage (2%) verhoogd. De gevolgen daarvan zijn in kaart gebracht en zijn gering (0–1% uitval van zaken). De huidige nominaal lage griffierechten in bestuurszaken worden op hetzelfde niveau gebracht als het laagste tarief in civiele zaken. Ook de gevolgen daarvan zijn relatief beperkt (circa 6% uitval). Tevens wordt voorgesteld om voor alle bestuursrechtelijke zaken over toeslagen (zorg-, huur- en kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget) hetzelfde lagere tarief te rekenen. De voorstellen tot aanpassing van de griffierechten leiden niet tot de conclusie dat de toegang tot de rechter in de kern wordt aangetast. De percentages vraaguitval als gevolg van de voorgestelde herziening van de rechtsbijstand en de griffierechten mogen niet bij elkaar worden opgeteld. Dat zou dubbeltellingen opleveren, een zaak kan immers maar één keer uitvallen. De totale gecumuleerde vraaguitval als gevolg van de voorgestelde herziening van de rechtsbijstand wordt nauwelijks beïnvloed door de aanpassing van de griffierechten.

De leden van de SP-fractie vragen of is onderzocht welke gevolgen de cumulatie aan maatregelen, ook als het gaat om bezuinigingen op de zorg- en huursector, hebben voor de mensen die hun recht moeten halen bij de rechter. Zo ja, dan vragen zij naar de uitkomst hiervan en zo nee, of daar alsnog onderzoek naar wordt gedaan.

Dergelijke cumulatie van effecten is niet onderzocht, omdat deze effecten onvergelijkbaar zijn. Bezuinigingen op de huur- en zorgsector zijn structurele maatregelen en hebben veelal een structureel effect op de besteding van het inkomen. Dit wetsvoorstel heeft in bijna alle gevallen slechts een incidenteel effect voor degene die (doorgaans eenmalig) gebruik maakt van het rechtspraak.

De aan het woord zijnde leden vragen of het verantwoord is om in tijden van crisis de toegang tot de rechter lastiger te maken en mensen te dwingen het zelf uit te zoeken, terwijl niet iedereen dat volgens deze leden kan.

Juist de griffierechten in eerste aanleg civiel en voor de categorie onvermogenszaken worden in dit wetsvoorstel in zeer beperkte mate – met 2% – verhoogd, zodat de toegang tot de rechter wordt gewaarborgd. Zie de inleiding van deze nota voor een algemene beschouwing over de toegang tot de rechter.

De leden van de D66-fractie vragen naar alternatieven om de beperkende gevolgen van het wetsvoorstel op de toegang tot het recht te onder- vangen.

Naast de gang naar de rechter zijn er verschillende vormen van alternatieve geschilbeslechting, zoals mediation, bindend advies en arbitrage. In consumentenzaken kan een burger het geschil voorleggen aan een van de 53 geschillencommissies. Naast de eenvoud van de procedure heeft deze wijze van geschiloplossing voor de consument het voordeel dat bij verlies van de zaak geen kostenveroordeling wordt opgelegd en dat bij winst van de zaak door de brancheorganisatie nakomingszekerheid wordt geboden, waardoor er geen executieproblemen ontstaan. Rechtbanken en hoven

kunnen sinds 1 juli 2012 prejudiciële vragen stellen aan de civiele kamer van de Hoge Raad. Het gaat om vragen die zich voordoen in een concrete zaak die bij de rechtbank of het Hof in behandeling is. Door het beantwoorden van prejudiciële vragen kunnen vaker sneller definitief worden afgedaan, zo is de verwachting. Dat is een voordeel voor rechtzoekende partijen die eerder weten waar ze aan toe zijn. Bovendien wordt in minder zaken tot aan de Hoge Raad doorgeprocedeerd. Tevens wordt duidelijkheid verkregen ten aanzien van een rechtsvraag die in meer zaken kan spelen, zodat ook die sneller en eenduidig afgedaan kan worden.

De aan het woord zijnde leden vragen om een overzicht van de maatregelen uit de afgelopen tien jaar en van de huidige voorstellen die raken aan de toegang tot het recht. Zij vragen daarbij vervolgens toe te lichten op grond waarvan de regering meent dat de effecten van alle voorgestelde en genomen maatregelen van de afgelopen tien jaar tot heden, die raken aan de toegang tot de rechter, bij elkaar opgeteld «gering» zullen zijn.

De toegang tot het recht omvat meer dan de toegang tot een rechter in een individuele zaak en het recht op rechtshulp. Het is bovendien geen onbeperkt recht. De overheid heeft een zekere beoordelingsvrijheid bij het vormgeven c.q. beperken van dit recht. Daarnaast betreft de effectieve toegang tot een rechter meer dan uitsluitend een betaalbare toegang. Ook de kwaliteit en de snelheid (doorlooptijden) van de rechtspraak zijn van belang. Vrijwel iedere wijziging van wetgeving, op welk terrein dan ook, kan gevolgen hebben voor de toegang tot het recht. Tegen deze achtergrond hebben achtereenvolgende kabinetten de afgelopen tien jaar verschillende maatregelen genomen op het terrein van het procesrecht die de toegang tot het recht raken en neemt ook het huidige kabinet op zijn beurt dergelijke maatregelen. In de afgelopen tien jaar ging het onder andere om maatregelen voor het borgen van de kwaliteit van de rechtspraak in de toekomst (herziening van de gerechtelijke kaart), het bevorderen van alternatieve vormen van geschilbeslechting zoals het instellen van mediationbureau's bij rechtbanken, het afschaffen van de verplichte procesvertegenwoordiging in kantonprocedures en het verhogen van de competentiegrens en het stimuleren van de instelling van geschillencommissies voor conflicten over producten en diensten. In de afgelopen jaren zijn er aanpassingen geweest van de tarieven voor de eigen bijdrage voor gesubsidieerde rechtsbijstand en is het griffierechtstelsel vereenvoudigd; bij die gelegenheid zijn de tarieven voor de griffierechten verhoogd. Ook zijn er maatregelen genomen voor het stimuleren van zelfredzaamheid van rechtzoekenden: het inrichten van een goede verwijfsfunctie (juridisch loket) en van digitale informatieloketten, zoals de rechtswijzer. Ook in de nabije toekomst zijn er vernieuwingen nodig, zoals de recent aangekondigde maatregelen voor een herinrichting van het stelsel van rechtsbijstand, ingrijpende wijzigingen in het burgerlijk procesrecht ten behoeve van vereenvoudiging en digitalisering van procedures en voorstellen tot modernisering van arbitrage. Het pakket wetgeving behelst maatregelen die van invloed zijn voor het brede perspectief van de toegang tot het recht, in dat licht past het minder goed om de effecten van die maatregelen vooral te beoordelen in het kader van toegang tot de rechter.

4. Financiële consequenties

De leden van de VVD-fractie merken op dat een verminderde instroom van zaken ook een verminderde opbrengst uit de voorgestelde verhoging van griffierechten tot gevolg heeft. Zij vragen of in het wetsvoorstel rekening is gehouden met dit gevolg en op welke wijze deze omstandigheid van invloed zal zijn op de te verwachten oplossing voor de financiële problematiek.

Het is juist dat een verminderde instroom van zaken ook een verminderde opbrengst veroorzaakt. Hiermee is rekening gehouden bij de berekening van de totale financiële impact van dit wetsvoorstel.

De aan het woord zijnde leden zijn erop gewezen dat in sommige landen een realistische proceskostenveroordeling standaard is, zoals dat in ons land ook wordt toegepast in geschillen betreffende het intellectuele eigendom. Zij vragen hoe de regering hier tegenaan kijkt en of de invoering van deze regeling tot substantiële vermindering van het aantal procedures kan leiden. Zij vragen of dit wenselijk is. Zij vragen aan te geven in welke ons omringende landen dit systeem bestaat en hoe daar geoordeeld wordt over de toegang tot de rechter.

De invoering van een volledige proceskostenveroordeling in intellectuele-eigendomszaken, die voortvloeide uit de EU-richtlijn betreffende de handhaving van intellectuele-eigendomsrechten (2004/48/EG, Pb 2004 L 195), heeft in ieder geval direct na de invoering geleid tot daling van het aantal rechtszaken op dat terrein. Echter, een substantiële vermindering van het aantal procedures is niet het streven van dit kabinet. Wel beoogt het kabinet dat burgers en bedrijven tevoren kunnen inschatten welke procesrisico's zij lopen alvorens zij besluiten een zaak aan de rechter te zullen voorleggen. Door het forfaitaire systeem op basis waarvan die kostenveroordeling wordt berekend, kan een partij inschatten welk procesrisico hij loopt voor het geval hij de zaak zou verliezen. De werkelijke advocaatkosten en andere kosten van de wederpartij, die te voren niet in te schatten zijn, zouden een onzekere factor zijn als die volledig in die afweging meegenomen zouden moeten worden.

Wat betreft de realistische proceskostenveroordeling blijkt uit een WODC-onderzoek over griffierechten¹² in bepaalde gevallen enige vorm van een dergelijke kostenveroordeling in alle drie onderzochte landen: Duitsland (behalve voor griffierecht), het VK (zowel Schotland als Engeland en Wales) en Denemarken (behalve voor advocaatkosten). Van het VK is bekend dat er na afloop van gerechtelijke procedures nog verder geprocedeerd wordt over de hoogte van de proceskostenveroordeling of dat partijen voor zo'n veroordeling een verzekering afsluiten omdat *success fees* tot aanzienlijke kosten kunnen leiden. In het kader de besprekingen in Brussel die hebben geleid tot de realistische proceskostenveroordeling die in de hiervoor genoemde EU-richtlijn is opgenomen, is mij echter gebleken dat dit systeem in andere EU-landen niet altijd algemeen gangbaar is.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt met het voorstel in het regeerakkoord dat ook in het kader van het strafrecht een bijdrage in de kosten van de procedure zal worden ingevoerd

Het voorstel om de kosten van het strafproces waar mogelijk op de daders te verhalen staat los van het onderhavige wetsvoorstel over griffierechten in civiele en bestuursrechtelijke zaken.

De leden van de VVD-fractie vragen of het denkbaar is dat alsnog een hogere bijdrage wordt gevraagd indien een on- of minvermogende een zaak met een groter financieel belang wint en hoe dit zou kunnen worden uitgewerkt.

Het systeem van griffierechtheffingen gaat ervan uit dat degene die in een procedure in het gelijk wordt gesteld, een proceskostenvergoeding ontvangt van de in het ongelijk gestelde partij. Het strookt niet met dat uitgangspunt dat degene die in het gelijk is gesteld alsnog een extra griffierecht zou moeten betalen.

¹² M.M.G. Faure en C.A.R. Moerland, Griffierechten, WODC 2006, 242.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering hun mening deelt dat het feit dat voor incidenteel hoger beroep in het bestuursrecht geen griffierecht verschuldigd is, oneigenlijk gebruik van procesrecht in de hand werkt en geen recht doet aan een efficiënte en redelijke proceshouding van partijen.

Bij de introductie van de mogelijkheid van incidenteel hoger beroep in niet-belastingzaken is de keuze gemaakt om vooralsnog geen griffierecht verplicht te stellen, met name gelet op de nog beperkte ervaring die met incidenteel hoger beroep is opgedaan en op de uitvoeringstechnische consequenties, zoals de vertraging van de behandeling van zaken in hoger beroep en het risico dat een verweerschrift in eerste instantie niet wordt herkend als incidenteel beroep, maar dat in de loop van het geding wel blijkt te zijn.¹³ De voorgestelde verhoging van de griffierechten is voor het kabinet geen reden om de gemaakte keuze reeds thans te heroverwegen. Aan de hand van de ervaringen met het incidenteel hoger beroep zal opnieuw worden bezien of het wenselijk is alsnog griffierecht te gaan heffen.

De leden van de SP-fractie willen weten welke onderbouwing, behalve dan het op orde brengen van de staatskas, ten grondslag ligt aan dit wetsvoorstel en waarom dit wetsvoorstel al per 1 januari 2014 in werking moet treden.

Het wetsvoorstel heeft ten doel de huidige kwaliteit en snelheid van de rechtspraak te kunnen handhaven. In de inleiding van deze nota ben ik daar uitgebreid op ingegaan, ik verwijs de aan het woord zijnde leden naar die passage.

Inmiddels is de beoogde invoeringsdatum verstreken. Naarmate het wetsvoorstel later in werking treedt, kan de inkomstenverhoging als gevolg van deze griffierechtwijziging pas later gerealiseerd worden.

De leden van de D66-fractie vragen wat de instroomprognoses zijn voor de komende jaren, gedifferentieerd naar rechtsgebied.

De prognoses staan vermeld op pagina 38 uit de begroting 2014 van mijn Ministerie (Kamerstukken II 2013/14, 33 750, nr. 2). Deze prognoses zijn verder gespecificeerd naar rechtsgebied op pagina 140 van deze begroting.

De aan het woord zijnde leden vragen om naast de percentages van de gemiddelde vraaguitval van 1% ook absolute aantallen te noemen.

De genoemde vraaguitval is gerelateerd aan het aantal zaken waarbij sprake is van een griffierechtheffing. Dat aantal bedraagt meer dan 800.000 in 2014. Het gaat derhalve om ruim 8.000 zaken.

De leden van de D66-fractie vragen welke financiële marges er zijn indien de voorgenomen bezuiniging in 2014 en opvolgende jaren niet wordt gehaald door fluctuatie in bijvoorbeeld de instroom van zaken.

Jaarlijks worden instroomprognoses herijkt. Mede op basis hiervan wordt de begroting opgesteld. Indien mogelijk en nodig worden budgetten herschikt of worden beleidsmaatregelen voorgesteld om binnen de financiële kaders te blijven.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen met betrekking tot de verwachte opbrengsten hoe deze gelijkmatig stijgen terwijl er een afvlakking van de groei is van het aantal rechtszaken.

De opbrengst is geheel in lijn met de geprognosticeerde zaaksantallen zoals vermeld in de begroting van Veiligheid en Justitie op pagina 38 en verder gespecificeerd naar rechtsgebied op pagina 140 (Kamerstukken II 2013/14, 33 750, nr. 2).

¹³ Kamerstukken II 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 65.

Zij vragen bovendien hoe de verwachte opbrengst zich verhoudt tot de geraamde opbrengst in het regeerakkoord.
In het regeerakkoord is deze maatregel niet opgenomen.

5. Adviezen

De leden van de SP-fractie vragen wat de verhoging van de griffierechten voor het midden- en kleinbedrijf en voor zelfstandigen zonder personeel betekent? Zij vragen of het realistisch is dat van hen wordt verwacht dat ze evenveel betalen als grote bedrijven. Zij vragen of de 96% die wordt genoemd in de memorie van toelichting het midden- en kleinbedrijf is en of dit betekent dat veel van deze kleine bedrijven de toegang tot het recht verder wordt belemmerd. Welke gevolgen heeft dit voor de problemen tijdens de crisis, zo vragen zij.

Zelfstandigen zonder personeel oefenen hun bedrijf doorgaans niet uit als rechtspersoon maar als natuurlijke persoon. Dat betekent dat zij dan ook als natuurlijke persoon griffierechten betalen. De in de memorie van toelichting genoemde 96% is inderdaad 96% van de rechtspersonen in het midden- en kleinbedrijf, volgens de maatstaven van de regels van het jaarrekeningenrecht in boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (artikelen 2:396–397 BW). Deze MKB-bedrijven betalen het griffierecht voor de categorie rechtspersonen. De toegang tot het recht voor deze bedrijven wordt niet belemmerd. Vrijwel de hele eerste aanleg is zowel voor natuurlijke personen als voor rechtspersonen in civiele zaken ontzien. Het griffierecht voor rechtspersonen in eerste aanleg in civiele zaken wordt verhoogd met 2%. In zaken met een financieel belang tussen de € 500 en € 12.000 blijft het griffierecht ongewijzigd. Deze categorie omvat meer dan de helft van alle kantonzaken. Ik voorzie dan ook geen gevolgen van dit wetsvoorstel voor de problemen tijdens de crisis.

Voor genoemde leden willen graag een reactie op de opmerking van de Raad voor de rechtspraak dat het griffierecht bij zaken van boven de 1 miljoen euro hoger is dan de kosten van de zaaksbehandeling zelf. Hoe zit dit bij de andere zaken? Voor welk deel van deze kosten draaien rechtzoekenden op en voor welk deel van die kosten draait de overheid op?

Er is geen directe koppeling tussen de griffierechtstarieven en de kosten van rechtszaken. Dat is bij de huidige tarieven niet het geval en daar brengt dit wetsvoorstel geen verandering in. Het is dus zeer goed mogelijk dat er zaken zijn waarbij het tarief hoger is dan de kosten van de zaak. In z'n algemeenheid kan worden gesteld dat de kosten van de rechtspraak veel hoger zijn dan de opbrengst aan griffierechten. (Ik verwijs naar mijn antwoord hieronder op de vraag van de leden van de CDA-fractie over de dekkingsgraad van de kosten van de rechtspraak).

De leden van de SP-fractie verwijzen naar het door de Raad voor de rechtspraak naar voren gebrachte risico van ongeoorloofde sluiproutes in civiele zaken, zoals het misbruik van een verklaring voor recht. Tijdens een werkbezoek van deze leden aan een rechtbank werd verteld dat het in familiezaken steeds vaker voorkomt dat een ouder het kind een brief laat schrijven in zaken met betrekking tot het ouderlijk gezag dan wel omgangsregeling om te voorkomen dat de ouder griffierecht zou moeten betalen. Deze leden vragen te reageren op dit voorbeeld en toe te lichten hoe deze sluiproutes kunnen worden voorkomen.

Sluiproutes zijn mogelijk in alle systemen waarin sprake is van enige mate van differentiatie. Het is mogelijk dat een eiser probeert onder het laagste tarief te vallen door in een zaak met een hoog financieel belang een verklaring voor recht te vragen om zeker te zijn van zijn zaak alvorens een financiële vordering in te stellen. Dat betekent wel dat tweemaal griffierecht betaald moet worden. Wordt in eenzelfde zaak de eis vermeerderd,

dan leidt dat tot hogere griffierechten indien de zaak door die vermeerdering in een hogere griffierechtencategorie valt. Het is op basis van de wet (artikelen 1:251a lid 4 en 377g BW) mogelijk dat een minderjarige van twaalf jaar of ouder aan de rechter te kennen geeft prijs te stellen op een regeling van het ouderlijk gezag of de omgang. Deze procedure gebruiken om te voorkomen dat ouders griffierechten moeten betalen is moeilijk te voorkomen, zonder de consequentie dat deze procedure ook voor kinderen minder eenvoudig toegankelijk wordt en er griffierechten voor te vragen van het kind, wat geen realistische optie is. Het is onwenselijk om deze mogelijkheid af te schaffen, omdat het daarmee voor minderjarigen van twaalf jaar of ouder moeilijk wordt gemaakt hun visie kenbaar te maken aan de rechter.

Naar aanleiding van een opmerking van de Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht vragen de leden van de SP-fractie een onderbouwing van de stelling van de regering dat een percentage van de zaken die nu aan de rechter worden voorgelegd daar niet hoort. Kan de regering aangeven waar dit vandaan komt en hoe zij weet welke zaken onterecht voorgelegd zijn en welke niet?

De stelling van het kabinet is niet dat bepaalde zaken niet voor de rechter thuishoren, maar dat iedereen een eigen afweging moet maken of hij een zaak aan de rechter zal voorleggen. Het is immers niet aan het kabinet om te beoordelen of een burger of onderneming een zaak heeft en om te beoordelen in welke zaken de rechtzoekende een andere route had moeten of kunnen bewandelen dan de gang naar de rechter. Dat is een individuele afweging van iedere rechtzoekende. De hoogte van het griffierecht is een van de zaken die bij die afweging zal worden betrokken.

Deze leden vragen een reactie op de stelling van deze Adviescommissie dat het profijtbeginsel als nieuw grondbeginsel van de rechtsstaat wordt ingevoerd.

Het kabinet is het niet eens met de stelling dat het profijtbeginsel als zodanig als nieuw grondbeginsel van de rechtsstaat wordt ingevoerd. Het profijtbeginsel kent vele verschijningsvormen. Het beperkt profijtbeginsel wordt in diverse sectoren toegepast. De kosten die gemoeid zijn met het in stand houden van de rechtspraak worden grotendeels betaald uit de algemene middelen. Voor een deel van de kosten wordt van degenen die gebruik maken van de rechtspraak een bijdrage gevraagd. Dat is te zien als toepassing van het beperkt profijtbeginsel. Van oudsher worden griffierechten geheven en wordt voor een groot deel van de kosten van de rechtspraak geput uit de algemene middelen betaald; daarin brengt dit wetsvoorstel geen verandering.

De leden van de SP-fractie constateren voorts dat de Afdeling advisering van de Raad van State zowel in het advies over de bezuinigingen op de gefinancierde rechtsbijstand als in het advies over het onderhavige wetsvoorstel waarschuwt voor de onmiskenbare gevolgen voor de toegang tot de rechter door de cumulatie van maatregelen. Deze leden vragen hierop een reactie.

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar mijn antwoord op een vraag van deze leden over de samenhang tussen dit wetsvoorstel en de voorstellen voor gefinancierde rechtsbijstand in paragraaf 3.

De leden van de SP-fractie vragen voorts hoe vaak het nu al voorkomt dat een verweerschrift niet in behandeling wordt genomen omdat de griffierechten niet van tevoren (kunnen) worden betaald?

De vraag houdt verband met de werking van het stelsel van «inning aan de poort». In het kader van de evaluatie van de Wgbz, die dit jaar wordt uitgevoerd, wordt de werking van de inning aan de poort nader onderzocht en zal hierover ook nadere informatie beschikbaar komen.

De leden van de SP-fractie vragen uitgebreider te reageren op de kritiek van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak op de hardheidsclausule in artikel 237, vijfde lid, Rv.

De NVvR stelt in haar kritiek dat die hardheidsclausule weinig soelaas biedt in de gevallen waarin op de proceshouding van de in het gelijk gestelde partij niets valt aan te merken en het bijvoorbeeld zogenaamde «erkeneniszaken» betreft. De hardheidsclausule is opgenomen als uitzondering op het uitgangspunt in het procesrecht dat de partij die in het gelijk is gesteld de proceskosten vergoed krijgt. Als de rechter ruimere bevoegdheid krijgt om een in het ongelijk gestelde procespartij niet te veroordelen tot betaling van de volledige griffierechten van de wederpartij, wanneer deze laatste een hoger griffierecht heeft betaald, blijft de in het gelijk gestelde partij met een restant aan griffierechten zitten die hij wel vergoed zou hebben gekregen als zijn wederpartij hetzelfde of een hoger griffierecht zou hebben moeten betalen. Alle partijen die in het gelijk gesteld worden, dienen ten aanzien van de vergoeding van proceskosten gelijk behandeld te worden, ongeacht wat de financiële positie van hun wederpartij is. Dat is een belangrijk uitgangspunt in ons procesrecht. Daarom is alleen voorzien in een hardheidsclausule in die gevallen waarin de in het gelijk gestelde partij het aan zichzelf te wijten heeft – namelijk aan zijn proceshouding – dat hij niet zijn volledige proceskosten vergoed krijgt.

De leden van de SP-fractie vragen om een uitgebreide reactie op de conclusie van de advocaat-generaal bij de Hoge Raad in zaak 12/03888.¹⁴ Deze conclusie heeft betrekking op een griffierecht van € 112 in een fiscaal geschil, dat ten dele valt onder de reikwijdte van artikel 6, eerste lid, EVRM (recht op toegang tot een rechter), namelijk wat betreft de aan betrokkene opgelegde boete. Het geschil valt buiten de reikwijdte van het recht op toegang tot een rechter zoals geregeld in artikel 47 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (EU-Handvest). In hoger beroep heeft het gerechtshof geoordeeld dat van betrokkene gezien zijn financiële situatie niet kan worden gevergd dat hij het volgens de wet verschuldigde griffierecht volledig betaalt. Deels op grond van artikel 6, eerste lid, EVRM en deels op grond van het algemene rechtsbeginsel dat iedereen recht heeft op toegang tot een onafhankelijke rechter heeft het gerechtshof het door betrokkene verschuldigde griffierecht verlaagd tot € 20. In cassatie heeft de Staatssecretaris van Financiën aangevoerd dat het gerechtshof ten onrechte slechts betekenis toekent aan de draagkracht van betrokkene en niet tevens aan de absolute hoogte van het griffierecht en aan het in geschil zijnde zaaksbelang. Naar het oordeel van de Staatssecretaris vormt een bedrag van € 112, mede gezien het zaaksbelang (meer dan € 100.000), geen wezenlijke belemmering van de toegang tot de rechter. Aangezien de advocaat-generaal in zijn conclusie wat betreft het financiële onvermogen van betrokkene geen nieuwe gezichtspunten opwerpt en zich aansluit bij het oordeel van het gerechtshof (zie de punten 5.20 en 5.30 van de conclusie), verwijs ik voor dat aspect van deze zaak naar het door de Staatssecretaris in cassatie aangevoerde standpunt. Ik merk volledigheidshalve nog op dat hij in deze zaak geen aanleiding heeft gezien gebruik te maken van de hem in artikel 29d, derde lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen toegekende bevoegdheid om te reageren op de conclusie van de advocaat-generaal. De conclusie gaat uitgebreid in op de algemenere vraag of de (fiscale) bestuursrechter bevoegd is om het griffierecht zo nodig te matigen wegens financieel onvermogen van de indiener van het beroepschrift, ook voor zover artikel 6 EVRM en artikel 47 EU-Handvest niet van toepassing zijn op het geschil. Zoals in de conclusie wordt opgemerkt, past de door

¹⁴ Conclusie advocaat-generaal IJzerman, zaaknummer 12/03888, publicatiedatum 2 september 2013.

het gerechtshof geboden oplossing van vermindering van griffierecht in de wetsgeschiedenis van de regeling van het griffierecht. In de wetsgeschiedenis is specifiek in verband met zaken waarop artikel 6 EVRM van toepassing is, opgemerkt dat indien de rechter van oordeel is dat toepassing van de regeling in een concrete zaak het recht op toegang tot de rechter belemmert, hij kan bepalen dat van de indiener van het beroep een zodanig recht wordt geheven dat de rechtsgang in die zaak is verzekerd.¹⁵ De wettekst biedt daarvoor ruimte, met de zinsnede «tenzij redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de indiener in verzuim is geweest» (artikel 8:41, zesde lid, van de Awb).¹⁶

Voorts vragen de leden van de SP-fractie waarom een algemene hardheidsclausule de rechtspraak meer zal belasten en waarom dit belang gaat boven het belang van de rechtzoekende of gedaagde die het risico loopt het griffierecht niet meer te kunnen betalen.

Elk beroep op een hardheidsclausule zal door de rechter op zijn merites moeten worden beoordeeld. Die beoordeling vergt tijd en capaciteit van de rechtspraak. Sinds de inwerkingtreding van de Reparatiewet griffierecht burgerlijke zaken zijn er aanvullende hardheidsclausules opgenomen in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. In het nader rapport heeft het kabinet niet betoogd dat een belang om de rechtspraak niet meer te belasten zou gaan boven het belang van de rechtzoekende of gedaagde. Het kabinet heeft de afweging gemaakt dat gelet op de reeds bestaande algemene hardheidsclausules en de voorgestelde verhoging een extra algemene hardheidsclausule niet noodzakelijk is.

De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre het te verwachten is dat de rechter met de nieuwe tarieven vaker over de aanvaardbaarheid van het griffierecht in het concrete geval zal moeten oordelen en welke extra werklast dit voor de rechtspraak zal kunnen opleveren.

Voor individuele gevallen waarin een partij van mening is dat toepassing van de sanctie op het niet tijdig betalen van griffierecht zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard, zijn de hardheidsclausules in het leven geroepen. Of daarop na de onderhavige verhoging vaker een beroep zal worden gedaan, is de vraag. Een inschatting van het aantal zaken waarin een beroep gedaan zal worden op een hardheidsclausule voor het betalen van griffierecht is niet te maken en evenmin wat daarvan de extra werklast voor de rechtspraak zal zijn.

De aan het woord zijnde leden vragen wat de huidige dekkingsgraad is van de kosten van de rechtspraak en wat die na invoering van de verhoging van de griffierechten zal zijn.

Op basis van de geprognosticeerde instroom bedragen de griffierechttopbrengsten ten opzichte van de totale kosten van de rechtspraak 26% in 2014 en dit percentage loopt op naar 32% in 2018. De stijging van dit percentage heeft te maken met enerzijds de productmix aan zaken en anderzijds met de algemene efficiëncytaakstelling op de uitgaven van de rechtspraak. Deze stijging staat los van de hoogte van de griffierechtstarieven.

Na de invoering van het voorliggende wetsvoorstel zal de dekkingsgraad met 3 á 4 procentpunt stijgen: van 26% naar 29% in 2014 en van 32% naar 36% in 2018.

De leden van de CDA-fractie vragen wanneer de resultaten van het evaluatieonderzoek naar de Wgbz beschikbaar komen. Indien het

¹⁵ Kamerstukken II 1997/98, 25 175, nr. 5, blz. 20–21, en Kamerstukken I 1997/98, 25 175, nr. 323b, blz. 4.

¹⁶ Vgl. ABRvS 6 maart 2013, nr. 201110325/1/V/2, ECLI:NL:RVS:2013:BZ4443, JB 2013/78, JV 2013/154.

evaluatieonderzoek daartoe aanleiding zou geven, wordt er dan alsnog overwogen te komen tot een wettelijke vrijstellings- of kortingsregeling voor griffierechten, zoals dit in enkele adviezen wordt bepleit, zo vragen zij.

De evaluatie zal in 2014 worden uitgevoerd. Het is nu nog niet te voorzien welke maatregelen naar aanleiding van de uitkomsten van die evaluatie eventueel zullen worden genomen.

Deze leden vragen of kan worden aangegeven hoe vaak de rechter op grond van de bestaande regelgeving inzake hardheidsclausules een specifieke maatregel oplegt.

De toepassing van de hardheidsclausules zal worden betrokken bij de evaluatie van de Wet griffierechten burgerlijke zaken (Wgbz). De evaluatie van de Wgbz zal dit jaar worden uitgevoerd. Ik zal uw kamer berichten over de uitkomsten van deze evaluatie.

De leden van de D66-fractie constateren dat de Raad voor de rechtspraak in haar advies wijst op een verandering in de zogenaamde assortimentsmix van rechtszaken indien vooral lichtere zaken uitvallen, bijvoorbeeld doordat het ageren tegen een parkeerboete van € 50 niet opweegt tegen griffierechten van € 77. Deze leden vragen hoe de regering deze verhouding beschouwt en in hoeverre een verandering van de assortimentsmix van rechtszaken kan leiden tot een hogere prijs in 2014? De hoogte van het griffierecht is deels afhankelijk van het financieel belang. Het heeft mijn voorkeur het systeem eenvoudig te houden, zowel voor de uitvoering als voor de rechtzoekende. Om die reden is er sprake van enkele staffels. Binnen een staffel is er sprake van één griffierecht-tarief. Zo maakt het bij de kantonrechter niet uit of er wordt geprocedeerd over een financieel belang van € 1 of € 499. Hierdoor kan het voorkomen dat het griffierecht hoger is dan het financieel belang. Dat is thans ook zo. Voor het bestuursrecht – waarbinnen de casus van de parkeerboete valt – geldt dit ook, aangezien de tarieven voor het bestuursrecht niet zijn gekoppeld aan het financieel belang.

Volgens de Raad voor de rechtspraak vallen vooral lichtere zaken – qua werklast voor de rechtspraak – uit. Deze veronderstelling onderschrijf ik niet op voorhand. De financiële afweging van een rechtzoekende om al dan niet naar de rechter te gaan hoeft niet synchroon te lopen met de werklast bij de rechtspraak.

Indien mocht blijken dat met name lichtere zaken uitvallen, dan zal de gemiddelde prijs voor de rechtspraak stijgen. Conform het bekostigings-systeem wordt een dergelijk effect gecorrigeerd bij de eerstvolgende prijsonderhandelingen. Ik ga er vooralsnog van uit dat dit effect zich niet of nauwelijks zal voordoen.

De leden van de D66-fractie vragen op welke wijze het belang van rechtseenheid en rechtsontwikkeling dat door hoger beroep en cassatie wordt gediend expliciet kan worden gewaarborgd ondanks de voorgenomen hogere griffierechten.

Naar de mening van het kabinet zal de griffierechtverhoging in hoger beroep niet leiden tot een ontoelaatbare beperking van de toegang tot de rechter. Er zullen nog steeds voldoende zaken zijn die het belang van rechtseenheid en rechtsontwikkeling kunnen dienen. Ik verwijs verder naar de inleiding van deze nota.

De leden van de D66-fractie vragen toe te lichten op grond van welke inhoudelijke overweging de regering het redelijk acht de relatief hogere kosten van hoger beroep en cassatie aan partijen door te berekenen, meer dan op dit moment al het geval is.

Het gaat er in dit wetsvoorstel niet zozeer om de relatief hogere kosten van hoger beroepen cassatie door te berekenen aan partijen, maar om de

noodzakelijke verhoging van de griffierechten op een zo eerlijk mogelijke wijze te verdelen over bepaalde categorieën zaken en partijen. Nu hoger beroep een tweede, volledige behandeling van de zaak door drie rechters biedt, terwijl de kwaliteit van de rechtspraak zodanig is dat ook in eerste aanleg een kwalitatief hoogstaand vonnis is verkregen, kan daarvoor een hoger griffierecht gevraagd worden. Ik verwijs verder naar de inleiding van deze nota.

De leden van de D66-fractie vragen welke concrete alternatieven er zijn voor rechtzoekenden indien de noodzaak tot het instellen van hoger beroep voor sommigen van hen financieel onmogelijk wordt. Voor die concrete situaties waarin rechtzoekenden van mening zijn dat hoger beroep nodig is, en er geen alternatieven voorhanden zijn om het geschil op te lossen en het instellen van hoger beroep vanwege financiële redenen onmogelijk wordt, kan hij een beroep doen op de bevoegdheid van de rechter om geen gevolgen te verbinden aan het niet tijdig betalen van het (volledige) griffierecht.

De leden van de D66-fractie vragen hoe een financiële prikkel bepalend kan worden geacht voor de inhoudelijke afweging van noodzaak en kansen in hoger beroep.

Ik acht een financiële prikkel niet bepalend voor een inhoudelijke afweging om al dan niet hoger beroep in te stellen. Het is een van de aspecten van de afweging die de rechtzoekende maakt na ontvangst van de uitspraak in eerste aanleg. Bij die belangenafweging is de allereerste vraag óf hij een appellabele zaak heeft. Daarnaast zullen de slagingskans, de tijd en moeite, de kosten van de advocaat en de griffierechten in hoger beroep een rol spelen.

De aan het woord zijnde leden vragen in hoeverre met de huidige verwijzing naar artikel 237, vijfde lid, Rv ook in het kader van een aanzienlijke verhoging van griffierechten voor rechtspersonen met een belang van meer dan 1 miljoen euro, afdoende is gewaarborgd dat kosten niet onevenredig neerslaan bij burgers die een procedure tegen een rechtspersoon verliezen.

Wanneer tegen een natuurlijke persoon een vordering is ingesteld die meer dan € 1 miljoen bedraagt en hij wordt veroordeeld tot volledige betaling van die vordering, dan zal hij daarnaast veroordeeld kunnen worden tot betaling van het griffierecht van de eiser, tenzij dit, gelet op de proceshouding van de eiser, zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard. In dit laatste geval zal een beroep op een hardheidsclausule gehonoreerd worden. Wordt een deel van de vordering toegewezen, dan zal de rechter naar verwachting redenen zien om de proceskostenveroordeling te matigen en de eiser een deel van zijn griffierecht zelf te laten dragen.

De leden van de D66-fractie vragen op welke wijze het wetsvoorstel aansluit bij rechtspraak van het Europees hof inzake griffierechten en draagkracht rechtzoekenden.

Het recht op toegang tot de rechter zoals verankerd in artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) is niet absoluut.¹⁷ Daarop aangebrachte beperkingen moeten een legitiem doel dienen en de daarbij gebruikte middelen moeten in een redelijke verhouding staan tot dat doel, terwijl zij de toegang tot de rechter niet in de praktijk illusoir mogen maken.¹⁸ Het zorgen voor een goed functionerend systeem van rechtsbedeling kan een

¹⁷ EHRM 28 mei 1985, 8225/78 (*Ashingdane/Verenigd Koninkrijk*).

¹⁸ EHRM 19 juni 2001, 2824/95, EHRC 2001/54 (*Kreuz/Polen*), EHRM 31 juli 2007, 38736/04 (*Mretebi/Georgië*), EHRM 25 september 2007, 20656/03 (*Loncke/België*).

legitiem doel zijn, maar de als gevolg daarvan aangebrachte beperking op de toegang tot de rechter dient proportioneel te zijn en er niet toe te leiden dat die toegang illusoir is. Of aan deze voorwaarden is voldaan, staat uiteindelijk ter beoordeling van de (nationale en internationale) rechter. Uit de jurisprudentie is af te leiden dat bij die beoordeling 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 is gehouden met de draagkracht van de rechtzoekende.¹⁹

Het EHRM wijst niet af dat de hoogte van de griffierechten afhankelijk wordt gesteld van de hoogte van de vordering.²⁰ Een dergelijk stelsel kan dienen als maatregel om onredelijke vorderingen te ontmoedigen.²¹ Een griffierecht voor een natuurlijk persoon ter hoogte van een gemiddeld jaarsalaris is echter in strijd met artikel 6 EVRM.²² Een dergelijk extreem tarief is in dit wetsvoorstel niet aan de orde.

De toegang tot de rechter blijft met dit wetsvoorstel gewaarborgd. De voorgestelde verhoging is voor de meeste soorten zaken gering, kwetsbare categorieën rechtzoekenden worden ontzien, en in een individueel geval, als de heffing het voor de indiener van het beroep onmogelijk of uiterst moeilijk maakt om gebruik te maken van zijn recht op toegang tot de rechter, kan de rechter de gevolgen van het niet tijdig betalen van griffierechten achterwege laten.²³

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of is overwogen de evaluatie van de Wgbz af te wachten, waardoor bekend zou zijn in hoeverre het huidige griffierechtenstelsel voldoet en welke neveneffecten de eerdere verhoging van tarieven heeft. Deze leden vragen waarom niet gewacht is op deze evaluatie.

Het evaluatieonderzoek naar de Wgbz wordt in 2014 uitgevoerd. Het is niet mogelijk de uitkomsten daarvan af te wachten, aangezien de financiële noodzaak van dit wetsvoorstel zeer urgent is en niet pas in 2015 opgelost kan worden.

Deze leden vragen daarnaast op welke manier geëvalueerd wordt of de hardheidsclausule in het onlangs ingevoerde artikel 237, vijfde lid, Rv voldoende werking heeft.

De evaluatie heeft weliswaar betrekking op de Wgbz die eind 2010 in werking is getreden, maar in de evaluatie zullen belangrijke wijzigingen, zoals de onlangs ingevoerde hardheidsclausules, zoveel mogelijk worden meegenomen.

II. Artikelsgewijs

Artikel II – Onderdelen A-E

De leden van de SP-fractie vragen wat de reden is van de verhoging van de griffierechten voor de wettelijke voorgeschreven handelingen in de onderdelen A-E, behalve het op orde brengen van de staatskas.

¹⁹ EHRM 26 oktober 2010, 46040/07, EHRC 2011/7 (*Marina/Letland*).

²⁰ EHRM 19 juni 2001, 2824/95, EHRC 2001/54 (*Kreuz/Polen*).

²¹ EHRM 26 oktober 2010, 46040/07, EHRC 2011/7 (*Marina/Letland*).

²² EHRM 19 juni 2001, 2824/95, EHRC 2001/54 (*Kreuz/Polen*).

²³ Zie voor het burgerlijk recht de artikelen 127a, derde lid, 128, zesde lid, 219a, derde lid, 282a, vierde lid, 409a, derde lid, en 486, derde lid, Rv. Zie voor het bestuursrecht ABRvS 6 maart 2013, nr. 201110325/1/V2, ECLI:NL:RVS:2013:BZ4443, JB 2013/78, JV 2013/154.

Het gaat het in dit wetsvoorstel om een zo eerlijk mogelijke verdeling van de noodzakelijke verhoging van de griffierechten over diverse categorieën zaken en partijen. Er is geen reden om de door de aan het woord zijnde leden bedoelde griffierechten van die verhoging uit te zonderen. Ik verwijs verder naar de inleiding van deze nota.

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