

Vergaderjaar 2011–2012

33 071

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

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 15 september 2011 en het nader rapport d.d. 28 oktober 2011, aangeboden aan de Koningin door de minister van Veiligheid en Justitie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 19 juli 2011, no. 11.001794, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en de Wet griffierechten burgerlijke zaken in verband met de invoering van kostendekkende griffierechten, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot een zodanige verhoging van griffierechten dat de rechtspraak in civiele zaken en bestuurszaken niet meer grotendeels uit de algemene middelen wordt bekostigd. Hiermee wordt beoogd de kosten van de rechtspraak meer voor rekening te laten komen van de burgers die hiervan gebruik maken. Dit wordt wenselijk geacht, zowel vanuit de gedachte van de eigen verantwoordelijkheid van de rechtzoekende als vanwege het streven om de overheidsfinanciën op orde te brengen.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen met betrekking tot onder meer de functie van de rechtspraak en het daarmee samenhangende belang van de toegang tot de rechter, de financiële gevolgen, de bestuurlijke sancties en de uitvoeringsaspecten. Zij is van oordeel dat in verband met deze opmerkingen over het voorstel in deze vorm niet positief kan worden geadviseerd.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 19 juli 2011, nr. 11.001794, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 15 september 2011, nr. W03.11.297/II, bied ik U hierbij aan.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State moge ik het volgende opmerken.

1. Functie van rechtspraak; toegang tot de rechter

a. Functie en positie van rechtspraak in de samenleving

In de memorie van toelichting erkent de regering dat de rechtspraak een van de constitutionele waarden van de democratie is en bijdraagt aan de instandhouding van de rechtsstaat en het vertrouwen van de burger in het recht. De toegang tot het recht wordt van groot maatschappelijk en economisch belang geacht, mede om eigen richting te voorkomen en het vertrouwen van burgers in de overheid te vergroten. Deze passage is opgenomen naar aanleiding van opmerkingen van verschillende instanties die over het voornemen tot verhoging van de griffiegelden zijn geconsulteerd. Anders dan in die adviezen heeft deze beschouwing over het constitutionele belang en de functie van rechtspraak echter niet geleid tot een herbezinning op de invoering van het voorstel, maar wordt deze beschouwing hiervoor juist als ondersteunend argument gebruikt. Genoemde invoering heeft een zeer substantiële verhoging van de bestaande griffierechten en de introductie van nieuwe griffierechten tot gevolg. De regering stelt de vermindering van de overheidsfinanciering van de rechtspraak nodig is en dat zonder de voorgestelde verhoging van de griffierechten deze verminderde overheidsfinanciering zal leiden tot een afname van de kwaliteit hiervan, of tot een toename van de doorlooptijden en werkvoorraden.

De Afdeling wijst erop dat de opgenomen passage over het belang en de functie van de rechtspraak niet in samenhang is gebracht met de andere passages in het algemeen deel van de toelichting. De toelichting begint met erop te wijzen dat sommige Nederlanders meer gebruik maken van rechtspraak dan anderen en dat het daarom gerechtvaardigd is dat gebruikers van de rechtspraak meer dan thans het geval is hiervoor betalen.

Hiermee miskent de regering dat rechtspraak niet een dienst is die zonder meer gelijk te stellen is aan andere door de overheid aangeboden diensten. Het gaat om een in de Grondwet verankerde waarde en functie. Zij draagt bij aan het goed functioneren van de twee andere machten in de staat, de wetgevende en uitvoerende macht, en aan het behoud van een goed evenwicht tussen deze twee andere machten. Rechtspraak is daarmee een overheidstaak waarbij de rechter met wetgever en bestuur deel uitmaakt van één grondwettelijk bestel en deel heeft aan de taken van dat bestel. De rechtspraak is van wezenlijk belang om binnen de staat de door het recht gereguleerde samenleving in evenwicht te houden en ordelijk te doen verlopen. De rechtspraak beschermt de burger tegen onrechtmatig handelen van de overheid.¹ Het ultieme doel van rechtspraak is het voorkomen van een samenleving die ontaardt in een strijd van allen tegen allen.² Het verbod op eigenrichting houdt in dat particulieren een beroep op de rechter moeten doen om hun recht te halen. Dit maakt dat rechtspraak niet een dienst is die alleen de rechtszekerheid en rechtsbescherming van bepaalde individuen, groepen en rechtspersonen dient, maar dat de hele samenleving er belang bij heeft dat rechtspraak, waar nodig, voor iedereen op elk moment toegankelijk is.

De functie van de rechtspraak als spreekbuis van het recht is toegenomen door het steeds complexer worden van de samenleving en het toenemende gebruik van open normen door de wetgever als reactie hierop. De terugtred van de wetgever in formele zin heeft ertoe geleid dat de materiële normen steeds meer door het bestuur op grondslag van deze

¹ Kamerstukken II 2010/11, 31 066, nr. 109.

² Van der Pot-Donner «Handboek van het Nederlandse staatsrecht», vijftiende druk 2006, blz. 805.

open normen worden vastgesteld. De controle op het regulerend handelen van het bestuur is daarmee verplaatst van de volksvertegenwoordiging naar de rechter.¹ Die rechter treedt echter alleen op als burgers of het bestuur daarom vragen. Door verhoging van de drempels in de toegang tot de rechter wordt ook de rechterlijke controle beperkt. Het terugtreden van de wetgever leidt er voorts, in het bijzonder in het civiele recht, toe dat deze in hoge mate het stellen van normen, of althans het nader invullen van normen, in feite aan de rechter overlaat. De daarmee gepaard gaande rechtsonzekerheid en afhankelijkheid van de rechter als normsteller kunnen er de oorzaak van zijn dat partijen een geschil niet onderling hebben kunnen oplossen. Een en ander relativeert de in de toelichting benadrukte eigen verantwoordelijkheid van partijen voor de oplossing van hun conflicten.

In en voor de rechtsgemeenschap vervult de rechter daarom een substantiële rechtshandhavende en rechtsvormende rol. In de rechtsgemeenschap, omdat de rechter zijn functie alleen kan vervullen binnen de context van aan hem voorgelegde geschillen en op basis van het recht. Voor de rechtsgemeenschap, omdat de rechter, waar deze jurisprudentie en rechtsvormend optreedt, over partijen heen ook de rechtsgemeenschap dient. Dit doet hij door vragen te beantwoorden die ook bij anderen dan partijen leven of in de toekomst kunnen rijzen en door daarover uitsluitel te bieden. Dit maakt dat anderen zich niet tot de rechter behoeven te wenden. Die rechtsuitleggende en rechtsvormende functie kan de rechter slechts vervullen, indien individuele burgers hun zaak aan hem voorleggen.

Bovenstaande aspecten worden miskend in de toelichting, waar het beeld wordt opgeroepen van een rechter die diensten vervult ten behoeve van partijen die er samen niet uitkomen en die daarom de kosten van de rechterlijke diensten, waar anderen geen gebruik van maken en geen baat bij zouden hebben, in substantiële mate moeten opbrengen.

b. Functie van griffierechten

Het heffen van griffierechten is in Nederland, maar ook elders, niet nieuw. De vorig jaar ingetrokken Wet tarieven in burgerlijke zaken dateert van 1843. In de loop van de vorige eeuw heeft de wetgever de noodzaak gevoeld om het heffen van griffierechten uit te breiden; inmiddels worden in vrijwel alle civiele en bestuurszaken griffierechten geheven, zij het uiteenlopend in hoogte.

Het heffen van griffierechten dient verschillende doelen. Enerzijds wordt de burger gestimuleerd zich af te vragen of het instellen van beroep voldoende dringend is en of het beroep een redelijke kans van slagen heeft. Beperking van het aantal lichtvaardig ingestelde beroepsprocedures kan de rechter ontlasten, hetgeen de kwaliteit van de rechtspraak ten goede komt. Enige drempelwerking is derhalve in ieders belang.

Anderzijds zijn ook budgettaire doeleinden een belangrijke overweging bij het heffen van griffierechten. Het rechterlijk apparaat is waardevol, maar kost ook geld, zodat het voor de hand ligt dat degenen die hier gebruik van willen maken, daarvoor een extra bijdrage leveren.

De Afdeling onderschrijft deze doelstellingen van de griffierechten, maar wijst erop dat daarbij wel het voorbehoud moet worden gemaakt dat het prijsmechanisme hier een principiële begrenzing kent, juist vanwege de rechtstatelijke eis dat elke burger zonder onevenredige drempel een beroep op een onafhankelijke rechter kan blijven doen.² De hoogte van de griffierechten heeft tot nu toe in het algemeen niet geleid tot onevenredig hoge financiële drempels.

¹ A.F.M. Brenninkmeijer, «Het primaat van de politiek bestaat niet meer», *Ars Aequi* 1992, blz. 680 e.v.

² Zie ook Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, 2002, blz. 177.

c. Toegang tot de rechter

Toegang tot de rechter vormt – tezamen met het primaat van de wet, de eerbiediging van grondrechten en de verdeling van staatsmacht over verschillende organen – één van de constitutionele waarden die grenzen stellen aan het optreden ten opzichte van burgers en bedrijven door de overheid en door mede-burgers en concurrenten.¹

Het recht op effectieve toegang tot de rechter is verankerd in artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)² en artikel 47 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (EU-Handvest). Weliswaar is door zowel het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) als het Hof van Justitie van de EU (HvJEU) het standpunt ingenomen dat het recht op toegang tot de rechter niet een absoluut recht betreft,³ daarop aangebrachte beperkingen moeten echter 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.⁴ Bezuinigingen vormen op zichzelf geen legitiem doel in de hier bedoelde zin.⁵ Het zorgen voor een goed functionerend systeem van rechtsbedeling kan wel een legitiem doel zijn, maar de als gevolg daarvan aangebrachte beperking op de toegang tot de rechter dient wel 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.

De toelichting stelt dat in alle procedures een griffierecht zal worden geheven dat de toegang tot het recht niet in zijn kern aantast. Het voorstel wordt vervolgens getoetst aan artikel 6, eerste lid, EVRM en artikel 47 EU-Handvest. Op de uitleg van artikel 47 EU-Handvest wordt vervolgens echter niet meer afzonderlijk ingegaan, terwijl deze bepaling een ruimere reikwijdte heeft. Artikel 47 EU-Handvest beperkt immers, in tegenstelling tot artikel 6 EVRM, de daarin opgenomen minimumeisen voor een eerlijk proces niet tot de procedures inzake de vaststelling van burgerlijke rechten en verplichtingen of strafrechtelijke vervolging.

Bij de uiteenzetting in de toelichting over artikel 6 EVRM wordt geen koppeling gelegd met de opgenomen passage over het algemeen belang van rechtspraak. De Afdeling wijst erop dat deze koppeling essentieel is voor de beantwoording zowel van de vraag of bij de beperking van de toegang tot de rechter via het heffen van griffierecht, als het daarbij om een substantieel bedrag gaat, nog wel sprake is van een legitiem doel als van de vraag of een belemmering van de toegang tot de rechter evenredig is aan dat doel.

Voorts wordt in verband met die evenredigheid in de toelichting een beschouwing gemist over de opeenstapeling van griffierechten. In opeenvolgende stadia van een procedure moet rekening gehouden worden met de mogelijkheid dat de afzonderlijke griffierechten op zichzelf geen onevenredige belemmering vormen voor de toegang tot de rechter, maar in combinatie wel.

Ter concretisering van het voorgaande wijst de Afdeling bij wijze van voorbeeld op de nog geen jaar geleden ingevoerde Wet griffierechten burgerlijke zaken (Wgbz). Ter zake van de toen voorgestelde verhoging van griffierechten merkte de regering op dat er in dat voorstel geen sprake was van een substantiële verhoging en dat de tarieven in een redelijke verhouding stonden tot het onderliggende zaaksbelang. Daarnaast werd voor personen met weinig financiële middelen de toegang tot de rechter

¹ Advies van de Raad van State van 14 april 2008 over de adviesaanvraag inzake opdrachtverlening aan de staatscommissie grondwet.

² EHRM, arrest van 21 februari 1975 (Golder tegen Verenigd Koninkrijk).

³ EHRM, arrest van 28 mei 1985 (Asingdane tegen Verenigd Koninkrijk), par. 57, resp. HvJEU, arrest van 22 december 2010, C-279/09 (DEB tegen Bondsrepubliek Duitsland), r.o. 60.

⁴ EHRM, arrest van 13 juli 1995 (Tolstoy Miloslavsky tegen Verenigd Koninkrijk), par. 59.

⁵ EHRM, arrest van 26 juli 2005 (Podbielski en PPU Polpure tegen Polen).

verzekerd door bij iedere gerechtelijke instantie een vast laag tarief voor onvermogenen van toepassing te verklaren. Tegen die achtergrond bleef de toegang tot de rechter in de ogen van de regering bij dat voorstel gewaarborgd.¹

De Afdeling merkt op dat ten opzichte van de bij die wet geïntroduceerde tarieven het voorliggende voorstel een forse verhoging van de griffierechten betekent. Voorts verwijst de Afdeling naar de vele, soms schrijnende, voorbeelden van hoge tot zeer hoge griffierechten die uit verschillende adviezen, waaronder die van de Raad voor de Rechtspraak blijken.² Dit roept de vraag op of met evenveel recht gesteld kan worden dat ook deze nieuwe, substantiële verhoging nog altijd geen inbreuk vormt op het recht op toegang tot de rechter. Daarbij gaat het niet uitsluitend om de door de regering tot uitgangspunt genomen vraag, of de toegang tot de rechter in haar essentie wordt aangetast doordat deze in feite illusoir wordt, maar ook om de vraag of de verhoging van de drempel van die toegang nog evenredig is aan het daarmee beoogde doel. Voorts merkt de Afdeling op dat in ieder geval in burgerlijke zaken nog niet duidelijk kan zijn wat de recente verhoging voor effecten heeft op de toegang tot de rechter en dat het wenselijk is om die eerst in kaart te brengen voordat overgegaan wordt tot substantiële verhogingen. De Afdeling tekent bij al het voorgaande aan dat het feit dat in het nieuwe systeem niet 40% maar 60% van de rechtzoekenden in aanmerking komt voor een vermindering van het griffierecht er niet aan af doet dat ook deze minder hoge griffierechten een substantiële verhoging ten opzichte van de huidige situatie betekenen.

d. Eigen verantwoordelijkheid van de rechtzoekende

De toelichting gaat mede uit van het uitgangspunt van de eigen verantwoordelijkheid van de rechtzoekende voor de kosten van de ingeroepen rechtspraak. De Afdeling plaatst hierbij twee kanttekeningen. De rechtzoekende kan geconfronteerd worden met handelen van overheid, bedrijven of burgers, dat hem noodzaakt om de gang naar de rechter te maken. De toelichting stelt dat een doelstelling van het voorstel is om burgers en ondernemingen te stimuleren om steeds de afweging te maken of de inzet van de rechter voor hun specifieke geschil de beste geschiloplossing is, of dat alternatieven in de vorm van mediation, arbitrage of bindend advies voor hun geval een betere geschiloplossing bieden.³ De Afdeling wijst erop dat voor de alternatieven die de toelichting noemt, steeds de medewerking van de andere partij in het geschil noodzakelijk is. Indien deze partij hieraan niet wil meewerken, heeft de rechtzoekende geen andere keuze dan zich te schikken in de situatie, dan wel deze voor te leggen aan de rechter. In zoverre is er dus lang niet altijd sprake van een vrije keuze om wel of niet via de rechter een oplossing voor een geschil te zoeken. Dat geldt zeker waar het bestuur in het geding is, omdat het bij bestuursbesluiten gaat om eenzijdig door het bestuur vastgestelde rechtsbetrekkingen, soms in complexe zaken waardoor de kans op fouten doen toeneemt.⁴

¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 758, nr. 3, blz. 4–6.

² Zie in dit verband ook de voorbeelden genoemd in het advies van de Adviescommissie burgerlijk procesrecht van 31 mei 2011, het advies van de Nederlandse orde van Advocaten van 31 mei 2011, het advies van de Vereniging Sociale Advocatuur Amsterdam van 31 mei 2011 en het advies van de Raad voor de Rechtspraak van 21 juni 2011.

³ Toelichting, Algemeen, par. 1 Inleiding, Een kostendekkend en toegankelijk stelsel.

⁴ Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een belastingaanslag die een burger van het bestuursorgaan opgelegd krijgt.

Verder wijst de Afdeling op die gevallen waar de wetgever de gang naar de rechter verplicht heeft gesteld. In deze gevallen valt moeilijk vol te houden dat de rechtzoekende de afweging kan maken om, mede gelet op de kosten van het griffierecht, niet de zaak aan het oordeel van de rechter voor te leggen. De enkele zin hierover in de toelichting dat ook in deze gevallen, meer dan de belastingbetaler, de burger dan wel het bedrijf als procespartij verantwoordelijk is voor het ontstaan van de situatie waarin de rechter moet worden gevraagd om zijn tussenkomst, is in zijn algemeenheid niet overtuigend. Indien de wetgever in bepaalde gevallen

rechterlijke tussenkomst noodzakelijk acht, kan diezelfde wetgever niet stellen dat het de eigen verantwoordelijkheid van de rechtzoekende is, wanneer die de tussenkomst van de rechter inroept.¹

e. Conclusies

Rechtspraak is een collectief goed met een bijzondere in de Grondwet verankerde functie en waarde ten dienste van de rechtsgemeenschap als geheel. Het is daarom gerechtvaardigd dat de rechtspraak overwegend door de gehele rechtsgemeenschap wordt bekostigd. De Afdeling wijst er in dit verband op dat er veel diensten van de overheid zijn die worden bekostigd uit de algemene middelen zonder dat degene die daarvan meer gebruik maakt dan een ander daarvoor extra wordt aangeslagen. Het uitgangspunt van een kostendekkend stelsel van griffierechten in het licht van de wenselijkheid dat de gebruikers van de rechtspraak meer verantwoordelijkheid dragen voor de kosten van deze procedures, doet ernstig afbreuk aan het karakter van rechtspraak als collectief goed, waarvan allen in Nederland rechtstreeks of indirect profiteren en in de kosten waarvan dan ook allen bijdragen. Dat degene die in een bepaald geval rechtstreeks van de rechtspraak «profiteert», daaraan in dat geval extra bijdraagt, is tot op zekere hoogte verdedigbaar, al is, zoals onder d. is aangegeven, van een eigen verantwoordelijkheid voor het inschakelen van de rechter lang niet altijd sprake. Voorop dient echter te staan dat met het publieke belang en de publieke functie van de rechtspraak is gegeven dat de gehele rechtsgemeenschap financieel bijdraagt aan de kosten van het in stand houden van een kwalitatief goed rechterlijk apparaat. Een financiële benadering van het gebruik van rechtspraak behoort niet voorop te staan.²

Bij dit alles komt dat de toegang tot de rechter weliswaar niet onbeperkt hoeft te zijn, maar dat beperkingen van dit recht een legitiem doel moeten hebben, daaraan proportioneel moeten zijn en niet mogen leiden tot een feitelijk illusoir recht op toegang. Het voorbeeld van de zeer recente verhoging van het griffierecht in burgerlijke zaken en de reeds eerder door adviesorganen naar voren gebracht voorbeelden maken duidelijk dat de vraag, of de nu aangekondigde substantiële verhogingen nog een toelaatbare inbreuk op de toegang tot de rechter vormen, klemmend is. Dat in de toelichting bij de rechtvaardiging van de verhoging van de griffiegelden geen verband wordt gelegd met de elders in de toelichting uiteengezette functie van rechtspraak in de samenleving impliceert een ernstig gebrek aan motivering. Daarmee is de motivering van het voorstel niet dragend.

Ten slotte merkt de Afdeling op dat afgezien is van opnemings van een hardheidsclausule in het voorstel. De toelichting gaat er daarbij aan voorbij dat deze inherent is aan het stelsel van het heffen van griffierecht, omdat de rechter, mede op grond van en aan de hand van jurisprudentie van het EHRM en het HvJEU, gehouden is om in iedere individuele zaak waarin dat expliciet of impliciet aan de orde is gesteld, te bepalen of het heffen van de voorgeschreven griffiegelden in het voorliggende geval leidt tot een ongeoorloofde beperking van het recht op toegang tot de rechter in het licht van artikel 6, eerste lid, EVRM en artikel 47 EU Handvest. Dit betekent dat de rechter in iedere zaak waarin dit aan de orde is, een eigen (proportionaliteits)afweging hierover zal moeten maken.³ De Afdeling wijst op het risico dat hiermee de voornaamste doelstelling van het voorstel – minder kosten – in een geheel ander licht komt te staan.

In het licht van het bovenstaande is de Afdeling van oordeel dat het voorstel tot invoering van een kostendekkend stelsel van griffierechten geen recht doet aan de functie van rechtspraak in de samenleving.

¹ Toelichting, Algemeen, paragraaf 1 Inleiding.

² Voorts worden er niet alleen procedures gevoerd waarbij de rechtzoekende een direct meetbaar belang heeft bij de uitkomst. Er zijn ook procedures die niet leiden tot een direct meetbaar voordeel voor degene die de procedure start. In de toelichting wordt niet ingegaan op dit soort procedures dat wordt ingesteld door «de bezorgde burger» en op de vraag welke effecten de voorgestelde verhoging van de griffiegelden heeft op de afweging van deze burgers om dergelijke besluiten aan te vechten.

³ HR 8-7-2011, LJN:BQ3883, 11/00894 en ABRvS 4 juli 2011, 201103855/1/V2.

Daarnaast overtuigt de motivering waarom de met de invoering van zo'n stelsel gepaard gaande substantiële verhoging van de griffiegelden niet zal leiden tot ongeoorloofde beperking van het recht op toegang tot de rechter, niet. De Afdeling adviseert daarom om het uitgangspunt van het voorstel om de kosten voor de rechtspraak als geheel voor rekening te laten komen van die burgers die hiervan gebruik maken en de uitwerking die dit uitgangspunt met zich brengt voor de voorgestelde hoogte van de griffierechten, te heroverwegen.

1. Functie van de rechtspraak; toegang tot de rechter

a. Functie en positie van rechtspraak in de samenleving

De Afdeling verdedigt in haar advies het belang van de rechtspraak binnen de trias politica en de belangrijke rol van de rechtspraak in de samenleving. Ik deel die visie volledig. Met de Afdeling erken ik de substantiële rechtshandhavende en rechtsvormende rol van de rechter. De Afdeling maakt hierover een aantal opmerkingen die ik graag onderschrijf. Het is zeker niet mijn bedoeling om het belang van de rechtspraak te miskennen. De paragrafen 2 en 3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting zijn naar aanleiding van het advies van de Afdeling aangevuld. Ik meen die visie nu overtuigend verwoord te hebben. Dat ik in tegenstelling tot de Afdeling meen dat desondanks van de rechtzoekende een hogere bijdrage in de kosten van de rechtspraak gevraagd kan worden, vloeit voort uit mijn overtuiging dat in deze tijd van bezuinigingen die iedereen treffen, van de burger een grotere bijdrage mag worden gevraagd. Ik meen dat de voorgestelde wijze van financiering recht doet aan de verantwoordelijkheid die de overheid heeft voor het bewaken van de kwaliteit en de toegankelijkheid van het rechtsbestel. Het wetsvoorstel doet meer recht aan het belang van de rechtspraak dan een omvangrijke bezuiniging op het overheidsbudget voor de rechtspraak. Ik acht het uitgangspunt van het wetsvoorstel dat de gebruiker meer betaalt gerechtvaardigd, omdat rechtzoekenden die gebruik maken van de rechtspraak dat niet doen om rechtszekerheid voor anderen te creëren, maar om hun individuele belang te dienen. Dat vervolgens het belang van de hele rechtsgemeenschap gediend kan zijn met die uitspraak, zoals de Afdeling benadrukt, doet hier niet aan af. Ik acht het dan ook verantwoord om van de rechtzoekende in een groot aantal zaken zelf een hogere bijdrage in de kosten van de rechtspraak te vragen. Overigens zal het ook na invoering van het wetsvoorstel zo zijn dat een substantieel deel van de kosten van de rechtspraak uit de algemene middelen wordt bekostigd. Daarmee breng ik tot uitdrukking dat een kwalitatief goede en tijdige rechtspraak in het belang is van de Nederlandse samenleving. In de toelichting is dit duidelijker naar voren gebracht. De opmerking van de Afdeling dat in de toelichting bij de rechtvaardiging van de verhoging van de griffiegelden geen verband wordt gelegd met de elders in de toelichting uiteengezette functie van de rechtspraak in de samenleving, waardoor de motivering van het voorstel niet dragend zou zijn, heeft tot een aanpassing van de toelichting geleid, waarin dat verband wel wordt aangebracht.

b. Functie van griffierechten

Ik ben verheugd dat de Afdeling de doelstellingen van het systeem van griffierechten onderschrijft en erkent dat enige drempelwerking in de toegang tot de rechtspraak in ieders belang is. In feite is het betalen voor de rechtspraak door degenen die er gebruik van maken al sinds de introductie van griffierechten in 1843 in Nederland het uitgangspunt. Naar mijn mening is een evenwichtig resultaat bereikt doordat is rekening gehouden met verschillende soorten zaken. Ten eerste doet de in het

wetsvoorstel voorgestelde verdeling van griffierechten zowel recht aan de aard (gematigd tarief familie- en bestuurszaken) als aan het financieel belang van de zaak (verhoogd tarief handelszaken). Ten tweede worden er bij een aantal zaakstypen helemaal geen griffierechten geheven (o.a. jeugdzaken) en ten derde is voor 60% van de bevolking een gereduceerd tarief opgenomen.

c. Toegang tot de rechter

Zoals de Afdeling aangeeft, vloeit uit de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens voort dat het recht op de toegang tot de rechter niet een absoluut recht is en dat beperkingen een legitiem doel moeten dienen. De noodzaak om de overheidsfinanciën op orde te brengen is voor dit kabinet echter een gegeven. In het regeerakkoord is opgenomen dat op de begrotingspost van circa € 0,9 miljard voor de rechtspraak een bedrag van € 240 miljoen moet worden bezuinigd. Ik kies er niet voor dat bedrag ten laste te brengen van de begroting van de Rechtspraak. De vershraling van de kwaliteit of een toename van werkvoorraden en doorlooptijden die daarvan het gevolg zouden zijn, vind ik niet verantwoord, juist met het oog op het belang van de rechtspraak voor de samenleving. Ik acht het van groot maatschappelijk en economisch belang, dat de toegang tot de onafhankelijke rechter voor rechtzoekenden is verzekerd, maar ik vind het evenzo van groot belang dat die rechtspraak kwalitatief hoogwaardig is en dat er binnen redelijke tijd wordt rechtgesproken. Juist door die keuze kan de rechtspraak zijn essentiële, in de Grondwet verankerde, functie ten dienste van de rechtsgemeenschap als geheel blijven vervullen.

Ik onderschrijf dat rechtzoekenden zonder onevenredige drempel een beroep op de onafhankelijke rechter moeten kunnen blijven doen. Ik meen dat het wetsvoorstel niet een dergelijke onevenredige drempel opwerpt. Er is namelijk een aantal maatregelen in het wetsvoorstel opgenomen, die voorkomen dat het wetsvoorstel een dergelijke drempel zou opwerpen. In de eerste plaats wordt de ombuiging op systeemniveau gerealiseerd en wordt er niet een directe verbinding gelegd tussen het griffierecht en de kostprijs. In zo'n model zouden bijvoorbeeld de griffierechten voor bestuurszaken in eerste aanleg voor appellant en verweerder samen circa € 1 750 gaan bedragen en in hoger beroep circa € 4 500. Door niet aan te knopen bij de daadwerkelijke kosten worden onaanvaardbaar hoge tarieven vermeden. In de tweede plaats is er voor familie zaken en bestuurszaken een algemeen, lager tarief opgenomen. Bovendien blijven diverse zaken vrijgesteld van griffierecht (o.a. asiel- en jeugdzaken en eigen aangifte van faillissement). Ten derde zijn de griffierechten in civiele zaken gekoppeld aan het financieel belang van de zaak. In de vierde plaats komen on- en minvermogenden, alsmede middeninkomens, in aanmerking voor een gedeeltelijke compensatie van de griffierechten. Dat leidt ertoe dat circa 60% van de bevolking voor een gereduceerd tarief in aanmerking komt. In het huidige stelsel is dat 40% van de bevolking en is er geen compensatieregeling voor griffierechten op het terrein van het bestuursrecht voor on- en minvermogenden en burgers met een middeninkomen. In een impactanalyse heb ik ex ante in beeld gebracht wat de verwachte gevolgen zijn van het wetsvoorstel op het aantal zaken dat aan de rechter wordt voorgelegd. Deze impactanalyse ondersteunt dat met het wetsvoorstel geen onevenredige drempel voor de toegang tot de rechter wordt opgeworpen. De impactanalyse wordt tegelijk met het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer gezonden.

Deze opmerkingen van de Afdeling hebben daarom niet geleid tot een aanpassing van het wetsvoorstel, op één belangrijke uitzondering na. Ik wil op één punt tegemoetkomen aan de zorgen van de Afdeling, die ook in de consultatie zijn gedeeld en die bovendien een punt betreffen dat ook in de impactanalyse naar voren is gekomen, namelijk het griffierecht voor

bestuursrechtelijke procedures. Het kunnen optreden tegen overheidsbesluiten en overheidshandelingen is essentieel voor het bewaren van evenwicht in de samenleving. Volgens de impactanalyse is de dreigende zaksuitval op dit rechtsgebied het grootste. Daarom heb ik twee – lagere – basistarieven ingevoerd in plaats van het eerder voorgestelde enkele basistarief van € 500. Een laag basistarief van € 250 zal geheven worden voor die bestuurszaken waarop – na de inwerkingtreding van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht – de Regeling verlaagd griffierecht van toepassing is. Dat zijn bijvoorbeeld geschillen op het gebied van sociale uitkeringen, studiefinanciering, huurtoeslag, een groot aantal belastingaanslagen, besluiten ingevolge de Indische pensioenregelingen, uitkeringen aan ambtenaren bij werkloosheid of ziekte en invaliditeitsuitkeringen aan ambtenaren en arbeidscontractanten. In deze categorie betalen onvermogens en minvermogens € 125 en middeninkomens € 188. Het tweede basistarief voor de overige bestuurszaken zal € 400 bedragen. Het tarief voor onvermogens blijft dan € 125, dat voor minvermogens gaat van € 250 naar € 200 en dat voor middeninkomens van € 375 naar € 300. Daarnaast is er voor een specifiek besluit een bijzonder tarief ingevoerd. Dit is het tarief van € 125 voor eenieder die beroep instelt tegen een besluit over de verklaring omtrent inkomen en vermogen, welke verklaring nodig is om voor een verlaagd griffierecht in aanmerking te komen.

Teneinde te komen tot een zo rechtvaardig mogelijke verdeling van de griffierechten en om aan het beoogde ombuigingsresultaat te voldoen zijn bovendien in het civiele recht twee staffels aan het financieel belang toegevoegd. Het gaat daarbij om zaken waarbij het financieel belang van de zaak dermate hoog is, namelijk boven € 5 miljoen en boven de € 50 miljoen, dat een substantiële verhoging van het griffierecht, namelijk een griffierecht van respectievelijk € 50 000 en € 100 000 (in hoger beroep respectievelijk € 125 000 en € 250 000), nog steeds in redelijke verhouding staat tot het belang van de zaak. Dit zijn zaken (in totaal per jaar ruim 200) waarbij doorgaans grote ondernemingen tegen elkaar procederen (bijvoorbeeld in omvangrijke octrooibreukzaken).

Voorts is, conform het advies, in de toelichting afzonderlijk ingegaan op artikel 47 EU-Handvest en is in de toelichting over artikel 6 EVRM en artikel 47 EU-Handvest een koppeling gelegd met de opgenomen passage over het algemeen belang van rechtspraak.

Wat betreft de opmerking van de Afdeling over de opeenstapeling van griffierechten, zij hier opgemerkt dat de hoogte van de griffierechten in hoger beroep en cassatie voor elke afzonderlijke categorie zaken is afgewogen en in een bepaalde verhouding staat tot het tarief in eerste instantie, zodat ook de weg naar hoger beroep en cassatie niet ontoegankelijk wordt. De griffierechten bij de Hoge Raad zijn zelfs gelijk aan die in hoger beroep, juist met het oog op het rechtsvormend belang van de jurisprudentie van de Hoge Raad. Wanneer er voorafgaand aan een procedure al stappen nodig zijn, zoals een voorlopig getuigenverhoor, dan is daarvoor afzonderlijk griffierecht verschuldigd maar die griffierechten zijn doorgaans niet gekoppeld aan het financieel belang van de zaak, zodat de verhoging van de griffierechten daarmee niet buiten proporties groeit. Daarnaast zijn er wellicht uitzonderlijke, gecompliceerde casus te bedenken, zoals ook opgenomen in enkele reacties naar aanleiding van de consultatie, waarbij bijvoorbeeld gescheiden echtelieden hun ruzies in de rechtszaal voortzetten en daarbij zaak op zaak stapelen. Maar het stelsel van griffierechten kan niet voorkomen dat dergelijke gevallen zich voordoen en kan daar ook niet altijd rekening mee houden. Ik acht het voorgestelde stelsel verdedigbaar.

Hierbij zij overigens opgemerkt dat het wetsvoorstel naar aanleiding van wijzigingen die daarin nog op het laatste moment werden aangebracht, niet meer helemaal aansloot bij de impactanalyse zoals die naar de Afdeling was gestuurd. Het was tot mijn spijt niet mogelijk om de

impactanalyse op die laatste wijzigingen aan te passen, met name voor de tarieven van bestuursorganen. De tijdsdruk op dit wetsvoorstel was daarvoor te groot. Inmiddels sluiten wetsvoorstel en impactanalyse wel op elkaar aan. In de memorie van toelichting wordt nu ingegaan op de meest recente versie van de impactanalyse, waarin de griffierechten zijn verwerkt zoals die in het wetsvoorstel zijn opgenomen. Dit lost ook een aantal onduidelijkheden over de gevolgen van het wetsvoorstel op.

d. Eigen verantwoordelijkheid van de rechtzoekende

Ik ben het met de Afdeling eens dat de keuze om naar de rechter te gaan niet altijd een vrijwillige is, omdat voor een alternatieve geschiloplossing steeds de medewerking van de andere partij noodzakelijk is en omdat in sommige zaken de gang naar de rechter verplicht is. Hoewel in de memorie van toelichting de eigen verantwoordelijkheid van de burger en onderneming sterk wordt benadrukt, is daarbij ook rekening gehouden met gevallen waarin de gang naar de rechter niet ter vrije keuze van partijen staat. In veel zaken waarin sprake is van een verplichte gang naar de rechter geldt op grond van het wetsvoorstel een lager tarief. Als een overheidsorgaan zich niet proactief heeft opgesteld en ook niet wil meewerken aan een alternatieve geschilbeslechting, is de gang naar de rechter de enige mogelijkheid voor de rechtzoekende en is hiervoor een lager basistarief opgenomen. In het civiele recht zijn er in familiezaken diverse situaties waarbij een gang naar de rechter de enige mogelijkheid is (echtscheiding, wijziging gezag) en ook daar geldt een lager basistarief. Ik meen dan ook dat het voorgestelde griffierechtenstelsel ook aan deze bezwaren tegemoetkomt.

e. Conclusies

De Afdeling acht het uitgangspunt dat degene die in een bepaald geval rechtstreeks van de rechtspraak profiteert, daaraan extra bijdraagt, tot op zekere hoogte verdedigbaar. Ik kan daarnaast bevestigen dat de gehele rechtsgemeenschap nog steeds financieel bijdraagt aan de kosten van het in stand houden van een kwalitatief goed rechterlijk apparaat. Er zal in de begroting van Veiligheid en Justitie na verhoging van de griffierechten nog steeds een substantieel bedrag blijven staan ter financiering van de rechtspraak (strafrecht, jeugdrecht, asielzaken, faillissementen, matiging van tarieven en de compensatieregeling voor minder draagkrachtigen). Echter, de economische gevolgen van het aanmerken van een overheidsdienst als collectief goed acht ik niet van doorslaggevende betekenis. Met de Afdeling erken ik dat de rechtspraak een collectief goed is, maar niet een collectief goed zoals het leger of een dijk dat zijn. Bij het leger of een dijk is het onmogelijk om alleen burgers die daar gebruik van maken of er bescherming door genieten, daarvoor te laten betalen. Het is echter goed mogelijk om burgers alleen tegen betaling toegang te geven tot de rechter en in bepaalde zaken burgers die niet betalen die toegang te ontfemen, dat gebeurt nu immers ook al.

Naar aanleiding van de constatering door de Afdeling dat er in de toelichting bij de rechtvaardiging van de verhoging van de griffierechten geen verband wordt gelegd met de functie van de rechtspraak in de samenleving, is de toelichting aangevuld. Zoals hierboven uiteengezet kies ik er niet voor het te bezuinigen bedrag ten laste te brengen van de begroting van de Rechtspraak. De verschraving van de kwaliteit of een toename van werkvoorraden en doorlooptijden die daarvan het gevolg zouden zijn vind ik niet verantwoord, juist met het oog op het belang van de rechtspraak in de samenleving. Ik acht het van groot maatschappelijk en economisch belang, dat de toegang tot de onafhankelijke rechter voor rechtzoekenden is verzekerd, maar ik vind het evenzo van groot belang

dat die rechtspraak kwalitatief hoogwaardig is en dat er binnen redelijke tijd wordt rechtgesproken.

De Afdeling merkt op dat in het wetsvoorstel een hardheidsclausule ontbreekt. Deze is daarom alsnog opgenomen in het wetsvoorstel. De voorgestelde artikelen 8:41a en 8:109 van de Algemene wet bestuursrecht en de artikelen 127a en 282a van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) zijn aangevuld met een hardheidsclausule.

Overige opmerkingen

2. Bestuurlijke sancties

Het voorstel voorziet niet in het heffen van griffierecht in strafzaken. In haar advies over het ontwerpbesluit houdende aanpassing van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand en het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000, onder meer in verband met het stimuleren van de verlening van rechtshulp door een voorziening als bedoeld in artikel 7, tweede lid, of artikel 8, tweede lid, van de Wet op de rechtsbijstand, heeft de Afdeling opgemerkt dat de positie van de rechtzoekende in die gevallen waarin een sanctie als bedoeld in artikel 5:2 Awb wordt opgelegd, vergelijkbaar is met de positie van een rechtzoekende in het strafrecht.¹ Om die reden adviseerde de Afdeling om de bepalingen uit het ontwerpbesluit die betrekking hebben op strafzaken, ook van toepassing te verklaren op die gevallen waarin een sanctie als bedoeld in artikel 5:2 Awb wordt opgelegd. Blijkens het nader rapport heeft de regering deze overeenkomst onderkend en het ontwerpbesluit overeenkomstig het advies van de Afdeling aangepast.² Ook met betrekking tot de griffierechten meent de Afdeling dat er materieel geen verschil bestaat tussen de positie van de verdachte die geconfronteerd wordt met een mogelijke sanctie op grond van het strafrecht en een rechtzoekende die een boete opgelegd heeft gekregen via het bestuursrecht. De Afdeling is daarom van oordeel dat de bestuursrechtelijke procedures die betrekking hebben op sancties als bedoeld in artikel 5:2 Awb, uitgezonderd moeten worden van het griffierecht.

Overige opmerkingen

2. Bestuurlijke sancties

De Afdeling merkt op dat in het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand bestuursrechtelijke procedures die betrekking hebben op sancties als bedoeld in artikel 5:2 Awb en strafzaken voor wat betreft de eis van de gang langs het juridisch loket zijn gelijkgesteld. Rechtzoekenden aan wie een sanctie als bedoeld in artikel 5:2 Awb is opgelegd, hoeven evenmin als verdachten in strafzaken langs het juridisch loket om in aanmerking te komen voor een lagere eigen bijdrage. De reden hiervoor was dat de gang langs het juridisch loket voor beide typen zaken geen gunstig effect kán hebben voor een efficiënte en laagdrempelige afdoening van het geschil. Verdere gelijkschakeling van beide soorten sancties, zoals de Afdeling adviseert, is niet aan de orde. Dat de rechtzoekende aan wie een sanctie als bedoeld in artikel 5:2 Awb is opgelegd, griffierecht dient te betalen indien hij tegen een dergelijk besluit wil procederen, is sinds jaar en dag de bestaande situatie. Dit wetsvoorstel wil deze staande praktijk continueren om te ontmoedigen dat de rechter wordt ingeschakeld in gevallen waarin daar geen aanleiding voor is.

¹ Advies van 21 april 2011 inzake het ontwerpbesluit houdende aanpassing van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand en het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000, onder meer in verband met het stimuleren van de verlening van rechtshulp door een voorziening als bedoeld in artikel 7, tweede lid, of artikel 8, tweede lid, van de Wet op de rechtsbijstand, Stcrt. 2011, nr. 12411.

² Nader rapport van 16 juni 2011, Stcrt. 2011, nr. 12411.

3. Griffierechten verweerder bestuursrecht

a. Verweerder in hoger beroep

Het wetsvoorstel introduceert de verplichting voor de verweerder in hoger beroep in bestuursrechtelijke procedures om griffierechten te betalen. Het gaat hierbij om degene die beroep heeft ingesteld tegen een besluit van de overheid en in eerste instantie door de rechter in het gelijk is gesteld. Indien het bestuursorgaan van deze uitspraak in hoger beroep gaat, moet griffiegeld betaald worden voor het voeren van verweer. De Afdeling wijst erop dat in deze gevallen in het verleden is afgezien van het heffen van griffiegeld vanwege het uitgangspunt dat een goede en laagdrempelige toegang tot de bestuursrechter verzekerd moet zijn, in verband met het feit dat het bestuur eenzijdig kan ingrijpen in de rechtspositie van de burger. Die burger moet er daarbij van verzekerd zijn dat dit in overeenstemming met het recht gebeurt. De toelichting gaat er niet op in waarom dit uitgangspunt wordt losgelaten. De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

b. Derde belanghebbende in hoger beroep

Een derde belanghebbende die op grond van artikel 8:26 Awb als partij aan het geding deelneemt betaalt voor het inbrengen van zijn zienswijze in de procedure in eerste instantie geen griffierecht. Ziet de Afdeling het goed, dan moet deze derde belanghebbende voor het aanvoeren van zijn zienswijze in hoger beroep echter wel griffierecht betalen. De Afdeling wijst erop dat deze derde belanghebbende niet vrijwillig gebruik maakt van de gang naar de rechter, maar in een procedure tussen een partij en een bestuursorgaan betrokken wordt. De Afdeling acht het niet wenselijk dat deze derde belanghebbende daardoor geconfronteerd wordt met griffierechten. De Afdeling adviseert het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

3. Griffierechten verweerder bestuursrecht

a. Verweerder in hoger beroep

Zoals hiervoor in paragraaf 1.c. is opgemerkt, is de hoogte van het griffierecht in het bestuursrecht een punt van aandacht in dit wetsvoorstel. Ik wil gehoor geven aan de kritiek daarop en daarom heb ik besloten om naast verlaging van de griffierechten voor bestuursrechtelijke procedures, af te zien van de invoering van griffierecht voor de verweerder in hoger beroep indien het bestuursorgaan hoger beroep heeft ingesteld. De Afdeling herinnert eraan dat het bestuur eenzijdig kan ingrijpen in de rechtspositie van de burger. De overheid heeft er vaak ook een bijzonder belang bij om een principe-uitspraak te krijgen in een zaak die van breder belang kan zijn dan de desbetreffende individuele zaak (bijvoorbeeld in het belastingrecht). Als de overheid dat wil uitprocederen tot de hoogste instantie, mag dat niet ten koste gaan van de burger of de onderneming.

b. Derde belanghebbende in hoger beroep

Anders dan de Afdeling veronderstelt, is de derdebelanghebbende die op grond van artikel 8:26 is toegelaten tot het geding voor het aanvoeren van zijn zienswijze in hoger beroep geen griffierecht verschuldigd. In de memorie van toelichting is dit verduidelijkt.

4. Financiële gevolgen

In paragraaf 8.4 van de toelichting wordt ingegaan op de financiële gevolgen van het voorstel. Hierbij wordt aangegeven dat het voorstel moet leiden tot een besparing van € 240 miljoen. Dit bedrag bestaat uit twee onderdelen: een besparing van € 77 miljoen door een afname van zaken, die op voorhand is ingeboekt, en een stijging van ontvangsten van € 163 miljoen. Deze stijgende ontvangsten zijn de hogere griffiegelden die in rekening worden gebracht. De Afdeling merkt op dat onduidelijk is hoe tot dit bedrag is gekomen. De Afdeling wijst op het volgende.

a. Artikel 8:41, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) stelt dat de griffier de indiener van het beroepschrift wijst op de verschuldigdheid van het griffierecht en daarbij meedeelt wanneer dit griffierecht moet zijn betaald. Indien het bedrag niet binnen de genoemde termijn is betaald, wordt het beroep niet-ontvankelijk verklaard. Vaste praktijk is dat, indien het beroep niet-ontvankelijk is verklaard wegens het niet tijdig betalen van het griffierecht, de griffier het eventueel na de (laatste) termijn betaalde griffierecht ter zake van dat beroep terugbetaalt.¹ Door het reeds betaalde griffierecht bij niet-ontvankelijkverklaring van het beroep wegens niet tijdig betalen van het griffierecht terug te betalen, ontstaat er een verschil tussen de aanvankelijk verschuldigde griffierechten en de daadwerkelijk ontvangen griffierechten. In de toelichting wordt op het te verwachten aantal keren dat zich dit zal voordoen en de financiële gevolgen daarvan niet ingegaan. Het is voorts onduidelijk of het de bedoeling is dat in de toekomst terugbetaling in deze gevallen nog langer tot de mogelijkheden blijft behoren.

b. Daarnaast acht de Afdeling het bij de voorgestelde substantiële verhoging van het griffierecht waarschijnlijk dat het aantal gevallen waarin degene die in beroep gaat, na kennis te hebben genomen van het te betalen bedrag aan griffierecht zal besluiten dit niet te betalen en van verder procederen af te zien, zal toenemen. De toelichting gaat niet in op de vraag of bij de bepaling van de totale omvang van het bedrag van de inkomsten uit griffierechten met bovenstaande situaties rekening is gehouden. Voorts is onduidelijk of rekening gehouden is met het feit dat in al deze gevallen reeds werkzaamheden door de griffies zijn verricht. De kosten daarvan zullen in mindering moeten worden gebracht op de in totaal ontvangen griffierechten. De Afdeling adviseert nauwkeurig toe te lichten hoe het bedrag van € 163 miljoen is samengesteld en op welke wijze met de hierboven geschetste situaties in alle zaken waarop dit wetsvoorstel ziet, rekening wordt gehouden en zo nodig het bedrag aan te passen.

4. Financiële gevolgen

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

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

¹ Zie onder meer Artikel 12, zevende lid, van de Procesregeling bestuursrecht 2010.

onvermogens en middeninkomens per categorie, etc. Al deze informatie is in het model verwerkt.

Om de verminderde instroom in te schatten is gebruik gemaakt van twee methodieken. Enerzijds zijn de zogeheten prijselasticiteiten onderzocht, die door de Raad voor de rechtspraak zijn afgeleid uit bestaand sociaal-wetenschappelijk onderzoek. De prijselasticiteit van een rechtszaak geeft aan tot hoeveel procentuele verandering van de hoeveelheid zaken 1% verhoging van de griffierechten leidt. Anderzijds is in de periode van januari tot mei 2011 door onderzoeksbureau Significant een rekenmodel ontwikkeld, waarmee de effecten van de tariefsverhoging op een geheel andere én meer gedetailleerde wijze zijn geschat. Daarbij zijn vele experts betrokken (zie ook paragraaf 6 van de memorie van toelichting).

Met de bovenstaande gegevens, de impactanalyse en het rekenmodel zijn de financiële effecten berekend van minder zaken (€ 77 mln.) en hogere griffierechten (€ 163 mln.). Hierbij moet wel worden opgemerkt dat met name de geschatte verminderde vraag een bandbreedte kent en daarmee ook de berekende besparing.

a. Zeer specifieke situaties, zoals situaties die betrekking hebben op artikel 8:41, tweede lid, Awb, zijn niet verwerkt in het model. Over het algemeen hebben zij een verwaarloosbare impact op de einduitkomst.

b. Situaties waarbij een rechtzoekende na kennis te hebben genomen van de hoogte van het tarief besluit niet in beroep te gaan, vallen binnen de reikwijdte van de twee hiervoor bedoelde onderzoeken naar de verminderde instroom. Eventuele werkzaamheden van de griffie in dit soort situaties zijn verwaarloosbaar. De berekende uitkomst hoeft hier niet op te worden aangepast.

Uitvoeringsaspecten

5. Verklaring Raad voor rechtsbijstand

Het voorgestelde artikel 8:41a, vijfde lid, Awb regelt dat, indien de verklaring omtrent inkomen en vermogen van de Raad voor rechtsbijstand ontbreekt op het tijdstip waarop het griffierecht wordt geheven en dit het gevolg is van omstandigheden die redelijkerwijs niet aan de partij zijn toe te rekenen, de griffier in eerste instantie het laagste griffierecht in rekening brengt. Indien later blijkt dat de betrokkene een hoger griffierecht had moeten betalen, dient de betrokkene het verschil volgens de toelichting bij te betalen.¹ Het voorgestelde artikel 16, zesde lid, Wgbz, regelt dat, indien dezelfde omstandigheid als hiervoor vermeld, zich voordoet het griffierecht wordt verlaagd tot dat voor onvermogens en dat het teveel betaalde griffierecht wordt teruggestort. Hieruit maakt de Afdeling op dat in tegenstelling tot bestuursrechtelijke zaken in civielrechtelijke zaken in deze gevallen in eerste instantie het hoogste griffierecht wordt geheven, zij het dat dit niet uitdrukkelijk in de wet is bepaald. De Afdeling maakt over deze regelingen de volgende opmerkingen.

a. Buiten de schuld van de betrokkene.

Uit de toelichting wordt niet duidelijk wie moet vaststellen of het ontbreken van de verklaring voortkomt uit omstandigheden die redelijkerwijs niet aan de partij zijn toe te rekenen. Is het de bedoeling dat de griffier bij het ontbreken van een verklaring een brief stuurt met de vraag of de verklaring buiten schuld ontbreekt?

Voorts valt uit de toelichting niet op te maken of de artikelen 8:41a, vijfde lid, Awb en artikel 16, zesde lid, Wgbz, ook van toepassing zijn in geval er weliswaar een verklaring is van de Raad voor rechtsbijstand, maar de betrokkene bij de griffier aangeeft dat hij tegen deze verklaring bezwaar

¹ Artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel B, laatste alinea.

dan wel beroep heeft ingesteld. De Afdeling adviseert de toelichting en zo nodig het wetsvoorstel op deze punten aan te vullen.

b. Betaling aanvullend griffierecht in bestuurszaken

Indien de betrokkene na het afkomen van de verklaring een hoger griffierecht verschuldigd blijkt te zijn, stelt artikel 8:41a, vijfde lid, Awb dat de griffier het griffiegeld verhoogt. Dit betekent dat de betrokkene het verschil dient bij te betalen. Het voorstel noch de toelichting gaan in op de vraag binnen welke termijn dit aanvullende griffierecht door de griffier in rekening moet worden gebracht. Niet duidelijk is of de termijn van artikel 8:41, tweede lid, Awb ook hiervoor geldt. Voorts is niet duidelijk wat er dient te gebeuren, indien de betrokkene het aanvullend griffiegeld niet betaalt. Bij de beantwoording van deze vraag kan onderscheid worden gemaakt tussen die gevallen waarin er nog geen uitspraak is en die waarin er al wel een uitspraak is. In het eerste geval zou weigering tot of te late bijbetaling kunnen leiden tot het alsnog niet-ontvankelijk verklaren. Daarbij moet bedacht worden dat in deze gevallen al vele werkzaamheden in de zaak kunnen zijn verricht waarvoor dan geen vergoeding wordt ontvangen. In het tweede geval wordt het betrokken gerecht gedwongen tot een incassotraject. Bij een verzoek om een voorlopige voorziening leidt de voorgestelde regeling in de ogen van de Afdeling vrijwel altijd tot een incassoprocedure achteraf.

Een vergelijkbaar probleem doet zich voor ingeval de verweerder nog geen verklaring kan overleggen. Ook de verweerder betaalt dan op grond van het voorstel het laagste griffierecht. Indien lopende de procedure blijkt dat deze verweerder toch een hoger griffiegeld verschuldigd is, dient deze over te gaan tot bijbetaling. De Afdeling merkt op dat het kan voorkomen dat de verweerder reeds een schriftelijk of mondeling verweer heeft gevoerd en vervolgens niet overgaat tot het betalen van het aanvullende griffierecht. De rechter heeft dan echter reeds kennisgenomen van het verweer. Niet duidelijk is op welke wijze omgegaan dient te worden met deze situatie.

De Afdeling acht het ongewenst dat de gerechten genoodzaakt worden om over te gaan tot incassoprocedures ten opzichte van burgers en bedrijven. De Afdeling is voorts van oordeel dat de keuze om bij het ontbreken van de verklaring in bestuurszaken in eerste instantie het laagste griffierecht in rekening te brengen een groot aantal praktische problemen met zich brengt. De Afdeling wijst erop dat in civiele zaken in deze gevallen het hoogste griffiegeld wordt geheven. De Afdeling adviseert om de regelingen met elkaar in overeenstemming te brengen en te kiezen voor dat systeem dat de minste uitvoeringsproblemen met zich brengt.

Uitvoeringsaspecten

5. Verklaring Raad voor rechtsbijstand

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is besloten artikel 8:41a, vijfde lid, Awb te wijzigen en de tekst van deze bepaling te laten aansluiten bij artikel 16, zesde lid, van de Wet griffierechten burgerlijke zaken (Wgbz). In het wetsvoorstel, zoals dat aan de Afdeling advisering van de Raad van State is voorgelegd, was al voorgesteld een bepaling van gelijke strekking als artikel 8:41a, vijfde lid, Awb, te weten artikel 16, tweede lid, Wgbz te laten vervallen. Nu is de regeling voor het heffen van griffierechten in bestuurszaken (artikel 8:41a, zesde lid, Awb) gelijkgetrokken met de regeling in het civiele recht (artikel 16, zesde lid, Wgbz). In de toelichting is verder verduidelijkt dat indien een partij voordat de

civiele rechter het eindvonnis heeft gewezen of de eindbeschikking heeft gegeven of de bestuursrechter uitspraak heeft gedaan, een verklaring omtrent inkomen en vermogen, zoals bedoeld in artikel 7, eerste lid, onder c, van de Wet op de rechtsbijstand, aan de griffier heeft overgelegd waaruit blijkt dat zij aanspraak kan maken op een verlaging van het griffierecht, het te veel betaalde griffierecht wordt teruggestort door de griffier. Dit geldt zowel voor de situatie waarin een partij nog niet eerder voornoemde verklaring heeft overgelegd aan de griffier als voor de situatie waarin een partij na het instellen van bezwaar, dan wel beroep tegen de ontvangen verklaring een nieuwe verklaring verkrijgt en aan de griffier overlegt.

Tevens is van de gelegenheid gebruik gemaakt om ook de overige bepalingen in de Wgbz en de Awb die betrekking hebben op de verklaring omtrent inkomen en vermogen (de gevolgen van intrekking of wijziging, de gevolgen van het instellen van beroep tegen de verklaring en het nog niet kunnen overleggen van de verklaring op het moment dat het griffierecht wordt geheven) zodanig te wijzigen dat ze gelijkluidend zijn.

6. Overige uitvoeringsaspecten

a. Mondeling verweer

Het voorstel regelt dat verweerders griffierecht verschuldigd zijn, indien zij verweer voeren. Verweer voeren omvat hierbij zowel het schriftelijk als het mondeling ter zitting voeren van verweer.¹ In de toelichting wordt niet ingegaan op de procedure die gevolgd moet worden, indien een verweerder pas op de zitting kenbaar maakt voornemens te zijn mondeling verweer te voeren.

De Afdeling werpt de vraag op of dit inhoudt dat de zitting geschorst moet worden, zodat dit griffierecht eerst betaald kan worden of dat het gerecht dit achteraf dient te incasseren met alle risico's en beslommingen van dien.

Voorts merkt de Afdeling op dat het in de praktijk lastig kan zijn om een onderscheid te maken tussen het voeren van verweer en het geven van feitelijke informatie. De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

b. Griffierecht bestuursorganen

Voor bestuursorganen gaat gelden dat na afloop van de procedure wordt bepaald of zij griffierecht moeten betalen en ja hoeveel. Het voorgestelde artikel 8:84 ziet op het geval dat het bestuursorgaan in eerste instantie in het ongelijk wordt gesteld en niet in hoger beroep gaat. Het voorgestelde artikel 8:113 ziet op de situatie dat het bestuursorgaan wel in hoger beroep gaat. De toelichting bij dit artikel stelt dienaangaande het volgende: «In het artikel wordt gesproken over «in het gelijk stellen» en «in het ongelijk stellen». Aangezien een rechterlijke beslissing vaak niet zwart-wit is en het ook vaak voorkomt dat partijen elk slechts gedeeltelijk als in het gelijk of ongelijk gestelde partij kunnen worden beschouwd, is het bij hoger beroep niet in alle gevallen mogelijk het tarief te koppelen aan een bepaald type uitspraak. Niettemin zal het voor de rechter in hoger beroep mogelijk zijn te beoordelen of het bestuursorgaan al dan niet als in het (on)gelijk gestelde partij dient te worden beschouwd. Een criterium daarbij is of het oorspronkelijke besluit dat de inzet was van de beroepsprocedure, na beroep en hoger beroep nog steeds in stand is.»

¹ Artikelsgewijze toelichting, Artikel II onderdeel I en Artikel II, onderdeel C.

De Afdeling is van oordeel dat deze passage niet veel handvatten biedt voor de rechter bij diens beslissing of een bestuursorgaan griffierechten dient te betalen. Om van meet af aan te voorkomen dat uiteenlopende jurisprudentie ontstaat over de vraag in welke gevallen een bestuursorgaan het griffierecht verschuldigd is, adviseert de Afdeling om de toelichting op dit punt aan te vullen en het voorstel aan te passen.

c. Afbakening familierecht

In artikel II wordt het begrip «personen- en familierecht» voor de toepassing van het griffierecht omschreven. In de toelichting bij dit artikel worden enkele onderwerpen opgenomen die vallen onder de overige wetgeving die nauw verband houdt met de onderwerpen die ook in Boek I BW zijn opgenomen. De toelichting noemt hierbij ondermeer de Wet verevening pensioenrechten bij scheiding. De Afdeling merkt op dat uit het artikel noch uit de toelichting met zekerheid valt vast te stellen welke overige wetgeving wel en niet onder dit artikel valt. Nu voor onderwerpen die hieronder vallen een lager griffierecht gaat gelden, is het van belang dat hierover geen onduidelijkheid kan ontstaan. Een onderwerp dat nauw verband houdt met het personen- en familierecht, maar waarop de toelichting niet ingaat, is het erfrecht. De Afdeling adviseert de toelichting op deze punten aan te vullen en het voorstel zo nodig aan te passen.

6. Overige uitvoeringsaspecten

a. Mondeling verweer

In artikel 3 Wgbz is bepaald wanneer griffierecht is verschuldigd. In dagvaardingsprocedures geldt dat een gedaagde door zijn verschijning in de procedure griffierecht verschuldigd is (artikel 3, eerste en derde lid, Wgbz). Er wordt hierbij geen onderscheid gemaakt tussen schriftelijk en mondeling verweer. Een gedaagde zal in de praktijk doorgaans mondeling verweer kunnen voeren in kort geding of bij de kantonrechter. In kort geding gelden de processuele consequenties verbonden aan de niet tijdige betaling van griffierecht niet. De gedaagde in kort geding kan derhalve mondeling verweer voeren en stukken overleggen in de procedure alvorens hij de door hem verschuldigde griffierechten dient te hebben voldaan. De gedaagde bij de kantonrechter is geen griffierecht verschuldigd, zodat ook bij kantonprocedures geen vragen kunnen rijzen over de inning van griffierechten. In procedures bij de sector civiel van de rechtbank (en in hoger beroep) wordt in de regel eerst schriftelijk verweer gevoerd met de indiening van een conclusie van antwoord alvorens er ruimte is om tijdens bijvoorbeeld een comparitie na antwoord mondeling verweer te voeren. De gedaagde dient zich in de procedure te stellen als hij verweer wenst te voeren, vanaf dat moment begint de vier weken termijn van artikel 3, derde lid, Wgbz te lopen. Nadat de gedaagde de rechtbank heeft bericht dat hij zich stelt, zal de rechter een roldatum bepalen voor het indienen van een conclusie van antwoord. In artikel 128, tweede lid, Rv is bepaald dat de rechter de zaak aanhoudt zolang de gedaagde het door hem verschuldigde griffierecht niet heeft voldaan. De gedaagde kan eerst na betaling van het griffierecht zijn schriftelijk verweer voeren door het indienen van zijn conclusie van antwoord. In dagvaardingsprocedures zal derhalve het probleem zich zoals door de Afdeling geschetst niet voordoen en hoeft de rechter de procedure niet te schorsen voor de betaling van griffierechten.

Voor verzoekschriftprocedures is in artikel 3, tweede lid, Wgbz een regeling gegeven voor de verschuldigdheid van griffierechten. Hieruit volgt dat voor het indienen van een verzoekschrift in een verzoekschriftprocedure griffierecht wordt geheven. Het gaat dan om het voeren van schriftelijk verweer. In verzoekschriftprocedures is voor het voeren van

mondeling verweer geen griffierecht verschuldigd. De rechter hoeft indien een belanghebbende ter zitting kenbaar maakt dat hij mondeling verweer wil voeren de mondelinge behandeling niet te schorsen om griffierecht te innen. In deze zaken doet het door de Afdeling geschetste probleem zich evenmin voor.

Voorts merkt de Afdeling op dat het in de praktijk lastig kan zijn om een onderscheid te maken tussen het voeren van verweer en het geven van feitelijke informatie. Voor het geven van feitelijke informatie geldt evenwel hetzelfde als hiervoor is vermeld met betrekking tot het mondeling verweer. De gedaagde of belanghebbende zal voor het geven van feitelijke informatie, voorzover dit mondeling kan, in de regel geen griffierecht verschuldigd zijn. Normaal gesproken worden schriftelijke bescheiden in eerste instantie als bijlage bij een verweerschrift ingediend. De belanghebbende is in dat geval griffierecht verschuldigd.

b. Griffierecht bestuursorganen

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is in de toelichting nader ingegaan op de gevallen waarin bestuursorganen het griffierecht dienen te betalen. In algemeen zal het zo zijn dat indien het beroep geheel of gedeeltelijk gegrond was en de rechter in hoger beroep de uitspraak bevestigt, het bestuursorgaan in het ongelijk wordt gesteld. Alsdan moet het bestuursorgaan dus griffierecht betalen. Omdat het in dat geval tweemaal in het ongelijk is gesteld, bedraagt het griffierecht dan € 17 500 (artikel 8:113, derde lid, onder b). Indien het beroep gegrond was, maar die uitspraak in hoger beroep wordt vernietigd, zal het bestuursorgaan in veel gevallen – maar niet altijd – als de in het gelijk gestelde partij kunnen worden beschouwd en betaalt het geen griffierecht. Van een situatie waarin het bestuursorgaan niet als de in het gelijk gestelde partij kan worden beschouwd is bijvoorbeeld sprake als de aangevallen uitspraak wordt vernietigd omdat de rechtbank het beroep ten onrechte ontvankelijk heeft geacht, zichzelf ten onrechte onbevoegd heeft geacht of buiten de grenzen van het geschil is getreden. In de memorie van toelichting zijn deze situaties nader uitgewerkt.

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

c. Afbakening familierecht

In artikel 3, vijfde lid, Wgbz is aangegeven dat onder zaken betreffende het personen- en familierecht alle zaken dienen te worden verstaan die worden gevoerd op grond van bepalingen bij of krachtens de Boeken 1 en 10 van het Burgerlijk Wetboek, de Wet op de Jeugdzorg en de wetgeving die nauw verband houdt met de onderwerpen die zijn geregeld in Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW). Onder de wetgeving die nauw verband houdt met de onderwerpen die zijn geregeld in Boek 1 van het BW, dienen al die bijzondere wetten te worden begrepen die zien op bijvoorbeeld echtscheiding en adoptie, zijnde onderwerpen die in Boek 1 geregeld zijn. Het erfrecht is in Boek 4 van het BW geregeld, waarnaar in artikel 3, vijfde lid, Wgbz niet wordt verwezen, derhalve zal voor zaken betreffende het erfrecht geen lager griffierecht worden geheven. In de memorie van toelichting is dit expliciet opgenomen teneinde geen onduidelijkheid te laten bestaan over de toepasselijkheid voor het erfrecht.

7. Overige opmerkingen

a. Vormgeving van het voorstel

De Afdeling merkt op dat artikel I van het voorstel is vormgegeven als een wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, zoals deze zou komen te luiden op het moment dat de Wet aanpassing bestuursprocesrecht in werking treedt. De Afdeling wijst erop dat laatstgenoemd wetsvoorstel nog aanhangig is bij de Tweede Kamer. De tekstuele afhankelijkheid die daardoor tussen beide wetsvoorstellen bestaat brengt het risico op fouten met zich mee. Zo wijst de Afdeling erop dat bij het in de Kamer aanhangige wetsvoorstel onlangs bij nota van wijziging in de Awb een nieuw artikel 8:41a is opgenomen, terwijl het voorliggende voorstel ook een artikel 8:41a Awb bevat, van een geheel andere strekking.¹ Tegen die achtergrond verdient het aanbeveling het voorliggende wetsvoorstel vorm te geven als een wijziging ten opzichte van de geldende tekst van de Algemene wet bestuursrecht en hierin een samenloopbepaling op te nemen met betrekking tot het voorstel aanpassing bestuursprocesrecht.² De Afdeling adviseert het wetsvoorstel aan te passen.

b. Rechtsmiddelenclausule

Op grond van de artikelen 3:45 en 6:23 Awb dient bij een besluit vermeld te worden of hiertegen beroep kan worden ingesteld. Mede gelet op de hoogte van de griffierechten en de noodzaak om zoveel mogelijk intrekkingen van beroepen en verweren te voorkomen als eerst na het instellen daarvan kennis wordt genomen van de hoogte van het griffierecht, is de Afdeling van oordeel dat het noodzakelijk is dat burgers en bedrijven op het griffierecht en de hoogte daarvan worden gewezen in de rechtsmiddelenclausule. Ook in civiele zaken zullen burgers en bedrijven tijdig op de hoogte moeten kunnen zijn van het te betalen griffierecht. De Afdeling adviseert hiervoor regelingen te treffen.

7. Overige opmerkingen

a. Vormgeving van het voorstel

Het voorliggende wetsvoorstel is vormgegeven als een wijziging ten opzichte van het wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en de Algemene wet inzake rijksbelastingen zoals deze zullen komen te luiden nadat de Wet aanpassing bestuursprocesrecht in werking is getreden. Dit wetsvoorstel zal eerdaags plenair worden behandeld in de Tweede Kamer. De verwachting is dat deze wijziging in werking treedt voordat het onderhavige wetsvoorstel in werking treedt. Niettemin is zekerheidshalve alsnog een samenloopbepaling in het wetsvoorstel opgenomen, waardoor de risico's waarop de Afdeling wijst, zich niet kunnen voordoen.

b. Rechtsmiddelenclausule

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling om burgers en bedrijven in de rechtsmiddelenclausule te wijzen op de hoogte van het griffierecht, wordt voorgesteld in de artikelen 3:45 en 6:23 Awb op te nemen dat zij worden geattendeerd op de verschuldigheid van griffierecht en worden verwezen naar de vindplaats van de hoogte van het verschuldigde griffierecht. Op deze wijze kunnen burgers en bedrijven tijdig en op eenvoudige wijze kennisnemen van het door hen verschuldigde griffierecht.

Ook in het civiele recht zijn voorzieningen getroffen waardoor burgers en bedrijven tijdig en op eenvoudige wijze kennis kunnen nemen van het

¹ Zie Kamerstukken II 2010/11, 32 450, nr. 8, Artikel I, onderdeel RRa en voorgesteld artikel I, onderdeel B.

² Zie ook aanwijzing 171a van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

door hen verschuldigde griffierecht. Besloten is om de aanzegging van de hoogte van het griffierecht, zoals opgenomen in artikel 111, tweede lid, onderdeel k, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) te vervangen door de aanzegging dat griffierecht verschuldigd is met verwijzing naar de vindplaats van de meest recente tabel waarin de hoogte van de griffierechten is opgenomen. Het wetsvoorstel is hiertoe aangepast. In de artikelsgewijze toelichting is uiteengezet waarom is gekozen voor een wijziging van de aanzegging in het civiele recht. Zo wordt aangegeven dat gebleken is dat de huidige aanzegging van de hoogte van het griffierecht voor de praktijk tot veel problemen leidt. Een onjuiste aanzegging van de hoogte van het griffierecht zal namelijk in veel gevallen leiden tot nietigheid van de dagvaarding, waardoor het uitbrengen van een herstelexploit noodzakelijk is met alle kosten van dien en vertragingen van de procedure tot gevolg. Een onjuiste aanzegging in de dagvaarding kan buiten de schuld van de aanzegger ontstaan, doordat bijvoorbeeld een indexering van het griffierecht plaatsvindt na uitbrenging van de dagvaarding maar voor de datum waartegen de gedaagde is opgeroepen. In dat geval zal degene die een dagvaarding conform de wet heeft uitgebracht, enkel door het verstrijken van de tijd en het rechtsgeldig worden van nieuwe griffierechtstarieven worden geconfronteerd met de nietigheid van de door hem uitgebrachte dagvaarding. In de toelichting is een voorbeeld opgenomen dat inzicht geeft in de onredelijkheid van een dergelijke situatie.

Bovendien is van belang dat met de wijziging van de aanzegging de belangen van de gedaagde niet worden geschaad. De verplichte aanzegging dat griffierecht is verschuldigd, blijft bestaan, met als aanvulling de verwijzing naar de tabel waarin een duidelijk overzicht wordt gegeven van de verschuldigde griffierechten, waardoor de gedaagde ook zonder de aanzegging van de precieze hoogte van het door hem verschuldigde griffierecht in de dagvaarding, eenvoudig zal kunnen vernemen wat de hoogte is van het door hem verschuldigde griffierecht. Bijkomend voordeel is dat de gedaagde niet onjuist wordt geïnformeerd over de hoogte van het door hem verschuldigde griffierecht door onjuistheden in de aanzegging in de dagvaarding. Tot slot geldt dat de op grond van de huidige tekst van artikel 111, tweede lid, sub k, Rv aan te zeggen hoogte, steeds het standaardgriffierecht betreft. Daarin is nog geen rekening gehouden met een eventueel lager griffierecht waarvoor de gedaagde in aanmerking komt vanwege het feit dat hij onvermogen of minvermogen is of een middeninkomen heeft. Eenzelfde bepaling is opgenomen in artikel 276 Rv, die de pendant is van artikel 111 Rv voor het verzoekschrift.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enkele verschrijvingen in het wetsvoorstel te herstellen.

In artikel I, onder O, is «tweede lid» vervangen door: tweede en derde lid. In artikel I, onder D, en in artikel III, onder C, is in artikel 8:41a, tweede lid, onder a en b en derde lid, onder a en b, Awb en in artikel 16, tweede lid, Wgbz is het bedrag € 22 600 vervangen door € 22 200, wat overeenkomt met de bedragen uit het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand.

In artikel I, onder D, en in artikel III, onder C, is in artikel 8:41a, vijfde lid, Awb en in artikel 16, vierde lid, Wgbz «een rechtspersoon» vervangen door «een ander dan een natuurlijke persoon».

In artikel III, onder C, lid 4 is «artikel 7, derde lid, onder c, van de Wet op de rechtsbijstand» vervangen door: artikel 7, eerste lid, onder c, van de Wet op de rechtsbijstand. In artikel III, onder H, is de beëdiging van de (buitengewoon) ambtenaar van de burgerlijke stand toegevoegd.

In artikel III, onder H, is in artikel 25, eerste lid, Wgbz het griffierecht voor een beëdiging van een (buitengewoon) ambtenaar van de burgerlijke stand toegevoegd.

In artikel V, eerste volzin, is «artikel 16, vierde lid, van de Wet griffierechten burgerlijke zaken» vervangen door: artikel 16 van de Wet griffierechten burgerlijke zaken.

In artikel VII, vierde lid, is «op of na» vervangen door: voor.

In de tabel in de bijlage bij het wetsvoorstel zijn de griffierechten bij de gerechtshoven en bij de Hoge Raad in één onderdeel samengevoegd, omdat ze gelijkloidend zijn.

Voorts is in artikel I, onderdelen F, G en K, toegevoegd dat het bestuursorgaan het verschuldigde griffierecht dient te voldoen binnen vier weken na de dag waarop de uitspraak waaruit deze verschuldigdheid volgde, onherroepelijk is geworden. Hierdoor staat vast dat bestuursorganen in bestuursrechtelijke procedures uitsluitend na afloop griffierecht betalen indien zij in het ongelijk zijn gesteld.

In de Algemene wet inzake rijksbelastingen is bepaald dat ingeval van cassatie tegen een uitspraak van het Gerechtshof in een belastingzaak, hetzelfde griffierecht verschuldigd is als in hoger beroep verschuldigd zou zijn.

Tevens is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de naamgeving van dit wetsvoorstel te wijzigen. In de naamgeving van het wetsvoorstel werd tot nu toe aangesloten bij het voorstel uit de brede heroverwegingen die onder het vorige kabinet zijn opgesteld. Het gebruik van de term «kosten-dekkende griffierechten» blijkt echter voortdurend tot het misverstand aanleiding te geven dat na invoering van het wetsvoorstel niet langer een bijdrage uit de algemene middelen ter beschikking zal worden gesteld voor de rechtspraak. Zoals in het bovenstaande uiteengezet zal echter ook dan een substantieel gedeelte van de kosten van de rechtspraak uit de algemene middelen worden bekostigd. Om die reden is de naam van het wetsvoorstel gewijzigd in Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en de Wet griffierechten burgerlijke zaken in verband met de verhoging van griffierechten.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft bezwaar tegen de inhoud van het voorstel van wet en geeft U in overweging dit niet aldus te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

*De vice-president van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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