

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. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 16 februari 2012

ALGEMEEN

1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vragen en opmerkingen die zijn gemaakt door de in het verslag aan het woord zijnde fracties. Ik ben mij bewust van de kritiek die er van veel kanten op dit wetsvoorstel is en ik zal dan ook uitgebreid ingaan op de vragen die in het verslag zijn gesteld. Ik doe dat in de volgorde waarin ze gesteld zijn.

De leden van de VVD-fractie vinden dat de samenleving hoort bij te dragen aan de rechtspraak. Zij vragen of de samenleving ook na verhoging van de griffierechten voor meer dan 50% blijft bijdragen aan de kosten van de rechtsstaat.

De samenleving draagt ook na de verhoging van de griffierechten meer dan 50% bij aan de kosten van de rechtspraak, dat wil zeggen de kosten van de gerechten die vallen onder de Raad voor de rechtspraak, de Hoge Raad en het rechtsprekende deel van de Raad van State. De griffierechtontvangsten dekken niet de kosten in civiele en bestuursrechtelijke zaken door de matiging van de tarieven in bijvoorbeeld bestuursrecht en hoger beroep, door de compensatieregeling voor on- en minvermogenden en middeninkomens en doordat in een aantal zaakscategorieën geen griffierecht wordt geheven, zoals in asielzaken, jeugdbeschermingsmaatregelen en bopz-zaken. Bovendien wordt in strafzaken geen griffierecht geheven.

De leden van de VVD-fractie zijn voorts van mening dat een extra heffing van het griffierecht gerechtvaardigd zou kunnen zijn indien na de inleidende dagvaarding, de conclusie van antwoord en de comparitie van partijen na antwoord besloten wordt tot een vervolg van de procedure, met bijvoorbeeld een conclusie van repliek en conclusie van dupliek. Eveneens kunnen hogere griffierechten worden geheven op het moment dat de rechter, in het kader van de bewijsvoering, besluit tot een (voorlopig) getuigenverhoor, deskundigenverhoor, een exhibitieplicht, rogatoire commissie en pleidooi. Door het eventueel invoeren hiervan kan

de verhoging van de griffierechten van natuurlijke personen en dan met name van on- en minvermogenden, verminderd worden. Graag vernemen de leden van de VVD-fractie hierop een reactie.

Het lijkt aantrekkelijk om een verband te leggen tussen de hoeveelheid proceshandelingen of processtappen – en dus de daadwerkelijke kostprijs – en het griffierecht. Toch heb ik gekozen voor het bestaande systeem, waarbij voorafgaand aan de procedure voor procespartijen duidelijk is welke kosten aan de procedure zijn verbonden en zij niet meer gaandeweg worden geconfronteerd met een oplopende rekening. Naarmate het mogelijke aantal betaalmomenten toeneemt, neemt dit bezwaar toe. Daarbij komt dat een systeem waarbij (extra) griffierecht wordt verschuldigd indien in de loop van de procedure bepaalde proceshandelingen of processtappen worden verricht, ertoe zou kunnen leiden dat er tussen partijen geschillen ontstaan over de noodzaak of wenselijkheid van vervolgstappen die tot extra griffierechten leiden: de ene partij kan proberen de zaak zodanig te compliceren dat een deskundigenbericht nodig wordt, of proberen aan te sturen op re- en dupliek na een comparitie van partijen, terwijl de andere partij dat niet wenst. Zulke geschillen compliceren de gerechtelijke procedure onnodig. Daarbij kan zulk gedrag ontaarden in manipulatie om een financieel zwakkere wederpartij uit te schakelen.

Een laatste reden is dat het lastiger uitvoerbaar is. Er komt een tweede betaalmoment (en mogelijk nog volgende) dat vertraging van de procedure tot gevolg heeft als er moet worden betaald «aan de poort», of met een incassoproblematiek voor de gerechten als niet «aan de poort» behoeft te worden betaald. Het zou onverstandig zijn om binnen een jaar na inwerkingtreding van de Wgbz waarbij inning aan de poort is ingevoerd, opnieuw een heel ander systeem van griffierechtenheffing in te voeren.

Voorname leden hebben bij de begrotingsbehandeling 2011 al de toezegging verkregen dat de regering aandacht zou schenken aan *no cure no pay* of *no win no fee*. Deze systematiek waarbij advocaten aanvankelijk zelf de kosten dragen, kan helpen – zeker in letselschadezaken – om de toegang tot de rechter te garanderen. Zij verzoeken in de nota naar aanleiding van het verslag bij dit wetsvoorstel de beleidsvoornemens op dit punt te presenteren.

Thans is een verbod op de resultaatgerelateerde beloningsvorm *no cure no pay* neergelegd in de Verordening op de praktijkuitoefening (onderdeel Resultaatgerelateerde Beloning). Deze verordening is vastgesteld door de Nederlandse orde van advocaten. Het is de bedoeling dat de Orde een experiment aanvangt om te bekijken op welke wijze kan worden gewerkt met een vorm van *no cure no pay*. Daarbij is van belang dat het experiment zodanig wordt ingericht dat de onafhankelijkheid van de advocaat niet in het geding komt. Dit houdt in dat het noodzakelijk is randvoorwaarden te formuleren waarbinnen een dergelijk experiment kan worden uitgevoerd. Deze worden door de Orde ontwikkeld. Met het oog op het experiment zal voornoemde verordening daarop moeten worden aangepast. Gelet op de ingewikkeldheid van de materie kost de voorbereiding van een dergelijk experiment enige tijd. Naar verwachting zal het College van Afgevaardigden van de Orde in het voorjaar van 2012 over een voorstel met betrekking tot resultaatgerelateerde beloning spreken.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat het voornemen om de griffierechten te verhogen ertoe zal leiden dat 60% van de bevolking voor een gereduceerd tarief in aanmerking komt, terwijl dat nu 40% is. Deze leden vragen of dit betekent dat ondanks het feit dat meer mensen dan voorheen in aanmerking komen voor een gereduceerd tarief, ook mensen met een lager inkomen in absolute zin (uitgedrukt in euro's) meer moeten gaan betalen voor griffierechten. Zo ja, dan dient dat volgens deze leden gewoon gezegd, uitgelegd en voor de verschillende zaaks categorieën en

inkomensgroepen te worden beschreven. Zo nee, dan willen de leden weten hoe het dan mogelijk is dat de regering € 172 miljoen meer aan griffierechten wil binnenhalen terwijl dat voor 60% van de bevolking geen negatieve financiële gevolgen zou opbrengen. Of wil de regering het geld alleen binnenhalen door alleen voor de meer welgestelde 40% van burgers en rechtspersonen de griffierechten te verhogen?

Het wetsvoorstel verhoging griffierechten is erop gericht om voor de procedures waarvoor nu griffierecht verschuldigd is in de toekomst een zodanig hoger griffierecht te vragen dat hiermee een ombuiging van € 240 miljoen wordt gerealiseerd. De tarieven gaan dus omhoog, maar voor bepaalde groepen burgers worden de verhoogde tarieven gematigd. Voor on- en minvermogenden en burgers met een middeninkomen is het mogelijk om voor verlaging van de griffierechten in aanmerking te komen. Het is inderdaad zo dat ook zij volgens het wetsvoorstel in de toekomst meer gaan betalen dan de thans verschuldigde griffierechten. In het wetsvoorstel is deze systematiek beschreven.

In dit verband willen de leden van de PvdA-fractie erop wijzen dat er voor middeninkomens boven modaal geen enkele sprake is van matiging. Deze groepen moeten volgens deze leden daarom wel het volle pond van de drastisch hogere griffierechten voor hun rekening nemen. Tot welke vraaguitval leidt dit bij deze groepen, bijvoorbeeld in WOZ- of belastinggeschillen?

In de Impactanalyse Verhoging Griffierechten is de vraaguitval geschat voor diverse zaakstypen en inkomensgroepen. Deze vraaguitval is weergegeven in de volgende tabel.

Uitval in 2017 (%)*	Onvermogend	Minvermogend	Middeninkomen	Overige inkomens
Eerste aanleg	4% (+/- 1%)	3% (+/- 1%)	6% (+/- 2%)	8% (+/- 2%)
Kanton				
- handel	3% (+/- 2%)	2% (+/- 1%)	2% (+/- 1%)	2% (+/- 1%)
- familie	2% (+/- 1%)	0% (+/- 0%)	0% (+/- 0%)	0% (+/- 0%)
Civiel				
- handel	1% (+/- 0%)	1% (+/- 0%)	1% (+/- 0%)	1% (+/- 0%)
- familie	5% (+/- 0%)	5% (+/- 0%)	5% (+/- 0%)	5% (+/- 0%)
Bestuur	6% (+/- 3%)	7% (+/- 2%)	19% (+/- 6%)	31% (+/- 10%)
Hoger beroep	5% (+/- 2%)	5% (+/- 1%)	10% (+/- 3%)	15% (+/- 5%)
Handel	0% (+/- 0%)	0% (+/- 0%)	0% (+/- 0%)	0% (+/- 0%)
Familie	5% (+/- 0%)	5% (+/- 0%)	5% (+/- 0%)	5% (+/- 0%)
Bestuur (excl RvS)	5% (+/- 2%)	6% (+/- 2%)	18% (+/- 6%)	30% (+/- 10%)

* afgerond op hele procenten

De zaaksuitval voor meer specifieke zaakstypen per inkomensgroep, zoals in WOZ- of belastinggeschillen, is niet onderzocht in de impactanalyse wegens het ontbreken van meer gedetailleerde gegevens, die daarvoor nodig zijn.

De aan het woord zijnde leden willen vervolgens weten of er bij de vraaguitval in het bestuursrecht ook rekening mee is gehouden dat bestuursorganen daardoor ook minder zaken verliezen en dus minder uitgaven zullen hebben? Zo ja, hoe hoog wordt dit effect ingeschat? Zo nee, waarom niet?

Bij de berekening van de vraaguitval is er geen rekening mee gehouden dat bestuursorganen daardoor minder zaken zullen verliezen en minder uitgaven hebben. Daarmee is echter wel rekening gehouden bij de berekening van de kosten die bestuursorganen maken ten gevolge van het wetsvoorstel. Tegenover € 30 miljoen extra kosten voor griffierechten bij verlies van zaken staat ongeveer eenzelfde bedrag aan besparingen. Immers, de vraaguitval in bestuurszaken leidt tot een vermindering van zaken. Voor zaken die uitvallen geldt dat er niet alleen geen griffierecht hoeft te worden betaald bij eventueel verlies, maar dat er evenmin kosten hoeven te worden gemaakt voor het voeren van de procedures en dat er geen risico bestaat op een proceskostenveroordeling. Daarnaast wordt

verwacht dat bestuursorganen meer procedures zullen voorkomen door meer contact met de burger en door de inzet van mediationvaardigheden in het voortraject.

De leden van de PvdA-fractie betwijfelen overigens of de voorgenomen verhoging van de griffierechten wel een bezuiniging is. Zij vrezen dat lokale overheden mogelijk zullen trachten die lasten door te schuiven naar hun burgers, bijvoorbeeld door lokale lasten of belastingen te verhogen. Is met dat effect ook rekening gehouden in het econometrische rekenmodel ten aanzien van de impact van de verhoogde griffierechten op de vraag? Zo ja, hoe wordt dit effect ingeschat? Zo nee, waarom niet?

Het effect van eventuele doorbelasting door bestuursorganen van griffierechtkosten via lokale lasten of belastingen is niet meegenomen in de modellen die de vraaguitval berekenen. Ook indien er in de berekeningen sprake zou zijn geweest van (per saldo) meerkosten voor de bestuursorganen die via lokale lasten worden doorbelast, dan zou dit niet zijn meegenomen in de berekeningen van de impact op de vraag. Er is immers geen direct verband tussen de hoogte van lokale belastingen en de keuze van een individuele burger of bedrijf om wel of niet voor een gang naar de rechter te kiezen.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom in het geval van een proceskostenveroordeling niet ook voorzien is in gereduceerde tarieven voor de lagere inkomens. Deze leden menen dat de drempel om een rechtszaak aan te spannen voor iemand met een lager inkomen veel hoger is als het risico bestaat op het betalen van de volledige betaling van de griffierechten van de andere partij. Deelt de regering deze mening? Zo ja, waarom houdt zij daar dan geen rekening mee? Zo nee, waarom niet?

Ik ben het met deze leden eens dat het procesrisico voor een procespartij die behoort tot een van de categorieën waarvoor een gereduceerd tarief geldt, groter is, omdat hij geconfronteerd kan worden met een proceskostenveroordeling voor een griffierecht van de in het gelijk gestelde partij, dat hoger ligt dan dat van hemzelf. Daarom is er in het wetsvoorstel voor de gevallen waarin deze proceskostenveroordeling, gelet op de proceshouding van de in het gelijk gestelde partij, tot een onbillijkheid van overwegende aard zou leiden, een hardheidsclausule opgenomen (artikel 237, vijfde lid, Rv). Die houdt in dat degene die in het ongelijk is gesteld het griffierecht van de in het gelijk gestelde partij slechts hoeft te vergoeden tot de hoogte van zijn eigen griffierecht dat hij heeft betaald of zou hebben moeten betalen als hij eiser zou zijn geweest (dit laatste geldt in de kantonprocedure). Het resterende bedrag blijft voor rekening van de in het gelijk gestelde partij. Maar dat is alleen gerechtvaardigd als deze laatste het aan zijn eigen proceshouding te wijten heeft dat hij niet zijn volledige proceskosten vergoed krijgt. Het uitgangspunt dient te blijven dat een in het gelijk gestelde partij de volledige griffierechten vergoed krijgt, ook als hij een wederpartij treft die minder griffierechten hoefde te betalen dan hijzelf. Alle partijen die in het gelijk gesteld worden, dienen in beginsel bij de proceskostenvergoeding gelijk behandeld te worden, ongeacht wat de financiële positie van hun wederpartij is. Dat vind ik een belangrijk uitgangspunt in ons procesrecht.

Bovendien vragen de aan het woord zijnde leden of er wel rekening gehouden is met het effect van het risico op het moeten terugbetalen van de griffierechten van de andere partij, in de berekeningen die ten grondslag liggen aan de impactanalyse die door Significant is uitgevoerd. Zo ja, waar blijkt dat uit en hoe groot wordt dit effect ingeschat, met name voor de groepen on- en minvermogenden? Is hier ook rekening mee gehouden bij het berekenen van de prijselasticiteit?

In de Impactanalyse Verhoging Griffierechten is rekening gehouden met het risico van een proceskostenveroordeling. Voor het bepalen van de uitval van rechtszaken is aangenomen dat een rechtzoekende alleen een rechtszaak aanspant als deze naar verwachting «winst» oplevert. In de verwachte opbrengsten en kosten is de proceskostenveroordeling

opgenomen. Het effect hiervan is niet afzonderlijk naar inkomenscategorie bepaald. Ook in de prijselasticiteit is impliciet met het risico op een proceskostenveroordeling rekening gehouden.

De leden van de PvdA-fractie vrezen dat kapitaalkrachtige partijen zoals bedrijven en bestuursorganen er baat bij zouden kunnen hebben om in hoger beroep te gaan. Daarbij kunnen zij volgens deze leden speculeren op de angst van de minder kapitaalkrachtige burger die het risico loopt te worden veroordeeld in het betalen van de dan zeer hoge griffierechten van zijn wederpartij. Is met dit effect enige rekening gehouden bij het inschatten van de vraaguitval? Zo ja, hoe dan en hoe groot was dit effect? Zo nee, waarom niet?

Uit de berekeningen met de prijselasticiteit vloeit voort hoeveel minder zaken door eisers worden aangebracht als gevolg van de hogere griffierechten. Daarmee wordt niet in beeld gebracht wat de gedragsreactie van verweerders is op eenmaal aangebrachte zaken. In de impactanalyse van Significant is dit evenmin meegenomen: onderzocht is de vraaguitval die kan optreden als eisers minder zaken aanbrengen. Als verweerders in hoger beroep minder vaak verschijnen vanwege de hoogte van het griffierecht, betekent dat niet dat er uitval is van rechtszaken, maar dat een verschuiving plaatsvindt van zaken op tegenspraak naar verstekzaken. Voor bestuurszaken hoeft de verweerder in hoger beroep overigens geen griffierecht te betalen. Een bestuursorgaan dat de zaak wint, betaalt geen griffierecht, zodat de proceskostenveroordeling voor griffierechten in bestuurszaken niet van belang is.

De leden van de PvdA-fractie vragen in welke gevallen waarin de wetgever heeft bepaald dat de burger voor het wijzigen van een rechtsverhouding is aangewezen op een gerechtelijke procedure, er geen gematigd tarief in rekening wordt gebracht.

Wijziging van rechtsverhoudingen waarbij rechterlijke tussenkomst verplicht is, komt vooral voor in het kader van het familierecht. De echtscheiding en voogdijwijziging zijn de bekendste voorbeelden. Mede daarom is in familierechtelijke zaken gekozen voor een gematigd tarief. Voor het overige is voor veel wijzigingen in civielrechtelijke rechtsverhoudingen waarbij bepaalde waarborgen, onpartijdig toezicht of zorgvuldige controles noodzakelijk zijn, inschakeling van de notaris voorgeschreven. Een belangrijk voorbeeld is de overdracht van een huis. In het wetsvoorstel is uitgegaan van een transparant systeem waarin alle zaken die voortvloeien uit boek 1 BW en aanverwante wetten op het gebied van het familierecht, onder het gematigde tarief vallen. Het benoemen van alle zaken waarbij de rechter de exclusieve bevoegdheid heeft voor het wijzigen van een rechtsverhouding, past niet in deze aanpak.

De leden van de PvdA-fractie zijn niet van mening dat mensen lichtzinnig besluiten naar de rechter te gaan en vrezen dat de verhoging van de griffierechten eerder tot eigenrichting zal leiden dan tot het zoeken van alternatieve geschilbeslechting. Hoe kijkt de regering hier tegenaan? Kan eigenrichting in een geschil tussen burgers niet al snel escaleren in een wijze van geschiloplossing waarbij het strafrecht in het zicht dreigt te komen?

Burgers en bedrijven lossen veel conflicten zelf op; van alle geschillen komt thans slechts circa 5% bij de rechter. Daaruit kan niet worden geconcludeerd dat die procedures terecht en noodzakelijkerwijs bij de rechter worden aangespannen. Het oordeel of een zaak terecht en noodzakelijkerwijs bij de rechter wordt aangespannen, is alleen aan de rechtzoekende. Daarom wordt in dit wetsvoorstel de eigen verantwoordelijkheid benadrukt, de rechtzoekende moet zelf de afweging maken tussen het griffierecht en andere kosten enerzijds en het belang van de zaak anderzijds. Zaken kunnen soms ook, of zelfs beter, op een andere wijze dan via de rechter worden opgelost. Er is geen enkele aanwijzing voor dat zaken die niet voor de rechter worden gebracht in de toekomst meer tot eigenrichting zullen leiden.

Hoewel de leden van de PvdA-fractie allerlei vormen van alternatieve geschilbeslechting prefereren als daarmee de gang naar de rechter kan worden voorkomen, is alternatieve geschilbeslechting daarmee nog geen vervanger van rechtspraak. Naar de mening van deze leden is alternatieve geschilbeslechting slechts dan mogelijk als de betrokken partijen in het geval zij er zelf niet uitkomen alsnog naar de rechter kunnen gaan. Deelt de regering deze mening? Zo nee, waarom niet?

Burgers en bedrijven zijn heel goed in staat geschillen anders dan via een gerechtelijke procedure op te lossen. Zij doen dat al in bijna 95% van de gevallen. Dergelijke oplossingen zijn niet per se minder goed of minder duurzaam dan een uitspraak van de rechter. Ze kunnen zelfs beter en duurzamer zijn een rechterlijke uitspraak. In die zin is alternatieve geschilbeslechting wel degelijk een vervanger van de rechtspraak. Alternatieve geschilbeslechting levert echter niet direct een executoriale titel op, waarmee nakoming kan worden afgedwongen. In die zin is alternatieve geschilbeslechting geen vervanger van rechtspraak en dienen partijen naar de rechter te kunnen stappen als zij er zelf niet uitkomen. Ook de procedurele waarborgen waarmee de rechtspraak is omgeven, plaatst de rechtspraak in een unieke positie. De toegang tot de rechter dient om die reden dan ook te worden gewaarborgd.

De leden van de PvdA-fractie willen er ook op wijzen dat rechterlijke uitspraken in individuele gevallen, anders dan bij andere vormen van geschilbeslechting, wel degelijk ook gevolgen kunnen hebben voor andere geschillen. Dit behoort tot de voordelen van jurisprudentie. Erkent de regering dit verschil in waarde tussen alternatieve geschillenbeslechting en rechtspraak? Zo ja, waarom wil de regering dan toch de gang naar de rechter afremmen? Zo nee, waarom niet?

Niet alleen de publicatie van rechterlijke uitspraken draagt bij aan de rechtsvorming. Ook bijvoorbeeld de Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken (de SGC) en de Raad van Arbitrage voor de Bouw (RvA) publiceren uitspraken die gevolgen kunnen hebben voor andere geschillen. Het is derhalve niet uniek voor de rechtspraak dat jurisprudentie gevolgen kan hebben voor andere geschillen. Overigens is het ook geen doel van het wetsvoorstel de gang naar de rechter af te remmen. Het doel is dat gebruikers van de rechtspraak een hogere bijdrage leveren in de kosten van deze procedures in het kader van het streven van dit kabinet om de overheidsfinanciën op orde te brengen. Het effect daarvan zal zijn dat gebruikers een scherpere afweging maken en meer zaken buiten de rechter om tot een oplossing brengen.

De leden van de SP-fractie vinden het niet meer dan logisch dat een drempel wordt opgeworpen voor individuen om te voorkomen dat elke kleinigheid voor de rechter wordt gebracht. Waarom werkt de huidige Wgbz onvoldoende om dit te voorkomen?

De Wgbz is met name gericht op vereenvoudiging van het griffierechtensysteem en heeft niet als doel om te voorkomen dat elke kleinigheid voor de rechter wordt gebracht. Door de verhoging van de griffierechten moeten rechtzoekenden een scherpere afweging maken of zij een conflict aan de rechter willen voorleggen. Het blijft aan de rechtzoekenden zelf om te bepalen of zij een conflict aan de rechter moeten en willen voorleggen. De aan het woord zijnde leden vragen vervolgens hoe de regering denkt dat het vertrouwen van de burger zal toenemen, als het alleen maar moeilijker wordt om via een gerechtelijke procedure een geschil voor te leggen, helemaal wanneer alternatieven niet toegankelijk of van toepassing zijn of niets hebben uitgehaald.

Gegeven het feit dat een ombuiging van € 240 miljoen noodzakelijk is om de overheidsfinanciën op orde te brengen, zijn keuzen noodzakelijk. Als de griffierechten op hetzelfde niveau worden gehouden en er bezuinigd zou worden op de rechtspraak, zou de kwaliteit van de rechtspraak versralen en zouden de werkvoorraden en doorlooptijden oplopen. Het

vertrouwen van burgers en ondernemingen wordt er, meer dan door de hoogte van het griffierecht, vooral mee gediend als de rechtspraak kwalitatief hoogwaardig is en dat er binnen redelijke termijn recht wordt gesproken. Daarbij geldt dat de burger uiteindelijk is gebaat bij een oplossing van zijn geschil. Het naar tevredenheid oplossen van een geschil hoeft niet altijd te betekenen dat een rechter hier direct of indirect bij betrokken wordt. Er zijn andere wegen, zoals het inschakelen van een geschillencommissie, die leiden tot het effectief oplossen van een geschil zonder tussenkomst van de rechter.

De leden van de SP-fractie merken op dat in de memorie van toelichting wordt verwezen naar de Geschilbeslechtingsdelta 2009 (Kamerstukken 31 753, nr. 19 bijlage). Slechts 5% eindigt uiteindelijk voor de rechter. Van de overige 95% wordt 40% van de zaken niet opgelost. Waar denkt de regering dat deze 40% zaken toe zullen leiden?

In de Geschilbeslechtingsdelta is onderzocht welke juridische problemen mensen ervaren en welke wegen zij bewandelen om die problemen op te lossen. 52% van degenen die problemen ervaren, wordt aangeduid als rechtshulpgebruikers: zij roepen advies of hulp in van deskundige personen of organisaties. 42% wordt aangeduid als doe-het-zelvers: zij nemen het probleem zelf ter hand. 6% blijft passief, zoekt geen contact met de wederpartij en schakelt geen hulp in. Zowel de rechtshulpgebruikers als de doe-het-zelvers boeken bij 60% van de problemen resultaat. In 40% van de gevallen wordt geen actie ondernomen of wordt de actie op enig moment gestaakt. In deze 40% beschouwen rechtzoekenden een actie, of de voortzetting daarvan, kennelijk niet als zinvol. De aan het woord zijnde leden vragen welk probleem de regering dan nog wil oplossen.

Het probleem dat de regering moet oplossen betreft de noodzaak om de overheidsfinanciën op orde te brengen. Burgers en bedrijven die juridische problemen ervaren, moeten om die reden niet alleen de verantwoordelijkheid nemen om die op te lossen, maar uit de eigen verantwoordelijkheid vloeit tevens voort dat gebruikers een hogere bijdrage moeten betalen voor de rechtspraak.

De leden van de SP-fractie vragen op welke wijze innovatie zal toenemen wanneer dit wetsvoorstel slechts gaat over een andere verdeling van kosten tussen staat en rechtzoekenden.

Het wetsvoorstel gaat over een andere verdeling van kosten tussen staat en rechtzoekende, maar bevestigt tevens het uitgangspunt dat een rechtsstaat kwalitatief hoogstaande rechtspraak nodig heeft waarin snel wordt beslist over de voorliggende geschillen. Door een sterkere financiële prikkel worden rechtzoekende, rechtspraak en overheid meer dan thans het geval is uitgedaagd om innovaties toe te passen, besparingen te realiseren of alternatieven te beproeven die anders ter zijde zouden worden geschoven.

Voornoemde leden merken op dat in de memorie van toelichting wordt gesteld dat hogere griffiekosten tot een beter functioneel rechtsbestel leiden. Volgens de regering wordt er een directe relatie gelegd tussen de rechtzoekende en de rechtspraak, zodat het innovatieve vermogen van de rechtspraak en ketenpartners nog verder wordt geprikkeld. Kan de regering toelichten hoe dit causale verband tot stand is gekomen?

In de memorie van toelichting is aangegeven dat hogere griffierechten een prikkel geven tot innovatie van juridische procedures, niet alleen omdat het beleidsmatig uitdaagt hogere kosten zoveel mogelijk te reduceren, maar ook omdat rechtzoekenden hogere eisen aan de kwaliteit van procedures zullen stellen als zij hogere griffierechten moeten betalen. Om die reden is gelijktijdig met het wetsvoorstel een innovatieagenda aan de Tweede Kamer gezonden. Deze innovatieagenda is tot stand gekomen in samenspraak met de rechtspraak, de advocatuur, de gerechtsdeurwaarders en andere organisaties uit het rechtsbestel. Zij hebben zich

bereid getoond samen te werken aan de doelstelling van de innovatie-agenda.

De leden van de SP-fractie herinneren eraan dat de opbrengst van de griffiekosten direct de staatskas ingaat. Het is hen niet duidelijk hoe het innovatieve vermogen zou worden ontwikkeld. Het is goed dat de regering zelf komt met een agenda om alternatieven te bevorderen, maar niet duidelijk wordt of ook wordt aangesloten bij de huidige initiatieven van de rechtspraak om te komen tot snellere en doelmatiger procesvoering.

Zoals u heeft kunnen lezen in de innovatieagenda, wordt daarin direct aangesloten bij de initiatieven van de rechtspraak zelf om te komen tot snellere en doelmatiger procesvoering. Het onderdeel «Verbetering gerechtelijke procedures» bevat in de onderdelen (2.1) en (2.2) acties die de Raad voor de rechtspraak voor zijn rekening neemt, indien nodig ondersteund door het ministerie van Veiligheid en Justitie. De hogere griffiekosten zullen die acties niet inperken, omdat die voorkomen dat er moet worden bezuinigen op de rechtspraak.

De aan het woord zijnde leden vragen met hoeveel euro het budget van de rechtspraak zal worden verminderd nu een substantiële daling van het aantal zaken wordt verwacht.

In het regeerakkoord is een netto ombuiging van € 240 miljoen voor de Rechtspraak opgenomen. Het voorgestelde tarievenstelsel realiseert deze ombuiging. De netto opbrengst is in totaal € 240 miljoen, berekend op basis van cijfers over de aantallen zaken in de verschillende rechtsgebieden, de verschillende rechtscolleges en de onderscheiden categorieën financieel belang uit 2008. De vermindering van de uitgaven van de Rechtspraak als gevolg van de verwachte daling van het aantal zaken is geschat op € 68 miljoen. De stijging van de ontvangsten is geschat op € 172 miljoen. Jaarlijks worden ten behoeve van het opstellen van de begroting de instroomontwikkelingen geactualiseerd aan de hand van voor de afzonderlijke sectoren geldende (ketenbrede) prognosemodellen. In deze prognosemodellen worden ook de effecten van de verhoging van de griffierechten meegenomen en – indien nodig – geactualiseerd.

De leden van de D66-fractie noemen de eigen verantwoordelijkheid die ten grondslag ligt aan de substantiële verhoging van de griffierechten. Meent de regering dat mensen die niet direct bij een zaak zijn betrokken geen belang hebben bij een goede rechtspraak? Hoe beoordeelt de regering de precedentwerking van rechterlijke uitspraken dan? Hoe wordt het profijt dat ondernemingen en burgers ondervinden van procedures van anderen verdisconteerd?

De regering meent dat alle Nederlanders belang hebben bij een goede rechtspraak. Dat betekent echter niet dat de overheid de kosten van de rechtspraak volledig uit de algemene middelen zou moeten betalen. Dat is ook nu niet het geval, omdat er sinds 1 843 al griffierechten worden geheven. De in het onderhavige wetsvoorstel gehanteerde tarieven geven een goede balans tussen de verscheidene verantwoordelijkheden.

Deze leden vragen verder hoe de regering de verantwoordelijkheid van de rechtszoekende beoordeelt als hij geen andere keuze heeft dan naar de rechter te stappen, bijvoorbeeld bij een echtscheiding. Iemand kan immers niet scheiden zonder tussenkomst van een rechter. Of als iemand ondanks zijn welwillende opstelling om een conflict buiten de rechter om op te lossen toch in procedure wordt betrokken?

Achter deze vragen gaat kennelijk de gedachte schuil dat wanneer een rechtzoekende geen andere keuze heeft dan naar de rechter te stappen, of ondanks een welwillende opstelling om een conflict buiten de rechter om op te lossen toch in een procedure wordt betrokken, dat het dan de overheid zou moeten zijn die de kosten daarvan draagt. Het wettelijk voorschrift dat burgers zich tot de rechter moeten wenden om zaken te regelen is erop gericht het maatschappelijk verkeer ordentelijk te laten

functioneren. In de praktijk is het in individuele gevallen de verantwoordelijkheid van de rechtzoekende om een rechterlijke tussenkomst in te roepen. Voor die rechterlijke tussenkomst mag van de rechtzoekenden een redelijke prijs worden gevraagd.

De beoordeling of de verweerder in een bepaald geval zich al dan niet welwillend heeft opgesteld in het voortraject is bijzonder lastig te maken op het moment dat de procedure aanhangig wordt gemaakt. Om aan die opstelling toch consequenties te verbinden kan de rechter gebruikmaken van het bepaalde in artikel 237 Rv, waarin de rechter de bevoegdheid is toegekend bij zijn vonnis, als hij over alle benodigde informatie in de zaak beschikt, af te wijken van de regel dat de verliezer in de proceskosten wordt veroordeeld als deze «odeloos zijn aangewend». In het wetsvoorstel wordt aan artikel 237 Rv een vijfde lid toegevoegd dat de rechter meer ruimte geeft af te wijken van de regel dat de verliezer in de proceskosten wordt veroordeeld, waarbij de proceshouding van de in het gelijk gestelde partij een rol speelt.

Volgens de leden van de D66-fractie stijgt het aantal zaken trendmatig door de toenemende complexiteit van regelgeving. Deze leden vragen welke maatregelen de regering neemt om via versimpeling van de regelgeving de stroom procedures tegen te gaan.

Voorstellen voor beleid en regelgeving worden op alle ministeries voorbereid met behulp van het integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (zie www.naarhetaak.nl). Hierin zijn alle verplichte kwaliteitseisen opgenomen, zoals de aanwijzingen voor de regelgeving, de toetsen voor administratieve lasten, de bedrijfseffectentoets en de milieueffectentoets. Dit zorgt ervoor dat goed nagedacht wordt over de vraag of er wetgeving moet komen, of deze wetgeving van goede kwaliteit is en geen onnodige lasten veroorzaakt. Ik ben verantwoordelijk voor het wetgevingskwaliteitsbeleid en op mijn ministerie worden de voorstellen voor wet- en regelgeving van al mijn ambtgenoten en van mijzelf getoetst op zaken als nut en noodzaak, doeltreffendheid, begrijpelijkheid, uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en ook op de gevolgen voor de rechterlijke macht. Daarnaast worden voorstellen met grote gevolgen voor de samenleving getoetst door de ambtelijke commissie voor effectoetsing die in september 2011 van start is gegaan. Bij de voorbereiding van wetgeving wordt ook gebruikt gemaakt van diverse consultatievormen zodat burgers, bedrijven en organisaties kennis en ideeën kunnen inbrengen en een beter zicht ontstaat op mogelijkheden voor eenvoudige regels. Zie bijvoorbeeld de openbaar toegankelijke internetsite www.internetconsultatie.nl.

De leden van de ChristenUnie-fractie verwijzen naar de innovatieagenda. Het gaat daarin niet alleen om de toegang tot de rechter, maar ook nadrukkelijk om toegang tot de oplossing van een geschil. Dit streven wordt door deze leden van harte ondersteund. Ziet de regering nog andere mogelijkheden 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? Wat is daartoe nog nodig en wat is daartoe mogelijk? In de brief van 23 juni 2011 aan de voorzitter van uw Kamer (TK 2010–2011, 29 279, nr. 122) heeft de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie u erover geïnformeerd dat een verkenning wordt uitgevoerd naar alternatieven voor het verkrijgen van een executoriale titel in incassozaken. Deze verkenning is thans nog gaande.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering voortbouwt op het bestaande stelsel van griffierechten met hogere tarieven. Graag vernemen voornoemde leden of overwogen is om ook in strafzaken griffierechten te betalen. Waarom is hier niet voor gekozen? Past het vragen van griffierechten in strafzaken niet bij het uitgangspunt dat

burgers en ondernemingen hun eigen verantwoordelijkheid hebben voor de juridische procedure?

Bij de bepaling van de uitgangspunten van het wetsvoorstel is aandacht besteed aan de ratio van de zaakscategorieën waarvoor in het huidige stelsel geen griffierecht verschuldigd is. Er is besloten niet te tornen aan het strafrecht, omdat het niet past in een rechtsstaat om de burger of onderneming griffierecht te laten betalen om zich te kunnen verdedigen tegen de met (vrijheidsbenemende) straffen of maatregelen dreigende overheid. Het gaat hier meer dan in elk ander rechtsgebied om de uitoefening van het machtsmonopolie van de overheid. In de afweging tussen de eigen verantwoordelijkheid van de burger voor juridische procedures en de bescherming van de burger tegen de macht van de overheid is aan dit laatste aspect meer gewicht gegeven.

De aan het woord zijnde leden vragen in hoeverre nog steeds een deel van de kosten uit de algemene middelen wordt betaald, zoals de regering stelt.

Ik verwijs de leden naar het antwoord op de eerste vraag in paragraaf 1 van dit verslag.

De leden van de SGP-fractie vragen de regering aan te geven welk deel van de civiele zaken en welk deel van de bestuurszaken uit algemene middelen wordt betaald.

Voor civiele zaken is er sprake van een bijdrage uit de algemene middelen van ongeveer 20%. Bij bestuurszaken is er sprake van een bijdrage uit de algemene middelen van ongeveer 63%. De strafsector wordt volledig uit de algemene middelen gefinancierd.

De aan het woord zijnde leden vragen om voor een aantal veel voorkomende zaken aan te geven hoeveel zulke zaken kosten en hoe dit bedrag zich verhoudt tot de hoogte van de gevraagde griffierechten.

In de tabel in de memorie van toelichting is per hoofdcategorie aangegeven wat de gemiddelde werklast, uitgedrukt in euro's, van de Rechtspraak is. Veel voorkomende zaken zijn bijvoorbeeld handelszaken bij de kantonrechter. Deze kosten gemiddeld € 209. Afhankelijk van het financieel belang en de draagkracht van de rechtzoekende wordt een tarief tussen de € 125 en de € 500 geheven. Met de huidige mix aan zaken binnen deze categorie zijn de griffierechtontvangsten ongeveer even hoog als de kosten. Ook binnen deze categorie is er uiteraard sprake van een breed palet aan zaken met een diverse werklast. Zoals de Raad voor de rechtspraak in eerdere publicaties heeft aangegeven is de werklast van een zaak waarbij er geen verweerder optreedt aanzienlijk minder (kosten: enkele tientjes) dan een zaak waarbij er sprake is van verzet (kosten: meer dan € 1 000). Een ander voorbeeld is een belastingzaak bij de bestuursrechter. De gemiddelde kosten hiervan bedragen ruim € 1 500 per zaak, het griffierecht in een dergelijke zaak bedraagt tussen € 125 en € 250.

De leden vragen welk deel van het totaal aan griffierechten naar verwachting door de bestuursorganen zal worden betaald in de vorm van griffierechten.

De bestuursorganen betalen naar verwachting circa € 30 miljoen aan griffierechten. Daartegenover staat ongeveer eenzelfde bedrag aan besparingen. Immers, de vraaguitval in bestuurszaken leidt tot een vermindering van zaken. Voor zaken die uitvallen geldt dat er niet alleen geen griffierecht hoeft te worden betaald voor eventueel verlies van zaken, maar dat er evenmin kosten hoeven te worden gemaakt voor het voeren van de procedures en dat er geen risico is op een proceskostenveroordeling. Daarnaast wordt verwacht dat bestuursorganen meer procedures zullen voorkomen door meer contact met de burger en door de inzet van mediationvaardigheden in het voortraject.

Voorafgaand aan de vraag naar de hoogte van griffierechten vragen de leden van de SGP-fractie of de regering ook overwogen heeft om kritisch te kijken naar de mate waarin zaken lichtvaardig aan de rechter worden voorgelegd, zonder dat er sprake is van een wezenlijk belang. Is er bij de

verhoging van de griffierechten ook gekeken naar de mate waarin lichtvaardig of zonder redelijk doel een rechtszaak wordt aangespannen? Is ook overwogen om in plaats van verhoging van de griffierechten te bezien of bij zaken die betrekkelijk lichtvaardig aan de rechter worden voorgelegd beter gekozen zou kunnen worden voor wijziging van de wetgeving om onnodig beroep op de rechter te voorkomen? Het is in de eerste plaats aan rechtzoekenden zelf om te bepalen of zij een conflict aan de rechter moeten en willen voorleggen. Ik acht het niet doenlijk om in zijn algemeenheid te omschrijven in welke gevallen zaken lichtvaardig, of zonder wezenlijk doel zijn en niet aan de rechter in eerste instantie zouden mogen worden voorgelegd. Rechtzoekenden mogen niet van de rechter afgehouden worden. Om die reden is ook niet gekozen voor wetgeving ter voorkoming van onnodig beroep op de rechter in eerste instantie, zo dergelijke wetgeving mogelijk zou zijn. Wel wordt gestreefd naar wetgeving die van goede kwaliteit is en die geen onnodige lasten veroorzaakt. Hiertoe is een integraal afwegingskader voor wetgeving opgesteld. Ik verwijs naar hetgeen hierover is opgemerkt naar aanleiding van vragen over versimpeling van wetgeving van leden van de D66-fractie.

Grondslagen voor aanpassing van het stelsel

De leden van de PvdA-fractie proeven dat de regering rechtspraak als een markt ziet waar de wetten van vraag en aanbod gelden en waarbij een prijs dient te worden vastgesteld die uit vraag en aanbod voortvloeit. Deze leden menen dat er weliswaar een kleine financiële drempel dient te zijn om te voorkomen dat mensen bij iedere bagatel naar de rechter willen, maar menen juist niet dat die drempel zo hoog moet zijn dat daarmee moet worden afgezien van het voorleggen van een serieus geschil aan de rechter. Wat is daarover de mening van de regering?

Ik zie de rechtspraak geenszins als een markt, waarbij de prijs een uitkomst is die uit de krachten van vraag en aanbod voortvloeit. Prijzen worden met dit wetsvoorstel niet overgelaten aan de vrije krachten van vraag en aanbod, waardoor bijvoorbeeld de prijs van een veel gevraagde kantonzaak zou worden opgedreven en schaarse specifieke specialismen zeer duur zouden worden. Met dit wetsvoorstel wordt de bestendige praktijk van overheidsregulering van de tarieven van de rechtspraak voortgezet.

Ik ben het eens met de stelling dat het griffierecht niet zo hoog zou moeten zijn dat een serieus geschil niet aan de rechter zou kunnen worden voorgelegd. Dat gebeurt met dit wetsvoorstel ook niet.

De leden van de PvdA-fractie delen de redenering dat een tekort aan financiële middelen de kwaliteit van de rechtspraak onder druk zet. Zij delen echter niet de opvatting dat daarom het prijskaartje van de rechters omhoog moet. Zij zijn van mening dat een fatsoenlijke, goed georganiseerde en toegankelijke rechtspraak een publieke dienst is die uit de algemene middelen dient te worden gefinancierd en niet voor een bovenmatig groot deel door de rechtzoekenden. Wat is hierover de mening van de regering?

Het kabinet deelt deze mening niet, zoals uit de financiële bijlage bij het regeerakkoord en de toelichting op het wetsvoorstel blijkt. Het kabinet vindt het gerechtvaardigd dat gebruikers van de rechtspraak een hogere bijdrage gaan leveren in de kosten van procedures.

Voornoemde leden lezen dat de regering van mening is dat een goede rechtspraak ook van groot economisch belang is. Die mening delen deze leden, maar zij vragen hoe de regering enerzijds van mening kan zijn dat een goede rechtspraak van economisch belang is terwijl het anderzijds probeert de vraag naar het product te beperken door de prijs daarvan te verhogen. Naar de mening van voornoemde leden vormen zeker in het civiele recht uitspraken van een rechter een smeermiddel die bijdraagt

aan het draaiende houden van de economie. Als rechtzoekenden vanwege een hogere beprijzing afzien van de gang naar de rechter zal dit naar de mening van deze leden er toe leiden dat de rechtszekerheid wordt aangetast en daarmee ook de economische activiteit. Kan de regering hier uitgebreid op ingaan? Heeft de regering rekening gehouden met dit effect? Zo ja, waar blijkt dat uit en hoe groot wordt dit effect ingeschat? Zo nee, waarom is de vraaguitval wel doorgerekend maar niet de economische effecten daarvan?

Ik ben het met de fractie van de PvdA eens dat een goede rechtspraak niet alleen van groot maatschappelijk, maar ook groot economisch belang is. Als rechtzoekenden massaal zouden moeten afzien van een gang naar de rechter, zou dat de economie schaden. Naar de inschatting van het kabinet zal dat echter niet het effect zijn van de maatregelen die in het wetsvoorstel worden voorgesteld. De impactanalyse die de regering heeft laten uitvoeren, bevestigt dat beeld. Met een verwachte, gemiddelde vraaguitval tussen de zes en acht procent wordt het niveau bereikt van het aantal rechtszaken dat in 2006 in Nederland nog gebruikelijk was. De toegankelijkheid en kwaliteit van de Nederlandse rechtspraak worden door de verhoging van de griffierechten niet aangetast. Overigens is het eveneens van groot maatschappelijk en economisch belang dat de rechtspraak kwalitatief hoogwaardig is en dat er binnen redelijke termijn recht wordt gesproken. Zou de regering niet overgaan tot het verhogen van de griffierechten, dan zou de kwaliteit van de rechtspraak verschrompelen en zouden de werkvoorraden en doorlooptijden oplopen. Dergelijke gevolgen acht de regering schadelijk voor de economie en derhalve onverantwoord.

De leden van de SP-fractie vragen of bij de in de memorie van toelichting voorspelde uitval van zaken ook rekening gehouden is met de vraaguitval die zich voordoet als gevolg van de op 1 november 2010 in werking getreden Wgbz.

Binnenkort komen de definitieve cijfers beschikbaar over de instroom van zaken in de rechtspraak in 2011. Op basis van de tot nu toe beschikbare cijfers lijkt het erop dat de instroom van zaken op het terrein van civielrecht en bestuursrecht gestabiliseerd is ten opzichte van 2010. Dat kan zijn omdat er (dus) geen vraaguitval is door de Wgbz, maar het kan ook zijn dat vraaguitval is gecompenseerd door autonome ontwikkelingen. Dat laatste verwacht ik overigens niet. Ook 2010 gaf ten opzichte van 2009 een stabiel beeld. Mijn interpretatie op basis van de nu beschikbare cijfers is dat er geen zichtbare vraaguitval heeft plaatsgevonden.

De aan het woord zijnde leden vragen hoe de regering verklaart dat vooral burgers met de hoogste en de laagste inkomens zaken voorleggen aan de rechter? Leggen middeninkomens zich sneller neer bij een juridisch geschil of werpen de huidige griffiekosten al de benodigde drempel op? Een verklaring voor het fenomeen dat vooral burgers met de hoogste en de laagste inkomens zaken voorleggen aan de rechter is dat het totaal aan proceskosten voor burgers met de hoogste inkomens geen belemmering is en dat burgers met de laagste inkomens door gesubsidieerde rechtsbijstand de kosten van een geschil kunnen dragen. Middeninkomens maken ook nu al scherper de afweging of een gang naar de rechter opportuun is. De leden van de SP-fractie vragen aan te geven hoe dat komt dat het aantal rechtszaken alleen maar toeneemt, maar ook waarom zij vindt dat dit voornamelijk door rechtzoekenden komt. Welke rol spelen de overheid en de wetgever hierin?

Het toenemend aantal rechtszaken is een gegeven. In de memorie van toelichting is aangegeven dat het aantal zaken trendmatig stijgt door toenemende complexiteit van regelgeving en door verandering van de maatschappelijke verhoudingen. Het aantal civiele zaken stijgt daarbij onder andere door productinnovatie in de financiële sector, agressievere

verkoopmethoden in diverse branches en de emancipatie van burgers. De economische crisis heeft, bovenop die trend, geleid tot meer ontslagzaken, faillissementen en incasso's. Dit genuanceerde beeld over de achtergrond van de stijging van het aantal zaken neemt echter niet weg dat in elke zaak een rechtzoekende de afweging maakt om de zaak aan de rechter voor te leggen.

Het verbeteren van de huidige alternatieven vinden de leden van de SP-fractie uiteraard een positief punt. Maar zij vinden dat de regering niet mag vergeten dat het niet geoorloofd is dat er wordt aangestuurd op concurrentie tussen rechtspraak en buitengerechtelijke geschillenbeslechting. De rechtspraak heeft in feite een monopoliepositie, waardoor prijsmechanismes niet werken. Is zij het hiermee eens?

Concurrentie tussen de rechtspraak en buitengerechtelijke geschillenbeslechting is niet aan de orde. De positie van de rechtspraak in de democratische rechtsstaat is uniek en verdraagt zich niet met concurrentie. Dat wil echter niet zeggen dat elk geschil aan de rechter zou moeten worden voorgelegd. Zaken die zich lenen voor buitengerechtelijke geschiloplossing hoeven niet voor de rechter te komen.

De leden van de SP-fractie achten niet alle geschillen geschikt voor buitengerechtelijke geschillenbeslechting. In hoeverre denkt de regering dat voor elk rechtsgebied een geschikt alternatief is dat voor elke rechtzoekende toegankelijk is? Kan er een overzicht worden gegeven van zaken waarbij een andere methode bij voorbaat niet mogelijk is? Welke consequenties voorziet de regering hierdoor?

In beginsel is elk geschil geschikt om buiten de rechter om tot een oplossing te komen. Daarvoor is niet per se het rechtsgebied bepalend, zoals in consumentenzaken waar bepaalde branches zijn aangesloten bij de Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken (SGC).

Belangrijker is of partijen gezamenlijk de wil hebben om onderling hun geschil op te lossen zonder rechterlijke tussenkomst. Indien zij die wens hebben, kunnen zij gebruik maken van hun contractsvrijheid om het geschil tot een oplossing te brengen. Dat is alleen anders wanneer rechten niet ter vrije beschikking van partijen staan.

Uitzondering daarop vormen aangelegenheden waarbij rechterlijke tussenkomst noodzakelijk is om een bepaald rechtsgevolg te verkrijgen. Dat is het geval bij de benoeming van een bewindvoerder of een curator, het verkrijgen van een echtscheidingsvonnis of van een executoriale titel. Daarbij is niet altijd sprake van een geschil. En in die situaties waarin wel sprake is van een geschil kunnen partijen zelf vaak al veel doen om de kosten te reduceren. Indien partijen de gevolgen van een echtscheiding door middel van mediation regelen, zijn zij, indien zij onvermogen zijn, een lagere eigen bijdrage ingevolge de Wet op de rechtsbijstand verschuldigd en behoeven ze voor een gemeenschappelijk verzoekschrift slechts het griffierecht voor de eisende partij te betalen. Indien zij vermogen zijn en zelf volledig de kosten moeten dragen, kunnen ze dubbele kosten voor twee advocaten vermijden en zijn zij voor een gemeenschappelijk verzoekschrift ook alleen de griffierechten voor de eisende partij verschuldigd.

Tevens willen voornoemde leden weten in hoeverre de regering het een eigen verantwoordelijkheid van de rechtzoekende acht, wanneer een wettelijke bepaling hem of haar verplicht zich te wenden tot de rechter. Ik verwijs naar mijn antwoord op eenzelfde vraag van leden van de D66-fractie, hierboven in deze paragraaf.

Voorts zijn de leden van de SP-fractie benieuwd hoe rechtzoekenden op de hoogte worden gebracht van alle mogelijke alternatieven voor zijn of haar specifieke zaak.

Rechtzoekenden die een juridisch conflict ervaren, kunnen desgewenst een beroep doen op het Juridisch Loket om te worden geadviseerd over oplossingsstrategieën. Zij kunnen ook gebruikmaken van de Rechtwijzer

die door de raad voor rechtsbijstand wordt aangeboden op www.rechtwijzer.nl.

De leden van de SP-fractie vragen waarom in de memorie van toelichting wordt gesteld dat dit wetsvoorstel niet de verantwoordelijkheid bij de rechtzoekenden wil neerleggen, terwijl een doel van dit voorstel toch echt de eigen verantwoordelijkheid van de rechtzoekende is.

Eén van de redenen voor het verhogen van de griffierechten is om de eigen verantwoordelijkheid van de rechtszoekende te benadrukken door een hogere bijdrage te vragen in de kosten van gerechtelijke procedures. Effect daarvan zal zijn dat rechtzoekenden scherper dan thans het geval is de afweging maken of er alternatieven zijn voor een gang naar de rechter. Tegelijkertijd wordt ook na de verhoging van de griffierechten meer dan de helft van de kosten van de rechtspraak bekostigd uit de algemene middelen. Het is dus niet zo dat de gehele verantwoordelijkheid voor de bekostiging van de rechtspraak bij de rechtzoekenden wordt gelegd.

De aan het woord zijnde leden vragen of bekend is hoeveel zogenaamde bagatelzaken er per jaar zijn. Hoeveel procent van de zaken betekent een ongeoorloofd gebruik van de rechtsstaat? Aan welke voorwaarden moet een zaak voldoen om weggezet te worden als bagatelzaak? Uiteraard moet worden voorkomen dat over elk kleinigheidje de gang naar de rechter wordt gezocht. Toch vragen deze leden waarop de regering haar stellingname heeft gebaseerd dat dergelijke zaken dusdanig veel voorkomen dat een flinke verhoging van de griffierechten benodigd is. Is de regering niet bang dat een dusdanige verhoging van de griffierechten net zo veel effect heeft op belangwekkende zaken?

De stelling dat bagatelzaken dusdanig veel voorkomen dat een flinke verhoging van de griffierechten benodigd is, heeft de regering nergens betrokken en zal zij ook niet verdedigen. Het is onbekend hoeveel zaken als bagatelzaken zouden kunnen worden aangemerkt, zo dergelijke zaken te definiëren zijn. Misbruik van recht (ofwel misbruik van bevoegdheid, artikel 3:13 Burgerlijk Wetboek) kan door de rechter gesanctioneerd worden door de desbetreffende vordering af te wijzen. Hierover zijn evenmin cijfers beschikbaar. Het effect dat van de voorgestelde verhoging van de griffierechten uitgaat op het zaaksvolume is in de memorie van toelichting uitgebreid toegelicht.

Het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting dat wordt afgezien van een «pay as you go» systeem, waarbij toegang wordt verkregen op basis van een basistarief en bijbetaling plaatsvindt voor extra proceshandelingen. Deze leden vragen om een meer uitgebreide toelichting, met name als er sprake zou zijn van één of hooguit twee extra betaalmomenten zoals hierboven is beschreven.

Ik verwijs naar het antwoord op een van de eerste vragen van dit verslag van de aan het woord zijnde leden. Daar wordt uiteengezet waarom in het wetsvoorstel is gekozen voor een systeem waarbij voorafgaande aan de procedure voor procespartijen duidelijk is welke kosten aan de procedure zijn verbonden en zij niet meer gaandeweg worden geconfronteerd met een oplopende rekening.

De leden van de VVD-fractie verwijzen naar een reactie van de NVvR, waarin is aangegeven dat de regering niet zou zijn nagegaan in welke gevallen en/of welke proceshandelingen wel en geen griffierechten worden gevraagd. Zo wordt geen griffierecht gevraagd voor de toezichthoudende taken van de bij de sector civiel/kanton werkzame medewerkers van het bewindsbureau of het team insolventies. Ook wees de NVvR er op dat voor aangevraagde, maar voor de zitting ingetrokken kort gedingen geen griffierechten wordt betaald, terwijl wel naar deze zaak gekeken is. Een passend tarief is volgens de NVvR in dit soort gevallen op zijn plaats. Voornoemde leden delen die mening en verzoeken de regering dit te

inventariseren en aan te vullen, zodat de effecten van de verhoging verder kunnen worden verzacht.

In het wetsvoorstel is niet getornd aan bestaande vrijstellingen, noch wordt griffierecht voorgesteld voor proceshandelingen of activiteiten van rechtbankmedewerkers waarvoor die momenteel niet geheven wordt. De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak stelt in haar brief van 30 mei jl. (p. 8) dat een passend tarief onder omstandigheden op zijn plaats kan zijn voor taken die door medewerkers van het bewindsbureau of het team insolventies bij de sector civiel/kanton worden verricht. Ik waardeer het dat de NVvR meedenkt over alternatieve heffingsbronnen, maar het gaat hier om taken in het kader van schuldsanering en insolventies, waarbij de bestaande heffingen al lastig te verhalen zijn op de boedel. Hoe meer griffierechten hier geheven worden, des te minder blijft er over voor andere schuldeisers. Het toevoegen van heffingen voor dergelijke handelingen lijkt mij dan ook niet opportuun. Het wetsvoorstel is beperkt tot een ophoging van de bijzondere griffierechten in faillissementen en schuldsaneringen in de artikelen 17 en 18 Wgbz in lijn met de verhoging van alle andere bijzondere griffierechten. Ook overigens zie ik hier geen openingen voor verdere heffingen van handelingen waarvoor nu geen griffierechten geheven zouden worden.

Wat betreft de taken van medewerkers van het bewindsbureau het volgende. Indien daarvoor griffierecht zou worden gevraagd, zou dit moeten worden opgebracht door de onder curatele gestelde, degene wiens goederen onder bewind zijn gesteld en de onder mentorschap gestelde. Voor hen zou dit geen verzachting van de effecten van de verhoging betekenen, integendeel. Bij uw Kamer is een wetsvoorstel wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap (Kamerstukken II 2011/12, 33 054, nrs. 1–3) aanhangig. Dit wetsvoorstel beoogt o.a. verbetering van de kwaliteit van professionele curatoren, bewindvoerders en mentoren. Daartoe wordt onder meer voorgesteld dat een accountant controleert of bewindvoerders, curatoren en mentoren die tien of meer personen onder hun hoede hebben, aan de gestelde kwaliteitseisen voldoen. Dit zal naar verwachting de toezichthoudende taken van de rechtbank verlichten. Het lijkt daarom weinig zinvol om thans een inventarisatie te doen. Indien dit wetsvoorstel in werking zal zijn getreden, kan worden bezien of er substantiële taken door de griffie worden verricht die voor heffing van griffierechten in aanmerking zouden kunnen komen. De suggestie om voor een voor de zitting ingetrokken kort geding griffierecht te heffen, neem ik evenmin over. Bij een kort geding is er sprake van spoed, de eisende partij moet vaak op korte termijn beslissen een zaak aanhangig te maken en is intussen vaak ook nog bezig om een schikking te bereiken. Het succes van dit laatste is mij veel waard, omdat het voor alles de voorkeur verdient dat partijen er samen uitkomen en een schikking treffen. De dreiging van een procedure en van de daarbij behorende kosten, waaronder griffierechten, kan het bereiken van een schikking bevorderen. Daar wil ik graag aan bijdragen. Die dreiging zal verminderen als voor elk aangevraagd kort geding betaald moet worden, ongeacht of de procedure op de zitting komt.

Overigens zal een griffierecht voor een ingetrokken kort geding niet substantieel bijdragen in de inkomsten voor de rechtspraak. Het aantal ingetrokken kort gedingen is circa 7 500 per jaar op een totaal van ongeveer 23 000 kort gedingen, waarvan 10 000 bij de sector kanton en 13 000 bij de rechtbank. Dit aantal ingetrokken kort gedingen is naar mijn oordeel niet dermate groot dat de daaruit voortvloeiende inkomsten uit griffierechten dan wel besparingen in de werklast opwegen tegen de geschetste maatschappelijke voordelen van het (ingetrokken) kort geding. De leden van de VVD-fractie merken op dat op 1 juli 2010 de Wet deelgeschillen voor letsel en overlijdensschade in werking is getreden. Hierdoor bestaat de mogelijkheid deelgeschillen kosteloos voor te leggen aan de rechter. Deze leden vragen of het juist is te veronderstellen dat

deelgeschillen in letselschadezaken de gewone regels van het griffierecht in civiele zaken zullen volgen, overeenkomstig de gehanteerde staffel financieel belang. Doorkruist onderhavig wetsvoorstel dan niet het doel van de Wet deelgeschillen voor letsel en overlijdensschade, namelijk om te zorgen voor een laagdrempelige deeloplossing? Deelt de regering de zorgen van deze leden op dit punt en is zij bereid tot aanpassing van de griffierechten voor deze geschillen of is de regering van oordeel dat nu de uiteindelijke kosten veelal gedragen worden door de aansprakelijke partij, van een rechtzoekende deze investering mag worden verwacht?

Ik deel de zorgen van de leden van de VVD-fractie niet. Er moet weliswaar griffierecht betaald worden voor het indienen van het verzoekschrift waarmee het deelgeschil aan de rechter wordt voorgelegd, maar de aansprakelijke partij zal die kosten inderdaad volledig moeten vergoeden. Het is vooral van belang te constateren dat het wetsvoorstel de bestaande deelgeschillenprocedure op geen enkele wijze zal doorkruisen, afgezien van verhoging van het griffierecht, dat zoals gezegd aan het slachtoffer vergoed zal worden. Ik zie dan ook geen enkele reden voor aanpassing van het griffierecht.

Genoemde leden herinneren eraan dat bij de behandeling in de Eerste Kamer van het wetsvoorstel Wgbz de regering heeft toegezegd dat er een registratie wordt bijgehouden van eventueel niet betaalde griffierechten die hebben geleid tot een niet-ontvankelijkverklaring in civiele zaken. Kan de regering aangeven hoe het hier mee staat en wil de regering de monitoring ook bij onderliggend wetsvoorstel betrekken?

Tijdens de behandeling van de Wgbz in de Eerste Kamer op 28 september 2010 is door mijn ambtsvoorganger toegezegd dat de effecten van de inning van het griffierecht aan het begin van de procedure gedurende enige tijd na de inwerkingtreding van de wet worden bijgehouden (Handelingen I 2010/11, 28 september 2010, p. 1–29). Na enige invoeringsproblemen zijn inmiddels in alle gerechten de systemen en de organisatie rond heffing en inning op orde. Het betalen aan de poort inzake de Wgbz wordt door alle gerechten in zijn volle omvang toegepast sinds 1 december 2011. De Raad voor de rechtspraak is verzocht om in april 2012 een geactualiseerd beeld te schetsen van de effecten van de inning van het griffierecht aan het begin van de procedure.

De leden van de VVD-fractie vragen of na invoering van dit wetsvoorstel een jaarlijks overzicht kan worden verstrekt hoeveel de griffierechten voor de specifieke bestuursorganen bedroegen naar orgaan en naar gemeente? Het financiële systeem van de Rechtspraak registreert alleen het totaal van het door bestuursorganen in bestuursrechtelijke zaken betaalde griffierechten, niet die in civiele zaken. Bestuursorganen betalen in het nieuwe stelsel griffierechten in bestuurszaken als ze een rechtszaak hebben verloren. Dit betekent dat het enige tijd zal duren voordat de effecten van het nieuwe systeem optreden nadat het eindvonnis in laatste instantie is gewezen. Bij de evaluatie van het wetsvoorstel in 2015 zullen deze effecten in beeld worden gebracht.

De leden van de VVD-fractie verwijzen naar een brief van de Raad voor de rechtspraak van 25 november 2011, waarin de Raad opmerkt dat het tot strategisch gedrag van bestuursorganen zou kunnen leiden als bestuursorganen niet in alle zaken griffierecht dienen te betalen maar alleen als zij in een uitspraak van de rechter in het ongelijk zijn gesteld. Graag vernemen deze leden een reactie van de regering. Dit temeer nu de Rvdv opmerkt dat als het bestuursorgaan aan een nieuw besluit de voorwaarde verbindt dat dit leidt tot intrekking van het beroep, zonder een beroep te doen op artikel 8:73a Awb, de rechtzoekende blijft zitten met de kosten die hij heeft gemaakt en dat het bestuursorgaan zelf weinig tot geen procesrisico loopt.

De gedachte achter de verplichting voor bestuursorganen om bij verlies na afloop van de procedure griffierecht te betalen is dat bestuursorganen, meer dan nu het geval is, worden geprikkeld om bij geschillen met

burgers naar minnelijke oplossingen te zoeken. Indien het beroep wordt ingetrokken omdat het bestuursorgaan geheel of gedeeltelijk aan de indiener van het beroep is tegemoetgekomen, vergoedt het bestuursorgaan aan de indiener het door hem betaalde griffierecht. Teruggave van het griffierecht volgt rechtstreeks uit artikel 8:41 Awb. Artikel 8:73a ziet op eventuele andere schade. Burgers en bestuursorganen zijn vrij om af te spreken dat er geen beroep op het artikel wordt gedaan. Wil de burger daarmee om hem moverende redenen niet instemmen, dan trekt hij het beroep niet in.

De leden van de VVD-fractie verwijzen naar de hardheidsclausule waarmee de rechter de mogelijkheid krijgt om in uitzonderlijke gevallen de hoogte van het verschuldigde griffierecht naar beneden bij te stellen of zelfs de heffing geheel achterwege te laten. Kan een opsomming worden gegeven van gevallen die onder de uitzonderlijke gevallen kunnen worden gerekend of de criteria die daarop van toepassing zouden moeten zijn? In de artikelen 127a (dagvaarding), en 282a Rv (verzoekschrift) en de artikelen 8:41a en 8:109 Awb zijn nieuwe leden ingevoegd waardoor de rechter inderdaad de mogelijkheid krijgt van een onvermogen de natuurlijke persoon of rechtspersoon minder dan het verlaagde tarief voor onvermogen, of helemaal geen griffierecht te heffen. Het criterium dat de rechter hierbij hanteert, is dat wegens het ontbreken van financiële draagkracht, heffing van (volledig) griffierecht, gelet op het belang van één of meer partijen bij toegang tot de rechter, zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard. Hier wordt dus uitdrukkelijk de toegang tot de rechter bewaakt. Aanleiding voor deze bepaling was mede een recente uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS 4 juli 2011, BR 1257), waarin een gedetineerde procespartij was, die niet over meer inkomsten beschikte dan enkele euro's per week uit werkzaamheden in de werkplaats van de gevangenis. Een uitputtende opsomming is niet mogelijk, de rechter zal hier een afweging moeten maken aan de hand van de omstandigheden van het geval. Zo zal ook de mogelijkheid meegewogen moeten worden of bijzondere bijstand aangevraagd had kunnen worden om de griffierechten te betalen.

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat verdubbeling of verdrievoudiging van de griffierechten in het bestuursrecht, zelfs met een matiging van de tarieven voor lagere inkomens, ertoe kan leiden dat er geen laagdrempelige toegang meer is tot de rechter in dit soort zaken. Een dergelijke vraaguitval zal volgens deze leden het vertrouwen in de overheid ondergraven. Deelt de regering deze mening? Zo ja, dan nemen deze leden aan dat de regering terugkomt op het voornemen om de tarieven zo drastisch te verhogen. Zo nee, waarom niet?

Ik deel deze mening van de aan het woord zijnde fractie niet. Gegeven het feit dat een ombuiging van € 240 miljoen noodzakelijk is om de overheidsfinanciën op orde te brengen, moeten keuzen gemaakt worden. Als de griffierechten op hetzelfde niveau worden gehouden zou de kwaliteit van de rechtspraak verschrompelen en zouden de werkvoorraden en doorlooptijden oplopen. Het vertrouwen van justitiabelen wordt er, meer dan door de hoogte van het griffierecht, vooral mee gediend als de rechtspraak kwalitatief hoogwaardig is en dat er binnen redelijke termijn recht wordt gesproken. Ook van rechtzoekenden in bestuurszaken mag worden verwacht dat zij een groter gedeelte van de kostprijs voor hun rekening nemen dan thans het geval is. Overigens blijft 63% van de totale kosten van bestuurszaken ten laste komen van de algemene middelen. Ik acht de verhoging van de griffierechten proportioneel.

Verder vrezen voornoemde leden dat de vraaguitval in het bestuursrecht ertoe leidt dat bestuursorganen minder het risico lopen dat zij via de rechter door de burger worden gecorrigeerd. Hierdoor bestaat volgens deze leden het risico dat bestuursorganen nog minder dan zij nu soms al doen geneigd zullen zijn uitleg te geven aan de burger. Deze leden vrezen

voor de arrogantie van de toegenomen macht. Kan de regering hierop ingaan?

Ik deel niet de vrees van deze leden voor arrogantie van bestuursorganen. Zij weten immers vooraf niet welke beschikkingen zullen worden aangevochten en zij lopen in elke zaak het risico achteraf in hoge griffierechten te worden veroordeeld. Ik verwacht daarom dat bestuursorganen juist meer zullen trachten procedures te voorkomen door goede beslissingen te nemen en daarover goed met burgers te communiceren. De verhogingen in het civiele recht kunnen naar de mening van de leden van de PvdA-fractie eveneens ontoelaatbare gevolgen hebben. Bijvoorbeeld bij civiele vorderingen bij letselschadezaken kunnen burgers die hun recht willen zoeken tegen andere, vaak kapitaalkrachtigere partijen (verzekeraars), worden gedwongen om af te zien van de gang naar de rechter. Dit betreft niet bepaald bagatelzaken. Waarom wil de regering deze drempel zo hoog maken?

In letselschadezaken is al eerder onderkend dat de positie van het slachtoffer tegenover de verzekeraar onevenwichtig is. Daarom is de Wet deelgeschilprocedure voor letsel- en overlijdensschade opgesteld (Stb. 2010, 221), die de buitengerechtelijke afhandeling van letsel- en overlijdensschade zal bevorderen. Zoals ik hiervoor al heb uitgelegd in het kader van een vraag in deze paragraaf over de deelgeschillenprocedure van leden van de VVD-fractie, krijgt het slachtoffer de proceskosten voor deze procedure vergoed door de aansprakelijke partij. Verder wil ik in dit verband niet onvermeld laten dat de kosten voor gemachtigden in letselschadezaken altijd nog veel hoger zijn dan de griffierechten. Bovendien is er niet altijd een burger betrokken bij letselschadezaken, omdat die ook tussen de verzekeraars van het slachtoffer en die van de aansprakelijke partij gevoerd kunnen worden. De differentiatie in griffierecht naar gelang het financieel belang van de zaak is juist bedoeld om de sterkste schouders de zwaarste lasten te laten dragen.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom arbeidszaken als gedifferentieerde zaakscategorie niet in aanmerking komen voor komen lagere griffierechten? Er is bij arbeidszaken immers, net zoals bij bestuurszaken, vaak sprake van ongelijke partijen, aldus deze leden.

De betrokkenheid van ongelijke partijen is niet het criterium voor het toekennen van een gematigd griffierecht. Het is ook niet logisch een laag griffierecht in rekening te brengen bij ongelijke partijen, omdat dan ook de sterke partij voor dat lage tarief in aanmerking komt als hij als eiser optreedt in een kantonzaak, dan wel het voordeel van dat lage tarief behaalt bij een proceskostenveroordeling bij verlies. Het is doorgaans geheel van de zaak afhankelijk of er sprake is van ongelijke partijen en wie van beide partijen welke positie heeft. Ten slotte is niet voor een lager griffierecht in arbeidszaken gekozen omdat in zijn algemeenheid de differentiatie van zaakstypen zo gering mogelijk is gehouden. Tegenover elke categorie met een lager griffierecht staat immers een hoger griffierecht voor andere categorieën, opdat de totale ombuiging € 240 miljoen blijft.

De leden van de SP-fractie vragen waarom de regering het doet voorkomen alsof de rechtspraak een individuele dienst is en geen collectieve voorziening waar een ieder profijt van kan hebben indien nodig.

De rechtspraak is een collectieve voorziening en geen individuele dienst. Daarom wordt meer dan de helft van de financiële middelen die nodig zijn om de capaciteit en kwaliteit van de rechtspraak in stand te houden ook in de toekomst gefinancierd uit de algemene middelen. Maar de rechtspraak is niet een collectief goed zoals het leger of een dijk dat is. Bij het leger of een dijk is het onmogelijk om alleen burgers die daar gebruik van maken of er bescherming door genieten, daarvoor te laten betalen. Het is echter goed mogelijk om rechtzoekenden alleen tegen betaling toegang te geven tot de rechter en in bepaalde zaken burgers die niet betalen die toegang te

ontzeggen. Van oudsher wordt voor een daadwerkelijk beroep op de rechter een bijdrage gevraagd aan de rechtszoekende in de vorm van griffierecht. Het groeiend beroep op de rechter in combinatie met een slecht economisch tijdstip maakt het onmogelijk om tijdige en kwalitatief hoogstaande rechtspraak te verzekeren, zonder daarvoor aan de rechtzoekende burger een hogere bijdrage te vragen.

De leden van de SGP-fractie merken op dat de regering in hoger beroep en cassatiezaken kiest voor een hoger griffierecht. De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre dit hogere griffierecht wordt gedragen door een evenredige last in tijd en/of kosten in hoger beroepszaken. Kan er inzicht gegeven worden in de factoren die ervoor zorgen dat hoger beroepszaken (veel) meer kosten dan zaken in eerste instantie? Zaken in hoger beroep en cassatie zijn over het algemeen complexere en daardoor tijdrovender zaken en worden veelal door de meervoudige kamer behandeld. Voorts is het salaris van een raadsheer hoger dan van een rechter. Tezamen zorgt dit ervoor dat een zaak in hoger beroep duurder is dan een zaak bij de rechtbank. De hogere kosten zijn echter niet de reden voor een hoger griffierecht in hoger beroep; kostendekkendheid van het griffierecht is immers als uitgangspunt verlaten. De reden is vooral dat de rechter al een beslissing heeft gegeven, de toegang tot het recht is voor justitiabelen reeds in eerste aanleg gewaarborgd. Het is redelijk dat voor een extra toetsing meer wordt betaald.

De leden van de SGP-fractie stellen dat kortgedingzaken vaak worden ingetrokken wanneer de andere partij toch besluit om mee te werken aan een alternatieve oplossing van geschillen of om andere redenen. Zij vragen in hoeverre het niet gewenst is om reeds in een zo vroeg mogelijk stadium griffierechten te vragen, zodat er ook een zekere compensatie is voor de kosten die reeds zijn gemaakt voor de voorbereiding van het kort geding.

Ik verwijs voor het antwoord op deze vraag naar het antwoord hiervoor op de gelijke suggestie die door de leden van de VVD-fractie is gedaan.

2. Toegang tot het recht

Algemeen

De leden van de VVD-fractie merken op dat de indruk wordt gewekt, onder andere door de inbreng van de NOvA, dat de toegang tot de rechter alleen afhangt van de griffierechten. Deze leden menen dat ook de advocaatkosten hier een rol spelen en een niet geringe. Hoe kijkt de regering hier tegenaan?

De kosten van een procedure hangen inderdaad niet alleen samen met de hoogte van de griffierechten, maar ook met de kosten van verplichte of vrijwillig ingeschakelde procesvertegenwoordiging. On- en minvermogens kunnen daarbij aanspraak maken op gesubsidieerde rechtsbijstand op grond van de Wet op de rechtsbijstand. Middeninkomens en hogere inkomens moeten de advocaatkosten zelf betalen, tenzij zij een rechtsbijstandverzekering hebben afgesloten. Advocaatkosten kunnen een vast bedrag betreffen, maar ook een uurvergoeding met een vooraf onbekend aantal uren. Afhankelijk van dat arrangement kunnen de advocaatkosten in specifieke procedures hoger zijn dan de griffierechten. De leden van de VVD-fractie hebben nog steeds zorgen over de oplossingen voor de kosten van rechtsbijstand, zoals het sluiten van een rechtsbijstandsverzekering, het aansluiten bij een brancheorganisatie en/of het vormen van reserves. Naar hun mening kan het zijn dat deze oplossingen in veel gevallen niet, niet tijdig of niet volledig de kwetsbare positie van zelfstandigen zonder personeel (zzp-ers) opheffen. Kan de

regering, hier nog eens nader op ingaan? Wederom pleiten deze leden om nadrukkelijk te kijken naar enige vorm van *no cure no pay* of *no win no fee*.

Over de kwetsbaarheid van zzp-ers voor de kosten van rechtsbijstand heeft mijn ambtsvoorganger zich in augustus 2010 reeds uitgelaten naar aanleiding van Kamervragen van het lid Van der Steur (Aanhangsel Handelingen II 2009/10, 3027 en 3035). Mijn ambtsvoorganger heeft zich op het standpunt gesteld dat deze kosten tot de reguliere ondernemersrisico's van zzp-ers behoren. Zij kunnen zich op verschillende manieren tegen deze risico's wapenen, waarbij de leden van de VVD-fractie terecht verwijzen naar de mogelijkheid tot het sluiten van een rechtsbijstandsverzekering, het hebben van een lidmaatschap van een brancheorganisatie of de vorming van reserves. Deze oplossingen vormen geen garantie dat de zzp-er die het gelijk aan zijn zijde weet, volledig wordt gecompenseerd voor de door hem of haar te maken kosten. In dat opzicht bevinden zzp-ers zich niet in een andere positie dan burgers die rechtsbijstand nodig hebben voor een niet-zakelijk geschil. De Wet op de rechtsbijstand (Wrb) biedt ondernemers een vangnet, door te bepalen dat gesubsidieerde rechtsbijstand in beginsel ook kan worden verstrekt indien voortzetting van het beroep of bedrijf afhankelijk is van het resultaat van de aangevraagde rechtsbijstand (artikel 12, tweede lid, sub e Wrb). In het antwoord op een van de eerste vragen van de VVD-fractie in deze nota naar aanleiding van het verslag is aangegeven dat de Verordening op de praktijkuitoefening (onderdeel resultaatgerelateerde beloning) van de Nederlandse orde van advocaten toestaat dat ondernemers binnen zekere grenzen een resultaatgerelateerde beloning afspreken ten aanzien van incassovorderingen. De Orde bereidt thans een verdergaand experiment met resultaatgerelateerde beloning voor.

De leden van de D66-fractie merken op dat de regering ten volle erkent dat de rechtspraak een van de constitutionele waarden van de democratie is en dat rechtspraak een breder belang dient dan het geven van een beslissing in een individuele zaak. Ook wordt gemeld dat de schaduwwerking van het recht veel ruimer is. Deze leden vragen waarom hier dan niet de logische consequentie aan wordt verbonden dat de kosten van de rechtspraak grotendeels uit de algemene middelen worden betaald. Ook volgens het wetsvoorstel blijft het zo dat een substantieel gedeelte van de kosten van de rechtspraak uit de algemene middelen wordt betaald. Gezien de belangen die in gerechtelijke procedures voor rechtzoekenden spelen en de staat waarin de overheidsfinanciën zich bevinden, is een gemiddelde van 41% van de kosten voor rekening van rechtzoekenden een redelijke balans in de verdeling van de kosten van de rechtspraak tussen rechtzoekenden en de overheid.

De leden van de SGP-fractie vernemen graag in hoeverre er van het behoud van de toegang tot het recht sprake blijft als er in individuele rechtszaken een hoger griffierecht wordt geheven dan de kosten in die zaak. Kan in het algemeen gesteld worden dat hogere griffierechten dan de kosten van een zaak niet gerechtvaardigd zijn?

De vraag naar de toegang tot het recht moet naar mijn mening worden onderscheiden van de verhouding tussen het griffierecht en de kostprijs van een zaak. In het wetsvoorstel is geen relatie gelegd tussen de gemiddelde kostprijs van een zaak en de hoogte van het griffierecht. De tarieven zijn zodanig bepaald dat de beoogde ombuiging van € 240 miljoen op zo rechtvaardig mogelijke wijze over de zaakstypen en inkomenscategorieën wordt verdeeld. Bij die verdeling is ervoor gezorgd dat de toegang tot de rechter wordt gewaarborgd.

Volgens de leden van de SGP-fractie noodzaakt bescherming van de burger tegen willekeur door de overheid in het bijzonder bij het bestuursrecht tot terughoudendheid bij de hoogte van de griffierechten. Zij vragen

in het licht van de hoogte van de tarieven in bestuurszaken in zowel eerste als hogere instantie in te gaan op dit principe bij bijvoorbeeld de afwijzing van een parkeervergunning of het plaatsen van een schutting, waarbij deze vergunning op oneigenlijke gronden geweigerd wordt.

In het kader van de zgn. parkeerregulering heffen veel gemeenten belasting voor het parkeren van voertuigen. Een van de vormen waarin deze belasting wordt geheven is de parkeervergunning. Degene aan wie een parkeervergunning wordt geweigerd, kan tegen deze weigering opkomen door eerst een bezwaarschrift in te dienen. Dit is kosteloos. Voor een eventueel beroep geldt na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een griffierecht van € 250. Het tarief voor hoger beroep bedraagt € 625. Erf- en perceelafscheidings (zoals tuinmuren, schuttingen e.d.) zijn bouwwerken die vergunningplichtig kunnen zijn; zij zijn dus niet altijd vergunningplichtig. Indien er een vergunningplicht geldt, kunnen belanghebbenden tegen het besluit tot afwijzing of verlening opkomen. Allereerst zullen zij een bezwaarschrift moeten indienen. De bezwaarfase is kosteloos. Indien tijdens de bezwaarfase blijkt dat de vergunning op oneigenlijke gronden is geweigerd, zal het niet tot een beroep komen. De gemeente zal de vergunning in de beslissing op bezwaar alsnog verlenen. Voor een bespreking van andere en vergelijkbare casus, zoals gepresenteerd door de Raad voor de rechtspraak, verwijs ik naar mijn reactie in een tabel in paragraaf 6 van deze nota naar aanleiding van een vraag van de leden van de PvdA-fractie.

De aan het woord zijnde leden vragen of er meer inzicht is te geven in de verwachte afname van het aantal zaken, omdat burgers het risico niet willen lopen dat zij hoge griffierechten verschuldigd zijn. Vindt de regering dit een gewenste ontwikkeling?

Over de afname van het aantal zaken als gevolg van hogere griffierechten is gerapporteerd in de impactanalyse van onderzoeksbureau Significant dat tezamen met het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aan de Kamer is aangeboden. Ik vind het verantwoord dat rechtzoekenden een groter aandeel leveren in de kosten van de rechtspraak en daarbij een scherpere afweging maken of zij een geschil onderwerp willen maken van een gerechtelijke procedure. De omvang van de verwachte vraaguitval die daarvan het gevolg is, vind ik aanvaardbaar.

Artikel 6 EVRM en 47 EU-Handvest

De leden van de CDA-fractie merken op dat de consultatie over het wetsvoorstel aan diverse zijden heeft geleid tot de vrees dat de verhoging van de griffierechten kan leiden tot strijd met artikel 6 EVRM en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de EU. Deze leden hebben geluiden gehoord dat rechters in den lande het verhoogde griffierecht mogelijk in strijd zullen achten met genoemde artikelen. Zij verwachten voorts dat rechters (in eerste aanleg of hoger beroep) prejudiciële vragen zullen stellen aan het Hof van Justitie van de EU. Welke verwachting heeft de regering op dit punt? Heeft zij met dit soort procedures en met alle vertragingen en rechtsonzekerheid van dien rekening gehouden? Oordelen over de griffierechtverhogingen in het licht van artikel 6 van het EVRM en artikel 47 van het Handvest zijn uiteindelijk aan de bevoegde rechter: het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het Hof van Justitie van de EU. De regering heeft in de memorie van toelichting gemotiveerd aangegeven van mening te zijn dat dit wetsvoorstel het recht op toegang tot de rechter eerbiedigt. De regering verwacht dat het uiteindelijke oordeel van de rechter dienovereenkomstig zal zijn. Het is voornoemde leden opgevallen dat in de memorie van toelichting uitgebreid wordt ingegaan op de vraag of het heffen van griffierechten bij rechtzoekenden verenigbaar is met het EVRM. Er is echter niet stilgestaan bij de vraag in hoeverre het heffen van forse tarieven bij gedaagden daarmee verenigbaar is. Deze leden vragen daartoe alsnog over te gaan

en daarbij de daadwerkelijke hoogte van de voorgestelde tarieven te betrekken.

Het heffen van griffierecht van gedaagden in civiele zaken geschiedt al sinds jaar en dag en is, voor zover mij bekend, nooit ter discussie gesteld. De vraag wie in een conflict als eerste als eiser een zaak aanhangig maakt, staat niet altijd van het begin van een conflict af aan vast. En als verweerder een tegenvordering instelt, wordt ook hij eiser. Eisers en gedaagden worden daarom steeds gelijk behandeld. Zij betalen hetzelfde griffierecht, de drie verlaagde categorieën griffierechten voor onvermogens, minvermogens en middeninkomens gelden voor hen beiden, en ook gedaagden kunnen aanspraak maken op rechtsbijstand. Ook de hardheidsclausules voor het betalen van griffierecht en voor de proceskostenveroordeling gelden steeds zowel voor eisers als voor gedaagden. Als laatste, maar zeker niet onbelangrijkste punt zij hier vermeld dat de vrijstelling van betaling van griffierecht voor gedaagden bij de kantonrechter is gehandhaafd. Ik ben dan ook van mening dat beide partijen gelijk behandeld worden en er geen sprake is van onverenigbaarheid met het EVRM. En de concrete bedragen die voorkomen in de EHRM-jurisprudentie over de hoogte van griffierechten die door eisers betaald moeten worden, liggen dermate ver van de griffierechten die nu in dit wetsvoorstel worden voorgesteld (in de memorie van toelichting wordt er in paragraaf 2.2 op ingegaan), dat er geen reden is nader in te gaan op de hoogte van die voorgestelde tarieven.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts duidelijk te maken of er uitspraken van het Hof van Justitie zijn over de omstandigheid dat gedaagden moeten betalen vooraleer zij verweer kunnen voeren. Voor zover mij bekend is er geen jurisprudentie van het EHRM over het griffierecht van gedaagden.

De voornoemde leden vragen of er landen in Europa zijn waar een soortgelijk systeem geldt.

Schotland hanteert – evenals Nederland – een tarief voor de gedaagde. De aan het woord zijnde leden zouden verder graag vernemen of de regering hun vrees deelt dat het feit dat gedaagden forse tarieven verschuldigd zijn, bij sommige bedrijven – al dan niet onwillekeurig – tot calculerend gedrag zal leiden. Zij stellen dat de tarieven de gemiddelde burger meer raken dan de gemiddelde onderneming. Houden de hoge tarieven voor gedaagden niet een prikkel in voor bijvoorbeeld verzekeraars die een uitgekeerd schadebedrag willen verhalen op een derde partij, om de procedure zo lang mogelijk te rekken, door waar mogelijk hoger beroep aan te tekenen, ook als de kans op succes niet al te groot is? De gedaagde burger, die om verweer te voeren telkens zijn portemonnee zal moeten trekken, krijgt op deze wijze financieel steeds minder kans om zich te verweren. Ziet de regering dit ook als een risico?

In ieder systeem waarin griffierechten geheven worden, proceskosten van de in het gelijk gestelde partij door de in het ongelijk gestelde partij gedragen worden en advocaten ingeschakeld worden, dreigt het gevaar dat de financieel sterkere partij een langere procesadem heeft. Ik besef ook dat met iedere verhoging van griffierechten die dreiging kan toenemen. Maar ook ben ik ervan overtuigd dat we ten algemene een systeem hebben waarin de verhoudingen tussen financieel sterkere en zwakkere partijen zoveel mogelijk in evenwicht gehouden worden. De verlaagde griffierechten voor de drie lagere inkomenscategorieën, de gesubsidieerde rechtsbijstand, de mogelijkheid van bijzondere bijstand voor griffierechten, de verschillende hardheidsclausules (artikelen 127a, 237 en 282a Rv), het ontbreken van griffierechten voor gedaagden bij de kantonrechter, het ontbreken van een verplichting tot inschakeling van een advocaat in bestuurs- en kantonzaken, waarbij de competentiegrens voor de kantonrechter recentelijk is verhoogd van € 5 000 tot € 25 000, het ontbreken van griffierechten voor verweerders in hoger beroep bestuurszaken, het ontbreken van een proceskostenveroordeling voor in

het ongelijk gestelde burgers in het bestuursrecht, zijn allemaal maatregelen die het systeem in evenwicht houden.

De leden van de SP-fractie vinden het nog steeds onduidelijk hoe de regering kan verklaren dat de daling van zaken door dit wetsvoorstel niet in strijd is met artikel 17 Grondwet, artikel 6, eerste lid, EVRM en artikel 47 EU-Handvest. De toegang tot de onafhankelijke en onpartijdige rechter is volgens deze leden niet voor iedereen weggelegd, ook niet met de inkomensafhankelijke griffierechten. Dit laat de impactanalyse zien, die overigens volgens deze leden onvoldoende rekening heeft kunnen houden met de inkomenspositie van rechtzoekenden. Zij vragen in hoeverre deze analyse een volledig beeld geeft van de gevolgen. Komt er nog aanvullend onderzoek waar wel rekening is gehouden met dit belangrijke onderdeel?

De impactanalyse geeft een zo volledig mogelijk beeld van de invloed van de verhoging van de griffierechten op het aantal rechtszaken voor de diverse inkomenscategorieën van rechtzoekenden. De vraaguitval die volgens de impactanalyse wordt verwacht, vind ik niet van een zodanige omvang dat dat de stellingen van deze leden rechtvaardigt. Aanvullend onderzoek acht ik niet noodzakelijk, omdat niet nauwkeuriger in beeld is te brengen wat de te verwachten vraaguitval zal zijn.

Een aantal rechtszaken zal volgens de leden van de SP-fractie leiden tot griffierechten die meer dan kostendekkend zijn. In hoeverre is dit in lijn met het arrest Stankov tegen Bulgarije (EHRM 12 juli 2007, nr. 68490/01)? Heffing van griffierecht heeft als doel de burger een afweging te laten maken over de noodzaak om zich tot de rechter te wenden en ook als doel het in beperkte mate financieren van de rechtspraak. Dit zijn, zoals uiteengezet in de memorie van toelichting, legitieme doelen die ook worden erkend in de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. In het arrest waarnaar deze leden verwijzen, was sprake van griffierecht dat achteraf werd vastgesteld op basis van het niet toegevoegde deel van een vordering. Deze systematiek kent het Nederlandse recht niet; het griffierecht staat in ons land vooraf vast.

3. Adviezen

De leden van de VVD-fractie vragen een reactie van de regering op de brief van de Raad voor de rechtspraak d.d. 25 november 2011, de gezamenlijke brief van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Unie van Waterschappen en het Inter Provinciaal Overleg d.d. 7 december 2011 en van de brief van de NOvA d.d. 8 december 2011. Ik ga hier in op de punten uit de brieven die niet al door een van de aan het woord zijnde fracties in het verslag aan de orde zijn gesteld.

De Raad voor de rechtspraak stelt in zijn brief van 25 november 2011 dat er slechts sprake is van een besparing van € 220 miljoen in plaats van € 240 miljoen, gelet op de toename van de zwaarte van de resterende zaken. Dat binnen de verschillende zaakscategorieën de vraaguitval verschillend zal uitpakken, zoals de Raad in zijn advies stelt, is niet ondenkbaar. Er zijn echter ook effecten denkbaar waarbij juist de arbeidsintensieve zaken zullen uitvallen of minder arbeidsintensief worden, bijvoorbeeld omdat er geen verweer (meer) zal worden gevoerd. De omvang en de richting van het prijseffect zijn dus zeer onzeker. De effecten op de ontwikkelingen van de zaaksaantallen zullen na invoering dan ook nauwkeurig worden gevolgd. De Raad schat in dat de implementatiekosten circa € 4 miljoen bedragen. Over de exacte hoogte van de implementatiekosten zal nader overleg worden gevoerd met de Raad. Ook vermeldt de Raad een kostenpost van bestuursorganen van ongeveer € 50 miljoen, waar in het wetsvoorstel wordt uitgegaan van € 30 miljoen. Het verschil wordt met name veroorzaakt door een andere inschatting van het percentage zaken dat bestuursorganen verliezen. Wat bestuursor-

ganen uiteindelijk aan griffierechten zullen betalen, zal pas na geruime tijd duidelijk worden als de desbetreffende bestuurszaken definitief zijn afgerond. Dan zal bekend zijn in hoeveel zaken bestuursorganen hebben verloren en griffierecht hebben betaald. De door bestuursorganen betaalde griffierechten zullen worden betrokken bij de toegezegde wetsevaluatie in 2015.

De Vereniging Nederlandse Gemeenten, de Unie van Waterschappen en het Interprovinciaal Overleg stellen in hun gezamenlijke brief van 7 december 2011 dat er sprake is van een lastenverschuiving, waarbij de burger niet via het Rijk, maar via de lokale overheden zal gaan bijdragen aan de instandhouding van de rechtspraak. Van een dergelijke lastenverschuiving is geen sprake. Meer dan nu het geval is, zullen de partijen die de gang naar de rechter maken, burgers, bedrijven en bestuursorganen, moeten bijdragen aan de kosten die gemoeid zijn met een gerechtelijke procedure. De burger die in beroep komt tegen een beslissing van een bestuursorgaan betaalt aan het begin van de procedure («aan de poort») rechtstreeks griffierecht aan het Rijk. De bestuursorganen hoeven bij aanvang van het proces geen griffierecht te betalen aan het Rijk, dat zijn ze pas verschuldigd op het moment dat de rechter het bestuursorgaan in het ongelijk heeft gesteld. Tegenover de extra kosten voor bestuursorganen staat ongeveer eenzelfde bedrag aan besparingen, zoals ik hierboven in paragraaf 1 naar aanleiding van een vraag van de SGP heb aangegeven.

De NOvA stelt in haar brief van 8 december 2011 ten onrechte dat er een relatie bestaat tussen de kostprijs van een procedure en het griffierecht. De kostprijs van een zaak kan hoger of lager zijn dan het griffierecht. Dat is nu het geval en wordt na invoering van de verhoging van de griffierechten niet anders. De Raad voor de rechtspraak heeft bijvoorbeeld becijferd dat de kostprijs van verstekzaken bij de kantonrechter € 10 bedraagt, terwijl het griffierecht nu € 71 en straks € 125 bedraagt. Dat dit principieel onjuist zou zijn, wordt gesteld, maar niet aannemelijk gemaakt. Overigens is volgens de huidige financieringssystematiek de kostprijs van een verstekzaak € 42.

De leden van de VVD-fractie merken op dat de Raad voor de rechtspraak in haar brief van 25 november 2011 de volgende opmerkingen heeft. Ten eerste zal naar verwachting van de Raad het wetsvoorstel leiden tot 7,5% minder civiele en bestuurszaken. Ten tweede zouden deze raming en de opbrengst met veel onzekerheid zijn omgeven. Ten derde zou het ook gaan om een nooit eerder vertoonde mate van griffierechtverhoging, die op zichzelf zal leiden tot grote onzekerheid over de prognose. Ten vierde zouden de gedragseffecten van overheidsorganen op het voorgestelde hoge griffierecht bij verlies en die van bedrijven op de extra staffels voor handelszaken uiterst onzeker zijn. Voornoemde leden verzoeken een reactie op deze punten.

Naar aanleiding van deze opmerkingen kan het volgende gezegd worden. De Raad geeft naast de verwachte vraaguitval van 7,5%, een overzicht van de verwachte sterkste dalingen bij zes zaakstypen. De Raad komt tot deze berekening met behulp van de methodiek van de prijselasticiteiten. De berekeningen waarvan in het wetsvoorstel is uitgegaan, zijn een combinatie van verschillende methodieken. Hoewel beide berekeningen her en der van elkaar afwijken en de vraaguitval van de specifieke zaakstypen van elkaar verschilt, wijzen de berekende effecten grofweg in dezelfde richting. Het combineren van inzichten van de twee benaderingen leidt tot een geschatte totale vraaguitval tussen de 6 en 8%. De memorie van toelichting vermeldt uitdrukkelijk dat het wetsvoorstel een forse verhoging van griffierechten betreft, waardoor de prognoses van de vraaguitval met veel onzekerheid zijn omgeven. Ook dat geldt voor beide berekeningen. (Zie voor meer informatie over de gevolgde berekeningsmethodieken in de impactanalyse hierna in paragraaf 6 naar aanleiding van vragen van de

PvdA-fractie). Het presenteren van een schatting met een marge doet meer recht aan de onzekerheid waarmee deze berekeningen zijn opgesteld dan het presenteren van schijnexacte cijfers tot achter de komma. Het effect op de te verwachten financiële opbrengst is overigens eenduidiger. Indien er minder vraaguitval is dan verwacht, dan worden de inkomsten uit griffierechten hoger. Zou er meer vraaguitval optreden dan verwacht, dan wordt er bespaard op de uitgaven voor de rechtspraak. Op de gedragseffecten van bestuursorganen ben ik hierboven (zie in paragraaf 1 de subparagraaf over het wetsvoorstel) al ingegaan naar aanleiding van vragen van de fractie van de PvdA en van de VVD. Die effecten kunnen eveneens niet met zekerheid worden voorspeld. Ten aanzien van de gedragseffecten van de extra staffels op bedrijven merk ik het volgende op. De Raad voor de rechtspraak waarschuwt dat een groot deel van de handelszaken boven de € 5 miljoen zou kunnen uitvallen. Deze verwachting is met grote onzekerheid omgeven en is niet gebaseerd op prijselasticiteiten of op de impactanalyse. Bij de keuze van bedrijven voor de uiteenlopende modaliteiten voor geschilplossing blijkt dat de snelheid, integriteit en deskundigheid van de rechtspraak een zeer belangrijke rol spelen. Dat zijn punten waarop de Nederlandse rechtspraak internationaal gezien uitstekend scoort. In het in opdracht van de Raad voor de rechtspraak verrichte onderzoek naar de ervaringen van grote bedrijven met een aantal gespecialiseerde rechterlijke voorzieningen wordt in dit verband geconcludeerd: «Noch arbitrage, noch bindend advies of mediation bleken in de praktijk daadwerkelijk een alternatief te vormen. Ook de gedachte dat het gras bij de buurman groener is en voorzieningen in het buitenland als beter worden beschouwd, wordt ontzenuwd.» (A. Böcker et al, Specialisatie loont?! Ervaringen van grote ondernemingen met specialistische rechtspraakvoorzieningen, Den Haag 2010, p. 17).

De leden van de VVD-fractie merken op dat diverse organisaties naar aanleiding van de consultatie specifieke voorstellen hebben gedaan voor wijzigingen van procedures of regelgeving om procedures effectiever te maken. De reactie van de regering hierop is dat bezien zal worden of die voorstellen zullen worden betrokken bij de uitvoering van de innovatie-agenda. Deze leden vragen om hier voortvarend mee aan de slag te gaan, gezien het belang van goede efficiënte rechtspraak. Kan de regering dit toezeggen en per wanneer zal de Kamer hierover bericht worden?

De voorstellen die organisaties hebben gedaan om procedures effectiever te maken, zijn al zo veel mogelijk betrokken bij de totstandkoming van de innovatieagenda. Diverse organisaties hebben aangegeven het belangrijk te vinden dat procedures minder formeel, eenvoudiger en sneller verlopen en dat vaker gebruik wordt gemaakt van digitale middelen. Deze elementen komen terug in de innovatieagenda en daar ga ik voortvarend mee aan de slag. Dat geldt ook voor voorstellen die nu nog worden ingediend. Om het indienen van voorstellen gemakkelijker te maken, zal ik begin 2012 een innovatieportaal openen waarop iedereen kan zien wat de voortgang is van de diverse onderdelen van de innovatieagenda en waarop nieuwe voorstellen kunnen worden ingediend.

De tijdstippen waarop maatregelen worden gerealiseerd en wetgeving in werking treedt, varieert per onderdeel. Als uw Kamer dat op prijs stelt, kan ik u daarover jaarlijks berichten.

De leden van de SP-fractie merken op dat de regering stelt dat onder bewind gestelde rechtzoekenden een beroep kunnen doen op de bijzondere bijstand en dat de gemeenten hierop een doelmatig beleid dienen te voeren. Herkent de regering de klachten aangedragen door de Branchevereniging Professionele Bewindvoerders en Inkomensbeheerders (BPBI)? Zal de regering de gemeentes hier ook op aanspreken om te voorkomen dat rechtzoekenden tussen wal en schip vallen?

Rechtzoekenden die door de kantonrechter onder bewind zijn gesteld kunnen bij de gemeente een beroep doen op de Wet werk en bijstand ter verkrijging van bijzondere bijstand, bijvoorbeeld als gehele of gedeeltelijke tegemoetkoming in de kosten van het griffierecht. Volgens vaste rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep is met de rechterlijke beslissing tot instelling van een beschermingsbewind de noodzaak van dat bijzondere regime een gegeven. Dit uitgangspunt waarborgt dat bij de aanvraag van bijzondere bijstand de maatregel van het beschermingsbewind als zodanig niet meer ter discussie kan staan. Dit betekent niet dat er een onbeperkte aanspraak bestaat op bijzondere bijstand. Gemeenten hebben bij de toekenning van de bijzondere bijstand een discretionaire beoordelingsvrijheid. Gegeven het bijzondere uitzonderingskarakter van deze specifieke bijstandsuitkering – een noodvoorziening voor het geval passende en voorliggende voorzieningen aantoonbaar ontbreken – is het begrijpelijk dat gemeenten in het algemeen terughoudend zijn bij de toekenning, en dat zij de doelmatigheid van de verstrekkingen kritisch in ogenschouw nemen. Tegen deze achtergrond ligt het niet in de rede dat de regering gemeenten gaat aanspreken op de wijze waarop ze hun discretionaire bevoegdheid toepassen.

De aan het woord zijnde leden vragen voorts of ook bekend is wat de consequenties zijn voor de rechtshandelingen die niet alleen voor de notaris moeten worden verleden, maar ook door de rechter gecontroleerd dienen te worden. Hoeveel uitval verwacht de regering daar en welke gevolgen heeft dit voor het notariaat en de burgers?

De notaris dient soms namens cliënten verzoekschriften in, bijvoorbeeld strekkend tot of goedkeuring van een onderhandse executieverkoop van een registergoed, of strekkend tot machtiging van een ouder of bewindvoerder om een bepaalde rechtshandeling te verrichten. Het betreft een wettelijk voorgeschreven rechterlijke toets. De desbetreffende aantallen verzoekschriften worden op dit detailniveau niet geregistreerd. De vraaguitval is op dit detailniveau niet goed te berekenen. De verhoging van de griffierechten heeft tot gevolg dat bij rechtzoekende en notaris iets scherper wordt afgewogen of genoemde rechtshandelingen wel noodzakelijk zijn. Daarbij dient tevens in ogenschouw te worden genomen dat voor een notariële akte voor dit type zaken gemiddeld circa € 500 wordt gerekend.

De leden van de SP-fractie vragen wat de regering vindt van het voorstel van de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) om rechterlijke toetsing af te schaffen en belangafweging puur op artikel 17 Wet op het notarisambt af te laten hangen?

Dat zal steeds per onderwerp bezien moeten worden. In het kader van de Wet aanpassing wettelijke gemeenschap van goederen (Stb. 2011, 205) is die rechterlijke toets bijvoorbeeld afgeschaft. Dit wetsvoorstel is niet de gelegenheid om hierover ten algemene besluiten te nemen enkel met het oog op het voorkomen van de betaling van griffierechten.

Volgens de leden van de SP-fractie blijkt uit onderzoek van de Consumentenautoriteit dat consumenten jaarlijks een schade van minimaal € 579 miljoen lijden, alleen al als gevolg van overtredingen van de Wet oneerlijke handelspraktijken. Hoe denkt de regering te voorkomen dat de verhoging van de griffiekosten zal leiden tot meer berusting onder mensen en toename van dergelijke oneerlijke handelspraktijken?

In 2008 heeft de Consumentenautoriteit onderzoek gedaan naar oneerlijke handelspraktijken in Nederland. Dit onderzoek kwam voort uit de nieuwe taak die de Consumentenautoriteit kreeg ter handhaving van de naleving van de bepalingen over oneerlijke handelspraktijken. De handhaving van de Wet oneerlijke handelspraktijken door de CA geschiedt op bestuursrechtelijke gronden: de CA kan zelf optreden tegen oneerlijke handelspraktijken door het opleggen van een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete. Op deze wijze tracht de CA overtreding van de voorschriften van de Wet oneerlijke handelspraktijken en daaruit voortvloeiende schade voor

consumenten terug te dringen c.q. te voorkomen. Het griffierecht is daarbij alleen verschuldigd door de onderneming die in beroep gaat tegen het optreden van de CA. De CA heeft ook de mogelijkheid tot civielrechtelijk optreden. De minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en ik hebben u op 28 oktober 2011 een brief gestuurd over ons voornemen om de CA nog enkel bestuursrechtelijke bevoegdheden te geven (Kamerstukken II, 2011/12, 33 070, nr. 1). Consumenten kunnen natuurlijk ook zelf optreden tegen oneerlijke handelspraktijken op basis van de bepalingen over de onrechtmatige daad. Het is mij niet bekend dat hiervan ruim gebruik gemaakt wordt. Ik zie dan ook geen reden dat er berusting onder mensen en toename van oneerlijke handelspraktijken zou voortvloeien uit de voorgestelde verhoging van de griffierechten. Volgens de leden van de SP-fractie stelt een aantal organisaties dat dit wetsvoorstel een negatief effect heeft op de economie. Deze leden vragen naar de gevolgen voor de Nederlandse economie, nu handelsactiviteiten mede gestimuleerd worden door de beschikbaarheid van toegankelijke rechtspraak.

In de impactanalyse is nagegaan wat de uitval van zaken naar verwachting zal zijn na invoering van de verhoogde griffierechten. Voor het bedrijfsleven zal die zeer bescheiden zijn. Een belangrijk aspect voor de economie is de betalingsmoraal. Die zou volgens een aantal organisaties onder de verhoging van de griffierechten te lijden kunnen hebben. Ik deel die vrees niet, omdat ik niet bang ben voor vermindering van incassozaken. Uit onderzoek van de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders is gebleken dat in 90% van de incassozaken de onderneming de griffierechten via de proceskostenveroordeling vergoed krijgt door de wanbetalende en in het ongelijk gestelde burger (zie Handelingen EK 28 september 2010, p. 1–31). Ik ben er niet zo bang voor dat ondernemers wegens dat risico van 10% de incasso zullen verminderen wegens verhoging van de griffierechten. Wanneer er geen twijfel over bestaat dat iemand zijn rekening zonder rechtvaardiging onbetaald laat, dan kan de schuldeiser zonder procesrisico de incasso aan de rechter voorleggen, als betalingsaanmaningen niet het gewenste effect hebben. Als daarentegen het niet betalen het gevolg is van slechte communicatie, slechte administratie, ondoorzichtige facturen of het op de markt brengen van risicovolle producten, dan is het terecht dat de rechter naar aanleiding van verweer van de gedaagde daarnaar kijkt en tot de conclusie komt dat de schuldeiser de betalingsonwil van de consument aan zichzelf te wijten heeft. Als dergelijke incassoprocedures verminderen wegens hogere griffierechtendruk, dan lijkt mij dat een gewenste uitkomst. Ik verwacht daarom niet dat dit wetsvoorstel negatieve gevolgen zal hebben voor de economie.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering een belangenorganisatie kan noemen die enthousiast is over dit specifieke wetsvoorstel. Zoals ik in de memorie van toelichting heb verwoord, hebben alle organisaties die zijn geconsulteerd forse kritiek geuit op de uitgangspunten van het wetsvoorstel en op de motivering. De regering had ook geen enthousiasme voor dit wetsvoorstel verwacht, aangezien hiermee een forse ombuiging is gemoeid.

De leden van de D66-fractie merken op dat er ook alternatieven zijn aangedragen voor de substantiële verhoging van de griffierechten. Waarom wordt een aantal van de alternatieven gebruikt om nog verder bezuinigingen door te voeren op de gesubsidieerde rechtsbijstand? Door de Nederlandse orde van advocaten en de raad voor rechtsbijstand zijn alternatieven aangedragen om een besparing van € 50 miljoen te kunnen realiseren op het gebied van de gesubsidieerde rechtsbijstand. In de brief van 31 oktober 2011 (Kamerstukken II 2011/12, 31 753, nr. 39, p. 6 e.v.) heeft de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie uiteengezet welke van de aangedragen alternatieven zijn overgenomen en welke niet. Voor

de onderbouwing van deze keuzes wordt naar deze brief verwezen. Daarbij wordt aangetekend dat het om maatregelen gaat die een besparing binnen het domein van de gesubsidieerde rechtsbijstand moet opleveren. Deze besparingen staan los van de ombuiging die binnen het domein van de griffierechten moet worden bewerkstelligd. De leden van de D66-fractie vragen verder of daadwerkelijk ieder mogelijk alternatief is onderzocht. Wat waren hier de uitkomsten van? Gelijktijdig met het wetsvoorstel is een innovatieagenda aan de Tweede Kamer gezonden. Voor alle duidelijkheid zij opgemerkt dat deze innovatieagenda geen alternatieven bevat voor de verhoging van de griffierechten. Er is namelijk geen enkele maatregel die op de korte termijn, per 1 juli 2012, voldoende kan opleveren om als redelijk alternatief voor de verhoging van de griffierechten te kunnen dienen. De innovatieagenda is tot stand gekomen in samenspraak met de Rechtspraak, de advocatuur, de gerechtsdeurwaarders en andere organisaties uit het rechtsbestel. Die brede betrokkenheid kan niet garanderen dat alle mogelijke maatregelen om geschillen sneller, goedkoper of effectiever tot een oplossing te brengen in beeld zijn gekomen. Het rechtvaardigt wel de verwachting dat de belangrijkste maatregelen zijn meegenomen in de innovatieagenda. Mochten er nog ideeën opkomen die kunnen bijdragen aan het genoemde doel, dan kunnen deze nog aan de innovatieagenda worden toegevoegd. Begin 2012 zal ik een innovatieportaal openen waarop nieuwe voorstellen kunnen worden ingediend.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het risico van een hoge proceskostenveroordeling niet een onevenredige drempel vormt op om een geschil aan de rechter voor te leggen.

De verhoging van de griffierechten kan er in civiele zaken inderdaad toe leiden dat de eiser meer nog dan nu het geval is de mogelijkheid in ogenschouw neemt dat hij de zaak verliest en dan ook de verhoogde griffierechten van de in het gelijk gestelde gedaagde moet betalen. Die afweging is een gerechtvaardigde afweging en kan ertoe leiden dat partijen eerder tot een schikking komen, zeker in zaken waarin de kansen van de eiser en gedaagde om in het gelijk gesteld te worden ongeveer gelijk liggen. Dat is een gewenst gevolg van de verhoging van de griffierechten. In het bestuursrecht bestaat geen proceskostenveroordeling waarbij de burger in de kosten van het overheidsorgaan veroordeeld kan worden, zodat deze geen rol speelt voor de afweging of beroep tegen een besluit van een overheidsorgaan zal worden ingesteld. Verder verwijs ik naar mijn antwoord op vragen van de VVD-fractie in de volgende paragraaf, waarin een reactie is gevraagd op de brief van de Raad voor de rechtspraak op het punt van de proceskostenveroordeling. De leden van de ChristenUnie-fractie halen het rapport Brede heroverwegingen aan, waarin wordt gesteld dat het verhogen van de griffierechten wellicht voor het midden- en kleinbedrijf (MKB) zou betekenen dat de toegang tot de rechter ernstig bemoeilijkt wordt. De leden verzoeken toe te lichten op welke wijze dit risico voor het MKB in het onderhavige wetsvoorstel wordt ondervangen.

In het rapport van de Brede heroverwegingen werd er nog van uitgegaan dat het bestaande onderscheid tussen natuurlijke personen en rechtspersonen zou worden gehandhaafd en dat de griffierechten over de hele linie zouden stijgen. Bij de uitwerking van de opdracht uit het regeerakkoord heb ik er echter voor gekozen om het onderscheid tussen natuurlijke en rechtspersonen te laten vervallen. Dat heeft geleid tot een relatief lager tarief voor rechtspersonen, waarmee het bedrijfsleven, met name het midden- en kleinbedrijf, wordt ontzien. In handelszaken wordt het griffierecht gedifferentieerd naar het financieel belang van een zaak. Dit bevordert dat de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen.

In het kader van alternatieve bezuinigingsmaatregelen vragen de leden van de SGP-fractie in hoeverre het belang van kosteloze openbaarheid bij verzoeken op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) belangrijker is dan het belang van zo laag mogelijke griffierechten. Het kabinet onderkent het belang van zowel de toegang tot overheidsinformatie als de toegang tot de rechter, maar meent dat een vergelijking tussen beide onderwerpen op het punt van de kosten die aan burgers in rekening worden gebracht zich niet goed laat denken. Openbaarheid van en toegang tot overheidsinformatie is van belang voor de democratie en de democratische rechtsstaat. Democratie veronderstelt een overheids-handelen in overeenstemming met de wet. Om die reden moet de burger toegang hebben tot de wet, maar ook tot het beleid dat van belang is voor diens rechtspositie; hij moet toegang tot overheidsinformatie hebben om het bestuur adequaat te kunnen controleren en eventuele misstanden aan de kaak te kunnen stellen. Voorts moet hij over voldoende informatie beschikken om mee te kunnen denken met de overheid en te kunnen participeren aan het werk van de overheid. Het in rekening brengen van kosten anders dan kopieerkosten staat hiermee op gespannen voet.¹ In de praktijk is wel gebleken dat er regelmatig Wob-verzoeken worden ingediend waarvan men zich kan afvragen of deze passen bij het doel van de Wob (ook wel oneigenlijke Wob-verzoeken genoemd) of waarvan de capaciteit die openbaarmaking van de gevraagde informatie vergt onevenredig is ten opzichte van het belang van openbaarheid. Mijn ambtgenote van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties werkt thans aan een regeling die oneigenlijke Wob-verzoeken moet tegengaan en die de omvang van het Wob-verzoek kan reduceren als de inspanning van het onverkort in behandeling nemen van het verzoek niet in verhouding staat tot het met de Wob te dienen doel van openbaarheid.

Rechtspraak draagt bij aan de instandhouding van de rechtsstaat en het vertrouwen van de burger in het recht. Zoals ook in de memorie van toelichting is uiteengezet, geeft rechtspraak richting aan de wijze waarop burgers, bedrijven en overheid met elkaar moeten omgaan. Zij biedt gedragsnormen voor het maatschappelijk en economisch verkeer en de zgn. schaduwwerking van het recht bevordert ook de bereidheid van partijen om zelf tot een oplossing te komen, in de wetenschap dat zij zich uiteindelijk altijd tot een rechter kunnen wenden om hun probleem voor te leggen. Heffing van griffierecht heeft als doel het tegengaan van kansloze zaken en bagatelzaken en ook het in beperkte mate financieren van de rechtspraak. Dit zijn legitieme doelen die ook worden erkend in de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. Aan de gang naar de rechter dient een belangenafweging door de burger vooraf te gaan; hij zal afwegen of de kosten van de procedure opwegen tegen het met de procedure te behalen resultaat. Tussen de hoogte van het voorgestelde griffierecht en de reële kosten van een procedure bestaat echter geen directe relatie. Hoewel de tarieven door het onderhavige wetsvoorstel inderdaad fors stijgen, gaan de kosten van procedures voor de gemeenschap na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nog steeds uit boven de bijdragen die in de vorm van griffierechten daarvoor worden betaald.

De leden van de SGP-fractie constateren met de Afdeling advisering van de Raad van State dat juist open normen in wetgeving veel ruimte overlaten aan interpretatie door de rechter. De rechter heeft daarmee een belangrijke rechtsuitleggende taak. Zij vragen mede in het licht van dit gegeven nog in te gaan op de vraag in hoeverre het gewenst is om veel ruimte te laten bij wetgeving aan interpretatie door de rechter. Komt daarmee de rechtszekerheid voor de burger niet teveel in de knel als hij in verband met de hoogte van de griffierechten afziet van het voorleggen van zijn geschil aan de rechter?

Open normen in wetgeving kunnen niet worden vermeden. Immers, het is niet altijd mogelijk het rechtsverkeer vooraf sluitend te normeren, omdat

¹ Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, d.d. 31 mei 2011, Kamerstukken II, 32 802, nr. 1.

niet alle in de toekomst mogelijke concrete situaties van tevoren kunnen worden bedacht en ingeschat. De regering is van mening dat in het wetsvoorstel de tarieven dusdanig zijn vastgesteld dat de griffierechten voor burgers geen onoverkomelijke drempel vormen. Zoals ik hiervoor in de eerste paragraaf naar aanleiding van vragen van de leden van de D66-fractie heb opgemerkt, wordt er op alle departementen gewerkt met een integraal afwegingskader, waarbij voorgenomen wetgeving wordt getoetst op zaken als nut en noodzaak, doeltreffendheid, begrijpelijkheid, uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en de gevolgen voor de rechterlijke macht.

De leden van de SGP-fractie vinden de ruime compensatiemaatregelen van 60% van de bevolking een opmerkelijk hoog percentage. Zou in het licht van dit gegeven niet gesteld moeten worden dat er sprake is van veel bureaucratie als zoveel mensen in aanmerking komen voor een lager tarief met de bijbehorende bewijslast voor deze groep? Is er dan nog wel sprake van laagdrempeligheid in de rechtspraak?

Ik heb ervoor gekozen om de 40% van de bevolking die thans in aanmerking komt voor een verlaagd tarief (de on- en minvermogenden) uit te breiden met middeninkomens tot 60% van de bevolking om mede daarmee de toegang tot de rechter voor alle inkomensgroepen te waarborgen. De beoordeling of men in aanmerking komt voor een verlaagd tarief is betrekkelijk eenvoudig ingericht en overeenkomstig de bestaande werkwijze voor de on- en minvermogenden. De raad voor rechtsbijstand geeft daarbij op verzoek van de rechtzoekende een verklaring af, waarvan de inhoud is gebaseerd op gegevens uit de gemeentelijke basisadministratie en van de Belastingdienst. De aanvraag van een verklaring is een eenvoudige handeling waarvoor de aanvrager geen bewijzen hoeft over te leggen. Indien de rechtzoekende meent dat er moet worden afgeweken van het door de Belastingdienst vastgestelde inkomen omdat er sprake is van een terugval in inkomen of vermogen, kan de aanvrager om peiljaarverlegging vragen. Dit verzoek dient inderdaad met bewijs te worden gestaafd. Gelet op het doel van de verlaging van het griffierecht voor de middeninkomens, de on- en de minvermogenden acht ik deze geringe administratieve last aanvaardbaar.

4. Structuur van het stelsel

Griffierecht voor bestuursorganen

De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting over griffierechten voor bestuursorganen in geval er beroep in cassatie kan worden ingesteld bij de Hoge Raad. Deze leden merken op dat in het bestuursrecht cassatie nauwelijks voorkomt, alleen in belastingzaken conform artikel 28 Algemene wet inzake rijksbelastingen en tegen uitspraken van de Centrale Raad van Beroep over de interpretatie van bijvoorbeeld het loonbegrip. De leden vragen een nadere toelichting. Kan voorts worden aangegeven aan de hand van welke criteria dit door de Hoge Raad wordt vastgesteld? Zij vragen een reactie op de stelling dat vanuit het oogpunt van overzichtelijkheid en herkenbaarheid het beter is om dit niet afhankelijk te stellen van de Hoge Raad.

Cassatie komt in het bestuursrecht inderdaad weinig voor. De belangrijkste rol speelt de cassatierechter op fiscaal terrein. Buiten het fiscale recht is in het bestuursrecht sporadisch cassatieberoep opengesteld; cassatie is opengesteld tegen uitspraken van de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven over begrippen als loon, verzekerde, dienstbetrekking, onderneming, ondernemer, ingezetene etc. Binnen zijn competentie treedt de Hoge Raad alleen in de uitleg van bepalingen waarop die competentie betrekking heeft. De Hoge Raad vernietigt (casseert) een rechterlijke uitspraak indien in deze uitspraak het recht is geschonden of met nietigheid bedreigde vormvoorschriften zijn

verzuimd. Vervolgens kan de Hoge Raad de zaak zelf afdoen, maar ook verwijzen naar een gerechtshof voor een nieuwe uitspraak met inachtneming van het arrest. Er zal geen bijdrage in de kosten van de rechtspraak worden geheven door de Hoge Raad indien het cassatieberoep van een bestuursorgaan gegrond is en de bestreden uitspraak wordt vernietigd. Van het bestuursorgaan wordt wel een bijdrage in de kosten van de rechtspraak geheven door de Hoge Raad indien het in cassatie in het ongelijk wordt gesteld. De criteria aan de hand waarvan de Hoge Raad zal beoordelen of het bestuursorgaan een bijdrage in de kosten van de rechtspraak moet betalen, zijn niet anders dan de criteria die voor andere bestuursrechters gelden. Een criterium is bijvoorbeeld of het oorspronkelijke besluit dat inzet was van de beroepsprocedure, na beroep, hoger beroep en cassatie nog in stand is.

De leden van de VVD-fractie vragen ten aanzien van de aanpassing van de civielrechtelijke regeling inzake proceskosten in artikel 237 Rv een reactie op de brief van de Raad voor de rechtspraak van 25 november 2011, die dit punt adresseert.

De Raad voor de rechtspraak wijst erop dat de voorgestelde inkomensdifferentiatie in vier categorieën (onvermogen, minvermogen, middeninkomen en hogere inkomens) ertoe zal leiden dat een onvermogende procespartij die procedeert tegen een wederpartij die niet voor een verlaagd griffierecht in aanmerking komt en die verliest, wordt veroordeeld de wederpartij de hoge griffierechten te vergoeden. De hardheidsclausule van artikel 237, vijfde lid, Rv biedt volgens de Raad te beperkte mogelijkheden om op dit punt de toegang tot de rechter te waarborgen, omdat de proceshouding van de in het gelijk gestelde partij aanleiding moet geven tot toepassing ervan. Het door de Raad ingenomen standpunt heeft echter een keerzijde die onrechtvaardig is. Als de rechter ruime 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 danken heeft – namelijk aan zijn proceshouding – dat hij niet zijn volledige proceskosten vergoed krijgt.

De leden van de SGP-fractie vragen naar aanleiding van het griffierecht voor bestuursorganen in hoeverre dit griffierecht weer gecompenseerd dient te worden via de uitkering van het Gemeente- en Provinciefonds. Is er in dat geval geen sprake van het rondpompen van geld?

Er zal geen sprake zijn van compensatie van de bijdragen in de kosten van de rechtspraak via het Gemeente- en Provinciefonds.

Ook vernemen deze leden graag of van burgers of ondernemingen op enigerlei wijze kan worden gevraagd om vergoeding van de betaalde griffierechten.

Op grond van artikel 8:74 Awb vergoedt het bestuursorgaan het griffierecht aan de indiener van het beroepschrift indien diens beroep gegrond is verklaard. Daarnaast betaalt het bestuursorgaan in dat geval een griffierecht aan de griffier. Het ligt niet in de rede dat de partij die het beroep instelde op enigerlei wijze kan worden gevraagd om vergoeding van het door het bestuursorgaan betaalde griffierecht. Strekt de uitspraak tot onbevoegdheid van de rechtbank, niet-ontvankelijkheid of ongegrondverklaring van het beroep, dan zal er in de meeste gevallen geen griffierecht hoeven te worden betaald door het bestuursorgaan. Het is dan

immers niet als de in het ongelijk gestelde partij te beschouwen. In uitzonderingsgevallen biedt artikel 8:74, tweede lid, Awb aan de bestuursrechter de mogelijkheid om het bestuur tot vergoeding van het griffierecht van de indiener van het beroep te verplichten en om € 5 000 griffierecht aan de griffier te betalen. Dit laatste kan alleen indien het bestuursorgaan een verwijt kan worden gemaakt dat toepassing is gegeven aan deze bepaling. In de praktijk komt dit weinig voor. In hoger beroep ligt het evenmin in de rede dat de wederpartij van het bestuursorgaan op enigerlei wijze kan worden gevraagd om vergoeding van de door het bestuur betaalde griffierechten omdat van het bestuur slechts griffierecht wordt geheven indien het in het ongelijk is gesteld.

Compensatie

De leden van de CDA-fractie vragen om een toelichting op de tarieven voor on- en minvermogenden en middeninkomens in belastingzaken. De hoogte van het inkomen is in veel gevallen juist onderwerp van discussie in fiscale zaken. Zij vragen uit te leggen op welke wijze het griffierecht moet worden bepaald in zaken waar de hoogte van het inkomen ter discussie staat.

In de meeste belastinggeschillen geldt het verlaagde griffierecht van € 250. Indien er een inkomensverklaring van de raad voor rechtsbijstand wordt overgelegd, betalen on- en minvermogenden € 125 en mensen met een middeninkomen € 188. Het basistarief van € 400 wordt geheven in belastinggeschillen die betrekking hebben op besluiten op grond van de Wet op de dividendbelasting 1965, de Wet op de omzetbelasting 1968, de Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992, de Wet op de accijns, de Wet op de verbruiksbelastingen van alcoholvrije dranken en van enkele andere produkten en de Wet belastingen op milieu-grondslag. In zaken waarin de hoogte van het inkomen van een partij ter discussie staat, kan dit inderdaad ook gevolgen hebben voor de hoogte van het griffierecht. Deze partij zal in dat geval geen verklaring van de raad voor rechtsbijstand aanvragen omdat het haar op voorhand duidelijk is dat zij het met het in de verklaring genoemde inkomen niet eens zal zijn. De verklaring van de raad voor rechtsbijstand is immers rechtstreeks gebaseerd op gegevens van de Belastingdienst, waarover nu juist geprocedeerd wordt. Degene die beroep instelt zal, zo volgt uit het voorgestelde artikel 8:41a Awb in eerste instantie het griffierecht van € 250 of € 400 moeten betalen. Bij gegrondverklaring van het beroep houdt de uitspraak tevens in dat het griffierecht wordt vergoed door het bestuursorgaan. Indien het beroep ongegrond wordt verklaard, was het ter discussie staande inkomen juist en is er niet teveel griffierecht betaald.

De leden van de D66-fractie merken op dat het wettelijk stelsel inhoudt dat de verliezende partij de griffierechten van de winnende partij moet vergoeden. De minder vermogende verliezende partij die een gereduceerd griffierecht heeft betaald, zal het (veel) hogere griffierecht van een vermogende winnende wederpartij moeten vergoeden. Is de regering het met deze leden eens dat door het wetsvoorstel, ondanks de inkomensdifferentiatie, de drempel naar de rechter vanwege de deze omstandigheid nog altijd te hoog is voor de groepen die aanspraak maken op een lager tarief?

Naar aanleiding van eenzelfde vraag van leden van de PvdA-fractie heb ik in de eerste paragraaf van deze nota geantwoord dat het uitgangspunt dient te zijn dat een in het gelijk gestelde partij niet blijft zitten met een deel van de griffierechten als hij een wederpartij treft die minder griffierechten hoefde te betalen dan hijzelf. Ik verwijs de leden van de D66-fractie naar dat antwoord.

Voornoemde leden merken op dat het nieuwe tariefensysteem tot andere processtrategieën zal leiden. Zij vragen of hier onderzoek naar is gedaan

en met advocaten over is gesproken. Welke effecten zal dit kunnen hebben?

Ten behoeve van de impactanalyse is met experts, waaronder vertegenwoordigers van de Nederlandse Orde van Advocaten, gesproken over de gedragsveranderingen die kunnen optreden naar aanleiding van de tariefsverhogingen. Daarbij zijn mogelijke andere processtrategieën van advocaten niet aan de orde gekomen. De gedragsreacties komen in beeld via de rechtzoekenden.

Opheffing onderscheid natuurlijke en rechtspersonen

De leden van de VVD-fractie vragen of het denkbaar is dat in de tabel voor rechtspersonen andere tarieven worden gehanteerd dan voor natuurlijke personen? Zou dan het door een gedaagde of verweerder te betalen griffierecht kunnen worden verlaagd?

Het is denkbaar hogere tarieven voor rechtspersonen in rekening te brengen dan voor natuurlijke personen. Momenteel is dat het geval in de Wet griffierechten burgerlijke zaken (Wgbz): voor rechtspersonen geldt nu ongeveer het dubbele van het tarief voor natuurlijke personen. Mijn ambtsvoorganger heeft bij de behandeling van het wetsvoorstel voor de Wgbz in de Eerste Kamer toegezegd nogmaals te kijken naar het onderscheid tussen natuurlijke personen en rechtspersonen. In het wetsvoorstel is dit onderscheid geschrapt teneinde te komen tot een rechtvaardiger verdeling van griffierechten. In de eerste plaats wordt met een relatief lager tarief voor rechtspersonen het bedrijfsleven, met name het midden- en kleinbedrijf ontzien. In de tweede plaats beschikken niet alle rechtspersonen over veel meer financiële armslag dan natuurlijke personen. Rechtspersonen zijn een heterogeen gezelschap, waar bijvoorbeeld ook kleine stichtingen zonder winstoogmerk onder vallen. Maar er worden ook veel beroeps- en bedrijfsmatige activiteiten ontplooid door zzp'ers en in vof's en dus niet als rechtspersoon. In de derde plaats kunnen rechtspersonen weliswaar de kosten van een juridische procedure voor de belastingen aftrekken, maar daarmee is niet gezegd dat zij een groot fiscaal voordeel genieten. Dat voordeel kan, als er onvoldoende winst wordt gemaakt, zelfs nihil zijn. In de vierde plaats kunnen de hogere griffierechten voor rechtspersonen weer op natuurlijke personen worden verhaald in het kader van een proceskostenveroordeling. Eerder wezen gerechtsdeurwaarders de Eerste Kamer erop dat ca. 90% van de hoge griffierechten voor rechtspersonen in incassozaken langs de weg van de proceskostenveroordeling wordt verhaald op natuurlijke personen (zie Handelingen EK 28 september 2010, p. 1–31). Dat kan onmogelijk worden opgevat als een aanbeveling om het onderscheid te laten voortbestaan. Het draagt slechts bij aan de schuldenproblematiek van degenen die wegens opeenstapeling van schulden hun rekeningen niet meer kunnen betalen.

Alleen in zaken met een zeer omvangrijk financieel belang van meer dan € 5 miljoen, waarbij alleen rechtspersonen tegenover elkaar staan, wordt het onderscheid nog gehanteerd, deze griffierechten gelden alleen voor rechtspersonen. In dergelijke procedures is gezien het grote financiële belang een hoog griffierecht gerechtvaardigd, mits er geen natuurlijke personen bij betrokken zijn.

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat indien meerdere eisers dan wel verzoekers zich tot de rechter wenden het niet logisch zou zijn als het te betalen griffierecht dan ook hoger is. Dit zou dan ook weer kunnen worden gedifferentieerd als de eiser, verweerder of verzoekers rechtspersonen zijn.

Verskillende eisers of verzoekers betalen in het civiele recht en in het bestuursrecht gezamenlijk het standaard griffierecht teneinde te bevorderen dat eisers en verzoekers zich voegen als zij eenzelfde belang in een zaak hebben. Dit is efficiënter dan wanneer iedere eiser of verzoeker

afzonderlijk een zaak aanhangig maakt en de rechter alle zaken ook afzonderlijk moet afdoen. Collectieve afdoening is efficiënter dan individuele afdoening. Bovendien is in sommige zaken juist het feit dat de kosten gedeeld kunnen worden de reden dat de zaak aangespannen wordt. Vooral in het kader van toegang tot het recht acht ik dit een juiste gang van zaken die ik niet wil verstoren.

Voorts merken de leden van de VVD-fractie op dat onder andere de Raad voor de rechtspraak uitvoerig is ingegaan op het opheffen van het onderscheid tussen natuurlijke en rechtspersonen en dat de regering hier summier op heeft gereageerd. Kan de regering alsnog een uitgebreide reactie geven? Temeer daar de Raad voor de rechtspraak opmerkte dat onderscheid tussen rechtspersonen als «repeat player» en doorgaans eenmalig procederende natuurlijke personen gerechtvaardigd is in die veelvoorkomende gevallen waarin de rechtspersoon in het voortraject niet of niet adequaat heeft gecommuniceerd met de (voormalige) contractspartij. Ook merkte de Raad voor de rechtspraak op dat sommige repeat players een relatief groot aantal gerechtelijke procedures kennen. Onder verwijzing naar hetgeen ik aan het begin van deze paragraaf al heb opgemerkt naar aanleiding van de eerste vraag van de leden van de VVD-fractie over het afschaffen van het onderscheid tussen natuurlijke personen en rechtspersonen, ga ik graag in op de door de Raad voor de rechtspraak in zijn brief van 1 juni jl. naar voren gebrachte overwegingen. De Raad stelt dat de rechtspraak gewend is te werken met dit onderscheid. Dit moge wellicht gelden voor de Rechtspraak en advocatuur, maar uit de hiervoor al aangehaalde discussie tussen de Eerste Kamer en mijn ambtsvoorganger is mij gebleken dat er maatschappelijk geen consensus bestaat. Naar aanleiding van de consultatie schaalden de Koninklijke Beroepsvereniging van Gerechtsdeurwaarders en het Verbond van Verzekeraars zich achter het afschaffen van het onderscheid. Zoals de Raad opmerkt, levert het schrappen van het onderscheid in een aantal tariefgroepen een voordeel op voor rechtspersonen. Ik acht dit gerechtvaardigd om het bedrijfsleven, met name het MKB, te ontzien en indirect ook burgers te ontzien die anders indirect, langs de weg van de proceskostenveroordeling, de hogere griffierechten voor rechtspersonen vaak voor hun rekening nemen.

Ik heb mij rekenschap gegeven van de omstandigheid dat rechtspersonen de kosten voor griffierecht tot de (bruto) bedrijfskosten kunnen rekenen en natuurlijke personen deze uit hun netto-inkomsten voldoen (ik verwijs overigens naar de kanttekeningen die daarbij geplaatst kunnen worden, zie mijn overwegingen naar aanleiding van de eerste vraag in deze subparagraaf over rechtspersonen), maar dit enkele feit was voor mij niet voldoende om het onderscheid te handhaven. Zo lang in ca. 90% van de incasso's de hogere griffierechten van de rechtspersonen in de proceskostenveroordeling toch weer bij de natuurlijke personen terecht komen, speelt de fiscale aftrekbaarheid van de kosten voor het bedrijfsleven geen rol van betekenis. Er is dan uiteindelijk nog steeds geen sprake van het door de Raad gewenste «level playing field» tussen natuurlijke personen en rechtspersonen bij het aanhangig maken van een procedure.

Ook de door de Raad geschetste problematiek van de «repeat players» onder de rechtspersonen die een relatief groot aantal gerechtelijke procedures aanhangig maken, bijvoorbeeld omdat de eigen administratie onvoldoende op orde is, omdat facturen voor de burger ondoorzichtig zijn, omdat niet adequaat wordt gereageerd op klachten, of omdat zij risicovolle producten op onverantwoorde wijze in de markt hebben gezet, heeft mij niet overtuigd van de noodzaak om het onderscheid tussen rechtspersonen en natuurlijke personen te handhaven. Griffierecht is geen sanctie op verondersteld slecht gedrag. Voor dergelijke situaties bestaat een andere, efficiëntere oplossing dan het handhaven van hogere griffierechten voor het hele bedrijfsleven. Wanneer de «repeat player» de incassoprocedure aan zichzelf te danken heeft, is het aan de gedaagde om

dat in zijn verweer aan te voeren. Voor de kantonrechter hoeft hiervoor geen griffierecht betaald te worden en geen advocaat ingeschakeld te worden. Gaat het om zaken met een groter financieel belang, dan zal de vermeende wanbetaler die door de rechter in het gelijk wordt gesteld, de proceskosten vergoed krijgen. Dat is de wijze waarop omgegaan dient te worden met dergelijke zaken. Het door de Raad aangehaalde beginsel dat «de veroorzaker» betaalt, geldt zeker niet voor het hele Nederlandse bedrijfsleven. De door de Raad voorgestelde aanpassing van de griffierechten bij handhaving van het onderscheid, kan ik dan ook niet overnemen.

In reactie op de consultatieversie van het wetsvoorstel stelde de Raad dat de argumenten die naar zijn oordeel kunnen worden gegeven tegen de afschaffing van het onderscheid tussen natuurlijke personen en rechtspersonen ook gelden voor bestuursorganen. Sommige bestuursorganen zouden veel meer gerechtelijke procedures genereren dan andere, vergelijkbare bestuursorganen. Een verhoging van het in de beroepsfase van het bestuursorgaan te heffen griffierecht zou kunnen bijdragen aan versterking en verdieping van het onderzoek in de bezwaarfase en daarmee aan het terugdringen van het beroep op de rechtspraak. In het bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel is de griffierechtensystematiek voor bestuursorganen aangepast, in die zin dat zij bij gegrondverklaring van het beroep of bij verlies in hoger beroep een bijdrage in de kosten van de rechtspraak dienen te betalen.

De leden van de VVD-fractie vragen of het opheffen van het onderscheid tussen natuurlijke en rechtspersonen ook geldt voor bestuursorganen die een gang naar de civiele rechter (moeten) volgen.

Bestuursorganen hebben ingevolge artikel 1 van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek rechtspersoonlijkheid. Voor hen geldt daarom momenteel het rechtspersoneertarief in een civiele procedure. Na inwerkingtreding van het wetsvoorstel zal dus ook voor hen het onderscheid vervallen.

De leden van de PVV-fractie merken op dat het onderscheid tussen rechtspersonen en natuurlijke personen is vervallen. Hier is een uitzondering op geformuleerd, inhoudende dat natuurlijke personen voor civiele zaken met een financieel belang van € 5 miljoen tot € 50 miljoen en meer dan € 50 miljoen geen hoger griffierecht in rekening kan worden gebracht dan dat van de op twee na hoogste categorieën. Deze leden vragen of dit betekent dat dit ook geldt voor grote letselschadezaken waar de burger een vordering heeft met een financiële omvang van de hierboven genoemde twee categorieën. Mocht dit inderdaad het geval zijn, dan vragen zij of het griffierecht ter hoogte van € 1 miljoen, welke in een dergelijk geval van toepassing, niet alsnog veel te hoog is.

Indien er een letselschadezaak denkbaar zou zijn waarbij de schade meer dan € 5 miljoen bedraagt en waarbij een natuurlijke persoon betrokken is, dan is deze persoon daarvoor geen € 50 000 griffierecht verschuldigd, maar € 7 500. Is eiser of gedaagde een natuurlijke persoon en de wederpartij een rechtspersoon (verzekeringsmaatschappij), dan geldt eveneens het tarief van € 7 500, omdat anders het procesrisico van de natuurlijke persoon om de zaak te verliezen en in de proceskosten van de rechtspersoon veroordeeld te worden te groot is. Het door de leden van de PVV-fractie genoemde griffierecht van € 1 miljoen euro staat niet in het wetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie vragen waarom ervoor is gekozen om rechtspersonen gelijk te stellen aan natuurlijke personen, aangezien rechtspersonen veel meer gebruik maken van de rechtspraak dan natuurlijke personen. Zij vragen in dit licht te verklaren waarom natuurlijke personen zoveel meer moeten gaan betalen en daarmee gestraft worden voor het aantal procedures dat door rechtspersonen worden aangespannen. Erkent de regering dat een dergelijke financiële drempel

meer impact heeft voor een natuurlijke persoon dan voor een rechtspersoon? Is er, mede gezien de uitkomsten van de impactanalyse, geen mogelijkheid om de griffierechten niet meer gelijk te stellen, maar meer griffiekosten in rekening te brengen bij rechtspersonen dan bij natuurlijke personen?

De griffierechten van rechtspersonen en natuurlijke personen zijn in dit wetsvoorstel gelijkgesteld, omdat de praktijk uitwees dat in de proceskostenveroordeling die in het civiele recht plaatsvindt, de natuurlijke persoon vaak de hogere proceskosten van de rechtspersoon moest vergoeden. In 90% van de incassozaken is dit het geval. Ik verwijs de vragenstellers naar mijn uitgebreide antwoord op de eerste vraag van de leden van de VVD-fractie aan het begin van deze paragraaf over het griffierecht voor rechtspersonen.

De hoogte van het griffierecht heeft geen relatie tot de mate waarin een bepaalde groep rechtzoekenden gebruik maakt van de rechtspraak.

	aantal	aandeel rechts personen	hoogte basistarief
kanton			
handel	516.324	75%	€ 125 - € 500
familie	35.965	2%	€ 125
rechtbank, civiel			
handel	61.282	64%	€ 750 - € 100.000
familie	65.633	4%	€ 500
rechtbank, bestuur	74.420	8%	€ 250 - € 400
gerechtshoven/CBB/CRvB			
handel	9.636	63%	€ 1.250 - € 250.000
familie	4.889	0%	€ 1.250
bestuur	12.184	31%	€ 625 - € 1.000
totaal	780.333	57%	

Uit bovenstaande cijfers van de Raad voor de rechtspraak over het aandeel van rechtspersonen in de verschillende soorten zaken blijkt inderdaad dat er globaal gesproken meer zaken worden aangespannen door rechtspersonen. Maar ook blijkt dat dat vooral komt door het grote aantal incassozaken, dat door ondernemingen aanhangig wordt gemaakt. Er is geen sprake van dat natuurlijke personen zouden moeten betalen of zelfs zouden worden gestraft voor de hoeveelheid procedures die door rechtspersonen aanhangig worden gemaakt. In het wetsvoorstel is getracht de lasten van de griffierechten zo rechtvaardig mogelijk te verdelen en het gelijktrekken van het griffierecht van rechtspersonen en natuurlijke personen maakt daarvan onderdeel uit met het oog op de civielrechtelijke proceskostenveroordeling. Het is niet alleen zaak te kijken naar de heffing van de griffierechten aan de poort, maar ook naar de einduitkomst bij de proceskostenveroordeling. De voordeliger fiscale verwerking van griffierechten voor rechtspersonen verliest haar betekenis als na de proceskostenveroordeling de hogere griffierechten alsnog bij een natuurlijke persoon terechtkomen. Ik ben dan ook van mening dat het wetsvoorstel op dit punt geen aanpassing behoeft.

De leden van de SP-fractie stellen dat in de memorie van toelichting staat dat rechtspersonen geen hoger griffierecht opgelegd zullen krijgen, omdat dat erop neer zou komen dat de goeden onder de kwaden zouden lijden en dat griffierechten zouden moeten worden gezien als sanctie op verondersteld slecht gedrag. Waarom geldt dit niet voor de particulieren in onderliggend wetsvoorstel voor wie de griffierechten soms wel worden vervienvoudigd?

De redenering over de goeden die onder de kwaden te lijden hebben was gebruikt in reactie op een pleidooi om rechtspersonen een hoger griffierecht op te leggen, omdat een deel van de incassozaken te wijten zou zijn aan slechte communicatie, slechte administratie, ondoorzichtige facturen of het op de markt brengen van risicovolle producten. Hierin zag het kabinet geen reden om voor alle rechtspersonen een hoger griffierecht op te leggen, omdat dan de goeden onder de kwaden zouden lijden. Griffierecht is voor niemand een sanctie, het is een bijdrage in de kosten voor de rechtspraak.

Volgens de leden van de aan het woord zijnde fractie komt het voor dat rechtspersonen een particulier aansprakelijk stellen voor niet reële bedragen. De gedaagde is dan verplicht om op tijd griffierechten te betalen van soms wel € 2 500 of € 7 500 om te voorkomen dat hij bij verstek wordt veroordeeld. Is dit niet voor de gemiddelde Nederlander een exorbitant hoog bedrag? Hoe gaat de regering om met dergelijke gevallen? Kan ook dan gebruik worden gemaakt van de hardheidsclausule?

Het is niet altijd gemakkelijk voorafgaand aan de inhoudelijke beoordeling van de zaak vast te stellen of een vordering op reële gronden berust of een vorm van machtsmisbruik is. Indien er sprake is van een niet-reële vordering, waardoor het griffierecht voor de onvermogende 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 met toepassing van artikel 127a, derde lid Rv (verzoekschrift) of artikel 282a, vierde lid Rv (dagvaarding) het griffierecht niet «aan de poort» te doen betalen. Daarnaast heeft de rechter de mogelijkheid op grond van artikel 127a, vierde lid Rv (dagvaarding) of artikel 282a, vijfde lid Rv (verzoekschrift) van een onvermogende natuurlijke persoon of rechtspersoon minder dan het verlaagde tarief voor onvermogenden, of helemaal geen griffierecht te heffen.

Bovendien moet opgemerkt worden dat als eiser een veel te hoge vordering instelt, hij het risico loopt dat als zijn vordering slechts voor een gering bedrag wordt toegewezen, de rechter bij de proceskostenveroordeling stelt dat eiser voor een deel in het ongelijk is gesteld en dat hij een groter aandeel in zijn eigen proceskosten en mogelijk ook in die van gedaagde moet dragen dan wanneer hij geheel in het gelijk zou zijn gesteld. Juist door het koppelen van hogere griffierechten aan hogere vorderingen wordt voorkomen dat dergelijke ongerechtvaardigd hoge vorderingen worden ingesteld, omdat het procesrisico groter wordt.

De leden van de D66-fractie merken op dat artikel 237, vijfde lid, Rv de rechter een beperkte mogelijkheid biedt om de proceskosten over de partijen te verdelen. De proceshouding van de in het gelijk gestelde moet daarvoor aanleiding bieden. Zij vragen een reactie op de stelling van de Raad voor de rechtspraak dat men mag verwachten dat dit in de meeste zaken niet het geval zal zijn.

Artikel 237, vijfde lid, is een hardheidsclausule die alleen bedoeld is voor die gevallen waarin een volledige proceskostenveroordeling gelet op bedoelde proceshouding tot een onbillijkheid van overwegende aard zou leiden. Daarmee zijn inderdaad uitzonderingsgevallen beoogd. Het kabinet is van mening dat het stelsel van griffierechten in dit wetsvoorstel ondanks de verhogingen van de bedragen een rechtvaardig stelsel is, waarin de toegang tot de rechter wordt gewaarborgd.

De leden van de SGP-fractie begrijpen dat het onderscheid tussen natuurlijke personen en rechtspersonen is vervallen. Deze leden begrijpen heel goed dat het MKB wordt ontzien, maar vragen of er geen andere mogelijkheden zijn dan de gelijkstelling van de griffierechten om dit doel te bereiken.

Een van de redenen voor het gelijkstellen van het griffierecht voor natuurlijke personen en rechtspersonen was inderdaad het ontzien van het midden- en kleinbedrijf. Maar een belangrijke reden was ook het feit dat in het merendeel van de gevallen waarin een rechtspersoon tegen een natuurlijke persoon procedeert, de griffierechten van de rechtspersoon via de proceskostenveroordeling bij de natuurlijke persoon terecht komen. Daarvoor bestaat geen redelijk alternatief. Ik verwijs de leden van de SGP-fractie naar mijn antwoord op vragen over het onderscheid tussen rechtspersonen en natuurlijke personen van de VVD-fractie aan het begin van deze paragraaf over dit onderscheid.

De leden van de SGP-fractie vragen wat in dit verband de mogelijkheid is van het voorgestelde artikel 8:41a, vijfde lid, Awb om het griffierecht te verlagen voor het MKB.

In bestuurszaken betalen anderen dan natuurlijke personen in beginsel altijd het basisgriffierecht van € 400. Het pleidooi van deze leden is zo opgevat als was het erop gericht het onderscheid tussen natuurlijke personen en niet-natuurlijke personen juist niet te laten vervallen. Dit zou betekenen dat voor niet-natuurlijke personen in een basisgriffierecht zou moeten worden voorzien dat hoger is dan € 400. Artikel 8:41a, vijfde lid, Awb kan in dezen geen soelaas bieden. Het artikel voorziet erin dat een niet-natuurlijke persoon die – op basis van de verklaring van de raad voor rechtsbijstand – niet in staat kan worden geacht om het thans voorgestelde basisgriffierecht van € 400 te betalen, in plaats daarvan € 200 griffierecht dient te betalen.

Voor genoemde leden vragen of de regering mogelijkheden ziet om bij de proceskostenveroordeling in principe uit te gaan van het normale tarief, zodat de in het ongelijk gestelde partij geen voordeel heeft van het feit dat hij procedeert tegen een on- of minvermogende persoon.

Het door de leden van de SGP-fractie beoogde resultaat zou betekenen dat een burger die niet in aanmerking komt voor verlaagd griffierecht en die bijvoorbeeld in een familiezaak procedeert tegen een onvermogende wederpartij en die in het ongelijk wordt gesteld, aan de onvermogende een vergoeding betaalt van € 500, terwijl deze laatste zelf slechts € 125 heeft hoeven betalen. Dat is niet de bedoeling van een proceskostenveroordeling, die slechts daadwerkelijk betaalde bedragen of een daarvoor vastgesteld liquidatietarief beoogt te vergoeden.

5. De tarieven

Tariefopbouw civiele zaken

Financieel belang in handelszaken en bijbehorende griffierechten

Zien de leden van de CDA-fractie het goed dat met een tarief van € 50 000 voor een zaaksbelang meer dan € 5 miljoen en zelfs een tarief van € 100 000 voor zaken met een belang van meer dan € 50 miljoen eerder sprake is van kostenoverstijgende dan van kostendekkende griffierechten?

In het conceptwetsvoorstel waarover geconsulteerd is, was sprake van kostendekkendheid op systeemniveau, niet op het niveau van categorieën zaken of individuele zaken. In het wetsvoorstel zoals dat bij Uw Kamer is ingediend, is deze kostendekkendheid verlaten. Uit de consultatie bleek dat daarover onduidelijkheid en verwarring bestond. In het wetsvoorstel is bij het bepalen van de hoogte van het griffierecht leidend geweest een zo rechtvaardig mogelijke verdeling van de in het regeerakkoord opgenomen € 240 miljoen over de zaakstypen en inkomenscategorieën, zonder dat daarbij een relatie wordt gelegd met de kostprijs.

De leden van de CDA-fractie vragen of er meer landen zijn waar dergelijke tarieven gelden.

Uit een quick scan onder zeventien EU-lidstaten blijkt dat ook in Denemarken, Duitsland, Oostenrijk, Estland en Letland het griffierecht

gekoppeld is een percentage van het financieel belang van een zaak, hetgeen leidt tot hoge griffierechten voor zaken met een groot financieel belang (Faure, M.G., Moerland, C.A.R., Griffierechten. Een vergelijkende beschrijving van griffierechten en vergelijkbare stelsels in een aantal landen van de Europese Unie, 2006, pp. 41–54).

De leden vragen of de regering in kaart heeft gebracht welke consequenties de voorgestelde tarieven (kunnen) hebben voor het vestigingsklimaat in Nederland.

De regering heeft niet in kaart gebracht welke consequenties de voorgestelde tarieven (kunnen) hebben voor het vestigingsklimaat. Bij het vestigingsklimaat spelen vele factoren een rol, zoals het belastingklimaat en stabiele arbeidsverhoudingen. Het is onwaarschijnlijk dat de hoogte van de griffierechten op de vestigingskeuze van een onderneming zwaarwegende invloed zou hebben. Ik acht het voor het vestigingsklimaat van groter belang dat we een systeem van snelle en kwalitatief hoogstaande rechtspraak hebben. En juist om dat te garanderen is er gekozen voor verhoging van de griffierechten en niet voor bezuinigingen op de rechtspraak.

Voornoemde leden hebben verder vragen bij de voorgestelde tarieven voor handelszaken waar een financieel belang speelt van tussen € 1 miljoen en € 5 miljoen. Er zijn volgens hen wel degelijk situaties denkbaar waarin burgers met deze tarieven geconfronteerd worden, bijvoorbeeld als zij gedaagd worden door ondernemingen. Hierbij kan worden gedacht aan een verzekeraar die een uitgekeerde schade wil verhalen op een derde partij. Als het hier gaat om een natuurlijke persoon, dan zal deze om verweer te kunnen voeren € 7 500 aan griffierechten moeten betalen. Betaalt hij niet dan is de kans groot dat de rechter de vordering toewijst. Betaalt hij wel en wijst de rechter de vordering af, dan kan de verzekeraar in hoger beroep en moet betrokkene € 18 750 aan griffierechten betalen. Zij vragen een oordeel over de wenselijkheid hiervan.

Wanneer er € 7 500 griffierecht verschuldigd is, gaat de zaak om een vordering tussen de € 1 en € 5 miljoen euro. Voor een dergelijke omvangrijke vordering moet er heel wat aan de hand zijn, daarmee zal een burger niet snel geconfronteerd worden. Er zijn ongetwijfeld voor ieder rechtsstelsel casus te bedenken die schrijnend kunnen zijn, maar een stelsel kan niet op een enkele uitzondering gebaseerd worden. Vanuit het zeer verdedigbare principe dat de sterkste schouders de zwaarste lasten moeten dragen, volgt dat een systeem waarbij griffierechten gekoppeld zijn aan de hoogte van de vordering, het meest voor de hand ligt. Zaken met een hoog financieel belang zijn vaak bewerkelijk, ook voor de betrokken advocaten, zodat de griffierechten in verhouding tot de advocaatkosten nog steeds bescheiden zullen zijn. Het gaat hier vaak om zakelijke belangen tussen ondernemingen. En hoewel ik niet wil bagatelliseren dat burgers betrokken kunnen worden in een procedure waarbij de vordering leidt tot een griffierecht van de voor een burger hoogste categorie en dat dit tot hoge griffierechten kan leiden, meen ik dat in dit wetsvoorstel in het algemeen een rechtvaardige griffierechtenheffing wordt bereikt die de toegang tot de rechter niet in de weg staat. Hiertoe draagt in bepaalde gevallen ook de mogelijkheid bij dat de rechter op de verplichte betaling van griffierechten aan de poort de hardheidsclausule kan toepassen van de artikelen 127a, vierde lid, en 282a, vijfde lid, Rv. De leden van de CDA-fractie vragen of een rechter in dergelijke gevallen waarin burgers worden gedaagd (ook als zij meer verdienen dan een modaal inkomen) de voorgestelde hardheidsclausule kan gebruiken. Zij vragen te verduidelijken wanneer sprake is van een onbillijkheid van overwegende aard. Welke mate van beleidsvrijheid hebben rechters hier? De hardheidsclausule van artikelen 127a, vierde lid, en 282a, vijfde lid, Rv (het buiten toepassing laten van griffierechtenheffing) is niet bedoeld voor minvermogens, middeninkomens en burgers met een inkomen daarboven. Die artikelen zijn alleen van toepassing in de gevallen dat een

griffierecht in de categorie onvermogens zou moeten worden geheven. Wel kunnen de huidige artikelen 127a, derde lid, en 282a, vierde lid, ertoe leiden dat de rechter de zaak niet aanhoudt of de gedaagde niet van instantie ontslaat, ondanks dat de griffierechten niet zijn voldaan, omdat dat zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard, gelet op het belang van die partij bij toegang tot de rechter.

Het gaat hier in feite om een toets door de rechter of griffierechtheffing in de desbetreffende casus leidt tot een ongeoorloofde beperking van het recht op toegang tot de rechter (artikelen 6, eerste lid, EVRM en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie). Van een onbillijkheid van overwegende aard is sprake wanneer de rechter van oordeel is dat de hoogte van het griffierecht, de verhouding van het griffierecht tot het zaaksbelang en de draagkracht van de rechtzoekende in de desbetreffende casus in onderling verband bezien, ertoe leiden dat de toegang tot het recht wordt verhinderd. De rechter zal hierbij alle omstandigheden van het geval in ogenschouw nemen. Binnen de hiervoor genoemde, in het artikel opgenomen criteria, heeft de rechter de vrijheid zijn oordeel te geven over de griffierechtheffing.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de regering bij handelszaken waar een financieel belang speelt vanaf € 500, griffierechten voorstelt van € 300. Deze leden zijn van oordeel dat het bedrag dat een rechtzoekende burger aan griffierechten kwijt is, in redelijke verhouding moet staan tot het zaaksbelang. Zij vragen of daarvan in dit geval nog kan worden gesproken. De leden vragen of het op peil houden van de betalingsmoraal is gediend met het voorgestelde griffietarief voor zaken waarin een dergelijk relatief laag financieel belang speelt.

Een griffierecht dat in alle gevallen in een redelijke verhouding staat tot de omvang van de vordering, is alleen mogelijk als het griffierecht een percentage van de vordering bedraagt. Voor een dergelijk systeem is niet gekozen om uitvoeringsproblemen te voorkomen. Dat kan bovendien juist bij omvangrijke financiële belangen tot buitensporig hoge griffierechten leiden. Voor de vraag over de betalingsmoraal verwijs ik naar hetgeen ik daarover heb opgemerkt naar aanleiding van vragen van de SP-fractie over dat onderwerp in paragraaf 3 van deze nota.

De aan het woord zijnde leden vragen of er, gelet op het vorenstaande, nog mogelijkheden zijn om in de hoogte van het griffierecht ten opzichte van het belang iets meer te differentiëren.

Ik ben van mening dat met dit wetsvoorstel de meest gerechtvaardigde verdeling van de lasten van € 240 miljoen is bereikt. Juist de koppeling van de hoogte van griffierechten aan de hoogte van het financieel belang van de zaak draagt hieraan bij. Daardoor kan voor on- of minvermogens en middeninkomens een verlaagd griffierecht en voor zaken in het bestuursrecht en het familierecht een gematigd griffierecht ingezet worden. Verdere differentiatie van griffierechten zal leiden tot afname van transparantie, eenvoud en uitvoerbaarheid van het systeem.

De leden van de SP-fractie maken zich grote zorgen om de letselschadeclaims. Deze leden vragen daarom hoe zal worden voorkomen dat letselzaken om financiële redenen niet tot een procedure kunnen leiden en alternatieven niet tot een oplossing leiden. Moet een rechter in het vervolg per geval kijken of de hardheidsclausule toegepast dient te worden of komt er structureel beleid voor letselschadeclaims?

In letselschadezaken is al eerder onderkend dat de positie van het slachtoffer tegenover de verzekeraar onevenwichtig is en is daarvoor een structurele oplossing gevonden. Ik doel hier op de deelgeschilprocedure voor letsel- en overlijdensschade (Stb. 2010, 221). Deze zal de buitengerechtelijke afhandeling van letsel- en overlijdensschade bevorderen, doordat vraagstukken die partijen bij het zoeken naar een minnelijke schikking verdeeld houden, op eenvoudige wijze aan de rechter voorgelegd kunnen worden. Overigens zijn deze deelgeschillen naar hun

aard doorgaans vorderingen van onbepaalde waarde, zodat de griffierechten hiervoor beperkt zijn. En de kosten zullen bovendien uiteindelijk door de aansprakelijke gedragen worden. Toepassing van een hardheidsclausule lijkt hier dan ook niet nodig.

De leden van de D66-fractie merken op dat voor zaken met een kleiner financieel belang de drempel aanzienlijk is verhoogd. VNO-NCW en MKB Nederland vrezen dat dit calculerend gedrag in de hand kan werken en dat dit een ongewenst effect heeft op het vertrouwen en de wijze waarop men in het handelsverkeer met elkaar omgaat. Wat is de reactie van de regering hierop?

De vrees dat ondernemingen niet meer de inning van kleinere vorderingen via de rechter zullen afdwingen deel ik niet. Zoals ik hiervoor op een vraag van de CDA-fractie heb geantwoord, kan de schuldeiser zonder procesrisico de incasso aan de rechter voorleggen wanneer er geen twijfel over bestaat dat iemand zijn rekening zonder rechtvaardiging onbetaald laat.

Verder vragen deze leden een reactie op de stelling dat de griffierechten voor curatoren in insolventiezaken op het huidige niveau moeten worden gehandhaafd. Dit voorkomt dat de boedel vanwege de te betalen griffierechten onnodig wordt verkleind.

Ik besef dat hogere griffierechten in faillissementen ten koste van de boedel gaan. Echter, ik heb gemeend dat ook deze zaken niet door de verhoging ongemoeid kunnen worden gelaten. De verhoging bedraagt per faillissement € 198. Dat is gezien het aantal schuldeisers dat er in een gemiddeld faillissement zal zijn, geen substantieel bedrag, waaruit een hoger percentage per schuldeiser betaald had kunnen worden.

De leden van de D66-fractie stellen dat in tijden van recessie de nadelige effecten die het handelsverkeer ondervindt van het economische klimaat nog eens worden versterkt door de extra kosten van de griffierechten. Zij vragen of hiermee bij de totstandkoming van het wetsvoorstel rekening is gehouden.

In de impactanalyse is nagegaan wat naar verwachting de uitval van zaken zal zijn na invoering van de verhoogde griffierechten. Voor het bedrijfsleven wordt een bescheiden vraaguital verwacht van tussen de zes en acht procent. Voor een uitgebreidere uiteenzetting over de gevolgen van het wetsvoorstel voor de economie verwijs ik naar mijn antwoord op vragen daarover van de SP-fractie in paragraaf 3 van deze nota.

Voornoemde leden wijzen op de buitengewoon verstrekkende gevolgen voor particulieren die zich in rechte moeten verdedigen tegen een zeer hoge vordering. De hoge griffierechten moeten voorafgaand aan de procedure betaald worden. Op die manier kan het volgens deze leden mensen onmogelijk gemaakt worden om zich nog in rechte te verdedigen. Zij vrezen dat dit voor calculerend gedrag bij grote vermogende partijen zoals multinationals, banken en verzekeringen zal leiden. Hoe wordt mogelijk machtsmisbruik voorkomen?

Met de leden van de fractie van D66 ben ik het eens dat machtsmisbruik, waarbij uitsluitend om de mogelijkheid van het voeren van verweer te frustreren grote vorderingen aanhangig worden gemaakt, moet worden voorkomen. Ik verwijs naar mijn antwoord op vragen van de SP-fractie in de vorige paragraaf (in de subparagraaf over rechtspersonen) over niet-reële vorderingen. Belangrijk is dat de huidige artikelen 127a, derde lid, en 282a, vierde lid, Rv ertoe kunnen leiden dat de rechter de zaak niet aanhoudt of de gedaagde niet van instantie ontslaat, ondanks dat de griffierechten niet zijn voldaan, omdat dat zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard, gelet op het belang van die partij bij toegang tot de rechter.

Handelszaken met een onbepaald financieel belang

De leden van de VVD-fractie vragen ten aanzien van handelszaken met een onbepaald financieel belang hoe het strategisch gedrag van partijen kan worden tegengegaan. Hierbij denken deze leden aan de latere vermeerdering na eis of het vragen van een verklaring voor recht. Strategisch gedrag bestaat in alle systemen waarin sprake is van enige mate van differentiatie. Ook onder de huidige Wgbz is het mogelijk dat eiser probeert onder het laagste tarief te vallen door in een zaak met een hoog financieel belang een verklaring voor recht te vragen (die nu nog onder het laagste tarief valt) om zeker te zijn van zijn zaak alvorens een financiële vordering in te stellen. Ook in het onderhavige wetsvoorstel bestaat daarvoor geen oplossing. Wel leidt vermeerdering van eis tot hogere griffierechten indien de vermeerdering ertoe leidt dat het gevorderde of gevraagde bedrag in een hogere griffierechtencategorie valt.

Tariefopbouw bestuurszaken

Het is de leden van de CDA-fractie nog niet geheel duidelijk welke bestuursrechtelijke rechtbankzaken nu vallen onder het lage tarief van € 250 en welke onder het hoge tarief van € 400. Deze leden vinden geen duidelijk antwoord op de vraag of bijvoorbeeld beroep tegen de afwijzing van een WOZ-bezwaarschrift nu valt onder het hoge of onder het lage tarief. Zij vragen een compleet overzicht.

Een compleet overzicht van de bestuurszaken die onder het lage griffierecht vallen is als bijlage bij deze nota naar aanleiding van het verslag gevoegd. Voor alle andere bestuurszaken geldt het basistarief van € 400. De Algemene wet bestuursrecht kent het onderscheid tussen een laag en een hoog griffierecht ook thans reeds. In die zin brengt dit wetsvoorstel geen verandering. Wel is het afzonderlijke tarief voor rechtspersonen komen te vervallen. Rechtspersonen betalen voortaan het basistarief van € 400.

De leden van de CDA-fractie vragen een oordeel over de door verschillende partijen geuite vrees dat de voorgestelde tarieven een risico meebrengen van calculerend gedrag bij bestuursorganen. In de memorie van toelichting wordt gewezen op de bezwaarfase en wordt gesteld dat het zo'n vaart niet zal lopen. Deze leden vragen die verwachting nader te beargumenteren en daarbij de omstandigheid te betrekken dat de beschikking in bezwaar door hetzelfde bestuursorgaan wordt genomen als de beschikking in eerste aanleg.

Zoals hiervoor al werd aangegeven, hangt de beslissing om beroep in te stellen tegen een overheidsbesluit van meer factoren af dan de hoogte van het griffierecht. Bovendien gaat aan een beroep altijd een bezwaarschriftprocedure vooraf. Deze procedure heeft verschillende doelen. In de eerste plaats is zij een middel voor buitengerechtelijke conflictbeslechting, maar daarnaast ook een vorm van verlengde besluitvorming. Bestuursorganen streven in hun besluitvorming naar zorgvuldigheid. Een zorgvuldige besluitvorming leidt tot minder bezwaarschriften. Aangezien de afhandeling van bezwaarschriften ook met kosten aan de zijde van de overheid gemoeid gaat, is het uit een oogpunt van zorgvuldige omgang met financiële middelen, relevant dat de besluitvorming zorgvuldig geschiedt. Bestuursorganen zien dit in. Als het toch komt tot een bezwaarschriftprocedure, zullen zij deze in het algemeen pogen zo zorgvuldig mogelijk af te handelen. Dit is ook van belang voor het geval het komt tot een beroepsprocedure; indien het bestuursorgaan in het ongelijk wordt gesteld, wordt het immers veroordeeld tot het betalen van een hoog griffierecht. Ca. 200 overheidsinstanties zijn thans reeds betrokken bij het project «Prettig contact met de overheid». Dit door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geïnitieerde project stimuleert en ondersteunt bestuursorganen bij de behandeling van

aanvragen, klachten en bezwaren op een informele manier. Deze organisaties nemen snel en persoonlijk (telefonisch) contact op met burgers, wanneer zij een bezwaar of klacht ontvangen of voordat zij een voor een burger negatieve beslissing nemen. De betrokken ambtenaar bespreekt dan met de burger wat er speelt en op welke wijze de aanvraag, klacht, zienswijze of het bezwaar het best behandeld kan worden. Deze aanpak bespaart tijd en kosten en leidt tot grotere tevredenheid van de burger en minder procedures. Het gegeven dat de beschikking in bezwaar door hetzelfde bestuursorgaan wordt genomen als de beschikking in eerste aanleg, bevordert naar het oordeel van de regering een dergelijke aanpak.

Overigens wijzen de leden van de CDA-fractie erop dat een bestuursorgaan de bevoegdheid heeft om een beschikking in te trekken als blijkt dat een burger daartegen in rechte opkomt. Het bestuursorgaan is alsdan geen griffierechten verschuldigd. Met andere woorden: een bestuursorgaan kan een besluit nemen en afwachten of de burger naar de rechter stapt, ook als het redelijkerwijze kan vermoeden dat het besluit bij de rechter geen stand zal houden, aldus de aan het woord zijnde leden. Gaat die daartoe over, dan kan het bestuursorgaan de beschikking op het laatste moment intrekken. De leden zijn er mee bekend dat ook onder huidig recht beschikkingen kunnen worden ingetrokken, maar vragen er aandacht voor dat hun zorgen op dit punt met name voortvloeien uit de voorgestelde forse verhoging van de griffietarieven. Zij vragen hierop een reactie.

Zoals deze leden terecht opmerken, bestaat deze mogelijkheid ook thans reeds. Ik deel echter niet hun zorg dat dit vaker zal gebeuren na de verhoging van de griffierechten. Op grond van artikel 8:41, vierde lid, Awb moet het bestuursorgaan de reeds betaalde griffierechten aan de burger vergoeden indien het beroep wordt ingetrokken omdat het bestuursorgaan geheel of gedeeltelijk aan de indiener van het beroepschrift is tegemoetgekomen. Vergoeding zou immers ook verplicht zijn geweest als het tot een gegrondverklaring van het beroep zou zijn gekomen.

De leden van de CDA-fractie vragen cijfers te verstrekken over het aantal gegrond verklaarde beroepen in bestuursrechtelijke zaken.

In eerste aanleg wordt circa 30% van de bestuurszaken (excl. vreemdelingenzaken) gegrond verklaard (aantal gegrondverklaringen afgezet tegen totaal aantal rechterlijke uitspraken in bestuurszaken; bron: B.J. Diephuis, R.J.J. Eshuis en N.E. Heer – de Lange (2010), Rechtspleging Civiel en Bestuur 2008; ontwikkelingen en samenhang, Den Haag: WODC, tabel 6.1)

De aan het woord zijnde leden vragen verder duidelijk te maken waarom de regering er niet bang voor is dat een stijging van de griffierechten in het bestuursrecht van het lage tarief met ruim 600% respectievelijk met ruim 250% voor het hoge tarief veel burgers kopschuw zal maken om zich te wenden tot een rechter.

Na inwerkingtreding van het wetsvoorstel zal het voor burgers en bedrijven niet relevant zijn met hoeveel procent ten opzichte van de voorgaande regeling het griffierecht is verhoogd, maar zal het gaan om de nominale hoogte van het tarief zelf. Tarieven van € 250 en € 400, voor het verkrijgen van een rechterlijk oordeel acht de regering redelijk en gerechtvaardigd, mede gezien de gereduceerde tarieven voor on- en minvermogenden en mensen met een middeninkomen.

De leden van de CDA-fractie vragen of er nog ruimte is voor een enigszins neerwaartse aanpassing van de voorgestelde tarieven voor bestuursrechtelijke rechtbankzaken, bijvoorbeeld door de invoering van een apart tarief voor zaken met een belang van minder dan € 500.

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is inderdaad gezien of dit mogelijk was. Bij veel bestuurszaken was het echter niet goed mogelijk om het financiële belang te bepalen. Van sommige bestuurszaken kan op het eerste gezicht eenvoudig worden bepaald wat het financiële belang is. Omdat het in het bestreden besluit genoemde bedrag echter doorwerkt in

andere besluiten, zou evengoed kunnen worden gesteld dat het financiële belang groter is. Wie bijvoorbeeld meent dat de WOZ-waarde van zijn huis te hoog is vastgesteld, zal immers ook menen dat hij teveel waterschapsbelasting en rioolheffing betaalt. Ook zal hij vinden dat het huurwaardeforfait te hoog is. Voorts zal bij dergelijke zaken pas na de einduitspraak definitief kunnen worden vastgesteld wat de hoogte van het griffierecht had moeten zijn. Dit strookt niet met het uitgangspunt in het bestuursrecht dat het griffierecht vooraf dient te worden betaald op straffe van niet-ontvankelijkheid van het beroep. Daarnaast is er bij veel andere bestuurszaken geen sprake van een financieel belang. Dit doet zich bijvoorbeeld voor bij veel beroepen tegen ruimtelijke besluiten en tegen milieubesluiten. Dit alles afwegende is ervoor gekozen de bestuursrechtelijke systematiek met betrekking tot de heffing van griffierechten te handhaven, met dien verstande dat wel het onderscheid tussen natuurlijke personen en niet-natuurlijke personen is komen te vervallen. De verantwoordelijkheid van burgers brengt met zich mee dat zij zelf de afweging moeten maken of zij een zaak met een gering financieel belang aan de rechter willen voorleggen.

De leden van de CDA-fractie vragen in kaart te brengen welke mogelijkheden er zijn om over te gaan tot een (extra) verhoging van het griffierecht voor de verliezende partij, zulks ten gunste van de tarieven voor gedaagden.

Van verschillende zijden zijn er vragen gesteld over de hoogte van de proceskostenveroordeling, met name indien de verliezende partij als onvermogende, minvermogende of middeninkomen in aanmerking komt voor een verlaagd tarief en wordt veroordeeld tot betaling van de griffierechten van de wederpartij die het volledige griffierecht heeft moeten betalen. Daarop heb ik in deze nota geantwoord dat ik het niet gerechtvaardigd vindt dat de partij die een zaak wint desalniettemin een deel van de betaalde griffierechten voor eigen rekening moet nemen, omdat hij procedeerde tegen iemand die onvermogen of minvermogen is of een middeninkomen heeft (zie mijn antwoord op vragen hierover van de leden van de PvdA-fractie in de eerste paragraaf van deze nota). Ik handhaaf dus mijn in het wetsvoorstel neergelegde standpunt dat de verliezende partij de gehele griffierechten van de wederpartij moet betalen. Het is daarmee moeilijk te rijmen de verliezende partij te veroordelen tot betaling van nog hogere griffierechten, die uitgaan boven de griffierechten die door de wederpartij zijn betaald en ook niet aan hem, maar aan het gerecht moeten worden betaald. Daardoor zouden onvermogenen, minvermogenen en middeninkomens bovenop de werkelijke griffierechten van hun wederpartij nog een extra procesrisico lopen. Een extra verhoging van het griffierecht in civiele procedures voor de in het ongelijk gestelde partij ten gunste van het tarief voor gedaagden is uitvoeringstechnisch bovendien een complexe variant, die extra uitvoeringskosten met zich meebrengt. Naast de griffierechtenheffing aan de poort zou dan een deel van kosten na afloop van de procedure moeten worden geïncasseerd, met het bijbehorende incassorisico. Het innen van de proceskostenveroordeling is immers sinds de invoering van de Wet griffierechten burgerlijke zaken geen taak meer van de griffie, het innen van een extra griffierecht bij elke in het ongelijk gestelde partij na afloop van de procedure zou dat wel zijn. Een lager griffierecht voor gedaagden zou er bovendien toe kunnen leiden dat degene die als eerste een geschil aan de rechter voorlegt, meer griffierecht moet betalen dan de gedaagde die afwacht en die vervolgens tegen een lager tarief in de procedure zijn vorderingen in reconventie kan indienen.

De leden van de CDA-fractie vragen in kaart te brengen welke mogelijkheden er zijn om over te gaan tot een (extra) verhoging van het griffierecht voor partijen die buitensporig veel gebruik maken van hun procesrecht. Is het mogelijk om aan natuurlijke personen of rechtspersonen die vele malen per jaar naar de rechter stappen, procedure op procedure

stapelen en kennelijk niet in staat zijn om hun geschillen op andere wijze op te lossen extra griffierecht in rekening te brengen? Is daarvoor niet temeer reden als partijen misbruik maken van hun procesrecht door, ook als de kans op succes gering is, toch procedures aan te spannen in de hoop dat de gedaagde de griffietarieven te hoog vindt om verweer te voeren?

Ik heb geen aanwijzingen dat er veel partijen zijn die dit verweten zou kunnen worden. Het is bovendien bijzonder moeilijk in wetgeving neer te leggen wat het criterium zou zijn voor dergelijke extra verhoogde griffierechten. Grote ondernemingen die met veel wanbetalers te maken hebben (zonder dat dat aan het gedrag van die ondernemingen toege-rekend kan worden), kan moeilijk verweten worden dat zij die wanbetalers in rechte aanspreken. Zo het nog voorkomt, zal lichtzinnig beroep op de rechter door de in het wetsvoorstel voorgestelde verhoging van de griffierechten worden ontmoedigd. De mogelijkheid dat de rechter op de verplichte betaling van griffierechten aan de poort de hardheidsclausule toepast van de artikelen 127a, vierde lid, en 282a, vijfde lid, Rv zal bovendien het risico doen afnemen dat eisers gokken op gedaagden die zich door de hoogte van de griffierechten laten weerhouden van het voeren van verweer.

De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat het voorkomt dat een kort geding kort vóór de mondelinge behandeling wordt ingetrokken, bijvoorbeeld omdat partijen – al dan niet onder druk van het aankomende kort geding – een regeling hebben bereikt of mogelijkheden zien om die te kunnen bereiken. Ook kan het voorkomen dat om uiteenlopende redenen om verplaatsing van de behandeling wordt verzocht. De zaak wordt dan niet uitgeroepen. Klopt het dat de eiser dan ook geen griffierecht is verschuldigd? Is de regering bereid griffierechten in rekening te brengen bij de aanvrager van een kort geding indien dat vervolgens wordt ingetrokken?

In de door de aan het woord zijnde leden geschetste casus wordt inderdaad geen griffierecht geheven voor het kort geding. Het heffen van griffierecht voor een kort geding dat is aangevraagd en vervolgens wordt ingetrokken is niet bevorderlijk voor het bereiken van een schikking. Dreigen met een kort geding kan daar immers aan bijdragen. Daarom ben ik daar geen voorstander van. Ik verwijs naar hetgeen ik hiervoor over de kortgedingprocedure heb opgemerkt naar aanleiding van soortgelijke vragen van de leden van de VVD-fractie in de paragraaf 1, in het onderdeel over het wetsvoorstel.

Voornoemde leden merken op dat in dagvaardingsprocedures oproe-pingen plaatsvinden door partijen die daarvoor zelf de kosten dragen. In verzoekschriftprocedures is het uitgangspunt dat de oproeping door de griffier geschiedt op grond van artikel 271 e.v. Rv. Alle kosten die daarmee gemoeid zijn, zoals de kosten van adresonderzoek, het aangetekend verzenden, het uitbrengen van exploitatie en het plaatsen van advertenties, worden door de staat gedragen. Zij vragen of een algemene regeling kan worden opgenomen voor het verhalen van de kosten van oproepingen die door de griffier zijn verzorgd.

Verzoekschriftprocedures komen vooral voor in familierechtelijke zaken, zodat het voorstel van de leden van de CDA-fractie ertoe zou leiden dat juist familierechtelijke procedures, die onder het gematigde tarief zijn gebracht, duurder zullen worden. Handelszaken worden doorgaans bij dagvaarding aangebracht. Het verder belasten van familierechtelijke zaken lijkt mij een ongewenst gevolg van de voorgestelde maatregel.

De leden van de CDA-fractie vragen een oordeel over het in rekening brengen van griffierechten aan een asielzoeker die een herhaalde aanvraag heeft ingediend en die vervolgens voor de rechter opkomt tegen de beschikkingen – zowel in eerste aanleg als in bezwaar – om geen asielvergunning te verstrekken. Zij vragen hierbij tevens eventuele internationaalrechtelijke consequenties in kaart te brengen.

Het kabinet deelt de inzet van de CDA-fractie om het onnodig doen van vervolgaanvragen te ontmoedigen. Daarbij heeft het kabinet geconstateerd dat het feit dat beroep kan worden gedaan op gesubsidieerde rechtsbijstand door asielzoekers die hun tweede of volgende asielaanvraag indienen, doorprocederen in de hand kan werken. Met het oog daarop worden in het programma Stroomlijning toelatingsprocedures onder meer voorstellen gedaan tot het invoeren van een gedifferentieerd vergoedingensysteem voor de advocatuur, teneinde het stapelen van kansloze vervolprocedures tegen te gaan. Essentieel is daarbij vanzelfsprekend dat de toegang tot het recht niet wordt belemmerd en dat de eisen die internationale rechtsbeginselen (zoals neergelegd in de EU-Procedure richtlijn) en algemene rechtsbeginselen stellen aan een eerlijke rechtsgang het kader bieden. Het voorstel van de CDA-fractie om de griffierechten in rekening te brengen aan de asielzoeker die beroep instelt tegen de afwijzing van een tweede of volgende asielaanvraag, leent zich minder voor de hier beschreven gedifferentieerde uitwerking waarbij wordt gekeken naar de inhoud van de vervolgaanvraag. Om die reden acht het kabinet dat als instrument om onnodige vervolgaanvragen tegen te gaan op dit moment niet opportuun.

De leden van de CDA-fractie wijzen op de hardheidsclausule voor de proceskostenveroordeling. Zij merken op dat het kan voorkomen dat een winnaar die op toevoeging procedeert, in aanmerking komt voor een verlaagd tarief. Zij vragen of in dat geval de verliezer ook slechts dat verlaagde tarief aan de winnaar hoeft te vergoeden en dat de verliezer derhalve profiteert van de gesubsidieerde rechtsbijstand die aan de winnaar is verstrekt. Zo ja, kan de regering duidelijk maken hoe zij denkt over de wenselijkheid hiervan?

Indien de in het gelijk gestelde partij een lager griffierecht verschuldigd is dan de in het ongelijk gestelde partij, dan moet laatstgenoemde inderdaad het lagere griffierecht vergoeden. Wat betreft de rechtsbijstand zij hier opgemerkt dat de hoogte van de advocaatkosten in de proceskostenveroordeling wordt bepaald aan de hand van een liquidatietarief. Afhankelijk van de werkzaamheden en het belang van de zaak wordt via een puntensysteem de hoogte bepaald, die dus in feite losstaat van de werkelijke kosten en van de rechtsbijstand. Ik zie dan ook geen reden om een relatie te leggen tussen de eventuele rechtsbijstand en de hoogte van de proceskostenveroordeling.

De leden van de CDA-fractie zouden graag beschikken over één tabel met daarin zowel de huidige als de voorgestelde griffierechtstarieven.

categorie ^a	aantal ^b	werklast Rechtspraak ^c	huidige tarieven griffierecht (1/1/12)			voorstel nieuwe tarieven griffierecht				
			rechts- personen	natuurlijke personen	min- en on- vermogens	eiser	gedaagde	"midden- inkomen" vermogen ^d	min- vermogen ^d	on- vermogen ^d
kanton										
handel	516.324	€ 209	€ 109	€ 73	€ 73	€ 125	€ 125	€ 125	€ 125	€ 125
- financieel belang < € 500	205.409		€ 437 / 109	€ 207 / 73	€ 73	€ 300	€ 225	€ 150	€ 125	€ 125
- financieel belang < € 5.000 / onbepaald	284.413		€ 873 / 437	€ 437 / 207	€ 73	€ 500	€ 375	€ 250	€ 125	€ 125
- financieel belang > € 5.000	26.502		€ 109	€ 73	€ 73	€ 125	€ 125	€ 125	€ 125	€ 125
familie	35.965	€ 241								
rechtbank, civiel										
handel	61.282	€ 1.503	€ 1.789	€ 821	€ 73	€ 750	€ 563	€ 375	€ 188	€ 188
- financieel belang < € 100.000	18.632		€ 3.621 / 575	€ 1.436 / 267	€ 73	€ 1.500	€ 1.125	€ 750	€ 375	€ 375
- financieel belang < € 350.000 / onbepaald	41.277		€ 3.621	€ 1.436	€ 73	€ 2.500	€ 1.875	€ 1.250	€ 625	€ 625
- financieel belang < € 1.000.000	950		€ 3.621	€ 1.436	€ 73	€ 7.500	€ 5.625	€ 3.750	€ 1.875	€ 1.875
- financieel belang < € 5.000.000	187		€ 3.621	€ 1.436	€ 73	€ 50.000	€ 37.500	€ 25.000	€ 12.500	€ 12.500
- financieel belang > € 5.000.000	210		€ 3.621	€ 1.436	€ 73	€ 100.000	€ 75.000	€ 50.000	€ 25.000	€ 25.000
- financieel belang > € 50.000.000	26		€ 3.621	€ 1.436	€ 73	€ 500	€ 375	€ 250	€ 125	€ 125
familie	65.633	€ 977	€ 575	€ 267	€ 73					
rechtbank, bestuur										
- laag tarief	74.420	€ 1.747	€ 310	€ 42	€ 42	€ 250	€ 188	€ 125	€ 125	€ 125
- hoog tarief	35.224		€ 310	€ 156	€ 156	€ 400	€ 300	€ 200	€ 125	€ 125
gerechtshoven/HR, civiel^f										
handel	9.636	€ 5.446	€ 1.815 / 666	€ 666 / 291	€ 291	€ 1.250	€ 938	€ 625	€ 313	€ 313
- financieel belang < € 25.000	2.836		€ 1.815 / 666	€ 666 / 291	€ 291	€ 1.875	€ 1.406	€ 938	€ 469	€ 469
- financieel belang < € 100.000 / onbepaald	5.830		€ 4.836	€ 1.513	€ 291	€ 3.750	€ 2.813	€ 1.875	€ 938	€ 938
- financieel belang < € 350.000	612		€ 4.836	€ 1.513	€ 291	€ 6.250	€ 4.688	€ 3.125	€ 1.563	€ 1.563
- financieel belang < € 1.000.000	246		€ 4.836	€ 1.513	€ 291	€ 18.750	€ 14.063	€ 9.375	€ 4.688	€ 4.688
- financieel belang < € 5.000.000	43		€ 4.836	€ 1.513	€ 291	€ 125.000	€ 93.750	€ 62.500	€ 31.250	€ 31.250
- financieel belang > € 5.000.000	54		€ 4.836	€ 1.513	€ 291	€ 250.000	€ 187.500	€ 125.000	€ 62.500	€ 62.500
- financieel belang > € 50.000.000	15		€ 666	€ 291	€ 291	€ 1.250	€ 938	€ 625	€ 313	€ 313
familie	4.889	€ 4.360								
gerechtshoven/ABRVs/CBB/CRVB/HR, bestuur										
- laag tarief	12.184	€ 4.553	€ 466	€ 115	€ 115	€ 625	€ 469	€ 313	€ 313	€ 313
- hoog tarief	3.586		€ 466	€ 232	€ 232	€ 1.000	€ 750	€ 500	€ 313	€ 313
- hoog tarief	8.598									

a. - exclusief bijzondere categorieën, zoals akten en verklaringen, zaken met een nul-tarief

- zaken met nul-tarief zijn o.a. OTS, BOPZ, asiel, etc.

b. aantal op basis van realisatie 2008, exclusief Raad van State en Hoge Raad

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

d. onvermogen: laagste inkomensgrens in de Wet op de rechtsbijstand (Wrb); minvermogen: overige (vier) inkomensgrenzen in de Wrb; hardheidsclausule voor burgers zonder inkomen/vermogen

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

f. de huidige tarieven bij de Hoge Raad, civiel liggen hoger dan de huidige tarieven bij de gerechtshoven; in het voorstel zijn deze tarieven aan elkaar gelijk;

De leden van de D66-fractie verwijzen naar de brief van de Vereniging van Hogere ambtenaren bij het Ministerie van Financiën en naar de stelling in die brief dat de fiscale wetgeving het vaak aan de rechter overlaat om invulling te geven aan het vertrouwens- en gelijkheidsbeginsel. Met de vereniging vragen ook deze leden of de burger die een fiscaal probleem voorlegt aan de rechter, eerst een hoog griffierecht moet betalen om van de rechter te horen wat de wetgever heeft nagelaten.

Het is onmogelijk om wetgeving te maken die nooit tot enig verschil van mening over interpretatie zal leiden of die geen open normen bevat. Op alle departementen wordt aan de hand van het integraal afwegingskader gewerkt, ten einde wetgeving te ontwerpen die van goede kwaliteit is en die geen onnodige lasten veroorzaakt. Ik verwijs naar hetgeen in paragraaf 1 hierover is opgemerkt naar aanleiding van vragen over versimpeling van wetgeving van leden van de D66-fractie. Evenals bij andere rechtsgebieden valt het ook bij belastingzaken onder de eigen verantwoordelijkheid van de belastingbetaler om te bepalen of het griffierecht opweegt tegen het belang van de zaak.

Verder bestaat bij de leden van de D66-fractie de vrees dat hogere griffierechten leiden tot onzorgvuldig handelen van Belastingdienstmedewerkers. De kans dat een burger in beroep gaat, is volgens hen toch niet groot. De verwachting van bovengenoemde vereniging is dat het aantal belastingzaken door deze bezuinigingsmaatregel met 45% afneemt. Onderschrijft de regering deze punten? Zo ja, wat gaat de regering hieraan doen?

In de impactanalyse is de vraaguitval op het niveau van bestuurszaken als geheel ingeschat. Een gedetailleerdere berekening van de vraaguitval voor belastingzaken is daarin niet in opgenomen, omdat er geen gegevens bestaan op grond waarvan voor specifieke zaakstypen gedetailleerder berekeningen mogelijk zijn. Op de gedragseffecten van bestuursorganen ben ik hierboven (zie in paragraaf 1 de subparagraaf over het wetsvoorstel) al ingegaan naar aanleiding van vragen van de fractie van de PvdA en van de VVD.

De leden van de D66-fractie merken op dat het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten hebben berekend dat de lasten voor gemeenten en provincies met € 30 tot € 35 miljoen zullen stijgen. Ze wijzen erop dat er sprake is van een lastenverschuiving en stellen dat er in strijd met artikel 2 Financiële-verhoudingswet geen toelichting is opgenomen in het wetsvoorstel over de gevolgen van het wetsvoorstel voor de gemeentes en provincies. Deze leden vragen alsnog een toelichting hierop. In artikel 2 van de Financiële Verhoudingswet is bepaald dat indien beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten, in een afzonderlijk onderdeel van de bijbehorende toelichting met redenen wordt omkleed en met kwantitatieve gegevens wordt gestaafd, welke de financiële gevolgen zijn van deze wijziging voor de provincies of gemeenten. De verhoging van griffierechten leidt niet tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten. De kosten van procederen in bestuurszaken kunnen wel wijzigen omdat bestuursorganen bij verlies van een dergelijke zaak, een bijdrage in de kosten van de rechtspraak moeten betalen.

Zoals ook is uiteengezet in de memorie van toelichting, maken bestuursorganen zoals gemeenten en provincies extra kosten door de verhoging van de griffierechten. Daartegenover staat echter ongeveer eenzelfde bedrag aan besparingen. Immers, de vraaguitval in bestuurszaken leidt tot een vermindering van zaken. Voor zaken die uitvallen geldt dat er niet alleen geen griffierecht hoeft te worden betaald bij eventueel verlies, maar dat er evenmin kosten hoeven te worden gemaakt voor het voeren van de procedures en dat er geen risico bestaat op een proceskostenveroordeeling. Daarnaast wordt verwacht dat bestuursorganen meer procedures

zullen voorkomen door proactief handelen, door meer contact met de burger en door de inzet van mediationvaardigheden in het voortraject.

De leden van de SGP-fractie vernemen graag in hoeverre overwogen is om voor bestuurszaken met een klein financieel belang voor een lager tarief te kiezen, om voor zulke zaken de drempel niet onnodig hoog te maken.

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is overwogen het griffierecht in bestuursrechtelijke zaken mede afhankelijk te stellen van het financieel belang. Daarvan is afgezien omdat het financieel belang in dergelijke zaken meestal niet goed is te bepalen en vaak geen goede maatstaf is voor het belang van de zaak. Ik verwijs verder naar het antwoord op eenzelfde vraag van de leden van de CDA-fractie hiervoor in deze paragraaf.

6. Impactanalyse

De leden van de VVD-fractie vragen dat als bij bestuurszaken bij rechtbanken een omvangrijke daling wordt verwacht van 17%, hoe zich dat dan verhoudt tot de toegang tot het recht. Deze leden uiten hun zorgen over de uitval van zaken. Zij merken op dat de angst bestaat dat door de verhoging sommige geschillen niet meer bij de rechter zullen uitkomen. Graag vernemen zij hierop een reactie.

De afweging om al dan niet naar de civiele of bestuursrechter te gaan, behoort tot de eigen verantwoordelijkheid van de rechtzoekende. De verhoging van de griffierechten leidt ertoe dat de rechtzoekende op een indringender wijze zal afwegen hoe het belang van een zaak zich verhoudt tot de kosten die met een procedure zijn gemoeid. De toegankelijkheid en kwaliteit van de Nederlandse rechtspraak zijn ook met deze zaaksaantallen nog afdoende gewaarborgd. Een vraaguitval van 17% in bestuurszaken acht de regering niet prohibitief voor de voorgestelde verhoging van het griffierecht, gezien het huidige relatief lage niveau van griffierechten voor bestuurszaken en de algemene noodzaak tot ombuigingen.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de wijze waarop de impactanalyse is gedaan wel geschikt is voor het doen van voorspellingen ten aanzien van de daadwerkelijke vraaguitval.

De methodiek van Group Modelbuilding zoals in de impactanalyse door Significant is toegepast, is met name geschikt om de werking van een systeem in kaart te brengen en te begrijpen. Daartoe is in het modelbouwproces gebruik gemaakt van experts van de bij het beleid meest betrokken organisaties. De methodiek is erop gericht om via deze experts de bestaande enquêtes en ander relevant onderzoek te verwerven en te incorporeren in het model. Daar waar empirisch onderzoek niet voorhanden is, wordt aan de experts gevraagd om zelf een inschatting van een bepaald effect te maken. Op grond van deze gegevens wordt een rekenmodel opgesteld dat in de eerste plaats de interne verbanden en werking van het griffierechtenstelsel weergeeft. Het kan ook gebruikt worden om prognoses te berekenen, maar dat is in wezen niet het hoofddoel.

Zowel de methodiek van de prijselasticiteiten, die door de Raad van de rechtspraak is toegepast in zijn berekeningen van de zaaksuitval ten gevolge van het wetsvoorstel, als de methodiek van Group modelbuilding, kennen beperkingen om de gevolgen van een forse verhoging van de griffierechten met zekerheid in beeld te brengen. De onzekerheid van de effecten van verhoogde griffierechten is gegeven de bestaande kennis maximaal gereduceerd door het gecombineerde gebruik van een dynamisch simulatiemodel, een externe review én berekeningen met prijselasticiteiten. Uit de review van het WODC van de impactanalyse blijkt dat een dergelijke uitgebreide en gekwantificeerde ex ante analyse van de

te verwachten effecten van voorgenomen beleid – ook internationaal – relatief zeldzaam is.

De leden van de PvdA-fractie lezen in de Verkenning Impact Eigen Bijdrage Wrb en Griffierechten (Kamerstukken II 2011/12, 33 071, nr. 5, bijlage) dat de onderzoekers als centrale aanname hanteren dat rechtzoekenden een rechtszaak beginnen wanneer deze financieel meer oplevert dan het voeren van een rechtszaak zelf kost. Naar de mening van deze leden gaan de onderzoekers daarbij volledig voorbij aan het feit dat veel burgers geen keuze hebben om de gang naar de rechter te maken vanwege het simpele feit dat zij gedaagd worden of vanwege het feit dat zij voor een geschiloplossing door de wetgever verplicht zijn de rechter in te schakelen. Deelt de regering deze mening? Zo ja, wat zegt dat over de waarde van die Verkenning? Zo nee, waarom niet? In hoeverre is er bij de berekening van de prijselasticiteit met dit effect rekening gehouden? In de Verkenning Impact Eigen Bijdrage Wrb en Griffierechten wordt er rekening mee gehouden dat bij sommige geschillen burgers geen keuze hebben om de gang naar de rechter te maken. Voor echtscheidingszaken – waar een wettelijke verplichting geldt – wordt bijvoorbeeld in de impactanalyse om die reden verondersteld dat er geen uitval is als gevolg van hogere griffierechten. Een geringe uitval wordt overigens wel mogelijk geacht bij vervolgzaken op het gebied van alimentatiekwesities waarbij op toevoeging wordt geprocedeerd.

De leden van de PvdA-fractie lezen niet dat er in de bovengenoemde Verkenning rekening mee is gehouden dat veel gemeenten geen bijzondere bijstand meer verlenen voor de kosten van de eigen bijdrage voor de rechtsbijstand. Is dit inderdaad over het hoofd gezien? Zo ja, waarom? Zo nee, waar kunnen de gevolgen van deze maatregel in de Verkenning gevonden worden?

Bij het berekenen van de effecten van de bijzondere bijstand op het gebruik van gesubsidieerde rechtsbijstand is er in de verkenning van uitgegaan dat burgers géén bijzondere bijstand ontvangen van de gemeenten voor de eigen bijdrage in het kader van de Wet op de rechtsbijstand. Dit uitgangspunt wordt in het rapport niet expliciet afzonderlijk vermeld, maar wordt wel verwoord in de toelichting op de tabel (alineanummer 35, p.13). Daar waar gemeenten wel bijzondere bijstand verlenen, leidt dat dus tot minder vraaguitval. Als gemeenten het beleid inzake bijzondere bijstand voor de eigen bijdrage voor gesubsidieerde rechtsbijstand wijzigen door geen bijzondere bijstand meer te verstrekken, dan heeft dat dus geen invloed op de gepresenteerde onderzoeksresultaten.

Naar de mening van de leden van de PvdA-fractie blijkt uit de onderzoeksverantwoording van deze Verkenning dat de waarde daarvan zeer beperkt is en dat daarom de inschatting van de gevolgen van de stapeling van de verhoging van de griffierechten en de verlaging van de gesubsidieerde rechtsbijstand met een flinke korrel zout dient te worden genomen. Deelt de regering deze mening? Zo ja, wat zegt dit over de uitkomst van die Verkenning? Zo nee, waarom niet? Kan de regering op al deze vragen en opmerkingen ten aanzien van de Impactanalyse ingaan?

De inleiding van het rapport geeft de beperkingen van het onderzoek weer en stipuleert – gegeven het tijdsbestek waarbinnen het onderzoek uitgevoerd werd – het verkennende karakter van de bevindingen. In de impactanalyse verhoging griffierechten is verondersteld dat gemeenten de griffierechten op een rechtmatige en doelmatige wijze vergoeden via de bijzondere bijstand. De uitkomsten van de impactanalyse zijn met onzekerheid omgeven, maar reflecteren de huidige beschikbare kennis en gegevens omtrent de verhoging van griffierechten. Het rapport is tot stand gekomen via in een uitgebreid proces van Group Modelbuilding, gereviewd door het WODC en door wetenschappers besproken tijdens een symposium.

Tevens willen de leden van de PvdA-fractie graag weten of het bekend is welke vraaguitval er wordt voorzien bij geschillen over belastingzaken of de WOZ. Zij lezen dat de Raad voor de rechtspraak bij sommige zaakstypen zeer hoge vraaguitval inschat. Zo zou het aantal belastingzaken in eerste aanleg met 44% afnemen, bij lokale belastingzaken zelfs tot 62%. Reguliere bestuursrechtelijke zaken kennen volgens de Raad een vraaguitval van 22%. Kloppen deze cijfers? Zo ja, zijn dergelijke uitvalcijfers dan nog wel proportioneel ten opzichte van de bezuinigingen? Wat zijn de gevolgen voor het vertrouwen van de burger in de overheid? In de impactanalyse is de vraaguitval op het niveau van bestuurszaken als geheel ingeschat. Een gedetailleerdere berekening van de vraaguitval voor belastingzaken en WOZ-zaken is daarin niet in opgenomen, omdat er geen gegevens bestaan op grond waarvan voor specifieke zaakstypen gedetailleerder berekeningen mogelijk zijn. De Raad heeft met behulp van algemene prijselasticiteiten de vraaguitval van deze specifieke zaakstypen wel berekend. De uitkomsten daarvan zijn echter zeer onzeker. Ik verwijs naar hetgeen ik hierover eerder heb geantwoord naar aanleiding van soortgelijke vragen van de leden van de VVD-fractie in paragraaf 3. Ik acht een vraaguitval van 17% in bestuurszaken proportioneel ten opzichte van de bezuinigingen. De tarieven in bestuurszaken zijn zo laag mogelijk gehouden en zijn relatief laag ten opzichte van de meeste tarieven in het civiele recht. Door de lage huidige tarieven van bestuurszaken stijgen de griffierechten voor bestuurszaken desondanks noodzakelijkerwijze relatief sterk. De tarieven van € 250 en € 400 voor bestuurszaken in eerste aanleg, met de mogelijkheid voor on- en minvermogenden en mensen met een middeninkomen, om tegen een lager griffierecht te procederen, acht ik echter geen belemmering voor de toegang tot de rechter.

De leden van de PvdA-fractie herinneren eraan dat ook bij handelszaken, zeker die met een belang van boven de € 5 miljoen, er volgens de Raad voor de rechtspraak sprake is van zeer hoge vraaguitval. Wat zegt dit over de gevolgen voor de rechtszekerheid van het handelsverkeer en daarmee de economische ontwikkeling?

De Raad voor de rechtspraak waarschuwt dat een groot deel van de handelszaken met een belang van boven de € 5 miljoen zou kunnen uitvallen. Deze verwachting is met grote onzekerheid omgeven en is niet gebaseerd op prijselasticiteiten of op de impactanalyse. Bij de keuze van modaliteiten voor geschiloplossing blijkt dat de snelheid, integriteit en deskundigheid van de rechtspraak een zeer belangrijke rol spelen. Dat zijn punten waarop de Nederlandse rechtspraak internationaal gezien uitstekend scoort. Ik verwijs naar hetgeen hier ik hiervoor heb opgemerkt naar aanleiding van soortgelijke opmerkingen van de leden van de VVD-fractie in paragraaf 3.

De leden van de PvdA-fractie verwijzen naar de bijlage bij de brief van de Raad voor de rechtspraak van 25 november 2011, waarin tien casus worden geschetst die een illustratie geven van de gevolgen van de effecten van de verhoging van de griffierechten. Zij vragen of deze casus kloppen en wat dat zegt en zij vragen daarop een reactie.

De tien casus van de Raad voor de rechtspraak bevatten twee onjuistheden. In casus 1, waarin in het kader van een echtscheidingsprocedure tevens een voorlopige voorziening, een straatverbod, een hoger beroep op de vaststelling van de alimentatie en ten slotte een aparte procedure voor boedelscheiding op elkaar gestapeld worden, worden voor de vijf genoemde procedures griffierechten van in totaal € 10 500 berekend. De griffierechten bedragen echter € 4 750 (voorlopige voorziening € 0, want inbegrepen bij de echtscheiding, kort geding € 1 500, echtscheiding € 500, hoger beroep terzake alimentatievaststelling € 1 250 en procedure boedelscheiding € 1 500). In casus 4, waarin een bouwvakker op het werk gewond raakt en de werkgever zijn ziektegeld weigert uit te betalen, is een huidig griffierecht genoemd van € 142. Dit moet € 202 zijn. Voor het overige kloppen deze casus.

Een viertal kanttekeningen en nuances ten aanzien van deze casus is op haar plaats. In de eerste plaats zijn griffierechten doorgaans verhaalbaar op de wederpartij als de procedure wordt gewonnen. In vrijwel alle casus moet het griffierecht aan de poort worden betaald, maar kan het, na in het gelijk te zijn gesteld, worden verhaald op de wederpartij. Alleen in casus 1 en 3 is dit anders. Casus 1 (zie hiervoor) betreft een familiezaak, waarin de rechter doorgaans geen proceskostenveroordeling uitspreekt. In casus 3, waarin een echtpaar voor een schade van € 1,1 miljoen aansprakelijk wordt gesteld door een verkoper van financiële producten, die zij in een consumentenprogramma op televisie hebben bekritiseerd, is de aanname dat de wederpartij failliet gaat gedurende de procedure, nadat het griffierecht is betaald, en kunnen de proceskosten derhalve niet worden verhaald op de wederpartij. In de tweede plaats wordt niet in de casus betrokken dat de rechter instrumenten heeft om evidente onbillijkheden te voorkomen. Met name in casus 3 zou dat kunnen worden toegepast. Indien het griffierecht zodanig is dat er voor gedaagde, gelet op zijn belang bij toegang tot de rechter, sprake is van een onbillijkheid van overwegende aard, dan heeft de rechter de mogelijkheid om met toepassing van artikel 127a, derde lid Rv (verzoekschrift) of artikel 282a, vierde lid Rv (dagvaarding) het griffierecht niet «aan de poort» te doen betalen. Zou hij dat in dit geval hebben gedaan, dan zou het faillissement geen financieel nadeel hoeven berokkenen aan de gedaagden. Daarnaast heeft de rechter de mogelijkheid op grond van artikel 127a, vierde lid Rv (dagvaarding) of artikel 282a, vijfde lid Rv (verzoekschrift) van een onvermogene natuurlijke persoon of rechtspersoon minder dan het verlaagde tarief voor onvermogenen, of helemaal geen griffierecht te heffen. In de derde plaats is in een aantal gevallen een alternatief voorhanden, waarmee de kosten soms zelfs aanzienlijk kunnen worden gereduceerd. In casus 1 zouden de echtelieden met behulp van mediation escalatie moeten zien te voorkomen, in de casus 5, 6, 7, 8 en 10 kan het bestuursorgaan met behulp van de inzet van mediationvaardigheden procedures voorkomen. In de vierde plaats wordt niet het effect vermeld van de gedeeltelijke verlaging van het tarief voor onvermogenen, minvermogen en middeninkomens.

Mijn conclusie uit de casus is, dat de verhoging van de griffierechten niet van dien aard is dat in deze casus kan worden gezegd dat de toegang tot de rechter in gevaar komt.

De leden van de SP-fractie merken op dat uit de impactanalyse blijkt dat men zich na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel niet meer tot alternatieven zal wenden dan nu. Haalt deze bevinding niet de doelstelling van dit wetsvoorstel onderuit?

Uit punt 223 van de impactanalyse blijkt dat de impact op alternatieve vormen van geschilbeslechting beperkt zal zijn. Dat is ook niet verwonderlijk, omdat uit de Geschilbeslechtingsdelta 2003 en 2009 bekend is dat slechts ongeveer 5% van alle geschillen bij de rechter komt, terwijl in ongeveer de helft van alle geschillen een beroep op een hulpverlener wordt gedaan en het geschil mogelijk via een alternatieve geschiloplosser wordt opgelost. Als een klein deel van de 5% geschillen bij de rechter door de verhoging van de griffierechten uitvalt en wordt toegevoegd aan het grote aantal zaken dat aan een hulpverlener wordt voorgelegd en mogelijk op alternatieve wijze wordt opgelost, dan is de impact daarvan per definitie beperkt. Dat wil niet zeggen dat rechtzoekenden die besluiten in de toekomst niet naar de rechter te stappen, ook geen beroep zullen doen op hulpverleners.

De leden van de SP-fractie verwijzen naar de impactanalyse waaruit blijkt dat bestuursorganen niet minder procedures zullen starten door verhoging van de griffiekosten. Veel overheidsbeslissingen zijn immers geautomatiseerd en de strikte termijnen van de Awb bieden geen ruimte om te kijken naar alternatieve geschillenbeslechting. Hoe wordt bevorderd

dat overheden meer in gesprek gaan met burgers en rechtspersonen om een procedure te voorkomen? Volgens de toelichting is dit de verwachting en de aan het woord zijnde leden vragen uit te leggen waarop de verwachting is gebaseerd.

Ik verwijs naar hetgeen ik hiervoor heb opgemerkt naar aanleiding van soortgelijke opmerkingen van de leden van de VVD-fractie in paragraaf 3 en naar aanleiding van vragen van de CDA-fractie over het gedrag van bestuursorganen in paragraaf 5 in het onderdeel over tariefopbouw in bestuurszaken.

De leden van de SP-fractie vragen hoe de regering denkt over de oplossing van de VNG, om te komen tot een wettelijk erkende opschorting van de afdoeningstermijn bij de inzet van alternatieven.

De snelheid van bestuursrechtelijke procedures is van groot belang. Dat is de reden om de afdoeningstermijn wettelijk te regelen. Ik vind de inzet van alternatieven eveneens van groot belang, maar vind dat deze alternatieven dienen te worden ingezet binnen de geldende wettelijke afdoeningstermijn.

De aan het woord zijnde leden vragen of het klopt dat besluiten door bestuursorganen op bezwaarschriften kwalitatief steeds meer te wensen overlaten.

Er is mij geen informatie bekend waaruit dit naar voren komt. Voor zover het aantal gegronde beroepen bij de bestuursrechter hiervoor al een indicatie zou kunnen zijn, vormen de daarover beschikbare cijfers over de afgelopen jaren een redelijk constante factor. Met de derde evaluatie van de Awb is wel duidelijk geworden, dat de reguliere (formele) behandeling van bezwaren in veel gevallen niet aansluit bij het perspectief en de behoeften van burgers. Als gevolg daarvan is een nader onderzoek uitgevoerd naar de ervaringen van burgers met de reguliere bezwaarprocedure (B.W.N. de Waard e.a., *Ervaringen met bezwaar: onderzoek naar de ervaringen van burgers met de bezwaarprocedure uit de Awb*, Den Haag 2011) en is door de VNG en Waarderingskamer onderzoek gedaan naar knelpunten rondom de behandeling van WOZ-bezwaren (W.G. van den Ban e.a. *Vertrouwen omhoog, bezwaren omlaag*, Den Haag 2011). Voorts is in 2008 een pionierstraject opgezet en daaraan gekoppeld nader onderzoek uitgevoerd ten behoeve van de zgn. informele aanpak van de bezwaarprocedures (L. van der Velden e.a., *Prettig contact met de overheid 2*, Den Haag 2010). Tot slot is er een meta-analyse verricht naar deze onderzoeken (M. Herweijer & J.R. Lunsing, *Hoe beleven burgers de bezwaarprocedure? Meta-evaluatie beleving door burgers van bezwaar*, Den Haag: ministerie van BZK 2011). Uit alle onderzoeken blijkt dat een informele aanpak van de bezwaarschriftprocedure belangrijke voordelen heeft: de doorlooptijden zijn korter, de kosten zijn lager, de administratieve lasten voor zowel bestuur als burger zijn minder, het sluit beter aan op de verwachtingen van de burger en de uitkomst is vaker bevredigend voor alle betrokkenen. Dit geldt met name in de vele gevallen waarin het bezwaar in feite betrekking heeft op een bejegeningkwestie of een administratieve fout of wanneer in eerste aanleg onvoldoende rekening is gehouden met de bijzondere situatie waarin de burger verkeert. In de kabinetsreactie op de onderzoeksresultaten en ervaringen uit het project «Prettig contact met de overheid» is aangegeven dat de informele aanpak landelijk in verschillende overheidsdomeinen zal worden geïmplementeerd. Waar een meer uitgebreide en dus ook meer formele aanpak wel de aangewezen weg is, zal deze worden gevolgd. Voorts is uit de praktijk gebleken dat er dringend behoefte is aan een nieuwe Handreiking Bezwaar. De huidige Handreiking dateert van 2004 en gaat onvoldoende in op de mogelijkheden van een informele aanpak. Aan deze nieuwe Handreiking Bezwaar wordt thans gewerkt.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering niet vreest dat rechtsbijstandsverzekeraars sneller over zullen gaan tot afkoop door de verhoging van de griffierechten. Rechtzoekenden hebben dan alsnog de mogelijk-

heid om zelf hun recht te halen. Rechtsbijstandverzekeraars gaan bovendien ook minder snel over tot procederen dan andere rechtsbijstandverleners, omdat zij de zaak zullen stopzetten indien een zaak in hun ogen niet haalbaar is, aldus de aan het woord zijnde leden. Volgens deze leden is opvallend dat rechtsbijstandverzekeraars slechts een klein percentage van alle geschillen tot een gerechtelijke procedure laten leiden en een oplossing voor het juridisch geschil niet is gevonden. Dit terwijl vaak nog wel wat te halen valt voor de verzekerde of antwoord op een rechtsvraag het algemeen belang dient. Zij vragen of dit wenselijk is. Het is wenselijk dat juridische conflicten op een effectieve en efficiënte manier tot een oplossing komen. Een gerechtelijke procedure is daarvoor niet altijd noodzakelijk. De snelheid en de zekerheid van een schikking of het door de verzekeraar laten afkopen van het geschil kunnen een grote meerwaarde hebben, waartegen procederen niet altijd opweegt. Ook is het niet noodzakelijk dat een zaak aan een rechter wordt voorgelegd als er een rechtsvraag speelt die van betekenis is voor anderen dan de rechtzoekende. De afweging zal steeds in een individuele zaak moeten worden gemaakt. Als partijen zelf besluiten een rechtsvraag die het algemeen belang dient niet voor te leggen aan de rechter, dan dient dat besluit te worden gerespecteerd.

De leden van de SP-fractie vragen in hoeverre de regering een groter beslag op de raad voor rechtsbijstand voorziet, indien verzekeraars besluiten om de griffierechten te drukken door het opvragen van een inkomensverklaring.

Rechtzoekenden hebben het recht en de mogelijkheid een inkomensverklaring aan te vragen, ook wanneer zij verzekerd zijn. Zij moeten dat wel zelf doen en kunnen dat niet aan een rechtsbijstandsverzekeraar overlaten. Op de vraag of en zo ja, in welke mate dat gebeurt en in de toekomst kan gebeuren, is geen antwoord te geven. Er wordt niet geregistreerd of een aanvrager van een inkomensverklaring al dan niet beschikt over een rechtsbijstandverzekering.

De aan het woord zijnde leden merken op dat de impactanalyse stelt dat de Hoge Raad rekening moet houden met een daling van maximaal 15,5%. Zij vragen of het wenselijk is dat het op dit rechtsgebied moeilijker wordt gemaakt om zijn of haar recht te halen of zelfs een belangrijke rechtsvraag voor te leggen om toekomstige geschillen te voorkomen? Ik verwacht niet dat er geen belangrijke rechtsvragen meer aan de orde zullen worden gesteld. Wel zal de verhoging van de tarieven ertoe leiden dat burgers steeds goed zullen afwegen of de kosten van de procedure wel opwegen tegen het met de procedure te behalen resultaat.

De leden van de D66-fractie lezen in impactanalyse dat uitdrukkelijk wordt aangegeven dat de gevolgen van de bezuinigingen op de gefinancierde rechtsbijstand niet zijn meegenomen in de analyse. Deze leden vragen nader in kaart te brengen wat het stapelingseffect is van de verhoging van de griffierechten en de bezuinigingen op de rechtsbijstand. Wordt de rechter hierdoor nog ontoegankelijker voor bepaalde groepen mensen? Tegelijk met het wetsvoorstel verhoging griffierechten heb ik op 31 oktober 2011 het rapport *Verkenning Impact eigen bijdrage WRB en griffierechten* verzonden naar de Tweede Kamer. Daarin is het effect van de stapeling in beeld gebracht. Voor handelszaken is geconstateerd dat de stapeling in relatief beperkte mate leidt tot extra vraagniveau. De maatregelen hebben slechts een beperkte invloed op elkaar in de zin dat ze elkaar niet versterken. Met betrekking tot familiezaken was de vraagniveau moeilijk in beeld te brengen.

De leden van de D66-fractie vragen of bagatelzaken door de verhoging van de griffierechten ook daadwerkelijk worden uitgesloten. Of zijn de zaken die niet meer aan de rechter worden voorgelegd volstrekt willekeurig?

Het wetsvoorstel voorziet in een verhoging voor zaken waarvoor nu ook griffierechten verschuldigd zijn. Door die verhoging zullen rechtzoekenden scherper dan nu het geval is de afweging maken of voor de beslechting van hun geschil de gang naar de rechter het meest geëigend is of dat hiervoor ook bruikbare alternatieven voorhanden zijn. De keuze of een zaak van zoveel belang is dat deze aan de rechter moet worden voorgelegd, wordt gemaakt door de rechtzoekende.

7. Gesubsidieerde rechtsbijstand

De leden van de VVD-fractie merken op dat de NOvA en de raad voor rechtsbijstand een aantal alternatieve voorstellen hebben gedaan. De regering meldt dat zij thans worden uitgewerkt en worden bezien op hun consequenties. Graag vernemen voornoemde leden hoe deze voorstellen zich verhouden tot onderhavig wetsvoorstel en of dit eventueel kan leiden tot aanpassing van onderhavig wetsvoorstel. Overigens zijn deze leden zeer geïnteresseerd in het leenstelsel zoals dat in Duitsland geldt. Zij verzoeken daarom ook de resultaten van dit onderzoek bij dit wetsvoorstel te betrekken.

In de brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 31 oktober 2011 (Kamerstukken II 2011/12, 31 753, nr. 39) zijn de voorstellen voor besparingen op het gebied van de gesubsidieerde rechtsbijstand uiteengezet. In die brief is tevens ingegaan op de voorstellen van de Orde en raad voor rechtsbijstand die zijn overgenomen. Het gaat daarbij om voorstellen die rechtstreeks betrekking hebben op de gesubsidieerde rechtsbijstand. Zo is het de bedoeling om van rechtzoekenden met een toevoeging die een meer dan gemiddeld beroep doen op de gesubsidieerde rechtsbijstand, in zowel een zaak als in meer algemene zin een hogere eigen bijdrage te gaan vragen. Ook wordt de vergoeding van de advocaat verlaagd bij een kennelijke nietontvanke-lijkheid van de zaak. Deze voorstellen raken niet het onderhavige wetsvoorstel. Wel wordt van rechtzoekenden verwacht zich serieus te beraden op het doen van beroep op het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand.

In het kader van het Duitse leenstelsel is van belang dat recentelijk de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie een consultatiedocument, waarin contouren van een nieuw stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand zijn neergelegd, heeft verzonden naar verschillende stakeholders met een verzoek om schriftelijk commentaar. Onderdeel van dit stelsel vormt het invoeren van een (gedeeltelijk) leenstelsel. In het eerste kwartaal van 2012 zal een expertmeeting plaatsvinden waarin – mede aan de hand van de commentaren – nader wordt gesproken over een nieuw stelsel. Ook daar zal het leenstelsel aan de orde komen. Naar aanleiding van al deze inbrengen zal het nieuwe stelsel nader worden uitgewerkt. Gelet op deze procedure is het niet mogelijk om nu al meer inzicht in een mogelijk in te voeren leenstelsel te geven.

8. Internationaal perspectief

De leden van de SP-fractie vragen duidelijk toe te lichten waarom het rechtvaardig zou zijn dat de rechtzoekenden gemiddeld 41% van de kosten voor hun rekening moeten nemen door middel van griffierechten, terwijl zij door onduidelijkheid in de wetgeving of door maatschappelijke veranderingen vaak tot procederen genoodzaakt zijn.

Een ieder die deelneemt aan het maatschappelijk en economisch verkeer loopt voortdurend risico's, die tot ongewenste kosten kunnen leiden. De overheid kan die risico's of de consequenties daarvan onmogelijk allemaal volledig overnemen. Het vinden van de balans tussen wat de overheid voor zijn rekening neemt en wat voor rekening van justitiabelen wordt gelaten is, wanneer niet principieel wordt gekozen voor het toedelen van

het volledige risico voor één van beide partijen, altijd arbitrair. Gezien de belangen die in gerechtelijke procedures voor rechtzoekenden spelen en de staat waarin de overheidsfinanciën zich bevinden, is een gemiddelde van 41% van de kosten voor rekening van rechtzoekenden een redelijke balans.

De leden van de SP-fractie vragen waarom niet is vastgehouden aan het Europees gemiddelde van 25,9%? Is dit omdat is vastgehouden aan de € 240 miljoen, waardoor de bezuiniging hoofdzakelijk is bedoeld om de financiën van de staat op orde te krijgen?

Het gemiddelde dat de Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice (CEPEJ) voor alle onderzochte landen heeft berekend, is gebaseerd op griffierechten of specifieke belastingen die variëren tussen 0,9% voor Zweden en 110,9% voor Oostenrijk. De variatie tussen de 36 verschillende landen, die mede wordt veroorzaakt door het verschillende takenpakket van de gerechten in de verscheidene landen, kon nauwelijks groter zijn. Het zou willekeurig zijn om het rekenkundig gemiddelde van deze cijfers als beleidsdoelstelling te kiezen.

De leden van de D66-fractie vragen naar de gevolgen voor de gang naar de rechter in die landen waarin een systeem van kostendekkende griffierechten wordt gehanteerd. Is hier sprake van een terugval van het aantal procedures? Zo ja, leidt dit tot een verdere verhoging van de griffierechten? Is hier sprake van een vicieuze spiraal waarbij het verminderde aantal procedures (als gevolg van hogere griffierechten) heeft geleid tot hogere griffierechten, teneinde het systeem kostendekkend te houden? Hoe gaan deze landen om met de negatieve effecten die door de vele maatschappelijke organisaties en beroepsgroepen in Nederland zijn aangedragen? Kan de regering hier nader op ingaan? Het systeem van kostendekkende griffierechten in Engeland, Wales en Schotland is historisch gegroeid. Van oudsher geldt daar het uitgangspunt dat de kosten van de rechtspraak volledig door de te betalen rechten en andere opbrengsten moeten worden gedekt (Faure, Moerland, 2006, Griffierechten, Een vergelijkende beschrijving van griffierechten- en vergelijkbare stelsels in een aantal landen van de Europese Unie, 2006, WODC, p. 97). In Schotland zijn in 2002 verhogingen doorgevoerd. Het algemeen gevoelen was dat de verhoogde griffierechten geen werkelijke invloed hadden op het aantal zaken dat jaarlijks werd aangebracht (Faure, Moerland, 2006, p. 124). In algemene zin hebben de (relatief geringe) wijzigingen in de tarieven van het griffierechten in de diverse Europese landen niet geleid tot een positief of negatief effect voor het aantal zaken (Faure, Moerland, 2006, p. 137).

Tijdens het consultatieproces van de hervorming in Engeland en Wales in 2004 uitten de rechterlijke macht, balie en burgerrechtenorganisaties kritiek op de negatieve gevolgen voor de toegankelijkheid en de kerntaken van de overheid op de spiraal van minder zaken, hogere griffierechten en ten slotte op de kruissubsidiëring (Faure, Moerland, 2006, p. 109). Deze kritiek heeft in Engeland en Wales niet geleid tot een substantiële wijziging van het beleid.

De leden van de D66-fractie vragen of er in Nederland in verhouding tot andere landen veel wordt geprocedeerd. Zo ja, welk soort zaken springen er dan uit? In Engeland hanteert men sinds 1998 een kostendekkend systeem van griffierechten. Daar is besloten om de griffierechten voor administratiefrechtelijke zaken buiten het stelsel te houden. In hoeverre speelden die argumenten in dit wetsvoorstel? De leden vragen voorbeelden te noemen van landen waar wel kostendekkende griffierechten worden gehanteerd in administratiefrechtelijke zaken.

De belangrijkste internationale statistische bron voor de civiele en bestuursrechtspleging is het rapport *European judicial systems* van de Raad van Europa uit 2010 (gebaseerd op data uit 2008). In de WODC-rapportage Rechtspleging Civiel en Bestuur 2008 (WODC 2010, p.

199) worden de cijfers van het eerstbedoelde rapport nader geanalyseerd. Nederland behoort voor de civiele rechtspleging tot de vijf landen in Europa waar het minst wordt geprocedeerd. Zo heeft Nederland méér contentieuze civiele procedures per hoofd van de bevolking dan de Scandinavische landen en Oostenrijk, maar minder dan landen als Duitsland, Frankrijk, Italië en Spanje. Voor het bestuursrecht is het beeld anders, zo blijkt uit het rapport. Hier staat Nederland in de top van Europese landen wat betreft het aantal bestuursrechtelijke geschillen per hoofd van de bevolking (CEPEJ 2010, p. 156). In Nederland zijn er in internationaal perspectief relatief veel bestuurszaken, zij het dat hierbij moet worden aangetekend dat het bereik van het bestuursrecht per land verschilt: wat in het ene land door de civiele rechter wordt afgedaan, wordt in het andere land door de bestuursrechter afgedaan. Dat geldt voor het bestuursrecht overigens ook voor Finland en Zweden, landen waarin ten algemene relatief weinig wordt geprocedeerd. Aangezien de CEPEJ-rapportage de zaakscategorieën niet verder opsplijt, is het beeld voor meer specifieke zaken niet bekend.

In Engeland en Wales vallen de bestuursrechtelijke *tribunals* niet onder het systeem van griffierechten. In Schotland geldt voor bestuursrechtelijke zaken het uitgangspunt van kostendekkendheid.

De Britse discussie over het al dan niet meer kostendekkend maken van de bestuursrechtspraak heeft geen rol gespeeld in de Nederlandse beleidsontwikkeling.

9. Gevolgen van het wetsvoorstel

Lasten voor justitiabelen

De leden van de D66-fractie vragen de regering of de raad voor rechtsbijstand wel voldoende middelen en capaciteit heeft, mede gezien de aangekondigde bezuinigen, om de administratieve lasten van een toename van aanvragen van inkomensverklaringen op te vangen. Aangezien de raad voor rechtsbijstand meer aanvragen moet gaan afgeven dan nu het geval is, zal dit een extra belasting voor de raad zijn. De aanvragen worden zoveel mogelijk geautomatiseerd verwerkt. De ICT zal op dit punt worden aangepast. Indien het verzamelinkomen van de rechtzoekende vaststaat, is de benodigde extra capaciteit minimaal omdat de aanvraag en afgifte van de inkomensverklaring geautomatiseerd verlopen. Naar verwachting van de raad zal dit maximaal drie fte's extra vergen. Wordt frequent gebruik gemaakt van peiljaarverlegging, dan zal meer capaciteit nodig zijn. Dit is op dit moment nog niet goed te overzien. Verder vragen de leden van de D66-fractie aandacht voor de octrooizaken. De vrees bestaat volgens hen dat de voorgestelde maatregel een rem zal zetten op de innovatie in het Nederlandse bedrijfsleven. Met name zal de maatregel volgens deze leden een afschrikwekkende werking hebben op het innovatieve MKB dat geconfronteerd wordt met exorbitant hoge griffierechten bij de handhaving van een octrooi tegen bijvoorbeeld een grote tegenspeler voor wie de belangen groot zijn. Wat is de reactie van de regering hierop?

Juist inbreuken op intellectuele-eigendomsrechten lenen zich voor behandeling als zaken van onbepaalde waarde, wanneer er een verbod op de inbreuk, de vaststelling van de inbreuk of nietigheid van een octrooi wordt gevraagd en de eventuele schadevergoeding nader zal worden opgemaakt bij staat. De rechthebbende hoeft dan niet bij voorbaat zowel de inbreukvraag als de schadeloosstellingsvordering aanhangig te maken via een procedure waarvoor dan mogelijk een hoog griffierecht verschuldigd zal zijn, met het risico dat de rechter van oordeel is dat er géén sprake is van een inbreuk. Gaat het om een rechtspersoon als bedoeld in artikel 16, vierde lid, Wgbz, waarvan redelijkerwijs niet kan

worden verwacht dat deze het griffierecht zelf betaalt, dan kan de rechter op het betalen van griffierecht de hardheidsclausule toepassen van artikel 127a.

De leden van de D66-fractie willen nog wijzen op de brief van de Raad voor de rechtspraak aan de Tweede Kamer. Hierin is een aantal praktijkvoorbeelden uitgewerkt. Zij vragen een reactie op de afzonderlijke voorbeelden en zij vragen of de gevolgen in alle genoemde voorbeelden acceptabel zijn.

Voor een reactie op de afzonderlijk casus verwijs ik naar hetgeen ik hierover heb opgemerkt in de tabel in paragraaf 6 naar aanleiding van vragen van leden van de PvdA-fractie over de casus. Wanneer de bredere context van de totale proceskosten, de kostenveroordeling, mogelijke gedragalternatieven en de hardheidsclausule in de beschouwing worden betrokken, zijn de griffierechten in de voorbeelden naar mijn oordeel acceptabel. Ze leiden tot een scherpere afweging bij de burger inzake het beroep op de rechter.

Financiële gevolgen

De leden van de VVD-fractie lezen dat de regering opmerkt dat de indeling in categorieën grof is en dat dit alleen bij het afrekenen per zaak en per gerechtshandeling te vermijden is. De regering kiest hier niet voor vanwege de administratieve lasten en de financiële ondoorzichtigheid van het financiële risico. Zij vragen aan te geven hoe hoog die administratieve lasten zijn en nader te specificeren wat wordt bedoeld met de ondoorzichtigheid van het financiële risico dat procespartijen lopen.

Vanuit het perspectief voor de administratieve lasten is het te verkiezen het aantal heffingsmomenten en dus inningmomenten met daaraan gekoppelde administratieve handelingen zoveel mogelijk te beperken. Het wetsvoorstel verhoging griffierechten bouwt voort op recent ingevoerde vereenvoudigingen in het kader van de Wgbz. Het loslaten van deze uitgangspunten zou betekenen dat de invoeringstermijn voor het verhogen van de griffierechten per 1 juli 2012 niet haalbaar zou zijn. De uitvoeringskosten zouden – afhankelijk van de mate van detail van de afzonderlijke vervolgpcedures waarover griffierechten geheven dienen te worden – naar schatting minimaal € 10 miljoen extra bedragen. In een systeem waarbij wordt afgerekend per gerechtshandeling is het financiële risico dat procespartijen lopen ondoorzichtig, omdat dan voorafgaand aan de procedure voor procespartijen niet duidelijk is welke kosten aan de procedure zullen zijn verbonden. Ik verwijs naar het antwoord op een van de eerste vragen van de leden van de VVD-fractie aan het begin van deze nota over dit onderwerp.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe en door wie wordt bepaald wat de hoogte is van het te betalen griffierecht voor on-, minvermogenden en mensen met een middeninkomen. Welke informatie moet door wie aan wie hiertoe worden verstrekt? Wie controleert de juistheid van de informatie en welke lasten zijn hiermee gemoeid?

Om een beter inzicht te geven in de wijze waarop het griffierecht tot stand komt, wordt hier de procedure geschetst. De rechtzoekende die wil procederen, vraagt een inkomensverklaring aan bij de raad voor rechtsbijstand. Indien de rechtzoekende ook een toevoeging wenst op grond waarvan hij met een gesubsidieerde advocaat mag procederen, zullen beide aanvragen gezamenlijk worden gedaan, aangezien de raad ook met het oog op de inwilliging van de aanvraag om een toevoeging de inkomensgegevens bij de Belastingdienst moet opvragen. Daarbij ligt het in de rede dat het toevoegbewijs waarop de inkomens- en vermogensgegevens staan, tevens geldt als inkomensverklaring. Voor de middeninkomens zal een aparte inkomensverklaring worden afgegeven, aangezien deze groep niet gerechtigd is voor een toevoeging. Nadat de aanvraag bij de raad is binnengekomen, worden allereerst de persoonsgegevens

geverifieerd bij de gemeentelijke basisadministratie. Dat gaat via een automatische koppeling op elektronische wijze. Stemmen de gegevens met die in de gemeentelijke basisadministratie overeen, dan worden vervolgens – eveneens langs elektronische weg – de inkomensgegevens bij de Belastingdienst opgevraagd. Daartoe gaat het om de gegevens die inzicht geven in het verzamelinkomen en het vermogen in het jaar van aanvraag, minus twee jaar, «T – 2». Dus indien in 2012 een inkomensverklaring wordt gevraagd, wordt deze afgegeven over het inkomen in 2010. Indien het verzamelinkomen in het jaar T – 2 nog niet bekend of vastgesteld is, stelt de raad voor rechtsbijstand het inkomen vast dat zoveel mogelijk het verzamelinkomen in het jaar T – 2 benadert. De raad gaat dan uit van het inkomen zoals dat is vermeld in de belastingaangifte. Is er nog geen belastingaangifte gedaan of zijn deze gegevens nog onbekend bij de Belastingdienst, dan worden bij de burger nadere gegevens opgevraagd. De inkomensgegevens die alsdan bij de raad voor rechtsbijstand bekend zijn, worden op de inkomensverklaring aangegeven. De rechtzoekende kan met deze verklaring naar de griffie gaan. Op basis van de gegevens in deze verklaring wordt door de griffie de hoogte van het griffierecht bepaald. Is de rechtzoekende van mening dat de definitieve vaststelling van het inkomen tot een lager bedrag zal leiden dan op de inkomensverklaring staat, dan kan hij ervoor kiezen nog geen verklaring over te leggen aan de griffie, maar dit pas te doen als zijn inkomen definitief is vastgesteld door de Belastingdienst. In dat laatste geval betaalt hij het hoogste griffierecht en vindt naderhand, indien voor de uitspraak blijkt dat het inkomen daadwerkelijk lager is, restitutie plaats door de griffie. Een rechtzoekende kan op voorhand weten dat zijn inkomen in het jaar T – 2 hoger is dan in het jaar T. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn indien hij in de tussentijd werkeloos is geworden. In dat geval kan hij peiljaarverlegging aanvragen bij de raad voor rechtsbijstand. De raad zal dan beoordelen of het inkomen met ten minste 15% is teruggevallen overeenkomstig artikel 34c, tweede lid, van de Wet op de rechtsbijstand. De rechtzoekende kan ervoor kiezen om de verklaring waarin het inkomen uit T – 2 is neergelegd, aan de griffie over te leggen en het griffierecht te betalen dat bij die inkomensgroep hoort. Hij kan ook wachten tot de beslissing op de peiljaarverlegging is genomen, maar dan zal hij eerst het hoogste griffierechtentariaf moeten betalen. Nadat hij de beslissing op de peiljaarverlegging heeft gekregen, kan hij de daarop gebaseerde inkomensverklaring overleggen aan de griffie en mogelijk voor een lager griffierecht in aanmerking komen, met als gevolg dat de griffie het eerder teveel betaalde moet restitueren. De Belastingdienst verstrekt aan de raad voor rechtsbijstand tegelijkertijd met de inkomensgegevens ook de gegevens inzake het heffingvrij vermogen. Immers, indien het vermogen meer bedraagt dan het heffingvrij vermogen, wordt geen verlaging van griffierecht gegeven. Overigens is dit gegeven ook van belang met het oog op het beoordelen van de toegang tot het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand (artikel 34, tweede lid, van de Wet op de rechtsbijstand). De rechtzoekende kan tegen de vaststelling van het verzamelinkomen door de Belastingdienst bezwaar maken bij de Belastingdienst. Indien dit bezwaar wordt ingediend, wordt er nog geen definitief verzamelinkomen vastgesteld. Dat is pas het geval na afronding van de eventuele rechterlijke procedures over dat bezwaar. Daarmee is een antwoord gegeven op de vraag van de aan het woord zijnde leden wie de juistheid van het inkomen controleert. De controle op de juistheid van het verzamelinkomen vindt door de belastingdienst plaats en door de rechtzoekende zelf, namelijk door de mogelijkheid bezwaar bij de Belastingdienst te maken en beroep in te stellen tegen de beslissing daarover van de Belastingdienst bij de rechter. Wat betreft de vraag naar de lasten die gemoeid zijn met het vaststellen van het inkomensgevegeven, zij opgemerkt dat de raad voor rechtsbijstand

een eenmalige investering moet doen voor het aanpassen van de ICT-mogelijkheden en beperkte middelen moet vrijmaken voor beheer en onderhoud daarvan. Vervolgens zal het merendeel van de aanvragen om een inkomensverklaring geautomatiseerd verlopen. De raad verwacht maximaal drie fte's extra nodig te hebben om dit proces goed te kunnen afronden. Indien in veel gevallen het definitieve verzamelinkomen nog niet bekend is, zal extra inzet van personeel nodig zijn. De omvang daarvan is op dit moment nog niet te voorzien.

De leden van de CDA-fractie verzoeken om een toelichting op de kosten die met de invoering van het wetsvoorstel zijn gemoeid. De Raad voor de rechtspraak heeft een inschatting gemaakt van de implementatiekosten van circa € 3 miljoen, aldus deze leden. Over de exacte hoogte en dekking hiervan zal nader worden overlegd met de Raad voor de rechtspraak. De leden vragen hierover meer duidelijkheid te verschaffen. Worden de implementatiekosten afgewenteld op de rechtspraak of wordt er elders in de begroting van het ministerie van Veiligheid & Justitie naar dekking gezocht?

De Raad voor de rechtspraak heeft de implementatiekosten geschat op circa € 4 miljoen en over de exacte hoogte van de implementatiekosten zal nader overleg worden gevoerd met de Raad. Een deel van deze kosten is in 2011 gemaakt en een deel zal in 2012 worden gemaakt. Voor 2011 heb ik inmiddels een bedrag van € 1,5 miljoen beschikbaar gesteld voor de Raad voor de rechtspraak. Voor de overige kosten zal de Raad een nadere inschatting maken. Op basis van deze nadere inschatting zal ik ook in 2012 een financiële bijdrage leveren aan de Raad. Deze implementatiekosten wentel ik dus niet af op de Rechtspraak, maar worden opgelost binnen de begroting van mijn ministerie.

De leden van de SP-fractie vragen of er al meer duidelijkheid kan worden gegeven over welke tarieven worden gehanteerd voor welke akten en verklaringen op grond van de Wgbz. Welke handelingen zullen worden onderworpen aan het reguliere griffierecht?

De tarieven voor akten en verklaringen staan vermeld in artikel III (Wgbz), onderdelen D-G van het wetsvoorstel. De tarieven zijn als volgt:

- € 600 in faillissement in geval van deponering van de eerste uitdelingslijst of zodra uitspraak tot homologatie van akkoord in kracht van gewijsde gaat (artikelen 17 en 18 Wgbz);
- € 600 voor rangregelingen (artikel 19 Wgbz);
- € 175 voor iedere andere akte, pv, beschikking of beslissing, gedaan, gegeven of opgemaakt door een rechter of een griffier (artikel 22 Wgbz);
- € 175 voor inschrijving in huwelijksgoederenregister (artikel 23 lid 1 Wgbz);
- € 50 voor legalisatie van handtekening (artikel 23 lid 2 Wgbz);
- € 25 voor een apostille in het kader van het Verdrag legalisatie buitenlandse openbare akten (artikel 23 lid 3 Wgbz);
- € 175 voor legalisatie van akte van een niet-verdragsland (artikel 23 lid 3 Wgbz);
- € 300 voor beëdiging advocaten, gerechtsdeurwaarders en tolken/vertalers (artikel 25 lid 1 onder a Wgbz).

In de bij deze nota naar aanleiding van het verslag gevoegde nota van wijziging zal nog artikel 22 worden aangepast, die is in het wetsvoorstel ten onrechte buiten de verhoging gelaten. Andere wijzigingen zijn niet beoogd. Alle overige rechtshandelingen, namelijk het uitbrengen van een dagvaarding of verzoekschrift, vallen onder het reguliere griffierecht. De leden van de SP-fractie vragen een reactie op de stelling dat in de cassatierechtspraak zaken niet meer voorgelegd zullen worden door het financiële belang, terwijl vaak wel een belangrijke rechtsvraag beantwoording behoeft omdat zij frequent voorkomt of anderszins van belang

is. In hoeverre is de verhoging van de griffiekosten in lijn met de aanbevelingen van de Commissie versterking cassatierechtspraak? Ik verwacht niet dat er geen belangrijke rechtsvragen meer aan de orde zullen worden gesteld. Wel zal de verhoging van de tarieven ertoe leiden dat burgers steeds goed zullen afwegen of de kosten van de procedure wel opwegen tegen het met de procedure beoogde resultaat. In het advies van de Commissie normstellende rol Hoge Raad (voorzitter mr. A. Hammerstein), getiteld *Versterking van de cassatierechtspraak* uit februari 2008 (zie Kamerstukken II 2007/08, 29 279, nr. 69, bijlage) zijn griffierechten niet aan de orde geweest.

Voornoemde leden lezen in de memorie van toelichting dat het redelijk is dat voor een extra toetsing in hoger beroep of cassatie meer wordt betaald. Wordt hiermee dan ook gedoeld op de partij die in de vorige instantie door de rechter in het gelijk was gesteld?

In het huidige stelsel van de Wgbz is zowel de eiser als de gedaagde griffierecht verschuldigd in eerste aanleg, hoger beroep en cassatie. Het wetsvoorstel laat dit uitgangspunt ongewijzigd. In het wetsvoorstel wordt de vuistregel gehanteerd dat de tarieven voor het instellen van hoger beroep en cassatie tweeënhalf keer hoger zijn dan de tarieven in eerste aanleg. In hoger beroep vindt opnieuw een feitelijke behandeling van het geschil plaats en in cassatie wordt beoordeeld of het recht door de feitenrechters op juiste wijze is toegepast. Bij deze nieuwe behandelingen staat, net als in eerste aanleg, niet vooraf vast wie het gelijk aan zijn zijde heeft. Daarmee in overeenstemming is dat beide partijen griffierecht betalen.

De leden van de SP-fractie vragen waarom de regering het wetsvoorstel Wijziging van de Advocatenwet, de Wet op de rechterlijke organisatie en enige andere wetten ter versterking van de cassatierechtspraak (versterking cassatierechtspraak) (Kamerstukken 32 576) naar aanleiding van het voornoemd rapport onvoldoende acht om bagatelzaken te voorkomen?

Het wetsvoorstel versterking cassatierechtspraak (Kamerstukken II, 2010/11, 32 576, nrs. 1–3) heeft tot doel ervoor te zorgen dat de Hoge Raad meer tijd en capaciteit kan besteden aan de zaken die er toe doen. Dit wetsvoorstel kan niet voorkomen dat zaken die zich niet lenen voor beoordeling in cassatie of die in cassatie kansloos zijn aan de Hoge Raad worden voorgelegd. Het wetsvoorstel introduceert een nieuw artikel, artikel 80a RO, waarmee de Hoge Raad dergelijke zaken eenvoudiger en sneller kan afdoen. Het wetsvoorstel verhoging griffierechten versterkt de werking van het wetsvoorstel versterking cassatierechtspraak. Door hogere griffierechten te heffen in geval van een beroep in cassatie, wordt een scherpere afweging gevraagd van de rechtzoekende of een zaak wel moet worden voorgelegd aan de Hoge Raad. Indien toch wordt besloten tot het instellen van cassatie in een daarvoor ongeschikte zaak, dan beschikt de Hoge Raad als het voorstel versterking cassatierechtspraak wordt aangenomen door de EK, in de toekomst over een instrument om deze zaken sneller en met inzet van minder capaciteit af te doen.

10. Evaluatie Wgbz en verhoging van de griffierechten

De leden van de D66-fractie zouden nog de volgende onderzoekspunten willen toevoegen. Hoe vaak lukt het de in het gelijkgestelde partij niet om de proceskosten ook echt op de wederpartij te verhalen? In welke mate neemt eigenrichting toe door de verhoging van de griffierechten? Wat zijn de gevolgen van het wetsvoorstel voor het vertrouwen van mensen in de rechtsstaat? Wat zijn de effecten van het wetsvoorstel op de economische groei en de aantrekkelijkheid van Nederland als vestigingsland voor buitenlandse bedrijven? Wat zijn de effecten voor consumenten? De leden vragen een reactie op de voorgaande punten tot op heden. Verder vragen deze leden om duidelijke nullijnen, zodat er over drie jaar bij de evaluatie

een goed beeld gegeven kan worden van de effecten van het wetsvoorstel. Zij vragen de Tweede Kamer te informeren over de nullijnen die gehanteerd worden.

De evaluatie van de Wet verhoging griffierechten in 2015 zal met name betrekking hebben op de doelstellingen van deze wet, waarbij ook de doelstellingen van de Wgbz betrokken zullen worden. Dit is een gerichte en empirische wetsevaluatie. Ik vind het niet zinvol om in het kader daarvan uitgebreid aandacht te besteden aan moeilijk te onderzoeken mogelijke neveneffecten op grote, overkoepelende thema's en vraagstukken zoals eigenrichting, vertrouwen in de rechtstaat, economische groei en internationale aantrekkelijkheid voor Nederland als vestigingsplaats. Het standpunt en de bevindingen van de regering op de voorgaande punten is dat de verwachte gemiddelde totale vraaguitval tussen de zes en acht procent niet van die orde is dat het een grote invloed heeft op de genoemde aspecten. Voor de gevolgen van het wetsvoorstel voor de economie verwijs ik naar mijn antwoord op vragen daarover van de SP-fractie in paragraaf 3 van deze nota. De nog te ontwikkelen onderzoeksopzet van de evaluatie zal als nullijnen de waardes anno juni 2012 bevatten, zodat de effecten van de verhoging griffierechten systematisch in beeld gebracht kunnen worden.

11. Innovatie in de geschilbeslechting

De leden van de VVD-fractie lezen dat de Raad voor de rechtspraak opmerkt dat dit wetsvoorstel de innovatieagenda zal dwarsbomen gezien de ontregelende effecten daarvan op de organisatie en dat in ieder geval omvangrijke kostenbesparingen door innovatie – zeker op de korte termijn – niet mogen worden verwacht. De leden vragen hierop een reactie. De Raad stelt dat de kans groot is dat het wetsvoorstel de innovatievoornemens van de Rechtspraak zal doorkruisen vanwege ontregelende effecten daarvan op de organisatie. Gelet op de betrokkenheid van de Raad bij het opstellen van de innovatieagenda en de uitwerking en uitvoering van de daarin opgenomen maatregelen, ben ik verrast door het gebruik van de term »ontregelend«. Ik laat die term voor rekening van de Raad. Aangezien het onderhavige wetsvoorstel voortbouwt op het systeem van de Wgbz en de Awb, valt lastig in te zien dat hiervan de gestelde ontregelende effecten uitgaan op de organisatie van de Rechtspraak. Ik deel echter wel de opvatting van de Raad dat omvangrijke kostenbesparingen door innovatie – zeker op de korte termijn – niet mogen worden verwacht. De innovatieagenda is dan ook niet in eerste instantie gericht op kostenbesparingen, maar op betere geschiloplossing voor de burger.

De leden van de D66-fractie vragen of te verwachten is dat met de Innovatieagenda rechtsbestel op de korte termijn bezuinigingen zijn te realiseren en dat met deze innovaties de negatieve effecten van het wetsvoorstel worden tegengegaan. Wat zijn de effecten van de vergaande veranderingen in de organisatiestructuur zoals de herziening van de gerechtelijke kaart op de lopende innovatie projecten en voorgenomen innovaties?

Het valt niet te verwachten dat met de innovatieagenda rechtsbestel op korte termijn bezuinigingen zijn te realiseren en dat daarmee de negatieve effecten van het wetsvoorstel worden tegengegaan. Vanzelfsprekend is bij het opstellen van de innovatieagenda rekening gehouden met de veranderingen in de organisatiestructuur. Ik ben mij ervan bewust dat, hoezeer ik er ook naar streef innovaties zo snel mogelijk in te voeren, niet alles tegelijk kan en dat de verandercapaciteit van organisaties uit het rechtsbestel niet onbepaald is. De genoemde innovaties zal ik samen met de organisaties uit het rechtsbestel uitvoeren.

De leden van de D66-fractie vragen verder hoe de kwaliteit van de alternatieven voor rechtspraak zal worden gewaarborgd. Arbitrage kent een uitgebreide wettelijke regeling. Zoals in de innovatie-agenda is aangekondigd, wordt de wetgeving op dit punt gemoderniseerd. Ook het bindend advies kent een wettelijke regeling. Geschilbeslechting in consumentenzaken vindt meestal plaats op basis van bindend advies. De Geschillencommissie voor Consumentenzaken (SGC) is de grootste geschilbeslechter op dit gebied. De meeste sectoren die actief zijn op de consumentenmarkt hebben zelf een geschillencommissie onder de SGC in het leven geroepen. Een aantal commissies is opgericht op basis van een wettelijke regeling (telecom, energie, taxibranche). Mijn ministerie heeft een structurele subsidierelatie met de SGC. Aan deze relatie zijn voorwaarden verbonden. Zo bestaat er een toezichtarrangement waaraan de SGC moet voldoen. Daarnaast wordt de werking van de SGC eens in de vijf jaar door mijn ministerie geëvalueerd. Hierbij wordt ondermeer ingegaan op de voorwaarden van laagdrempeligheid, toegankelijkheid, transparantie, tijdigheid, hoor en wederhoor, etc. Door middel van de ministeriële erkenningsregeling zie ik erop toe dat de geschilbeslechtende personen binnen de verschillende geschillencommissies voldoen aan eisen van onafhankelijkheid en deskundigheid. Naast de SGC is er het Klachteninstituut voor de Financiële dienstverlening, het Kifid. Deze buitengerechtelijke geschilbeslechter is wettelijk ingesteld en staat onder toezicht van het ministerie van Financiën. De samenstelling van de beslechtende commissies wordt via een ministeriële erkenningsregeling van de Minister van Financiën gewaarborgd. Naast bovengenoemde vormen van geschilbeslechting kent Nederland ook goede mogelijkheden voor mediation. In de afgelopen vijftien jaar heeft mijn ministerie met veel zorg mediation binnen en buiten het rechtsbestel gestimuleerd. Dit beleid is tot op heden gebaseerd geweest op zelfregulering. Ik het kader van de implementatie van de EU-Richtlijn mediation/bemiddeling in burgerlijke- en handelszaken heb ik bij brief van 23 december 2011 (Kamerstukken II 2011/12, 29 528, nr. 7) aan uw Kamer laten weten hoe ik de kwaliteit van mediation zal borgen. Deze wettelijke maatregel behelst vooral de borging van de professe van mediator en zal dit jaar worden uitgewerkt.

ARTIKELEN

Artikel I – Algemene wet bestuursrecht

Artikel I, onderdeel C (Artikel 8:41)

Het wordt de leden van de SGP-fractie niet helemaal duidelijk hoe artikel 8:41 komt te luiden. Blijven de zaken met lagere griffierechten die in het derde lid genoemd worden wel bestaan? Hoe verhouden deze bedragen zich precies tot de bedragen uit het nieuwe artikel 8:41a? Of worden die zaken opgenomen in lagere regelgeving op basis van de Awb? Artikel 8:41 Awb ondergaat tweemaal wijziging. De eerste wijziging vloeit voort uit de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II 2009/10, 32 450, nrs. 1–3). De tweede wijziging vloeit voort uit het onderhavige wetsvoorstel. Bij het opstellen van het onderhavige wetsvoorstel is ervan uitgegaan dat de Wet aanpassing bestuursprocesrecht reeds in werking zou zijn getreden op het tijdstip dat dit voorstel tot wet is verheven en in werking treedt (overigens is in artikel VI van het wetsvoorstel zekerheidshalve ook rekening gehouden met de mogelijkheid dat de Wet aanpassing bestuursprocesrecht dan nog niet in werking is getreden). De griffierechttafzetten worden ingevolge het onderhavige wetsvoorstel overgeheveld naar een nieuw artikel: artikel 8:41a Awb. Artikel 8:41 Awb bevat dan derhalve geen griffierechttafzetten meer. Ook in het nieuwe artikel 8:41a Awb blijft een laag griffierecht

bestaan. Dit lage griffierecht is van toepassing op dezelfde zaken als waarop ook thans het lage tarief van toepassing is. Het nieuwe lage tarief is bedraagt € 250. Het basistarief bedraagt voortaan € 400.

Artikel I, onderdeel D (Artikel 8:41a, vierde lid)

De leden van de SGP-fractie vragen of de voorgestelde vermogensgrens voor een gezamenlijke huishouding het dubbele bedraagt van het heffingsvrije vermogen voor alleenstaanden.

Het heffingsvrij vermogen is vastgelegd in de artikelen 5.5 en 5.6 van de Wet inkomstenbelasting 2001. Het heffingsvrij vermogen voor een burger is met ingang van 2012 vastgesteld op € 21 139,-. Op grond van artikel 34, derde lid, van de Wet op de rechtsbijstand wordt bij de vaststelling van het inkomen en vermogen van de rechtzoekende mede in aanmerking genomen het inkomen en vermogen van de partner. Het maakt daarbij niet uit of de rechtzoekende een fiscaal partner heeft of een partner met wie uitsluitend een gemeenschappelijke huishouding wordt gevoerd. In beide gevallen wordt de raad voor rechtsbijstand op de hoogte gesteld van het vermogen van beide partners. Deze worden op de inkomensverklaring vermeld.

Artikel III – Wet griffierechten burgerlijke zaken III

Artikel III onderdeel A (Artikel 3)

De leden van de VVD-fractie vragen de regering uitgebreid aan te geven waarom er expliciet niet voor is gekozen om een lager griffierecht bij erfrechtzaken van toepassing te laten verklaren. Kan de regering eveneens aangeven hoe de voorgestelde griffierechten zich verhouden tot de erkenning van kinderen en het afstand doen van een erfenis? Gelden er voor deze categorieën lagere griffierechten?

Het gematigde tarief is in het wetsvoorstel opgenomen voor familiezaken en bestuurszaken. Reden hiervoor is dat dit zaken betreft waarvoor de weg naar de rechter vaak de enige mogelijkheid is of zelfs is voorgescreven. Wie wil scheiden, moet daarvoor naar de rechter, evenals voor het regelen of wijzigen van voogdij en het treffen van kinderbeschermingsmaatregelen. En bescherming tegen de macht van de overheid als bestuursorgaan moet eveneens gevraagd kunnen worden bij de rechter. In het erfrecht is hiervan minder sprake dan bij het familierecht en bij het bestuursrecht. Daar heeft de rechter doorgaans een additionele functie voor het geval betrokkenen er onderling niet uitkomen. Zijn tussenkomst is niet bij voorbaat noodzakelijk om een rechtsbetrekking te regelen of te wijzigen. Er is geen reden om daarvoor van het reguliere griffierechtentarief af te wijken.

Erkenning van kinderen valt onder boek 1 BW en daarmee onder het lagere tarief voor familiezaken. Afleggen van een verklaring van aanvaarding of verwerping van een nalatenschap of legaat valt onder het tarief van artikel 22 Wgbz (in het wetsvoorstel € 175).

Artikel IV – Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering

Artikel IV onderdelen A, C, en E

De leden van de D66-fractie vragen wat de gevolgen zijn voor een eiser of een gedaagde indien zij het verkeerde griffierechtbedrag betalen voor de procedure, omdat zij denken in een andere categorie te vallen. Is dit nog te herstellen?

Deze casus is niet goed denkbaar omdat de eiser en gedaagde een acceptgiro van de griffie toegestuurd krijgen, waarin staat welk bedrag aan griffierecht zij moeten betalen. Het is niet de eiser of gedaagde zelf die

moet uitzoeken welk griffierecht betaald moet worden, dat gebeurt door de griffie. Mocht er door de griffie een fout zijn gemaakt bij het bepalen van de hoogte van het griffierecht, dan zal dat blijken uit de inkomensverklaring die de desbetreffende rechtzoekende heeft aangevraagd, waarop namelijk een toelichting zal komen te staan wat de inkomenscategorieën zijn voor on- of minvermogenden en middeninkomens. Als het griffierecht daarmee niet overeenstemt, kan de rechtzoekende de griffie daarop wijzen en zo nodig een klacht indienen. Is het verkeerde griffierecht een gevolg van een vermeende fout van de Belastingdienst, dan zal daar bezwaar aangetekend moeten worden tegen het door de Belastingdienst vastgestelde vermogen. Ik verwijs naar mijn uiteenzetting over de procedure voor de wijze waarop het griffierecht tot stand komt in paragraaf 9, onder het subkopje «Financiële gevolgen», naar aanleiding van vragen van de VVD-fractie hierover.

Artikel IV, onderdeel D

De leden van de SGP-fractie vinden het een goede zaak dat er een hardheidsclausule is opgenomen. Wel vragen zij waarom de zinsnede «gelet op de proceshouding van de in het gelijk gestelde partij» is opgenomen. Is een dergelijk criterium niet dermate onbepaald dat er door de verschillende rechters een heel andere conclusie aan wordt verbonden? Is er ook overwogen om een algemene hardheidsclausule op te nemen?

Een hardheidsclausule is bedoeld om apert onbillijke gevallen te voorkomen. Dat betekent dat de toepassing ervan beperkt is. De in het gelijk gestelde partij heeft nadeel van toepassing van artikel 237, vijfde lid, zodat het in de rede ligt als voorwaarde te stellen dat zijn eigen gedrag heeft bijgedragen tot de vermindering van de vergoeding van het griffierecht ten opzichte van wat hij betaald heeft. In de memorie van toelichting zijn als voorbeelden gegeven het rauwelijks dagvaarden zonder eerst geprobeerd te hebben op een minnelijke wijze uit het geschil te komen, of het enkel procederen ter verkrijging van een executoriale titel bij voorbaat voor het geval een al overeengekomen betalingsregeling niet zal worden nagekomen. Het is inherent aan dergelijke open normen die door de omstandigheden van het geval ingevuld kunnen worden, dat rechters deze kunnen toepassen wanneer dat hen gerade voorkomt. Dat behoort tot de rechterlijke vrijheid die ik hoog acht.

Verder vragen de leden van de SGP-fractie of de voorgestelde regeling in artikel 237 Rv door de rechter alleen op verzoek of ook ambtshalve kan worden toegepast.

De proceskostenveroordeling van artikel 237 Rv kan volgens jurisprudentie van de Hoge Raad zo nodig ambtshalve worden uitgesproken (HR 28 november 1986, NJ 1987, 380). Het ligt daarom in de rede dat ook de hardheidsclausule, die immers deel uitmaakt van de proceskostenveroordeling van artikel 237, niet alleen op verzoek, maar ook ambtshalve kan worden toegepast.

Artikel IX – Inwerkingtreding

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de beoogde invoering van dit wetsvoorstel wordt vervroegd van 1 januari 2013 naar 1 juli 2012. Deze leden verzoeken nader toe te lichten hoe de toegankelijkheid van het rechtsbestel blijft gewaarborgd, nu gekozen wordt voor een vervroegde inwerkingtreding, terwijl de innovatieagenda rechtsbestel stelt dat de geschiloplossing voor de burger pas in 2014 merkbaar beter dient te verlopen, na aanvaarding door de Eerste Kamer en implementatie van de herziening van de gerechtelijke kaart die de komende tijd plaats zal vinden en nu er bespaard wordt op de gesubsidieerde rechtsbijstand.

Weliswaar wordt de innovatieagenda parallel aan de verhoging van de griffierechten ontwikkeld, maar er bestaat niet een zodanige samenhang tussen deze voorstellen dat gelijktijdige inwerkingtreding nodig zou zijn. In het antwoord op de eerste vraag van de leden van de VVD-fractie in paragraaf 3 heb ik, met instemming, gewezen op de opvatting van de Raad voor de rechtspraak dat omvangrijke kostenbesparingen door innovatie – zeker op korte termijn – niet mogen worden verwacht. De innovatieagenda is ook niet in eerste instantie gericht op kostenbesparingen, maar op betere geschiloplossing voor de rechtzoekende. Dat de resultaten van de digitalisering van werkprocessen pas in 2014 hun beslag krijgen, betekent niet dat de verhoging van de griffierechten de toegankelijkheid in de weg staat. Ook hoeft het onderhavige wetsvoorstel niet te wachten op de herziening van de gerechtelijke kaart. Dit wetsvoorstel dient wat de effecten op de toegankelijkheid betreft op zijn eigen merites te worden beoordeeld. Wat betreft de samenloop met de voorstellen op het gebied van de gesubsidieerde rechtsbijstand heb ik een aanvullende impactanalyse laten uitvoeren die ik gelijktijdig met het wetsvoorstel aan uw Kamer heb toegezonden. De resultaten hiervan geven geen aanleiding tot een andersluidende conclusie.

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

Overzicht van besluiten/wetten waarop het verlaagd griffierecht-tarief bedoeld in artikel 8:41a, eerste lid, onder b, van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is

- Een besluit inzake een uitkering bij werkloosheid of ziekte, genomen ten aanzien van een ambtenaar als bedoeld in artikel 1 van de Ambtenarenwet als zodanig, een militair ambtenaar als bedoeld in artikel 1 van de Militaire Ambtenarenwet 1931 als zodanig, of een dienstplichtige als bedoeld in hoofdstuk 2 van de Kaderwet dienstplicht als zodanig, hun nagelaten betrekkingen of hun rechtverkrijgenden;
- een besluit inzake een uitkering op grond van blijvende arbeidsongeschiktheid op grond van een wettelijk voorschrift waarbij de natuurlijke persoon ter zake van zijn arbeidsongeschiktheid vanwege het Rijk invaliditeitspensioen is verzekerd, of een besluit, genomen op grond van artikel P9 van de Algemene burgerlijke pensioenwet;
- een bestuurlijke boete van ten hoogste € 340;
- een besluit waarbij de kosten van bestuursdwang op ten hoogste € 340 zijn vastgesteld.
- Algemene bijstandswet
- Algemene Kinderbijslagwet
- Algemene nabestaandenwet
- Algemene Ouderdomswet
- Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten, met uitzondering van een besluit van Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport of van het College zorgverzekeringen
- Algemene wet inzake rijksbelastingen, tenzij het beroep of hoger beroep door een natuurlijke persoon is ingesteld tegen een uitspraak inzake een besluit met betrekking tot de toepassing van:
 - a. de Wet op de dividendbelasting 1965
 - b. de Wet op de omzetbelasting 1968
 - c. de Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992
 - d. de Wet op de accijns
 - e. de Wet op de verbruiksbelastingen van alcoholvrije dranken en van enkele andere producten
 - f. de Wet belastingen op milieugrondslag
- Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer: hoofdstuk IV
- Besluit bovenwettelijke werkloosheidsregeling voor onderwijspersoneel primair onderwijs, voor zover het betreft besluiten van Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, dan wel Onze Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
- Besluit van 20 juni 1984, houdende vaststelling van een algemene maatregel van bestuur regelende de vergoeding van motorrijtuigenbelasting voor oorlogsgetroffenen (Stb. 1984, 364)
- Besluit Werkloosheid onderwijs- en onderzoekpersoneel, voor zover het betreft besluiten van Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, dan wel Onze Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
- Besluit ziekte en arbeidsongeschiktheid voor onderwijspersoneel primair onderwijs, voor zover het betreft besluiten van Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, dan wel Onze Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
- Garantiewet Burgerlijk Overheidspersoneel Indonesië, met inbegrip van een besluit op grond van de Algemene oorlogsongevallenregeling
- Garantiewet Militairen K.N.I.L.
- Garantiewet Surinaamse pensioenen
- Kaderwet SZW-subsidies, voor zover het betreft een ministeriële regeling op grond van artikel 9

- Liquidatiewet Ongevallenwetten
- Mijnbouwwet: de afdelingen 5.1.1, 5.1.2, 5.3, 5.4 en 5.5
- Reglement eenmalige uitkering silicose-vergoeding oud-mijnwerkers, vastgesteld bij besluit van het bestuur van de Stichting Silicose Oud-Mijnwerkers van 18 april 1994
- de reglementen van de Stichting Maror-gelden Overheid, de Stichting Joods Humanitair Fonds, de Stichting Rechtsherstel Sinti en Roma en de Stichting Het Gebaar
- Samenloopregeling Indonesische pensioenen 1960
- Tijdelijke vergoedingsregeling psychotherapie na-oorlogse generatie
- Tijdelijke wet beperking inkomensgevolgen arbeidsongeschiktheidscriteria
- Tijdelijke wet pilot loondispensatie
- Toeslagenwet
- Toeslagregeling pensioenen Suriname en Nederlandse Antillen
- Toeslagwet Indonesische pensioenen 1956
- Uitkeringswet tegemoetkoming twee tot vijfjarige diensttijd veteranen
- Werkloosheidswet
- Wet arbeid en zorg: hoofdstuk 3, afdeling 2
- Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening militairen
- Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen
- Wet buitengewoon pensioen 1940–1945
- Wet buitengewoon pensioen Indisch verzet
- Wet buitengewoon pensioen zeelieden-oorlogsslachtoffers
- Wet financiering sociale verzekeringen, voor zover het betreft een besluit van de Sociale verzekeringsbank of het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen
- Wet gevolgen brutering uitkeringsregelingen
- Wet inburgering
- Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen
- Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers
- Wet inkomensvoorziening oudere werklozen
- Wet investeren in jongeren, met uitzondering van de artikelen 37, 57 en artikel 91, voor zover het besluiten betreft van de voorzitter van gedeputeerde staten
- Wet Invoering en financiering Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen: een besluit van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen op grond van artikel 2.3
- Wet maatschappelijke ondersteuning
- Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
- Wet op de huurtoeslag
- Wet op de rechtsbijstand: een besluit van de Raad voor rechtsbijstand, indien het beroep dan wel hoger beroep wordt ingesteld door een rechtzoekende als bedoeld in artikel 1, eerste lid
- Wet overheidspersoneel onder de werknemersverzekeringen
- Wet pensioenvoorzieningen K.N.I.L.
- Wet sociale werkvoorziening
- Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen
- Wet studiefinanciering 2000
- Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten
- Wet terugdringing beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen
- Wet uitkeringen burger-oorlogsslachtoffers 1940–1945
- Wet uitkeringen vervolgingsslachtoffers 1940–1945
- Wet van 21 december 1951, houdende een onderstandsregeling ingevolge artikel 2 Garantiewet Burgerlijk Overheidspersoneel Indonesië (Stb. 1951, 592)
- Wet van 16 juli 2001 tot het stellen van nadere regels in verband met de introductie van een toeslagregeling ter compensatie van het gemis

aan overhevelingstoeslag per 1 januari 2001 ten aanzien van de Toeslagwet Indonesische pensioenen 1956 en enkele andere overzeese pensioenwetten alsmede het actualiseren van die wetten in verband met de inwerkingtreding van de Algemene nabestaandenwet (Stb. 2001, 377)

- Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten
- Wet werk en bijstand, met uitzondering van de artikelen 52 en 81 en paragraaf 6.5
- Wet werk en inkomen kunstenaars, met uitzondering van artikel 14
- Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
- Ziektewet
- Zorgverzekeringswet: de artikelen 9b, 9c, 18f, 18g, 69, 70 en 118a