

Vergaderjaar 2020–2021

35 439

Wijziging van de Wet griffierechten burgerlijke zaken in verband met het introduceren van meerdere griffierechtcategorieën voor lagere geldvorderingen en het toevoegen van een griffierechtcategorie voor hoge geldvorderingen

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 22 juni 2021

1. Inleiding

Met interesse heb ik kennis genomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van Groen Links (waar de leden van de PvdA-fractie en de 50 Plus-fractie zich bij aansluiten), de PvdA (waar de leden van de Groen Links-fractie zich bij aansluiten) en de ChristenUnie (waar de leden van de 50 Plus-fractie zich bij aansluiten). De vragen worden hieronder beantwoord in de volgorde waarin ze zijn gesteld.

2. Budgetneutraliteit

De Groen Links-fractieleden vragen om een toelichting op de wijze waarop de voorwaarde van budgetneutraliteit tot stand is gekomen, alsook over de (eventuele) rol die de Eerste Kamer daarbij heeft gespeeld. Zij vragen om ook in algemene zin een reflectie te geven op de vraag of budgetneutraliteit een juist uitgangspunt is, ook gelet op het pleidooi van de Raad voor de rechtspraak¹ om dit uitgangspunt los te laten en een meer inhoudelijke afweging te maken.

Bij de behandeling van de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid op 30 november 2017 heb ik toegezegd onderzoek te zullen doen naar verschillende scenarios voor een budgetneutrale verlaging van het griffierecht in de categorie € 500 – € 12.500 voor rechtspersonen (in het bijzonder met het oog op de positie van MKB-ers) en hierover de Tweede Kamer te informeren.² Bij brief van 16 april 2018 zijn aan de hand van drie uitgangspunten vier scenarios uitgewerkt. De gehanteerde uitgangspunten zijn:

1. budgetneutraliteit: om tarieven budgetneutraal te kunnen verlagen moeten andere griffierecht tarieven worden verhoogd;
2. de griffierecht tarieven voor on- en minvermogenden, voor hoger beroep en voor cassatie en de tarieven in het bestuursrecht zijn

¹ Kamerstukken II 2019/20, 35 439, nr. 3, bijlage Advies Raad voor de rechtspraak, p. 3–4.

² Handelingen II 2017/2018, nr. 29, item 8.

buiten beschouwing gelaten; het gaat dus alleen om civiele zaken in eerste aanleg;

3. prijselasticiteit: bij de berekeningen is rekening gehouden met het effect dat verlaging van de tarieven leidt tot een toename van het aantal zaken (en andersom).

Over deze uitgangspunten en de aan de hand van de uitgangspunten opgestelde scenarios is met de Tweede Kamer tijdens het algemeen overleg over de Rechtspraak van 25 april 2018 gediscussieerd. In dit overleg is mij gevraagd één van de genoemde scenarios (scenario 1B) nader uit te werken. Op 15 november 2018 is de uitwerking van dit scenario en een daarop gebaseerd voorkeursscenario aan de Tweede Kamer gestuurd.³ Over deze twee scenarios is vervolgens gesproken in het algemeen overleg over de Rechtspraak van 31 januari 2019. Een meerderheid van de Tweede Kamer heeft mij verzocht het voorkeursscenario uit te werken tot een wetsvoorstel.⁴ Dat heeft geresulteerd in het onderhavige wetsvoorstel. Het uitgangspunt van budgetneutraliteit betreft derhalve een politieke keuze, die door het kabinet is gemaakt, in afstemming met de Tweede Kamer, waarbij geldt dat bij het inzetten van de schaarse middelen die de overheid ter beschikking staan, keuzes moeten worden gemaakt. Met uw Kamer is over de griffierechten en het onderhavige wetsvoorstel vervolgens gesproken tijdens het beleidsdebat over de Staat van de rechtsstaat van 10 maart 2020.⁵ Tijdens dit debat is het uitgangspunt van budgetneutraliteit bediscussieerd. Tijdens die discussie bleek ook vanuit uw Kamer voldoende steun voor dit uitgangspunt.

Voorts vragen de Groen Links-fractieleden of er in het licht van de toegang tot het recht in relatie tot gemaakte financiële keuzen van budgetneutraliteit, ook specifiek ingegaan kan worden op de conclusies van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag.

In de kabinetsreactie op het rapport van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) wordt ingegaan op veel aspecten rond het ontstaan en voortduren van de kinderopvangtoeslagkwestie waarbij de overheid en de bestuursrechtspraak onvoldoende oog hadden voor de belangen van burgers. In deze reactie is aangekondigd dat het kabinet ook in bredere zin zal kijken of er zich op andere terreinen (soortgelijke) signalen of situaties voordoen. De commissie doet in het eindrapport een dringend beroep om te bezien hoe in de toekomst herhaling kan worden voorkomen en hoe het ontstane onrecht alsnog kan worden rechtgezet. Op dit moment wordt gewerkt aan compensatie van de getroffen ouders en daarnaast wordt onder andere bezien of voor schuldhulpverlening aanpassing van wet- en regelgeving nodig is. Over de stand van zaken van dit traject zal het demissionair kabinet uw Kamer binnenkort informeren. Het rapport gaat niet in op de toegang tot het recht in relatie tot de (hoogte) van de griffierechten. Wel wordt in het POK-rapport veel aandacht besteed aan de rechtspositie van burgers in individuele procedures. In het bijzonder wordt daarbij gewezen op het risico van schending van de grondbeginselen van de rechtstaat indien zowel in de wet als bij de uitvoering onvoldoende rekening wordt gehouden met de belangen van mensen. Voor het waarborgen van de rechtspositie van burgers is een goede toegang tot de rechter van belang, ook bij civiele zaken waarin burgers tegen elkaar procederen. De hoogte van de griffierechten kan een rol spelen bij de toegang tot het rechter,

³ Kamerstukken II 2018/19, 29 279, nr 469.

⁴ Verslag algemeen overleg rechtspraak op 31 januari 2019, Kamerstukken II 2018/2019, nr. 29 279, nr. 493.

⁵ Kamerstukken I 2019/20, 20200310.

omdat in verhouding tot de vordering te hoge griffierechten als een drempel kunnen worden ervaren om de stap naar de rechter te maken. De voorliggende wetwijziging heeft mede tot doel deze drempel te verlagen voor de vorderingen tot € 5.000. Daarmee wordt de toegang tot het recht voor die vorderingen vergroot. Om deze wijziging budgetneutraal door te kunnen voeren, worden de griffierechten voor andere vorderingen verhoogd. Die verhoging vormt, in verhouding tot de hoogte van de vordering, een minder hoge drempel voor de stap naar de rechter. Per saldo neemt hierdoor, binnen het uitgangspunt van budgetneutraliteit, de toegang tot het recht toe.

3. Toegang tot het recht

De Groen Links-fractieleden vragen op welke wijze het onderhavige wetsvoorstel concreet bijdraagt aan het streven om armoede en schulden aan te pakken.

Zoals hiervoor toegelicht, is het voornaamste doel van dit wetsvoorstel het verbeteren van de toegang tot de rechter voor relatief lage vorderingen. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de drempels die met name kleinere ondernemers ervaren bij het verkrijgen van betalingen waarop zij recht hebben. Wanneer griffierechten als te hoog worden ervaren, kunnen zij besluiten ervan af te zien hun vorderingen te innen, als gevolg waarvan zij zelf op enig moment ook in financiële problemen kunnen geraken. Daarnaast beoogt dit wetsvoorstel het probleem op te lossen dat, wanneer een vordering door een rechtspersoon wel aan de rechter wordt voorgelegd, de burger als schuldenaar opdraait voor de betaling van het relatief hoge griffierecht van de rechtspersoon als de schuldenaar de procedure verliest. Dit leidt naar huidig recht bij vorderingen van net boven de € 500 tot meer dan een verdubbeling van de schuld. Door de voorgestelde verlaging van de griffierechten voor rechtspersonen bij lagere vorderingen, loopt de schuldenlast van de burger na een verloren procedure minder snel op.

Voor de aanpak van armoede en schuldenproblematiek is uiteindelijk het meest effectief om te voorkomen dat er problematische schulden ontstaan, dan wel ervoor te zorgen dat er bij de aanpak van schulden in een vroeg stadium hulp wordt aangeboden. Hiervoor is door het kabinet het Brede Actieplan Schuldenaanpak opgesteld met maatregelen om het ontstaan van problematische schulden zoveel mogelijk te voorkomen, mensen met problematische schulden te ondersteunen en een maatschappelijk verantwoorde rijksincasso te borgen.

De Groen Links-fractieleden vragen waarom er niet voor is gekozen om de tarieven in de laagste schalen verder te verlagen, tegen een verhoging van de tarieven voor de grote handelszaken, zoals ook de Raad voor de rechtspraak heeft bepleit.⁶ Deze leden vragen om in het antwoord ook de voorgestelde wijziging van het Besluit herijking schuldenaarstarieven te betrekken.

De Raad voor de rechtspraak stelde voor de tarieven in de laagste categorieën veel verder te verlagen, tegen een verhoging van de tarieven voor meerdere categorieën grote handelszaken. Het volume aan zaken met een hoge vordering is relatief klein ten opzichte van het volume aan zaken voor de categorieën lagere vorderingen € 5.000. Een geringe daling van het aantal zaken met een vordering van meer dan een miljoen euro kan in dit voorstel daarom al leiden tot een forse daling van de griffierechtontvangsten. Het voorstel van de Raad voor de rechtspraak brengt

⁶ Kamerstukken II 2019/20, 35 439, nr. 3, bijlage Advies Raad voor de rechtspraak, p. 4-5.

daarom een budgettair risico met zich, gelet op het feit dat het volume aan rechtszaken altijd aan schommelingen onderhevig is.

Bij amendement is er in dit wetsvoorstel een nieuwe categorie van griffierechten ingevoerd voor zaken met een geldvordering van meer dan 1 miljoen euro.⁷ De nieuwe griffierechtcategorie is doorgevoerd in alle instanties; in eerste aanleg, hoger beroep en cassatie. Met dat amendement hangt samen een op 8 december 2020 bij de behandeling van de begrotingswet van het Ministerie van Justitie en Veiligheid aangenomen amendement. Dit amendement wijzigt de Wgbz zodat de met dit wetsvoorstel voorgestelde verhoging van de griffierechttarieven niet komt te gelden voor vorderingen vanaf € 5.000, maar pas voor vorderingen vanaf € 12.500.⁸ Het aangenomen amendement inzake de nieuwe griffierechtcategorie voor vorderingen van meer dan € 1 miljoen leidt naar verwachting tot een toename aan inkomsten aan griffierechten, terwijl het bij gelegenheid van de begrotingswet van het Ministerie van Justitie en Veiligheid aangenomen amendement leidt tot een afname van inkomsten. De verwachting is dat per saldo de financiële effecten van deze aanpassingen elkaar in evenwicht houden, zodat het uitgangspunt van budgetneutraliteit behouden blijft.

De leden van de GroenLinks fractie hebben gevraagd ook de voorgestelde wijzigingen in het kader van de herijking van schuldenaarstarieven voor het verrichten van ambtshandelingen van gerechtsdeurwaarders bij dit antwoord te betrekken. Deze schuldenaarstarieven zijn vastgelegd in het Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders (Btag). De herijking van deze tarieven staat los van het voorliggende wetsvoorstel en heeft tot doel de hoogte van de vergoeding voor gerechtsdeurwaarders voor het verrichten van ambtshandelingen beter te laten aansluiten bij de redelijke kosten die gerechtsdeurwaarders maken bij het verrichten van die ambtshandelingen. Bij deze wijziging van het Btag is onderkend dat de tariefsverhoging waarschijnlijk een extra belasting betekent voor schuldenaren die al in de schulden zitten of om andere redenen moeite hebben om rekeningen te betalen. Daarom worden naast de aanpassing van het Btag, grenzen gesteld aan de prijsafspraken die gerechtsdeurwaarders en opdrachtgevers mogen maken. Gebleken is dat gerechtsdeurwaarders door een slechtere economische positie zich gedwongen kunnen voelen met dergelijke prijsafspraken in te stemmen en dat schuldenaren de dupe kunnen worden van oneigenlijke prijsafspraken. Als tarieven weer in overeenstemming zijn met de kostprijsontwikkelingen, is het voor de markt duidelijk welke prijs in ieder geval bij een bepaalde ambtshandeling past. Hierdoor kan de gerechtsdeurwaarder zijn onafhankelijke rol nog beter vervullen en kunnen meer onnodige ambtshandelingen worden voorkomen.⁹

De Groen Links-fractieleden vragen om een reflectie in brede zin op de vraag welke gevolgen het voor de toegang tot het recht voor burgers en bedrijven heeft als het onderhavige wetsvoorstel wordt aangenomen en de daarin voorgestelde tarieven van kracht worden, als ook de voorstellen van de regering tot wijziging van het Besluit herijking schuldenaarstarieven van kracht worden en de voorgestelde herziening van het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand wordt doorgevoerd. Ook vragen deze leden of aan de hand van concrete rekenvoorbeelden uiteen gezet kan worden wat het wetsvoorstel, het Besluit herijking schuldenaarstarieven en de aangekondigde herziening van het stelsel gefinancierde rechtsbij-

⁷ Kamerstukken II 2020/21, 35 439, nr. 9.

⁸ Kamerstukken II 2020/21, 35 570 VI, nr. 86.

⁹ Stb. 2021, 219.

stand zal betekenen voor de kosten die gepaard gaan met het entameren van of als gedaagde betrokken zijn in een procedure voor zowel:

1. natuurlijke personen die als onvermogen worden aangemerkt,
2. natuurlijke personen die niet als zodanig worden aangemerkt, als voor
3. rechtspersonen.

De stelselherziening van de gesubsidieerde rechtsbijstand richt zich onder meer op het traject voorafgaand aan een mogelijke rechterlijke procedure en stelt de vraag centraal welke (juridische) hulp voor de rechtzoekende het meest passend is voor de oplossing van zijn geschil. Het onderhavige wetsvoorstel en de stelselherziening zijn los van elkaar staande trajecten. Hierbij speelt mee dat een belangrijke doelstelling van de stelselherziening juist is om burgers en bedrijven te helpen om hun geschillen zo veel mogelijk in een vroegtijdig stadium op te lossen, mede om te voorkomen dat de situatie onbedoeld verergert. Als dit lukt, hoeft er geen procedure bij de rechter te worden gestart en speelt het griffierecht geen rol. Voor het zomerreces ontvangt u in de vijfde voortgangsrapportage de laatste stand van zaken.

Als blijkt dat een procedure voor de rechter noodzakelijk is, draagt onderhavig wetsvoorstel bij aan het beperken van de kosten die verbonden zijn aan het voorleggen aan de rechter van een geschil over een lagere geldvordering. Daarnaast heeft het onderhavige wetsvoorstel ook een gunstig effect voor de partij die in het ongelijk wordt gesteld. Bij lagere vorderingen gaat het veelal om zaken waarbij een rechtspersoon tegen een burger procedeert. Door het verlagen van de tarieven voor lage geldvorderingen voor rechtspersonen vallen de proceskosten die de in het ongelijk gestelde burger doorgaans moet vergoeden, lager uit.

Als het gaat om de kosten die verbonden zijn aan het starten van een procedure bij de rechter is de verhoging van het tarief voor de betekening van de dagvaarding zoals geregeld in de per 1 juli 2021 door te voeren wijziging van het Btag relevant. Dit tarief wordt verhoogd van € 85,81 naar € 98,52. Op de achtergrond van de tariefsverhoging is in het voorgaande al ingegaan. De genoemde verhoging betekent dat voor het betekenen van de dagvaarding door de schuldeiser (en uiteindelijk door de procespartij die door de rechter in het ongelijk is gesteld) € 12,71 meer moet worden betaald. Een overzicht van de kosten als gevolg van het onderhavige wetsvoorstel en van de gewijzigde betekeningskosten is in onderstaand schema weergegeven. Bij de invoering van de wijzigingen van het Btag is aangegeven dat er ook maatregelen worden genomen ter bescherming van schuldenaren, zoals de eerdergenoemde beperking van prijsafspraken die gerechtsdeurwaarders en opdrachtgevers mogen maken.

Daarnaast hebben er in het voorjaar brede tafelsessies plaatsgevonden om de beleidsopties voor een maatschappelijk verantwoorde incasso in kaart te brengen. De opbrengsten van de sessies verwacht ik na de zomer aan de Tweede Kamer te doen toekomen. Deze uitkomsten zullen worden betrokken bij het voornemen om nu en in de toekomst de juiste keuzes te kunnen blijven maken die bijdragen aan een maatschappelijk verantwoord (buiten)gerechtelijk incassostelsel.¹⁰

Het is niet mogelijk om nu al de gevolgen van de stelselherziening rechtsbijstand in kaart te brengen. Dit traject is immers nog in volle gang. Er zijn op dit moment bijvoorbeeld nog geen concrete wijzigingen van de hoogte van de eigen bijdragen voor gesubsidieerde rechtsbijstand

¹⁰ Zie de brief van 6 april jl. voor meer informatie over het Besluit herijking schuldenaarstarieven en de verscheidene begeleidende maatregelen, Kamerstukken II 2020/21, 29.279 en 24.515, nr. 645.

beschikbaar. Het effect van het onderhavige wetsvoorstel én het Btag op de kosten in eerste aanleg is in onderstaand schema weergegeven, zowel voor rechtspersonen, natuurlijke personen als voor on- en minvermogens.

financieel belang	huidige griffierechtstarieven (prijspeil 2021) + kosten dagvaarding Btag (= € 85,81)			nieuwe griffierechtstarieven o.b.v. wetsvoorstel (prijspeil 2021) + kosten dagvaarding Btag (= € 98,52)			procentuele mutatie		
	RP	NP	OV	RP	NP	OV	RP	NP	OV
€ 0 - € 500	€ 212	€ 171	€ 171	€ 225	€ 184	€ 184	6%	7%	7%
€ 500 - € 1.500	€ 593	€ 326	€ 171	€ 416	€ 310	€ 184	-30%	-5%	7%
€ 1.500 - € 2.500	€ 593	€ 326	€ 171	€ 459	€ 339	€ 184	-23%	4%	7%
€ 2.500 - € 5.000	€ 593	€ 326	€ 171	€ 579	€ 339	€ 184	-2%	4%	7%
€ 5.000 - € 12.500	€ 593	€ 326	€ 171	€ 782	€ 422	€ 184	32%	29%	7%
€ 12.500 - € 25.000	€ 1.099	€ 593	€ 171	€ 1.463	€ 782	€ 184	33%	32%	7%
€ 25.000 - € 100.000	€ 2.162	€ 1.038	€ 171	€ 2.896	€ 1.382	€ 184	34%	33%	7%
€ 100.000 - € 1.000.000	€ 4.286	€ 1.752	€ 171	€ 5.756	€ 2.344	€ 184	34%	34%	7%
€ 1.000.000 -	€ 4.286	€ 1.752	€ 171	€ 8.499	€ 2.344	€ 184	98%	34%	7%

Natuurlijke personen die als min- en onvermogens worden aange-merkt, zijn aangeduid als «OV», de overige natuurlijke personen (waaronder MKB-ers en ZZP-ers die als zelfstandige werkzaam zijn) als «NP» en rechtspersonen (en daarmee gelijkgestelde samenwerkingsverbanden: de vennootschap onder firma, de commanditaire vennootschap en de maatschap) als «RP». De wijzigingen van het Besluit herijking schuldenaarstarieven treden, zoals hierboven al is opgemerkt, per 1 juli 2021 in werking (Stb 2021, 219).

De Groen Links-fractieleden vragen om een onderzoek naar wat de eerder genoemde drie (stelsel)wijzigingen betekenen voor de toegang tot het recht, ook indachtig de conclusies van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag?

Ik lees de vraag van de aan het woord zijnde leden aldus, dat zij wensen te vernemen wat de gevolgen zijn voor toegang tot het recht van, achtereenvolgens, de stelselherziening rechtsbijstand, de wijzigingen in de griffierechten met het voorliggende wetsvoorstel en, tot slot, de aanpassingen van het Btag. In het navolgende wordt hierop ingegaan. De contouren van de stelselherziening van de gesubsidieerde rechtsbijstand zijn in 2018 geschetst. Deze worden in de komende jaren verder uitgewerkt. Zoals hiervoor gemeld richt de stelselherziening zich onder meer op het traject voorafgaand aan een rechterlijke procedure, en stelt het de vraag centraal welke (juridische en andere) hulp voor de rechtszoekende het meest passend is. Om te beproeven op welke wijze dit het beste vorm kan worden gegeven, zijn inmiddels meer dan twintig pilots en experimenten gestart. Binnenkort wordt een actuele stand van zaken hierover naar uw Kamer gestuurd. Bij de stelselherziening rechtsbijstand zal gekeken worden naar de gevolgen voor de toegang tot het recht. Die gevolgen kunnen nu nog niet worden onderzocht omdat deze stelselvernieuwing zich nog in de uitwerkingsfase bevindt.

Het voorliggende wetsvoorstel stelt wijzigingen voor binnen het huidige griffierechtstelsel die tot doel hebben de toegang tot de rechter te verbeteren. De drempels die de huidige griffierechtstarieven voor lagere geldvorderingen kunnen opleveren voor de toegang tot de rechter worden hiermee immers verlaagd. In het voorgaande is hierop al ingegaan. Btag introduceert een hoger tarief voor het betekenen van de dagvaarding. In het kader van die wijziging is, zoals eveneens hierboven al is aangegeven, tevens aangekondigd dat ter bescherming van schuldenaren grenzen worden gesteld aan tariefafspraken die schuldeisers met gerechtsdeurwaarders mogen maken. Uit het eindrapport van de POK en ook in de discussies daarover blijkt niet dat de hoogte van het griffierecht een rol heeft gespeeld in de kinderopvangtoeslagzaken. Het al dan niet verlagen van de griffierechten zou helaas niet tot een andere uitkomst hebben geleid wat betreft de mogelijkheden voor de betrokkenen in de kinderop-

vangtoeslagzaken. Overigens ging het bij de kinderopvangtoeslagzaken om bestuursrechtelijke procedures en bestuursrechtelijke griffierechten. Het onderhavige wetsvoorstel, de wijziging van het Btag en de stelselherziening zijn in beginsel los van elkaar staande trajecten, waarbij enige wisselwerking op termijn mogelijk is omdat de stelselherziening er mede op gericht is te bevorderen dat geschillen in een vroeg stadium worden opgelost. Op de verwachte gevolgen van het voorliggende wetsvoorstel is in het voorgaande al ingegaan.

De Groen Links-fractieleden vragen of de bijzondere bijstand voor de vergoeding van het griffierecht voor on- en minvermogenden bij alle gemeenten is aan te vragen en, zo nee, bij welke gemeenten niet en waarom niet?

Uit navraag bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid blijkt dat niet bekend is welke gemeenten wel en welke geen bijzondere bijstand verlenen voor het voldoen van het griffierecht in civielrechtelijke procedures. In algemene zin kan worden gemeld dat bijzondere bijstand door de gemeente wordt verleend op grond van artikel 35 van de Participatiewet. Het college van burgemeesters en wethouders kan bijzondere bijstand weigeren, indien de kosten binnen twaalf maanden minder bedragen dan € 138 (artikel 35, tweede lid Participatiewet). Bij een aanvraag voor bijzondere bijstand vanwege griffierechten vormt het college aan de hand van concrete omstandigheden een oordeel over de noodzaak van de procedure. Toekenning van bijzondere bijstand vergt een individuele beoordeling waarbij ook naar draagkracht (inkomen en vermogen) wordt gekeken. Het is aan de gemeente om te bepalen op welke wijze de draagkracht wordt bepaald. Overigens blijft het tarief voor min- en onvermogenden (thans € 85) ongewijzigd.

De ChristenUnie-fractieleden vragen waarom het argument van de toegankelijkheid van de rechtspraak juist bij kleine vorderingen alleen bij kantonzaken tot wijziging leidt. Zij vragen of voor veel particulieren en ondernemers met kleine vorderingen zo de weg tot het recht wordt afgesloten na de eerste aanleg. Zij verzoeken een nadere onderbouwing van de keuzes, en inzicht hoe dit aspect bij een evaluatie aan de orde zal komen.

Dit wetsvoorstel is ter hand genomen naar aanleiding van concrete signalen uit de praktijk dat het huidige griffierechtstarief in eerste aanleg voor lagere geldvorderingen, met name net boven de € 500, als problematisch wordt ervaren voor de gang naar de rechter. Daarom is het tarief voor vorderingen van € 500 – € 12.500 opgesplitst in vier categorieën en zijn de tarieven in de nieuwe categorieën voor vorderingen tot € 5.000 in eerste aanleg verlaagd en zijn, met het oog op de belangen van de schuldenaar, de tarieven voor rechtspersonen en natuurlijke personen dichter bij elkaar gebracht. Gelet op de hoogte van de vorderingen betreft het uitsluitend kantonzaken. Bij kantonzaken is alleen de eiser griffierecht verschuldigd. Een van de uitgangspunten bij het ontwikkelen van de eerdergenoemde scenarios voor verlaging van de griffierechten was het ongemoeid laten van de tarieven voor hoger beroep en cassatie. De concrete signalen zagen immers op de tarieven voor de lagere geldvorderingen in eerste aanleg. Voor het instellen van hoger beroep voor kleine vorderingen geldt een appelpgrens van € 1.750 (artikel 332 Rv). Dat betekent dat voor geldvorderingen tot € 1.750 geen hoger beroep open staat. Ik heb geen signalen dat de hoogte van deze appelpgrens in de praktijk tot problemen leidt. Bij de evaluatie van de Wgbz kan blijken of de griffierechtstarieven in hoger beroep een belemmering vormen voor de toegang tot hoger beroep.

4. Bevindingen Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag in relatie tot onderhavig wetsvoorstel

De Groen Links-fractieleden verzoeken de regering te reflecteren op de vraag hoe de bevindingen van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag zich verhouden tot de inhoud van het onderhavige wetsvoorstel, in het bijzonder ten aanzien van het grondrecht van toegang tot het recht en de vraag of dat met dit wetsvoorstel voldoende wordt geborgd. Zij vragen of de conclusies van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag aanleiding geven tot andere beleidskeuzes ten aanzien van regelgeving die raakt aan schuldenproblematiek van mensen.

Als het gaat om de verhouding van dit wetsvoorstel tot het recht op toegang tot het recht, zij het volgende opgemerkt. Zoals ook al in het voorgaande is aangegeven, zijn vanuit de praktijk signalen dat de huidige hoogte van de griffierechten voor lagere vorderingen, met name net boven de € 500, als problematisch worden ervaren voor de gang naar de rechter. Met dit wetsvoorstel worden griffierechten voor lagere vorderingen tot € 5.000 lager, waardoor drempels voor het voorleggen aan de rechter van deze vorderingen worden verlaagd. Daarmee draagt dit wetsvoorstel bij aan een verbeterde toegang tot het recht in geval van geschillen over zulke vorderingen. Ook draagt dit wetsvoorstel eraan bij dat een schuldenaar na verlies van de procedure over zulke vorderingen een minder hoge proceskostenveroordeling verschuldigd is. Wat met dit wetsvoorstel ongewijzigd blijft, is dat er voor rechtzoekenden met beperkte financiële middelen een vast verlaagd on- en minvermogens tarief geldt, ongeacht de hoogte van de vordering. Ook is er een hardheidsclausule op grond waarvan de rechter in bijzondere gevallen geen consequenties hoeft te verbinden aan het niet voldoen van het griffierecht. Mensen met problematische schulden zijn uiteindelijk het meest gebaat bij een integrale oplossing voor hun problemen, waarbij de focus komt te liggen op hulp in een stadium voorafgaand aan een rechterlijke procedure. Dat kan hulp zijn van een medewerker van het juridisch loket, of de gemeente in het kader van schuldhelpverlening of gerechtsdeurwaarders die behulpzaam zijn bij het treffen van een passende betalingsregeling. De stelselvernieuwing gesubsidieerde rechtsbijstand ziet met name ook op deze voorfase. Voor een reactie op de verhouding van dit wetsvoorstel tot de conclusies van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag zij verwezen naar de antwoorden op eerdere vragen hierover in deze memorie van antwoord.

De PvdA-fractieleden vragen of met de passage in de kabinetsreactie op het rapport Ongekend onrecht over het creëren van veiligheidsventielen in wetgeving (in de vorm van beoordelingsruimte, hardheidsclausules of anderszins) ook de beoordelingsruimte door de rechter wordt bedoeld. De PvdA-fractieleden vragen of voornoemde norm in alle rechtsgebieden waar er een (financiële) relatie met de overheid bestaat, zoals ook in het onderhavige wetsvoorstel, opgeld zou moeten doen.

In de kabinetsreactie op het rapport Ongekend onrecht doelt de passage over het creëren van veiligheidsventielen in wetgeving op het creëren van beoordelingsruimte voor bestuursorganen en in het verlengde daarvan ruimte voor de rechter om de wijze waarop het bestuursorgaan hiervan gebruik heeft te toetsen. Het gaat er om dat bij de vormgeving van de wet en bij de uitvoering van die wetgeving voldoende rekening kan worden gehouden met de individuele situatie van mensen. Daar waar een wet evident onredelijk uitpakt, moet de ruimte bestaan om in het voordeel van de burger te beslissen. Met betrekking tot de griffierechten in civiele zaken bestaat overigens de mogelijkheid voor de rechter om in gevallen waarin

de toegang tot het recht in het geding komt, aan het niet betalen van griffierechten geen gevolgen voor de toegang tot de procedure te verbinden (zie artikel 127a, derde lid, Rv voor de eiser en artikel 128, zevende lid Rv voor de gedaagde).

De PvdA-fractieleden vragen om te onderzoeken of de bevoegdheid van de rechter om de hoogte van het griffierecht te matigen ook kan worden toegepast op grond van de financiële situatie van de verliezende procespartij, waarbij, anders dan het verworpen amendement-Van Nispen/Van den Berge¹¹, niet de wederpartij maar de overheid zelf het financiële nadeel draagt in de vorm van het restitueren van een deel van het griffierecht. De leden van de PvdA-fractie menen dat dit niet alleen bevorderlijk is voor het voorkomen van problematische schulden, maar tevens het financiële risico van procederen enigszins beperkt en daarmee de feitelijke rechtsbescherming voor mensen met minder geld wordt vergroot en vragen om een reactie hierop.

De leden van de PvdA vragen onderzoek te doen naar uitbreiding van de bevoegdheid van de rechter om de hoogte van het griffierecht te matigen waarbij de overheid zelf het financiële nadeel draagt in de vorm van restitueren van een deel van het griffierecht. Een dergelijke uitbreiding van de matigingsbevoegdheid waarbij de overheid het financiële nadeel draagt, betekent én minder inkomsten uit griffierechten én meer administratieve lasten (en dus kosten) voor de rechtbank. Dit heeft grote financiële implicaties.

Bovendien is het vanuit het oogpunt van aanpak van schuldenproblematiek effectiever om in te zetten op het voorkomen van problematische schulden, dan wel ervoor te zorgen dat mensen in een vroeg stadium hulp wordt geboden bij de aanpak van hun schulden. Overigens kent de civiele procedure een hardheidsclausule op grond waarvan de rechter kan besluiten het niet betalen van griffierecht zonder gevolgen te laten voor het verloop van de procedure (zie artikel 127a, derde lid, Rv voor de eiser en artikel 128, zevende lid Rv voor de gedaagde). Bij de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer heb ik toegezegd te onderzoeken hoe de hardheidsclausule in de praktijk wordt toegepast. De uitkomsten van dit onderzoek worden in het najaar verwacht. Ik ben graag bereid de resultaten ook aan uw Kamer te sturen.

5. Hoogte griffierechten

De Groen Links-fractieleden vragen mede naar aanleiding van opmerkingen van de Raad voor de rechtspraak – wat het verschil in griffierechten tussen de Netherlands Commercial Court (NCC) en de bij amendement ingevoerde hoogste categorie griffierechten rechtvaardigt.

De hoogte van het griffierecht voor procedures bij de NCC(A) is berekend op basis van de meerkosten die het voeren van een Engelstalige procedure met zich brengen. Dergelijke meerkosten spelen niet bij de procedures van meer dan 1 miljoen euro waarvoor bij amendement een extra griffierechtcategorie wordt geïntroduceerd in de Wgbz. Bovendien kunnen bij de NCC alleen procedures aanhangig worden gemaakt indien beide partijen daarmee (en dus ook met het hogere griffierechttarief) instemmen. Indien een partij meent dat in de gegeven omstandigheden het griffierecht te hoog is, zal hij niet instemmen met een afspraak om bij de NCC te procederen en zal de procedure bij de reguliere rechter moeten worden gevoerd. Een dergelijke keuzemogelijkheid bestaat niet bij reguliere procedures.

¹¹ Kamerstukken II 2020/21, 35 439, nr. 7.

De PvdA-fractieleden vragen of de regering de hoogte van de griffierechten zal betrekken bij haar voornemens om alternatieven voor de rechtspraak, zoals mediation, te stimuleren.

Er zijn op dit moment geen plannen om via de hoogte van het griffierecht vormen van alternatieve geschilbeslechting en -oplossing, zoals mediation, te stimuleren. Het kabinetsbeleid is er wel op gericht te bevorderen dat geschillen waar mogelijk in een zo vroeg mogelijk stadium worden opgelost door middel van het bereiken van onderlinge overeenstemming. Uit onderzoek blijkt immers dat de kans op een duurzame oplossing het grootst is als partijen hun geschillen zoveel mogelijk in onderling overleg oplossen. Dit krijgt onder meer vorm via de stelselherziening rechtsbijstand. De Tweede Kamer wordt voor het zomerreces geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot het stimuleren van alternatieve geschilbeslechting en – oplossing, waaronder mediation. Als het desondanks nodig is dat een geschil aan de rechter wordt voorgelegd, draagt dit wetsvoorstel eraan bij dat de hoogte van het griffierecht bij lagere vorderingen een verlaging van de drempel vormt om de rechter te betrekken.

De ChristenUnie-fractieleden vragen om een nadere onderbouwing van de gekozen bedragen voor verschuldigde griffierechten in relatie tot de vordering. Voorts vragen zij of is overwogen om een bepaald percentage van de hoofdsom als redelijk te verklaren, en wat zou dan een redelijke limitering kunnen zijn.

Om scenario's te kunnen maken, zijn uitgangspunten geformuleerd, zoals budgetneutraliteit, het alleen betrekken van de civiele tarieven in eerste aanleg waarbij de tarieven voor on- en minvermogenden ongemoeid blijven en het uitgangspunt dat verlagingen leiden tot toename en verhogingen tot afname van het aantal zaken (prijselasticiteit). Aan de hand van die uitgangspunten zijn berekeningen gemaakt van de effecten van verhogingen en verlagingen van verschillende tarieven. De bedragen vloeien voort uit de toepassing van de uitgangspunten in combinatie met het volume aan zaken in de verschillende categorieën. Bij de scenario's is niet overwogen om een bepaald percentage van de hoofdsom als «redelijk» te verklaren. Nederland kende tot 1 november 2010 een percentagestelsel voor de griffierechten. Dit percentagestelsel is verlaten omdat, kort gezegd, een dergelijk stelsel arbeidsintensief is voor de griffie en lastig te doorgronden is voor rechtzoekenden. Bovendien bemoeilijkt een percentagestelsel de inning van het griffierecht voorafgaand aan de procedure («inning aan de poort»).

6. Evaluatie

De ChristenUnie-fractieleden vragen of alle uitkomsten van deze evaluatie inmiddels betrokken zijn in de nieuwe regelgeving. Voorts vragen zij hoe de evaluatie van dit wetsvoorstel in 2026 zich verhoudt tot het evaluatietraject van de gehele Wet griffierechten burgerlijke zaken. Zij vragen indien zich daarbij eerder een wetsevaluatie voor zal doen, om deze wijzigingswet daarbij te betrekken.

Uw Kamer is over de uitkomsten van het evaluatieonderzoek en de kabinetsreactie geïnformeerd bij brief van 30 juni 2017.¹² Bij de evaluatie is onderzocht in hoeverre met de wetwijziging de doelen zijn bereikt. De onderzoekers concluderen onder andere dat de stelselwijziging en de daarmee beoogde vereenvoudiging van het griffierechtenstelsel volgens

¹² Zie de brief van 30 juni 2017 aan de TK (Kamerstukken II 2016/17, 29 279, nr. 391) welke in afschrift aan de EK is gezonden.

de ondervraagde professionele partijen slechts ten dele is gelukt. Het tariefstelsel dat met de Wgbz is geïntroduceerd, is in bepaalde opzichten simpeler: ingedikte klassen van financieel belang; geen procentuele tarieven meer bij zaken met een groter financieel belang; geen uitzonderingen voor kortgedingen en geen indebetstellingen meer. In andere opzichten is de conclusie van onderzoekers dat de nieuwe regeling ingewikkelder is geworden. Het griffierecht wordt sinds 1 januari 2011 geïnd aan het begin van de procedure en het niet (tijdig) betalen van het griffierecht heeft processuele consequenties gekregen. De invoering van het betalen aan de poort bleek technisch een ingewikkelde operatie die in het begin tot de nodige overgangsproblemen leidde. In de evaluatie is gewezen op de gevolgen van de hoogte van de tarieven voor lagere geldvorderingen op het beroep op de rechter. Het onderhavige wetsvoorstel zal in overeenstemming met de Aanwijzingen voor de regelgeving vijf jaar na inwerkingtreding worden geëvalueerd. Enige tijdsverloop is noodzakelijk om zinvolle conclusies te kunnen verbinden aan een evaluatie. Dit betekent bij een inwerkingtreding in 2021 dat het evaluatieonderzoek plaatsvindt in 2026. Mocht voordien besloten worden tot een algehele evaluatie van de Wgbz dan ligt het voor de hand om, tevens te bezien of een onderzoek naar de gevolgen van onderhavige wetswijzigingen mogelijk is.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker