

Vergaderjaar 2009–2010

31 758

Invoering van een nieuw griffierechtenstelsel in burgerlijke zaken (Wet griffierechten burgerlijke zaken)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 11 juni 2010

1. Inleiding

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van de opmerkingen en vragen van de leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de VVD en de SP. Het stemt tot tevredenheid dat een aantal van hen de met dit wetsvoorstel beoogde vereenvoudiging van het griffierechtenstelsel onderschrijft. De vragen die zij stelden, beantwoord ik gaarne.

2. Algemene opmerkingen over het voorstel

Probleemanalyse inning vorderingen

De leden van de PvdA-fractie vragen of ik het verbinden van processuele consequenties aan het niet of niet op tijd betalen van het griffierecht logischer vind dan een systeem waarin het incassorisico van het griffierecht is gelegen bij de overheid die dit recht heeft. De leden van deze fractie informeren ook wat de relatie is tussen het al dan niet betalen van griffierecht en de vraag of de rechter acht mag slaan op iemands verweer tegen een vordering die tegen hem wordt ingesteld. In het voorgestelde artikel 3, eerste lid, Wet griffierechten burgerlijke zaken (Wgbz) is bepaald dat in zaken die bij dagvaarding worden ingeleid, na de eerste uitroeping van de zaak van de eiser en de verschenen gedaagde voor iedere instantie – eerste aanleg, hoger beroep en cassatie – griffierecht wordt geheven. In het tweede lid is bepaald dat voor de indiening van een verzoekschrift en een verweerschrift eveneens griffierecht wordt geheven. Dit is alleen anders indien in de Wgbz, een andere formele wet of in de daarop gebaseerde lagere regelgeving anders is bepaald. Deze voorschriften gelden nu reeds op basis van de eerste twee zinnen van artikel 2 lid 1 van de Wet tarieven in burgerlijke zaken (Wtbz). Wat op dit moment nog niet is geregeld, is binnen welke termijn partijen het griffierecht uiterlijk moeten voldoen en wat de consequenties zijn als zij het griffierecht niet tijdig betalen. Dit verklaart waarom bij de gerechten reeds verschuldigde griffierechten open blijven staan. De griffier kan deze bedragen weliswaar op basis van artikel 22 Wtbz door

middel van een dwangbevel invorderen, maar – naast dat er dan incassokosten zullen moeten worden gemaakt – vergt dit de nodige inspanningen. Vooral gelet hierop heb ik besloten in het nieuwe griffierechtenstelsel het uitgangspunt van inning van het griffierecht aan het begin van de procedure te introduceren. Het is derhalve niet zozeer mijn bedoeling het incassorisico weg te nemen bij de overheid, maar veeleer om de griffie te ontlasten zodat de capaciteit die nu opgaat aan de incasso van de griffierechten gebruikt kan worden voor andere aspecten van de rechtspleging.

Ik acht de introductie van dit uitgangspunt om meerdere redenen een logische keuze. In de eerste plaats wordt dit uitgangspunt al lange tijd gehanteerd bij de griffierechtenheffing in het bestuursprocesrecht. In artikel 8:41, eerste en tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is bepaald dat van de indiener van een beroepschrift griffierecht wordt geheven en dat hij dit binnen vier weken na de kennisgeving dient te voldoen. Indien de indiener deze termijn laat verstrijken, wordt het beroep niet-ontvankelijk verklaard. Daarnaast gelden voor de verplichting tot betaling van het griffierecht mijns inziens dezelfde uitgangspunten als voor elke andere verbintenis tot betaling van een geldsom; de schuldenaar dient zijn betalingsverplichting binnen een bepaalde termijn na te komen en indien hij dit niet doet, heeft dit in beginsel als consequentie dat niet van de schuldeiser verwacht mag worden dat hij zijn prestatieverplichting desondanks nakomt. Tot slot wijs ik erop dat – gelet op het recht op toegang tot de rechter dat ook in het nieuwe griffierechtenstelsel verzekerd moet blijven – voorzien is in enkele maatregelen om onbillijke situaties te voorkomen. Zo geldt een betalingstermijn van vier weken die mijns inziens ruim genoeg is om tijdig aan de betalingsverplichting te voldoen. Ook is een hardheidsclausule in het wetsvoorstel opgenomen op basis waarvan de rechter de processuele consequenties van niet-tijdige betaling van het griffierecht buiten toepassing kan laten indien hij van oordeel is dat toepassing daarvan zou leiden tot een onbillijke situatie.

De leden van de PvdA-fractie vragen of in het nieuwe griffierechtenstelsel het incassorisico niet feitelijk wordt verplaatst naar de raadsman tot wie de rechtzoekende zich heeft gewend, omdat hij voor de keuze gesteld zou kunnen worden zijn cliënt – die nog geen voorschot heeft betaald en die slecht bereikbaar is – op te zadelen met een niet-ontvankelijk verklaarde vordering, of het griffierecht voor te schieten met het risico dat dit bij hem onbetaald blijft.

Zoals in de memorie van toelichting is opgemerkt, blijkt uit rapportages over de uitgaven en ontvangsten van de rechtelijke macht in de afgelopen jaren dat het merendeel van de zaken waarin de griffies veel moeite moesten doen om het griffierecht en de proceskostenveroordelingen te kunnen innen, zaken betrof waarin procespartijen in persoon konden procederen.¹ Een belangrijke verklaring voor het feit dat de inning van de griffierechten minder problemen gaf in zaken waarin de procespartijen niet in persoon procedeerden maar werden vertegenwoordigd door een advocaat, was dat tot 1 september 2008 in die zaken procureurstelling verplicht was. De meeste procureurs hadden bij de gerechtelijke instantie waar zij als procureur konden optreden, een rekening-courant regeling. Indien een procureur zich in een nieuwe zaak stelde, werd het griffierecht voldaan door middel van deze rekening-courant verhouding. Het verschuldigde griffierecht werd ofwel voorgesloten of voldaan uit een vooraf door de cliënt betaald voorschot. Sinds de afschaffing van de verplichte procureurstelling is deze werkwijze enigszins gewijzigd. Advocaten kunnen nu in elk arrondissement cliënten bijstaan, zonder dat zij een procureur hoeven in te schakelen. Toch geldt voor veel advocaten dat zij vooral met de gerechtelijke instantie in het eigen arrondissement nog steeds een rekening-courant verhouding hebben. Advocaten zijn het derhalve gewend om griffierechten voor hun cliënten voor te schieten,

¹ Kamerstukken II 2008–09, 31 758, nr. 3, pag. 4–5.

dan wel om de cliënt – indien mogelijk – eerst een voorschot te vragen ten behoeve van onder meer de betaling van het griffierecht, alvorens zij een procedure aanvangen. Met de introductie van het uitgangspunt van inning van het griffierecht aan het begin van de procedure beoog ik de werklust van de griffie te verminderen door procespartijen te stimuleren het griffierecht tijdig te betalen. Het maakt daarbij geen verschil of zij in de procedure worden vertegenwoordigd door een advocaat of niet. Aangezien de moeilijkheden bij de inning van de griffierechten vooral spelen bij zaken waarin procespartijen in persoon procederen, zal de introductie van het uitgangspunt van inning van het griffierecht aan het begin van de procedure vooral effect hebben bij deze categorie zaken. Voor de overige zaken geldt dat het uitgangspunt aansluit bij een reeds bestaande praktijk waarin de advocaat namens zijn cliënt zorgdraagt voor de betaling van het griffierecht. Gelet op deze omstandigheden vind ik niet dat met het wetsvoorstel het incassorisico wordt verplaatst naar de raadsman.

De leden van de PvdA-fractie informeren of een deel van de problematiek te herleiden valt tot het feit dat de rechtbanken die verantwoordelijk zijn voor de incasso hierbij niets te winnen hebben, aangezien de vruchten van een geslaagde incasso niet bij hen terecht komen, maar bij het Ministerie van Justitie. Indien dit het geval is, vragen de leden van deze fractie waarom het dan geen optie is de problematiek langs een andere weg aan te pakken, namelijk door een positieve prikkel voor de rechtbanken in het systeem in te bouwen.

De griffier heeft op basis van het huidige griffierechtenstelsel reeds de taak griffierechten te heffen en te innen. Deze taak behoudt hij in het nieuwe griffierechtenstelsel. Jaarlijks vindt een accountantscontrole bij de gerechten plaats waarbij onder meer wordt gekeken naar de wijze waarop de griffie uitvoering heeft gegeven aan deze taak. De gedachte van de leden van de PvdA-fractie dat een deel van de problematiek rondom de openstaande griffierechten te herleiden valt uit het feit dat de opbrengsten die worden gegenereerd met de griffierechtenheffing niet rechtstreeks vloeien naar de gerechten, maar ten goede komen aan de algemene middelen waaruit onder meer de rechtspraak wordt betaald, vindt geen weerklank in de dagelijkse praktijk. De introductie in het griffierechtenstelsel van een mechanisme op basis waarvan (een deel van) de griffierechtenopbrengsten wel rechtstreeks ten gunste zouden komen aan de gerechten, zie ik dan ook niet als een oplossing voor het probleem van openstaande griffierechten. Een dergelijk mechanisme zou ook niet passen in de begrotingssystematiek waarop ik later inga in reactie op een vraag van de VVD-fractie (zie paragraaf 6).

WODC-Onderzoek

De leden van de VVD-fractie vragen in welk opzicht het onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) uiteindelijk heeft bijgedragen aan de inhoud en strekking van het voorliggende wetsvoorstel.

In 2006 is in opdracht van mijn voorganger door het WODC een vergelijkend onderzoek naar griffierechtenstelsels in een aantal landen van de Europese Unie verricht. Met het onderzoek werd beoogd een antwoord te geven op de vraag op welke wijze de wetgeving in die landen voorziet in een bijdrage van procederende partijen aan de kosten van de rechtspraak in zaken van niet-strafrechtelijke aard. Ter beantwoording van deze vraag hebben de onderzoekers aandacht besteed aan verschillende aspecten van de griffierechtenstelsels van de bij het onderzoek betrokken landen, waaronder:

- de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan het griffierechtenstelsel;

- de inrichting van het griffierechtenstelsel en de wijze waarop daarin de hoogte van het verschuldigde griffierecht wordt bepaald;
- de wijze waarop het griffierecht door de gerechtelijke instanties worden geïnd en door partijen wordt voldaan, en
- hoe het griffierechtenstelsel in het betrokken land door de wetenschap en de belanghebbenden wordt beoordeeld in het licht van het recht op toegang tot de rechter als gegarandeerd door artikel 6 van het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM).

Het onderzoeksrapport leverde informatie op over de overeenkomsten en verschillen tussen de griffierechtenstelsels van enkele ons omringende landen en het huidige Nederlandse griffierechtenstelsel. Deze informatie is vervolgens gebruikt om de uitgangspunten van het nieuwe griffierechtenstelsel te toetsen. Zo is gekeken naar de hoogte van de griffierechten ten opzichte van de griffierechten die worden geheven in de bij het onderzoek betrokken landen. Uit een in het kader van het onderzoek verrichte quickscan kwam naar voren dat Nederland behoort tot de landen met de hoogste griffierechten. Deze constatering gaf aanleiding om de hoogte van de griffierechten nogmaals te bezien in het licht van het recht op toegang tot de rechter als gegarandeerd door artikel 6 EVRM en in het bijzonder de uitleg die het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) hieraan heeft gegeven. Het onderzoeksrapport bevatte hiervoor de aanknopingspunten. Zoals ik in de nota naar aanleiding van het verslag ook uiteenzette, leidde deze exercitie tot de conclusie dat het voorgestelde griffierechtenstelsel hiermee niet in strijd is. Ook is stilgestaan bij de vraag of het naar voorbeeld van onder andere het Deense griffierechtenstelsel wenselijk zou zijn in het nieuwe griffierechtenstelsel meer prikkels in te bouwen om bepaald procedeergedrag te bevorderen.¹ Daar heb ik uiteindelijk niet voor gekozen, omdat dit het griffierechtenstelsel complex zou maken en daarmee afbreuk zou doen aan één van de belangrijkste doelstellingen van dit wetsvoorstel; een vereenvoudigd griffierechtenstelsel dat leidt tot een lastenverlichting bij de griffies en tot meer transparantie ten aanzien van het verschuldigde griffierecht voor de rechtszoekende en zijn rechtsbijstandverlener.

3. Wetssystematiek

Delegatie

De leden van de CDA-fractie willen graag vernemen wat de hoofdlijnen zullen zijn van de algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 26 van het wetsvoorstel.

Artikel 26 van het wetsvoorstel heeft betrekking op de overige kosten (verschotten) – zoals reis- en verblijfskosten van ingeschakelde deskundigen of getuigen – die in rekening worden gebracht bij de partijen. Het artikel komt inhoudelijk overeen met artikel 57 Wtbz. Het thans geldende Besluit tarieven in burgerlijke zaken dat uitvoering geeft aan de artikelen 13, derde lid, en 57 van de Wtbz, zal worden vervangen door een nieuw besluit dat uitvoering zal geven aan de artikelen 21 – dat inhoudelijk overeenkomt met artikel 13 Wtbz – en 26 van de het wetsvoorstel. Het besluit zal eenzelfde inhoud hebben als het huidige Besluit tarieven in burgerlijke zaken en derhalve regels bevatten betreffende de griffierechten die verschuldigd zijn voor de verstrekking van afschriften van en uittreksels uit vonnissen, arresten, beschikkingen, registers of andere stukken en de wijze waarop de verschotten worden berekend.

¹ *Kamerstukken II 2008–09, 31 758, nr. 6, pag. 2–3.*

Verhouding met griffierecht in bestuurszaken

De leden van de CDA-fractie merken op dat bij een tussentijdse herziening van het oude griffierechtstelsel al is gesproken over het systeem van het griffierecht, ook in verhouding tot het vastrecht in bestuurszaken. Gelet hierop vragen deze leden om een nadere uiteenzetting hoe het stelsel van dit wetsvoorstel zich thans én na herziening van de competentiegrens verhoudt tot het stelsel van vastrecht in bestuurszaken.

Bij de inrichting van het nieuwe griffierechtenstelsel in burgerlijke zaken is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij het griffierechtenstelsel in bestuursrechtelijke zaken, dat een relatief eenvoudige en voor rechtzoekenden transparante regeling voor de heffing van griffierechten kent (artikel 8:41 Awb). Zo zijn de in het huidige griffierechtenstelsel in burgerlijke zaken gehanteerde berekening van het griffierecht als percentage van de geldvordering, de verschillende bijzondere tarieven voor bepaalde soorten zaken en het eigen tarief voor het kort geding afgeschaft. In plaats daarvan is ervoor gekozen in het nieuwe griffierechtenstelsel – net als op basis van artikel 8:41, derde lid, Awb het geval is in het griffierechtenstelsel in bestuursrechtelijke zaken – zaakscategorieën vast te stellen met een daarmee corresponderend vast tarief voor natuurlijke personen en een vast tarief voor rechtspersonen. Het tarief voor rechtspersonen ligt – net als in het griffierechtenstelsel in bestuursrechtelijke zaken – hoger dan het tarief voor natuurlijke personen. Voorts wordt in het griffierechtenstelsel voor burgerlijke zaken het uitgangspunt van inning van het griffierecht aan het begin van de procedure geïntroduceerd. Ook daarbij is aansluiting gezocht bij het griffierechtenstelsel in bestuursrechtelijke zaken waarin dit uitgangspunt reeds op basis van artikel 8:41, tweede lid, Awb geldt. Net als in het bestuursrecht wordt aan partijen een termijn van vier weken gegeven om het verschuldigde griffierecht te voldoen. Indien het griffierecht niet binnen die termijn is voldaan, volgen processuele consequenties. In het bestuursrecht leidt dit ertoe dat het beroep niet-ontvankelijk wordt verklaard. In het burgerlijk procesrecht geldt voor de eiser of de verzoeker – kort gezegd – dat de zaak geen doorgang vindt, voor de gedaagde dat hij niet van antwoord zal kunnen dienen en voor de opgeroepen belanghebbende of de verweerder dat de rechter geen acht zal slaan op het door hem ingediende verweerschrift.

Voor wat betreft de hoogte van de griffierechten in burgerlijke en bestuursrechtelijke zaken is het nu zo dat de griffierechten in bestuursrechtelijke zaken in het algemeen lager zijn dan de griffierechten in burgerlijke zaken. Dit blijft ook na de invoering van het nieuwe griffierechtenstelsel in burgerlijke zaken het geval. Zoals ik hierna in reactie op een vraag van de VVD-fractie nader uiteen zal zetten, zijn de tarieven niet van dien aard dat de in artikel 6 EVRM gegarandeerde toegang tot de rechter in het gedrang komt (zie paragraaf 6).

De leden van de PvdA-fractie vragen wat de ervaringen zijn de soortgelijke regeling in het bestuursrecht. De leden van deze fractie vragen zich in het bijzonder af of door de rechtbanken wordt bijgehouden hoeveel zaken jaarlijks niet-ontvankelijk verklaard worden als gevolg van het niet of niet op tijd betaald hebben van het verschuldigde griffierecht, en om welke processuele belangen het daarbij is gegaan. Indien dit niet het geval is, vragen deze leden of ik bereid ben om hierop een registratie te laten uitzetten.

De vragen van de leden van de PvdA-fractie heb ik voorgelegd aan de Raad voor de rechtspraak. Er bestaat bij de sectoren bestuursrecht van de rechtbanken geen registratie van het aantal zaken dat niet in behandeling wordt genomen omdat het griffierecht niet tijdig is betaald. Er zijn dientengevolge ook geen concrete cijfers betreffende het aantal gevallen

waarin een beroepschrift op basis van artikel 8:41, tweede lid, Awb niet-ontvankelijk is verklaard wegens niet-tijdige betaling van het griffierecht, dan wel over de processuele belangen die daarbij betrokken waren. Toch heb ik op basis van de informatie van de Raad voor de rechtspraak over de ervaringen van de rechterlijke macht met de regeling, niet de indruk dat de betalingstermijn van vier weken als zodanig tot veel problemen leidt. Voorts merk ik op dat noch van de Raad voor de rechtspraak of van andere ketenpartners, noch uit de literatuur geluiden zijn gekomen over problemen met de toepassing van het uitgangspunt van inning van het griffierecht aan het begin van de procedure in het bestuursrecht.

Het introduceren van een registratieverplichting lijkt mij gelet op het voorgaande niet nodig. Een dergelijke verplichting zou ook weer een lastenverzwaring voor de rechterlijke macht betekenen, terwijl het nu juist mijn bedoeling is de administratieve lasten van de rechterlijke macht zo beperkt mogelijk te houden, zodat de capaciteit benut kan worden voor de daadwerkelijke rechtspleging.

Competentiegrens sector kanton en sector civiel

De leden van de CDA-fractie merken op dat het hun is opgevallen, dat de als eerste aangewezen grens voor de waarde van een vordering van € 12.500 niet in overeenstemming is met de beoogde grens voor de competentie van de kantonrechter van € 25.000.

Ik neem aan dat de leden van de CDA-fractie bedoelen dat bij de staffelindeling in de tabel bij het wetsvoorstel nog geen rekening is gehouden met de beoogde verhoging van de competentiegrens van de kantonrechter van € 5.000 naar € 25.000, zoals wordt voorgesteld in het inmiddels door de Tweede Kamer aanvaarde wetsvoorstel houdende de wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, de Wet op de rechterlijke indeling, het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en enkele andere wetten naar aanleiding van de evaluatie van de modernisering van de rechterlijke organisatie en in verband met de regeling van het klachtrecht inzake gedragingen van rechterlijke ambtenaren (hierna: Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie).¹ Deze wijziging in de competentiegrens heeft tot gevolg dat vorderingen met een financieel belang tussen € 5.000 en € 25.000 die nu nog worden behandeld door de sector civiel van de rechtbank, in het vervolg zullen worden behandeld door de kantonrechter. Op het moment dat dit wetsvoorstel werd ingediend bij de Tweede Kamer, was het wetsvoorstel Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie nog in voorbereiding. In dit wetsvoorstel is daarom nog uitgegaan van de thans bestaande competentiegrens bij de kantonrechter. Zoals de leden van de CDA-fractie terecht constateren, noopt de verhoging van de competentiegrens bij de kantonrechter tot aanpassing van de tabel bij dit wetsvoorstel. Daarin wordt dan ook voorzien in artikel V van het wetsvoorstel Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie. De aanpassing komt erop neer dat de categorie-indeling en de tariefstelling bij zowel de sector kanton als de sector civiel van de rechtbank zullen worden aangepast. In het wetsvoorstel Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie wordt voorgesteld om na de verhoging van de competentiegrens van de kantonrechter bij de sector kanton in plaats van de in dit wetsvoorstel voorziene twee categorieën, drie categorieën te hanteren voor:

- zaken met betrekking tot een vordering, dan wel een verzoek met een beloop van onbepaalde waarde of met een beloop van niet meer dan € 500 in hoofdsom;
- zaken met betrekking tot een vordering, dan wel een verzoek met een beloop van meer dan € 500 en niet meer dan € 12.500 in hoofdsom, en

¹ Kamerstukken II 2009–10, 32 021.

- zaken met betrekking tot een vordering, dan wel een verzoek met een beloop van meer dan € 12.500 in hoofdsom.

Zaken die betrekking hebben op een vordering of een verzoek met een beloop van meer dan € 25.000, maar die vanwege hun aard toch tot de competentie van de kantonrechter behoren (bijvoorbeeld een ontslagzaak), vallen in de laatste categorie. In verband hiermee geldt voor deze categorie geen bovengrens.

Bij de sector civiel zullen de in de tabel bij dit wetsvoorstel opgenomen drie categorieën worden vervangen door drie nieuwe categorieën voor:

- zaken met betrekking tot een vordering, dan wel een verzoek met een beloop van onbepaalde waarde;
- zaken met betrekking tot een vordering, dan wel een verzoek met een beloop van meer dan € 25.000 en niet meer dan € 100.000 in hoofdsom, en
- zaken met betrekking tot een vordering, dan wel een verzoek met een beloop van meer dan € 100.000 in hoofdsom.

Voor elk van deze drie categorieën wordt in het wetsvoorstel Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie een nieuw vast tarief voor rechtspersonen en een nieuw vast tarief voor natuurlijke personen voorgesteld. Voor kantonzaken zijn de tarieven die worden geheven van rechtspersonen in het wetsvoorstel Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie bepaald op respectievelijk € 106, € 426 en € 851 en van natuurlijke personen op respectievelijk € 71, € 202 en € 426. Voor niet-kantonzaken zijn de tarieven die worden geheven van rechtspersonen bepaald op respectievelijk € 560, € 1744 en € 3529 en van natuurlijke personen op € 260, € 800 en € 1400. Daarnaast is zowel voor kantonzaken als bij de sector civiel voorzien in een vast laag tarief voor onvermogens van € 71. Dit vaste lage tarief geldt in elke categorie.

4. Artikel 6 EVRM

De leden van de SP-fractie vragen of een verlofstelsel, zoals dat reeds bestaat voor hoger beroep in het strafrecht, of zoals dat in voorbereiding is bij de Hoge Raad, niet een juister middel is om nodeloos procederen te ontmoedigen. Naar het oordeel van de leden van deze fractie zou een dergelijk systeem arm en rijk gelijkelijk treffen, terwijl verhoging van het griffierecht voor on- of minvermogens uitsluitend de minst bedeedden in de samenleving treft. Deze leden vragen een reactie hierop. De leden van de SP-fractie vragen voorts waarom de stijgende kosten van de rechtspraak worden afgewenteld op degenen die deze het minst kunnen dragen en of ook overwogen is om de griffierechten progressiever te maken. Tenslotte vragen de leden van deze fractie hoe ik denk over de invoering van de administratieve scheiding, om te beginnen voor mensen zonder kinderen en zonder financiële of andere problemen, waarmee ook op de kosten van de rechtspraak bezuinigd zou kunnen worden.

Een van de belangrijkste doelstellingen voor de herziening van het griffierechtenstelsel is te komen tot een vereenvoudigde regeling die leidt tot een lastenverlichting bij de griffies en tot meer transparantie ten aanzien van het verschuldigde griffierecht voor de rechtszoekende en zijn rechtsbijstandverlener. Dit was aanleiding om de huidige methodiek van berekening van de hoogte van het griffierecht, die complex is en leidt tot een grote diversiteit aan tarieven, te vervangen door een systeem waarbinnen bij elke gerechtelijke instantie sprake is van twee of drie zaakscategorieën met daarmee corresponderende vaste tarieven. Ik heb er niet voor gekozen om het griffierechtenstelsel progressiever te maken, omdat dit juist weer zou leiden tot meer verschillende tarieven en daarmee afbreuk zou doen aan de beoogde eenvoud van de regeling. Bij

de vereenvoudiging van het griffierechtenstelsel golden twee randvoorwaarden. De overheidsinkomsten uit de heffing van griffierechten dienden op peil te blijven, terwijl tegelijkertijd de toegang tot de rechter ook in het nieuwe griffierechtenstelsel verzekerd zou zijn. Om dit laatste te kunnen waarborgen zijn de tarieven vooral in eerste aanleg en met name voor natuurlijke personen zo laag mogelijk gehouden en is in iedere instantie voorzien in een vast laag tarief voor natuurlijke personen met weinig financiële middelen. Dit heeft er – in verband met de budgettaire voorwaarde – wel toe geleid dat vooral de tarieven die worden geheven bij de gerechtshoven en de Hoge Raad (substantieel) hoger zijn dan de tarieven die worden geheven bij de rechtbank. Een bijkomend effect van de hogere tarieven bij het gerechtshof en de Hoge Raad is dat dit partijen stimuleert goed na te denken over deze procedurekeuze en met name of deze zinvol is. Deze financiële prikkel is mijns inziens gerechtvaardigd, omdat hiermee wordt voorkomen dat onnodig gebruik wordt gemaakt van de rechtspraak. Daarnaast vind ik de financiële prikkel ook verantwoord, omdat ook in hoger beroep en cassatie is voorzien in vaste lage tarieven voor natuurlijke personen met weinig financiële middelen. Dit tarief ligt hoger dan het tarief in eerste aanleg, maar de verhoging is in alle categorieën beperkt tot € 210 in hoger beroep en € 220 in cassatie. Op deze wijze wordt de financiële prikkel voor alle categorieën rechtzoekenden in enigszins gelijke mate gevoeld en wordt voorkomen dat natuurlijke personen met weinig financiële middelen louter vanwege het kostenaspect afzien van hoger beroep of cassatie. Bij de inrichting van het nieuwe griffierechtenstelsel en de vaststelling van de tarieven is dus juist rekening gehouden met min- en onvermogene rechtzoekenden. Ik ben het dan ook niet eens met de opmerking van de SP-fractie dat het nieuwe griffierechtenstelsel uitsluitend de minst bedeelden in de samenleving treft of dat de stijgende kosten van de rechtspraak op deze categorie wordt afgewenteld.

Hoewel van de hogere tarieven in hoger beroep en cassatie dus wel een financiële prikkel uitgaat, was bij de inrichting van het nieuwe griffierechtenstelsel beïnvloeding van procedeedrag geen hoofddoel. Daarbij speelde een rol dat het inbouwen in het griffierechtenstelsel van instrumenten die bepaald procedeedrag bevorderen, de regeling juist weer complexer zou maken en daarmee zou ingaan tegen het met de herziening van het griffierechtenstelsel beoogde doel; een vereenvoudigd griffierechtenstelsel dat leidt tot een lastenverlichting bij de griffies en tot meer transparantie ten aanzien van het verschuldigde griffierecht voor de rechtzoekende en zijn rechtsbijstandverlener. Dit neemt niet weg dat ik wel in ander verband probeer om een beter evenwicht te verkrijgen tussen de beschikbare capaciteit bij de rechtelijke macht en de instroom van zaken. Zo werk ik onder meer aan wettelijke instrumenten om de capaciteit van de rechtelijke macht gericht in te kunnen zetten en om partijen in staat te stellen met minder of gerichtere rechterlijke interventie hun geschillen op te lossen. Ik noem de Wet deelgeschilprocedure voor letsel- en overlijdensschade die op 1 juli 2010 in werking treedt.¹ Deze wet voorziet in een nieuwe procesvorm waarbij sprake is van een eenvoudige en snelle toegang tot de rechter ter oplossing van verschillen van mening over vragen die beantwoord moeten worden in de buitengerechtelijke onderhandelingsfase over de afwikkeling van letsel- of overlijdensschade. Daarmee beoogt de wet de totstandkoming van een minnelijke regeling ter afwikkeling van die schade te bevorderen. Daarnaast heb ik onlangs een wetsvoorstel toegezonden aan de Raad van State waarin is voorzien in de introductie van een prejudiciële procedure bij de civiele kamer van de Hoge Raad. Dit wetsvoorstel biedt de mogelijkheid voor de lagere rechter om in zaken van massavorderingen en andere zaken waarin sprake is van een veelheid van feitelijk vergelijkbare vorderingen, prejudiciële vragen te stellen aan de Hoge Raad.² De lagere rechter beslist vervolgens met inachtneming van dit antwoord. Aan een spoedig

¹ Kamerstukken I 2008–2009, 31 518, A.

² Kamerstukken II 2008–09, 31 762, nr. 1, pag. 6.

antwoord op een belangrijke rechtsvraag lijkt juist bij dit soort zaken nadrukkelijk behoefte te bestaan. Het antwoord kan ertoe leiden dat een groot aantal procedures kan worden voorkomen. Ook wijs ik u nog op mijn voornemen om de cassatierechtspraak te versterken door invoering van een mogelijkheid tot niet-ontvankelijkverklaring van een cassatieberoep door de Hoge Raad («selectie aan de poort»). Ik heb uw kamer onlangs geïnformeerd dat de ambtelijke voorbereiding van het wetsvoorstel dat hierin voorziet in een vergevorderd stadium is.¹ Verder heb ik ook een beleidstraject in gang gezet om de alternatieven voor geschilbeslechting door de rechter te versterken. In het kader van het programma Rechtsbijstand en Geschiloplossing van mijn ministerie worden nu verschillende projecten vormgegeven. Ik noem u het project Diagnose en Triage, waarin een sterkere rol voor het Juridisch Loket in de geschilbeslechtingsdelta is weggelegd, en het project Andere route consumentenzaken (ARCOZA) dat beoogt de weg naar alternatieven voor rechtspraak, zoals geschilbeslechting door bij de Stichting Geschillencommissie Consumentenzaken aangesloten geschillencommissies, nog aantrekkelijker te maken voor zowel de consument als het bedrijfsleven. Tot slot wijs ik u nog op de structurele implementatie bij zowel het Juridisch Loket als de rechtspraak van de verwijzingsvoorziening naar mediation.

In reactie op de vraag van de leden van de SP-fractie hoe ik denk over de invoering van de administratieve scheiding, merk ik op dat over de vraag of een dergelijke voorziening wenselijk is, uitgebreid is gediscussieerd in het kader van de totstandkoming van de Wet bevordering voortgezet ouderschap en zorgvuldige scheiding.² Slotsom van de discussie was toen dat een administratieve scheiding alleen mogelijk is wanneer er geen kinderen in het spel zijn en de echtgenoten in onderling overleg overeenstemming hebben bereikt over de beëindiging van het huwelijk en er geen geschillen zijn over de afwikkeling. Voor deze categorie echtscheidingen geldt dat de beëindiging van het huwelijk via de rechter verloopt in een relatief eenvoudige en spoedige procedure. Dit maakt dat de toegevoegde waarde van een administratieve scheiding als methode om de lasten van de rechtelijke macht te verlichten, gering is. Gelet hierop ben ik dan ook geen voorstander van invoering daarvan.

5. Het griffierechtenstelsel

Betaling van het griffierecht

De leden van de VVD-fractie merken op dat wanneer gedurende de procedure de eis verhoogd wordt en als gevolg daarvan een andere categorie griffierechten van toepassing wordt, de gedaagde griffierecht zal dienen bij te betalen. De leden van deze fractie vragen of de gedaagde het meerdere aan griffierechten dat hij heeft moeten betalen vanwege de verhoogde vordering gerestitueerd krijgt, wanneer de rechter de vordering toewijst op het oorspronkelijk gevorderde lagere bedrag. Deze leden informeren ook of de gedaagde, wanneer de rechter hem in de kosten van het geding veroordeelt, de verhoogde griffierechten moet betalen.

Een vermeerdering van de eis of het verzoek op basis van de artikel 130 van het Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering (Rv) kan er ingevolge artikel 12 Wgbz toe leiden dat het griffierecht wordt verhoogd en dat er een naheffing plaatsvindt. Dit geval doet zich alleen voor indien de vordering of het verzoek strekt tot betaling van een geldsom en de eis of het verzoek na de vermeerdering – op basis van de tabel bij het wetsvoorstel – valt binnen een andere zaakscategorie, waarvoor een hoger tarief verschuldigd is. Nu de zaakscategorieën ruim zijn genomen, zal dit zich niet vaak voordoen. Daarmee verschilt het nieuwe griffierechtenstelsel van het huidige griffierechtenstelsel op basis van de Wtbz.

¹ Kamerstukken I 2009–2010, 32 123 VI, K 1.

² Stb. 2008, 500.

Doordat het griffierecht voor zaken met een bepaalde waarde op basis van artikel 2 Wtbz in het merendeel van de gevallen wordt berekend als een percentage van de vordering of het verzoek is bij de vermeerdering van de eis of het verzoek nu vrijwel altijd sprake van een verhoging van het griffierecht. Het griffierecht is ingevolge het voorgestelde artikel 12, vierde lid, Wgbz verschuldigd vanaf het tijdstip van de vermeerdering van de eis of het verzoek. De rechter kan op verzoek of ambtshalve besluiten de vermeerdering van de eis of het verzoek buiten beschouwing te laten, indien de vermeerdering van de eis of het verzoek in strijd is met de eisen van een goede procesorde (artikel 130, eerste lid, Rv). Uit de rechtspraak blijkt dat van strijd met de goede procesorde bijvoorbeeld sprake kan zijn indien de vermeerdering van de eis voortkomt uit de indiening van een geheel nieuwe vordering met een geheel nieuwe grondslag en plaatsvindt in een laat stadium van de procedure.¹ Indien de rechter de vermeerdering van de eis buiten beschouwing laat, vindt er geen naheffing van het griffierecht plaats. Hebben partijen de verhoging van het griffierecht op dat moment al voldaan, dan wordt dit te veel betaalde bedrag teruggestort (artikel 12, vierde lid, Rv). Heeft de rechter de vermeerdering van de eis of het verzoek echter wel toegelaten, maar wijst de rechter de vordering of het verzoek maar gedeeltelijk toe, dan vindt er geen restitutie van het griffierecht plaats. Hierin verschilt de nieuwe regeling niet van de huidige regeling. Bovendien geldt hetzelfde voor zaken waarin geen vermeerdering van de eis of het verzoek heeft plaats gevonden, maar waarin de vordering of het verzoek reeds bij de aanvang van de procedure hoog is ingezet en deze uiteindelijk slechts deels wordt toegewezen. Het nieuwe griffierenstelsel brengt ook geen verandering in de regel dat de partij die de procedure verliest, wordt veroordeeld in de kosten van zijn wederpartij en in dat kader ook de door de wederpartij betaalde griffierechten zal moeten vergoeden (artikel 237 Rv).

De leden van de SP-fractie wijzen op artikel 282 Rv waarin is bepaald dat indien in een verzoekschrift-procedure de belanghebbende het griffierecht niet tijdig heeft betaald, de zitting gewoon doorgang vindt, met dien verstande dat het verweerschrift dan niet bij de beslissing zal worden betrokken. Artikel 282 Rv bepaalt echter dat iedere belanghebbende tot de aanvang van de behandeling, of, indien de rechter dit toestaat, in de loop van de behandeling een verweerschrift kan indienen. De leden van deze fractie vragen hoe de artikelen 282 en 282a Rv zich tot elkaar verhouden. Zij wijzen met name op de familiepraktijk waarin het vaak voorkomt dat de andere echtgenoot zich pas op het laatste moment tot een advocaat wendt als zijn wederhelft een echtscheiding aanhangig heeft gemaakt en de advocaat vervolgens nog snel een verweerschrift opstelt en het griffierecht overmaakt. Deze leden vragen zich af hoe de rechter zal moeten handelen als tijdens de zitting blijkt dat de betaling het griffierecht dan nog niet geregistreerd is. De leden wijzen in dit verband nog op artikel 821 Rv waarin is bepaald dat het verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening in een echtscheidingsprocedure niet later aanvangt dan in de derde week volgende op die waarin de voorlopige voorziening is gevraagd.

In artikel 282a, eerste lid, Rv is bepaald dat de rechter de zaak aanhoudt zolang de verzoeker en de opgeroepen belanghebbende of de verweerder – indien hij een verweerschrift heeft ingediend en daardoor op dat moment griffierecht verschuldigd wordt – het griffierecht nog niet hebben voldaan. Dit is alleen anders indien de Wgbz of een andere wet een andere regeling bevat. Zo geldt voor een aantal spoedeisende verzoekschriften dat de wet een vaste termijn stelt waarbinnen de behandeling van de zaak dient aan te vangen. Het door de leden van de SP-fractie genoemde artikel 821, derde lid, Rv betreffende de behandeling van een verzoekschrift tot het treffen van voorlopige voorzieningen in het kader van een echtscheidingsprocedure, is daarvan een voorbeeld. Voor deze

¹ Hof Den Haag 18 november 2005, LJN: AU8556, overweging 8.

zaken geldt dat de rechter het verzoekschrift reeds binnen de ingevolge artikel 3, vierde lid, Wgbz voor de verzoeker en de opgeroepen belanghebbende of de verweerder geldende termijn voor de betaling van het griffierecht zal moeten behandelen, ongeacht of het griffierecht op dat moment door de verzoeker en de verweerder betaald is. Voor deze zaken geldt dat ook de hierna te bespreken processuele consequenties van niet-tijdige betaling van het griffierecht niet van toepassing zijn. Heeft de opgeroepen belanghebbende of de verweerder het door hem verschuldigde griffierecht niet voldaan binnen vier weken na de indiening van zijn verzoekschrift, dan schrijft artikel 282, derde lid, Rv voor dat de rechter het verzoekschrift niet bij zijn eindbeschikking betreft. De rechter kan wel rekening houden met hetgeen mondeling naar voren is gebracht. Het griffierecht wordt immers geheven voor de indiening van een verzoekschrift en niet voor mondelinge bijdragen. In het vierde lid is voorzien in een hardheidsclausule op basis waarvan de rechter deze procedureregels en processuele consequenties van niet-tijdige betaling van het griffierecht buiten toepassing kan laten. Hiermee wordt voldoende rekening gehouden met de door de SP-fractie geschetste situaties. Overigens geldt de verplichte aanzegging door de gerechtsdeurwaarder van de gevolgen van niet-betaling ook voor verzoeken op basis van artikel 816 Rv. Zoals ik hierboven toegelicht heb, gelden de gevolgen van niet-tijdige betaling van het griffierecht ook in familiezaken, tenzij de wet anders bepaalt. Daarom geldt dat deze gevolgen ook moeten worden aangezegd door de gerechtsdeurwaarder die het echtscheidingsverzoek betekent.

De leden van de SP-fractie constateren dat in artikel 282a, zesde lid, Rv is bepaald dat het eerste tot en met vijfde lid van dat artikel niet van toepassing zijn op de procedure bij de voorzieningenrechter. De leden van de SP-fractie zien hier in de praktijk problemen opdoemen voor onder meer de verzoeken tot het treffen van kindbeschermingsmaatregelen nu onder voorzieningenrechter in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering de rechter in de kort geding wordt verstaan, maar niet de familierechter die een voorlopige voorziening behandelt. De leden vragen of hun vrees terecht is of dat het de bedoeling is dat de rechter zich in al deze zaken beroept op de hardheidsclausule in het vierde lid van artikel 282a Rv.

Voor de zaken die in behandeling kunnen worden genomen door de familierechter gelden de processuele consequenties van niet-tijdige betaling van het griffierecht in beginsel wel, tenzij in de Wgbz of een andere wet anders is bepaald. Zoals ik hiervoor heb opgemerkt is dat bijvoorbeeld het geval in zaken betreffende een verzoekschrift tot het treffen van voorlopige voorzieningen in het kader van een echtscheidingsprocedure in gevolge artikel 821 Rv. Verder wijs ik erop dat thans in artikel 1, onderdeel f, van de Regeling tarieven in burgerlijke zaken is bepaald dat geen griffierecht verschuldigd is voor *verzoeken strekkende tot en in verband met ondertoezichtstelling van minderjarigen alsmede een verzoek strekkende tot en in verband met ontheffing en ontzetting van het gezag over minderjarigen*. De achtergrond van deze vrijstelling van de heffing van de griffierechten is dat dergelijke verzoeken worden ingediend in het belang van een zwakker persoon die bescherming behoeft. Het ligt niet in de rede om griffierecht te heffen van de Raad voor de kindbescherming die zo'n zaak aanhangig maakt en daarmee dus opkomt voor het algemeen belang of het belang van de persoon die bescherming behoeft. De vrijstelling zal worden overgenomen in een nieuwe ministeriële regeling waarin uitvoering zal worden gegeven aan artikel 4, derde lid, Wgbz. Indien bij de behandeling van het verzoek tot ondertoezichtstelling een verzoekschrift wordt ingediend, zal daarvoor wel griffierecht worden geheven. Ook de processuele consequenties van niet-tijdige betaling zijn dan van toepassing. De rechter kan de toepassing daarvan op

basis van de in artikel 282a, vierde lid, Rv opgenomen hardheidsclausule echter achterwege laten indien hij van oordeel is dat aanhouding van de zaak of toepassing van de processuele consequenties – gelet op het belang van betrokkenen bij toegang tot de rechter – zal leiden tot een onbillijke situatie.

Gevolgen van de inning van het griffierecht aan het begin van de procedure

De leden van de PvdA-fractie vragen mij om nog eens in te gaan op de processuele consequenties voor zowel de eiser en de verzoeker, als de gedaagde en de verweerder van niet-tijdige betaling van het griffierecht die verband houden met de introductie van het uitgangspunt van inning van het griffierecht aan het begin van de procedure. De leden van deze fractie zouden graag zien dat daarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen naar gelang het een zaak betreft die aanhangig wordt gemaakt met een dagvaarding dan wel een verzoekschrift. Deze leden vragen zich in het bijzonder af of de eisende partij, nadat de gedaagde van instantie is ontslagen (artikel 127a Rv), dan wel nadat hijzelf niet ontvankelijk is verklaard in zijn vordering (artikel 219a Rv), dezelfde vordering opnieuw kan instellen en indien dit het geval is, of een eventuele verjaringstermijn door de eerste poging wordt gestuit. Voorts informeren de leden van de PvdA-fractie of een beslissing op een verzoekschrift waarin geen acht is geslagen op de schriftelijk ingebrachte verweren, een beslissing op tegenspraak is of bij verstek. De leden van deze fractie vragen eveneens waarom ervoor is gekozen geen voorziening open te stellen tegen de beslissing van de rechter op grond van de artikel 282a, tweede, derde en vierde lid, Rv. Ook vragen deze leden of ik niet beducht ben voor misbruik van procesrecht door een gewiekstere en/of financieel sterkere procespartij door deze nieuwe optie om een uitspraak zonder tegenspraak te krijgen, dan wel voor een toename van procedures, doordat degene die om die reden «buiten spel» wordt gezet de gang naar de rechter alsnog of opnieuw zal willen maken.

Ter uitvoering van de het uitgangspunt van inning van het griffierecht aan het begin van de procedure, voorziet het wetsvoorstel in verschillende processuele consequenties. Deze procedurele consequenties komen in zaken die worden ingeleid met een dagvaarding voor de eiser erop neer dat de procedure geen doorgang vindt zolang hij het griffierecht niet heeft voldaan. De rechter zal de zaak eerst aanhouden gedurende een termijn van uiterlijk vier weken (de termijn waarbinnen het griffierecht uiterlijk voldaan moet zijn). Is de gedaagde niet verschenen, dan zou dit kunnen betekenen dat de eiser vier weken op het verstekvonnis zal moeten wachten. Het ligt dan voor de hand dat de rechter met de eiser afsprekt dat het griffierecht spoedig zal worden voldaan en dat de zaak gedurende een kortere termijn dan vier weken zal worden aangehouden. Heeft de eiser het griffierecht niet voldaan binnen de termijn van vier weken, dan wordt de gedaagde van de instantie ontslagen en de eiser veroordeeld in de kosten (artikel 127a Rv). Ontslag van instantie wordt door de rechter bij eindvonnis uitgesproken, waardoor aan de betreffende instantie een eind komt. In eerste aanleg heeft een ontslag van instantie geen fatale gevolgen. De eiser kan zijn vordering dan opnieuw instellen. Degene die op basis van artikel 219 Rv een vordering instelt om zich te mogen voegen of te mogen tussenkomen, dient binnen vier weken nadat hij deze vordering heeft ingesteld het daarvoor – op basis van artikel 5 Wgbz – verschuldigde griffierecht te voldoen. Zolang het griffierecht niet is voldaan en de betalingstermijn loopt, houdt de rechter de zaak aan. Is het griffierecht niet op tijd voldaan, dan volgt niet ontvankelijkheid in de vordering tot voeging dan wel tussenkomst voor degene die de vordering

heeft ingesteld. Het instellen van een nieuwe vordering tot tussenkomst dan wel voeging is mogelijk.

De in ontslag van instantie geëindigde procedure of niet-ontvankelijk verklaring in de vordering tot tussenkomst dan wel voeging kan de verjaring van de rechtsvordering stuiten. In artikel 3:316 van het Burgerlijk Wetboek is immers bepaald dat de verjaring wordt gestuit door het instellen van de eis (in de vereiste vorm). In artikel 3:316 lid 2 BW is echter wel bepaald dat wanneer de ingestelde eis niet tot toewijzing leidt, de verjaring slechts is gestuit, indien binnen zes maanden, nadat het geding door het in kracht van gewijsde gaan van een uitspraak of op andere wijze is geëindigd, een nieuwe eis wordt ingesteld en deze alsnog tot toewijzing leidt. De eiser zal zijn vordering dus binnen zes maanden opnieuw moeten instellen, anders heeft de procedure de verjaring niet gestuit. In hoger beroep kan het eindvonnis waarbij ontslag van instantie wordt uitgesproken wel fatale gevolgen hebben. Het eindvonnis leidt er dan immers toe dat de uitspraak in de eerste instantie kracht van gewijsde krijgt (artikel 236 Rv).

Voor de gedaagde in eerste aanleg geldt dat hij zijn conclusie van antwoord niet zal kunnen nemen, zolang hij het griffierecht niet heeft voldaan. De gedaagde dient het griffierecht te voldoen binnen vier weken nadat hij in de procedure is verschenen. Gedurende die periode zal de rechter de zaak aanhouden. Laat de gedaagde de termijn verstrijken, dan wordt jegens hem verstek verleend en wordt hij veroordeeld in de kosten die hiervan het gevolg zijn (artikelen 128, zesde lid, en 139 tot en met 141 Rv). Uiteraard gelden deze processuele consequenties voor gedaagde alleen als hij ook griffierecht verschuldigd is. Dit is niet het geval in kantonzaken.

In zaken die worden ingeleid met een verzoekschriftprocedure houdt de rechter de zaak ook aan zolang de verzoeker en de belanghebbende het griffierecht voor respectievelijk de indiening van het verzoekschrift en het verweerschrift nog niet hebben voldaan. Voorts geldt dat de verzoeker niet ontvankelijk wordt verklaard in zijn verzoek, indien hij het griffierecht niet binnen vier weken na de indiening daarvan heeft voldaan (artikel 282a, tweede lid). Heeft de opgeroepen belanghebbende het door hem verschuldigde griffierecht niet voldaan binnen vier weken na de indiening van zijn verweerschrift, dan betreft de rechter het verweerschrift niet bij zijn eindbeschikking (artikel 282a, derde lid). Dit neemt niet weg dat de rechter wel rekening kan houden met hetgeen bij de terechtzitting mondeling naar voren is gebracht. Het griffierecht wordt immers geheven voor de indiening van een verweerschrift en niet voor mondelinge bijdragen. Gelet hierop en op de in artikel 282a, vierde lid, Rv opgenomen hardheidsclausule op basis waarvan de rechter de processuele consequenties van niet-tijdige betaling van het griffierecht buiten toepassing kan laten, acht ik de kans op misbruik van het procesrecht om een uitspraak zonder tegenspraak te verkrijgen, gering. Hetzelfde geldt voor het risico op een toename van procedures, doordat degenen die wegens niet-tijdige betaling van het griffierecht tevergeefs een procedure waren begonnen of een verweerschrift hebben ingediend, de gang naar de rechter alsnog of opnieuw zullen willen maken.

In procedures die bij verzoekschrift worden ingeleid, komt een beslissing bij verstek als bedoeld in artikel 139 Rv, waartegen verzet kan worden gedaan, niet voor. Indien de rechter wegens de niet-tijdige betaling van het griffierecht geen acht slaat op het ingediende verweerschrift en de belanghebbende ook overigens niet in de procedure is verschenen door het voeren van mondeling verweer waarmee de rechter wel rekening had

kunnen houden, is sprake van een beslissing tegen een niet verschenen belanghebbende.

De reden om tegen beslissingen van de rechter ingevolge het tweede, derde of vierde lid van artikel 282a Rv geen hogere voorziening open te stellen, is dat dit tot een onwenselijke vertraging van de procedure zou kunnen leiden.

De leden van de VVD-fractie merken op dat wanneer gedurende de procedure de vordering wordt verhoogd en als gevolg daarvan een andere categorie griffierechten van toepassing wordt, een verhoging van de griffierechten volgt. De procedure wordt dan echter voortgezet ook al zijn de verhoogde griffierechten (nog) niet betaald. De leden van deze fractie vragen of ik niet bevreesd ben dat met het ontbreken van processuele consequenties bij niet-tijdige betaling van het verhoogde griffierecht, een opening wordt geboden griffierechten alsnog niet volledig te betalen, dan wel dat hiermee een «achterdeur» is ontstaan om bij aanvang van de procedure – althans tijdelijk – onder hoge(re) griffierechten uit te komen.

Artikel 12 regelt de heffing van griffierechten bij een vermeerdering van de eis of het verzoek. Een verhoging van het verschuldigde griffierecht zal zich slechts voordoen indien de zaak na de vermeerdering van de vordering of het verzoek – op basis van de tabel bij het wetsvoorstel – binnen een andere zaaks categorie komt te vallen, waarvoor een hoger tarief verschuldigd is, dan het griffierecht dat is geheven bij aanvang van de procedure. In dat geval wordt alsnog het hogere tarief in rekening gebracht zodra de eiser de vordering of het verzoek vermeerdert. Het verschil tussen het tarief dat hij reeds heeft betaald en het hogere tarief zal dan worden nageheven. Bovendien zal bij de naheffing van het griffierecht worden uitgegaan van de tarieven die gelden op het moment van de vermeerdering van de eis of het verzoek. Dit betekent dat, indien na aanvang van de procedure een indexering van de tarieven heeft plaatsgevonden, de griffie bij de naheffing uit zal gaan van het geïndexeerde (hogere) tarief. Omdat dit de verdere behandeling van de zaak te veel zou onderbreken en vertragen, worden er geen processuele consequenties verbonden aan de niet-tijdige betaling van de verhoging van het griffierecht. Dit neemt niet weg dat de griffier, indien partijen na het verstrijken van de betalingstermijn in gebreke blijven met de betaling van de verhoging van het griffierecht, direct over zou kunnen gaan tot de invordering van het griffierecht door middel van een door hem uit te vaardigen dwangbevel (artikel 30 Wgbz). Gelet hierop acht ik de kans dat partijen misbruik zullen maken gering.

Griffierecht voor geringe vorderingen

De leden van de VVD-fractie merken op dat zij bij herhaling hebben aangedrongen op een vlotte, eenvoudige procedure voor het innen van geringe vorderingen, een zogenoemde «small claims procedure». De leden van deze fractie informeren of de minister bij het opstellen van het wetsvoorstel voor een nieuw griffiestelsel in zijn overwegingen heeft betrokken dat een vlotte, eenvoudige procedure voor het innen van geringe vorderingen met een bijbehorend laag griffierecht wenselijk is, zeker gezien de Europese verordening voor geringe vorderingen. Indien dit niet het geval is, vragen deze leden of zij nog iets van de minister kunnen verwachten op dit punt. Verder informeren de leden van deze fractie welk tarief wordt gehanteerd voor de schriftelijke Europese procedure voor geringe vorderingen.

Het invoeren van een nieuwe procedure voor het innen van interne geringe vorderingen is geen onderdeel van dit wetsvoorstel. Dit wetsvoorstel gaat louter over het griffierechtenstelsel als zodanig. Ik

overweeg nog steeds om een eenvoudige procedure voor eenvoudige zaken in te voeren. Ik wijs er overigens op dat met de verhoging van de competentiegrens tot € 25.000 in het wetsvoorstel Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie voor een zeer groot deel van de civiele zaken reeds een eenvoudige afdoeningsmogelijkheid wordt geboden. Partijen zijn immers niet verplicht om een advocaat in te schakelen voor de behandeling van hun zaak en kunnen daardoor kosten besparen.¹ Verder wijs ik nog op het eerder genoemde project ARCOZA dat als doel heeft ervoor te zorgen dat consumenten voor een eenvoudige afdoening van hun geschillen in een zo ruim mogelijke mate terecht kunnen bij geschilcommissies. Wat betreft het tarief voor de Europese procedure voor geringe vorderingen, geldt dat dit niet afwijkt van de tarieven voor vorderingen van onbepaalde waarde of voor geldvorderingen in andere kantonzaken.

6. Doeltreffendheid en neveneffecten

Financiële aspecten

De leden van de VVD-fractie merken op dat zij in de nota naar aanleiding van het verslag hebben gelezen dat de griffierechtenopbrengst onder het nieuwe griffierechtenstelsel zal toenemen met € 13 miljoen. Verder wijzen de leden van deze fractie erop dat in de komende jaren tot 2013/2014 een toename van het aantal zaken voorzien is als gevolg van onder andere de economische situatie. Voorts verwijzen de leden van deze fractie naar de begroting van de Raad voor de rechtspraak waarin zij hebben gelezen dat de extra opbrengst aan griffierechten niet volledig ten bate van de gerechten komt. Gelet op de te verwachte toename van de werklast van de gerechten in de eerste jaren en hun overtuiging dat de met de extra opbrengst aan griffierechten tevens de doorlooptijden verminderd zouden kunnen worden, althans een stijging daarvan zou kunnen worden tegengegaan, ontvangen deze leden graag een toelichting hierop. Zoals ik in de nota naar aanleiding van het verslag heb toegelicht, vloeien de opbrengsten die worden gegenereerd met de griffierechtenheffing niet rechtstreeks naar de gerechten, maar komen deze ten goede aan de algemene middelen waaruit onder meer de rechtspraak wordt betaald. In het Besluit financiering rechtspraak 2005 (Bfr)² is voorzien in een regeling betreffende de financiering van de rechtspraak. Bij de financiering van de rechtspraak wordt uitgegaan van een baten-lastenstelsel waarin de kosten van de rechtspraak zijn gekoppeld aan de prestaties/producten (i.c. de gerechtelijke procedures die worden behandeld). Uitvloeisel van dit systeem is dat de bijdrage van het Ministerie van Justitie aan de rechtelijke macht wordt bepaald door de voor het desbetreffende jaar te verwachte instroom van zaken te vermenigvuldigen met de daarvoor geldende kostprijs (artikel 11 Bfr). Ten behoeve van deze berekening worden iedere drie jaar in samenspraak met de Raad voor de rechtspraak nieuwe kostprijzen vastgesteld, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen elf typen productgroepen (artikel 12 Bfr). Daarnaast vinden jaarlijks financiële besprekingen met de Raad voor de rechtspraak plaats waarbij aan de hand van een prognosemodel een raming wordt gemaakt van de te verwachte instroom zaken voor het komende jaar en – overeenkomstig de hiervoor beschreven berekeningsmethode – de bijdrage van het Ministerie van Justitie aan de rechtelijke macht wordt vastgesteld, welke bijdrage vervolgens wordt opgenomen in de begroting van het Ministerie van Justitie (artikel 9 Bfr). Op 3 maart 2010 zijn na intensief, maar goed overleg tussen mij en de Raad voor de rechtspraak de nieuwe kostprijzen vastgesteld voor de periode 2011–2013, welke ik per brief aan de voorzitter van de Raad voor de rechtspraak heb bevestigd. De Raad voor de rechtspraak is nu bezig met de prognose voor de te verwachte instroom zaken in 2011 en een bijbehorend begrotingsvoorstel. In de

¹ Kamerstukken II 2008/09, 32 021, nr. 2 en 3.

² Stb. 2005, nr. 55.

begroting voor het Ministerie van Justitie die op Prinsjesdag aan de Staten-Generaal wordt aangeboden, kan ik u aangeven in hoeverre ik tegemoet kan komen aan de begroting van de Raad voor de rechtspraak.

Tariefsverhoging

De leden van commissie merken op dat zij er door de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG) op zijn geattendeerd dat in met name kleinere zaken – zoals incassozaken – sprake is van een aanzienlijke verhoging van het griffierecht. De leden van de commissie vragen zich af of dit de bedoeling is.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af wat deze aanmerkelijke tariefsverhoging betekent voor de in artikel 6 EVRM gewaarborgde toegang tot de rechter.

Zoals ik al eerder heb opgemerkt is een van de belangrijkste doelstellingen voor de herziening van het griffierechtenstelsel te komen tot een vereenvoudigde regeling. Dit was aanleiding om de huidige methodiek van berekening van de hoogte van het griffierecht – die complex is en leidt tot een grote diversiteit aan tarieven – te vervangen. De wijziging in de methodiek van berekening van het griffierecht brengt voor kantonzaken mee dat het aantal tarieven is teruggebracht. Op basis van het huidige griffierechtenstelsel is in kantonzaken sprake van zes zaakscategorieën met corresponderende tarieven (artikel 2 lid 2, onderdeel 1°, sub a tot en met f, Wtbz). In het nieuwe griffierechtenstelsel worden in kantonzaken twee zaakscategorieën en twee vaste tarieven ingevoerd. Inherent aan de stelselwijziging is dat rechtzoekenden op basis van het nieuwe griffierechtenstelsel in bepaalde zaken meer griffierecht zullen moeten betalen dan zij op basis van het huidige griffierechtenstelsel zouden moeten doen, terwijl in andere zaken juist minder griffierecht zal moeten worden betaald. In kantonzaken waarin nu op basis van artikel 2 lid 2, onderdeel 1°, sub b, c en f, Wtbz van rechtspersonen een griffierecht wordt geheven van respectievelijk € 63, € 90 en € 298, zal op basis van het nieuwe griffierechtenstelsel € 105 aan griffierecht worden geheven. Dit is het tarief voor zaken van onbepaalde waarde of met een beloop van niet meer dan € 500. Dit betekent dat het griffierecht voor rechtspersonen in deze zaken is verhoogd met € 42 respectievelijk € 15, dan wel verlaagd met € 193. Voorts zal in kantonzaken waarin nu op basis van artikel 2 lid 2, onderdeel 1°, sub d en e, Wtbz van rechtspersonen een griffierecht wordt geheven van € 158 respectievelijk € 208, onder het nieuwe griffierechtenstelsel een griffierecht worden geheven van € 280. Dit is het tarief voor zaken met een beloop van meer dan € 500. Dit betekent dat het griffierecht voor rechtspersonen in deze zaken is verhoogd met € 122 respectievelijk € 72. In het door de commissie aangehaalde voorbeeld van een zaak betreffende een vordering van € 800 wegens achterstallige huur, zal het griffierecht dat wordt geheven van een rechtspersoon onder het nieuwe griffierechtenstelsel dus € 122 hoger liggen. Deze verhoging van de griffierechten die in kantonzaken worden geheven van rechtspersonen, moet gezien worden tegen de achtergrond van eerder genoemde bij de inrichting van het nieuwe griffierechtenstelsel gehanteerde randvoorwaarden dat enerzijds de overheidsinkomsten uit de heffing van griffierechten op peil dienden te blijven en anderzijds de toegang tot de rechter ook in het nieuwe griffierechtenstelsel verzekerd zou zijn. Om dit laatste te kunnen waarborgen zijn de tarieven vooral in eerste aanleg en met name voor natuurlijke personen zo laag mogelijk gehouden. Dit heeft – in verband met de budgettaire voorwaarde – wel als effect gehad dat de tarieven die in eerste aanleg worden geheven van rechtspersonen, iets meer zijn gestegen dan de tarieven die worden geheven van natuurlijke personen.

Volgens het EHRM is het heffen van griffierechten niet onverenigbaar met artikel 6 EVRM, zolang het daardoor gegarandeerde recht op toegang tot

de rechter niet in zijn kern wordt aangetast.¹ Het nieuwe griffierechtenstelsel voldoet aan deze voorwaarde. Zo is geen sprake van bovenmatige tarieven. Ook geldt dat van de bedragen die volgens het nieuwe stelsel zullen worden geheven, niet gezegd kan worden dat zij in geen enkele verhouding staan tot de inspanningen die in de zaken worden verricht door de rechtspraak. Voorts is in het griffierechtenstelsel in het bijzonder rekening gehouden met natuurlijke personen met weinig financiële middelen door bij iedere gerechtelijke instantie een vast laag tarief voor onvermogenen te introduceren. Tenslotte is in het wetsvoorstel voorzien in een hardheidsclausule op basis waarvan de rechter de procesuele consequenties van niet-tijdige betaling van het griffierecht buiten toepassing kan laten. Gelet hierop concludeer ik dat het griffierechtenstelsel niet in strijd is met de uitleg die het EHRM aan artikel 6 EVRM heeft gegeven.

Verhoging griffierecht rechtspersonen

De leden van de commissie merken op dat uit cijfers van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG) blijkt dat meer dan 90% van de bij de kantonrechter aangebrachte incassozaken verstekzaken zijn. Voorts delen de leden mee dat zij weten dat in de praktijk doorgaans wel al een betalingsregeling is getroffen, doch dat de schuldeiser een executoriale titel wenst te verkrijgen als stok achter de deur. De leden van de commissie vragen zich af of ik het effect onderken, dat de schuldeiser het verhoogde griffierecht zal verhalen op de schuldenaar en of in het geval van een verstekvonnis bij een gedaagde natuurlijk persoon – mede vanwege de geringere werkzaamheden voor het gerecht – niet volstaan zou kunnen worden met heffing van het griffierecht bij de schuldeiser van dat wat geldt voor een natuurlijk persoon.

De leden van de PvdA-fractie informeren of de regering de opvatting deelt dat de hierboven geschetste doorwerking problematisch is en indien dit het geval is, of de regering mogelijkheden ziet dit te mitigeren. Indien dit niet het geval is, vragen de leden van deze fractie om welke redenen dit is. De incassozaken waar de KBvG op doelt, betreffen zaken die betrekking hebben op de inning van een geldvordering die is ontstaan omdat de schuldenaar zijn betalingsverplichting niet (tijdig) is nagekomen en hij na aanmaning daartoe niet alsnog tot betaling is overgegaan. Het is juist dat dergelijke incassoprocedures vaak eindigen in een verstekvonnis. Dit houdt verband met het feit dat voor deze procedures vaak geldt dat de schuldenaar de vordering of de hoogte daarvan niet betwist, maar dat hij om andere redenen verzuimt aan zijn betalingsverplichting te voldoen. Wanneer een schuldenaar bij de betekening van de dagvaarding aangeeft dat hij de vordering niet zal kunnen voldoen, is het vaste praktijk dat de deurwaarder bekijkt of het mogelijk is om een betalingsregeling te treffen. Zonodig verwijst de deurwaarder de schuldenaar door naar de schuldhulpverlening. Lukt het om een betalingsregeling te treffen, dan vindt de procedure doorgaans toch doorgang om een executoriale titel te hebben voor het – helaas in de praktijk veel voorkomende – geval dat de schuldenaar alsnog niet aan zijn verplichtingen op grond van de betalingsregeling voldoet. De kosten van het griffierecht worden in de betalingsregeling betrokken.

Het nieuwe griffierechtenstelsel brengt geen verandering in de regel dat de partij die de procedure verliest, wordt veroordeeld in de kosten van zijn wederpartij, ongeacht of sprake is van een zaak waarin de eiser een rechtspersoon is en de verliezer een natuurlijke persoon of wellicht een onvermogenende natuurlijke persoon, dan wel of de wederpartij verweer heeft gevoerd of niet (artikel 237 Rv). Dit heeft tot gevolg dat de verhoging van het griffierecht voor rechtspersonen ook consequenties kan hebben voor natuurlijke personen en onvermogenende natuurlijke personen. Indien zij immers door een rechtspersoon bij een procedure worden betrokken

¹ EHRM 19 juni 2001, Kreuz vs Polen, 28249/95, EHRC 2001, 54 (m.nt. AWH). EHRM 25 september 2007, Loncke vs België, 20656/03. EHRM 31 juli 2007, Mretebi – Georgië, 38736/04.

en zij deze vervolgens verliezen, zullen zij op basis van het nieuwe griffierechtenstelsel een hoger griffierecht moeten vergoeden. De verhogingen zijn mijns inziens echter niet van dien aard dat natuurlijke personen door deze verhoging aanzienlijk slechter af zijn dan zij nu zouden zijn op basis van het huidige griffierechtenstel. Gelet hierop acht ik het ook niet nodig om de regeling aan te passen.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af wat deze categorie-indeling betekent voor de kleine ondernemer die zich met hogere kosten geconfronteerd ziet. Deze leden vragen zich tevens af of de minister bij het opstellen van de categorie-indeling voor procedures bij de kantonrechter, de positie van de kleine ondernemer in zijn overwegingen heeft betrokken.

De positie van de kleine ondernemer heeft zeker ook mijn aandacht gehad bij de inrichting van het nieuwe griffierechtenstelsel. Zoals ik hiervoor al heb aangehaald golden bij de inrichting van het nieuwe griffierechtenstelsel als randvoorwaarden dat enerzijds de overheidsinkomsten uit de heffing van griffierechten op peil dienden te blijven en anderzijds dat de toegang tot de rechter ook in het nieuwe griffierechtenstelsel verzekerd zou zijn. Om dit laatste te kunnen waarborgen, was nodig dat de tarieven vooral in eerste aanleg en met name voor natuurlijke personen zo laag mogelijk gehouden zouden worden. Effect hiervan was dat de tarieven die in eerste aanleg worden geheven van rechtspersonen, iets meer zijn gestegen dan de tarieven die worden geheven van natuurlijke personen. De stijging van de griffierechten is echter niet van dien aard dat gevreesd moet worden dat de toegang tot de rechter voor kleine ondernemers in het gedrang komt. Overigens is eendeel van de door de VVD-fractie genoemde groep «kleine ondernemers», aan te merken als natuurlijke persoon waarvoor het lagere tarief geldt. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij zelfstandigen zonder personeel (zzp-ers). Verder merk ik nog op dat proceskosten door ondernemers opgevoerd kunnen worden als aftrekpost bij de belastingaangifte.

Tenslotte verzoeken de leden van de commissie de regering te reageren op de brief van de KBvG d.d. 16 februari 2010.

In die brief merkt de KBvG in de eerste plaats op dat de voorgestelde opname in de dagvaarding van een aanzegging van de processuele consequenties van niet-tijdige betaling van het griffierecht (artikel 111, tweede lid, Rv) de leesbaarheid van de dagvaarding aantast en feitelijk overbodig is, omdat niet de gedaagde zelf maar zijn advocaat verplicht is zorg te dragen voor tijdige betaling van het griffierecht. In de memorie van toelichting en in de nota naar aanleiding van het verslag heb ik mijn overwegingen hierbij uiteengezet. Nu in het nieuwe griffierechtenstelsel het uitgangspunt van inning van het griffierecht aan het begin van de procedure wordt ingevoerd en aan niet-tijdige betaling van het griffierecht processuele consequenties worden verbonden, is het van belang dat de gedaagde in elke procedure op voorhand op de hoogte wordt gesteld van – kort gezegd – de heffing van griffierechten. Het is juist dat de advocaat op basis van artikel 28 Wgbz – evenals nu het geval is op basis van artikel 16 Wtbz – medeaansprakelijk is voor de voldoening van het griffierecht. Dit neemt niet weg dat het de procespartij zelf is die het griffierecht uiteindelijk zal moeten betalen. Niet alleen is het op zichzelf al van belang dat de gedaagde weet waar hij qua kosten aan toe is als het tot een procedure komt. Ook speelt een rol dat het regelmatig voorkomt dat het uitbrengen van een dagvaarding ertoe leidt dat partijen alsnog (nogmaals) in gesprek gaan en een poging doen om het geschil minnelijk af te wikkelen. Het vooruitzicht van de kosten die verschuldigd zijn wanneer het daadwerkelijk komt tot een procedure, kan daarbij een factor van betekenis zijn. Verder merk ik op dat een soortgelijke aanzegging nu al

geldt voor de dagvaarding in kort geding (artikel 112 Rv). Van problemen met de naleving van dit voorschrift in de praktijk, is mij niets bekend. Daarnaast spreekt de KBvG haar zorg uit over de gevolgen van de nieuwe griffierechtenregeling voor hoger beroep en cassatie. Die zorg betreft artikel 343 Rv waarin is geregeld dat de processuele gevolgen van niet-betaling ook gelden in hoger beroep en cassatie en dat volgens de toelichting dit betekent dat de rechter in hoger beroep of cassatie geen acht slaat op het door de verweerder in hoger beroep of cassatie gevoerde verweer. In reactie op de brief van de KBvG wijs ik erop dat de voorgestelde regeling uitsluitend betrekking heeft op een in hoger beroep dan wel cassatie in te dienen memorie van antwoord of verweerschrift. De regeling beoogt geenszins om de regels voor de procesvoering in hoger beroep en cassatie te wijzigen op het punt van de verplichting van de rechter om rekening te houden met in eerdere instanties en stukken gevoerde verweren. De zogeheten devolutieve werking van het hoger beroep blijft met de voorgestelde regeling dan ook ongewijzigd. Als de verweerder in hoger beroep niet tijdig zijn griffierecht betaalt, zal het gerechtshof een door hem bij het gerechtshof ingediend verweerschrift dus buiten beschouwing laten. Het gerechtshof zal – binnen de grenzen van het in de jurisprudentie uitgewerkte verfijnde systeem van devolutieve werking – wel acht moeten slaan op stellingen die de verweerder in hoger beroep in eerste aanleg bij de rechtbank heeft aangevoerd en die hij niet in hoger beroep heeft prijsgegeven.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin