

Wijziging van de Wet griffierechten burgerlijke zaken en enkele bestuursrechtelijke wetten in verband met de verlaging van griffierechten voor procedures bij de burgerlijke rechter en de bestuursrechter (Wet verlaging griffierechten)

VOORSTEL VAN WET

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is griffierechten voor het instellen van of deelnemen aan rechterlijke procedures bij de burgerlijke rechter en de bestuursrechter te verlagen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I

De **Wet griffierechten burgerlijke zaken** wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 19a wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt "383, zevende lid, van de Faillissementswet" vervangen door "383, eerste, zevende en achtste lid, van de Faillissementswet".
2. Het tweede lid komt te luiden:
2. Artikel 11, eerste lid, is van toepassing.
3. Het derde lid vervalt, onder vernummering van het vierde lid tot derde lid.

B

De bijlage komt te luiden:

Bijlage bij de wet

Aard c.q. hoogte van de vordering of het verzoek	Griffierecht voor niet-natuurlijke personen	Griffierecht voor natuurlijke personen	Griffierecht voor onvermogenen
Griffierechten voor kantonzaken bij de rechtbanken			
Zaken met betrekking tot een vordering, dan wel een verzoek: - van onbepaalde waarde of - met een beloop van niet meer dan € 500	€ 96	€ 64	€ 64
Zaken met betrekking tot een vordering,	€ 241	€ 161	€ 64

dan wel een verzoek met een beloop van meer dan € 500 en niet meer dan € 1.500			
Zaken met betrekking tot een vordering, dan wel een verzoek met een beloop van meer dan € 1.500 en niet meer dan € 2.500	€ 274	€ 183	€ 64
Zaken met betrekking tot een vordering, dan wel een verzoek met een beloop van meer dan € 2.500 en niet meer dan € 5.000	€ 365	€ 183	€ 64
Zaken met betrekking tot een vordering, dan wel een verzoek met een beloop van meer dan € 5.000 en niet meer dan € 12.500	€ 386	€ 183	€ 64
Zaken met betrekking tot een vordering, dan wel een verzoek met een beloop van meer dan € 12.500	€ 1.038	€ 520	€ 64
Griffierechten voor andere zaken dan kantonzaken bij de rechtbanken			
Zaken als bedoeld in artikel 32a, eerste lid, eerste volzin, Rv:	€ 15.856	€ 15.856	n.v.t.
Zaken als bedoeld in artikel 32a, derde lid, Rv:	€ 7.928	€ 7.928	n.v.t.
Zaken met betrekking tot een vordering, dan wel een verzoek van onbepaalde waarde	€ 507	€ 235	€ 64
Zaken met betrekking tot een vordering, dan wel een verzoek met een beloop van niet meer dan € 100.000	€ 2.128	€ 976	€ 64
Zaken met betrekking tot een vordering, dan wel een verzoek met een beloop van meer dan € 100.000 en niet meer dan € 1.000.000	€ 5.737	€ 2.277	€ 64
Zaken met betrekking tot een vordering, dan wel een verzoek met een beloop van meer dan € 1.000.000	€ 8.519	€ 2.277	€ 64
Griffierechten bij de gerechtshoven			
Zaken als bedoeld in artikel 32a, eerste lid, eerste volzin, Rv en artikel 1064a, eerste lid, tweede volzin, Rv:	€ 21.141	€ 21.141	n.v.t.
Zaken als bedoeld in artikel 32a, derde lid, Rv:	€ 10.571	€ 10.571	n.v.t.
Zaken met betrekking tot een vordering, dan wel een verzoek: - van onbepaalde waarde of - met een beloop van niet meer € 12.500	€ 588	€ 257	€ 257
Zaken met betrekking tot een vordering, dan wel een verzoek met een beloop van meer dan € 12.500 en niet meer dan € 100.000	€ 1.602	€ 588	€ 257
Zaken met betrekking tot een vordering,	€ 5.689	€ 1.780	€ 257

dan wel een verzoek met een beloop van meer dan € 100.000 en niet meer dan € 1.000.000			
Zaken met betrekking tot een vordering, dan wel een verzoek met een beloop van meer dan € 1.000.000	€ 11.379	€ 1.780	€ 257
Griffierechten bij de Hoge Raad			
Zaken met betrekking tot een vordering, dan wel een verzoek: - van onbepaalde waarde of - met een beloop van niet meer € 12.500	€ 643	€ 266	€ 266
Zaken met betrekking tot een vordering, dan wel een verzoek met een beloop van meer dan € 12.500 en niet meer dan € 100.000	€ 2.134	€ 643	€ 266
Zaken met betrekking tot een vordering, dan wel een verzoek met een beloop van meer dan € 100.000 en niet meer dan € 1.000.000	€ 7.115	€ 2.135	€ 266
Zaken met betrekking tot een vordering, dan wel een verzoek met een beloop van meer dan € 1.000.000	€ 14.229	€ 2.135	€ 266

Artikel II

De **Algemene wet bestuursrecht** wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 8:41 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid wordt als volgt gewijzigd:

- a. In onderdeel a wordt "€ 50" vervangen door "€ 37".
- b. In onderdeel b wordt "€ 184" vervangen door "€ 138".
- c. In onderdeel c wordt "€ 365" vervangen door "€ 274".

2. Aan het zesde lid wordt een zin toegevoegd, luidende: In afwijking van de eerste zin blijft niet-ontvankelijkverklaring achterwege, indien aannemelijk is dat de indiener van het beroepschrift op de datum waarop het bedrag uiterlijk moet zijn bijgeschreven of gestort, in betalingsonmacht verkeert.

B

Artikel 8:109, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel a wordt "€ 136" vervangen door "€ 102".
2. In onderdeel b wordt "€ 274" vervangen door "€ 205".
3. In onderdeel c wordt "€ 548" vervangen door "€ 411".

C

Artikel 11:2 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid vervalt "in de artikelen 8:41, tweede lid, en 8:109, eerste lid, en" en wordt "Onze Minister van Veiligheid en Justitie" vervangen door "Onze Minister voor Rechtsbescherming".

2. In het tweede lid wordt "Onze Minister van Veiligheid en Justitie" vervangen door "Onze Minister voor Rechtsbescherming".

Artikel III

In artikel 17, eerste lid, van de **Wet administratieve rechtspraak BES** wordt "USD 84,-" vervangen door "USD 63,-" en "USD 28,-" door "USD 21,-".

Artikel IV

De **Belastingwet BES** wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 8:104, eerste lid, wordt "USD 30" vervangen door "USD 23".

B

In artikel 8.116c, eerste lid, wordt "USD 60" vervangen door "USD 45".

Artikel V

1. Het griffierecht in burgerlijke zaken zoals het gold voor het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel B, blijft van toepassing:

- a. voor de eiser of verzoeker die dit griffierecht voor dat tijdstip verschuldigd is geworden;
- b. voor de gedaagde die verschijnt in een dagvaardingsprocedure waarin het exploit van dagvaarding voor dat tijdstip rechtsgeldig is betekend;
- c. voor de belanghebbende die schriftelijk verweer voert in een verzoekschriftprocedure, waarvoor de oproeping is gedagtekend voor dat tijdstip;
- d. voor de verweerder die verschijnt in een vorderingsprocedure als bedoeld in artikel 396, eerste lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering¹ waarvoor het oproepingsbericht rechtsgeldig is en is gedagtekend voor dat tijdstip.

2. Artikel 8:41, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht zoals dat lid luidde voor het tijdstip van inwerkingtreding van artikel II, onderdeel A, subonderdeel 1, blijft van toepassing als het beroepschrift voor dat tijdstip is ontvangen. Als de eerste volzin van toepassing is en op of na het tijdstip van inwerkingtreding van artikel II, onderdeel A, subonderdeel 1, een ander beroepschrift wordt ontvangen dat is gericht tegen hetzelfde besluit, wordt de eerste volzin ook toegepast op dat andere beroepschrift.

3. Artikel 8:109, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht zoals dat lid luidde voor het tijdstip van inwerkingtreding van artikel II, onderdeel B, blijft van toepassing als het hogerberoepschrift voor dat tijdstip is ontvangen. Als de eerste volzin van toepassing is en op of na het tijdstip van inwerkingtreding van artikel II, onderdeel B, een ander beroepschrift wordt ontvangen dat is gericht tegen dezelfde uitspraak, wordt de eerste volzin ook toegepast op dat andere hogerberoepschrift.

4. Artikel 17, eerste lid, van de Wet administratieve rechtspraak BES zoals dat lid luidde voor het tijdstip van inwerkingtreding van artikel III, blijft van toepassing als het beroepschrift of hogerberoepschrift voor dat tijdstip is ontvangen. Als de eerste volzin van toepassing is en op of

¹ Dit artikelnummer loopt vooruit op inwerkingtreding per 1 mei 2023 (zie Stb. 2023, 97) van de Wet technische eenmaking Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Stb. 2023, 41).

na het tijdstip van inwerkingtreding van artikel III een ander beroepschrift onderscheidenlijk hogerberoepschrift wordt ontvangen dat is gericht tegen hetzelfde besluit onderscheidenlijk dezelfde uitspraak, wordt de eerste volzin ook toegepast op dat andere beroepschrift onderscheidenlijk hogerberoepschrift.

5. Artikel 8:104, eerste lid, van de Belastingwet BES zoals dat lid luidde voor het tijdstip van inwerkingtreding van artikel IV, onderdeel A, blijft van toepassing als het beroepschrift voor dat tijdstip is ontvangen. Als de eerste volzin van toepassing is en op of na het tijdstip van inwerkingtreding van artikel IV, onderdeel A, een ander beroepschrift wordt ontvangen dat is gericht tegen hetzelfde besluit, wordt de eerste volzin ook toegepast op dat andere beroepschrift.

6. Artikel 8:116c, eerste lid, van de Belastingwet BES zoals dat lid luidde voor het tijdstip van inwerkingtreding van artikel IV, onderdeel B, blijft van toepassing als het hogerberoepschrift voor dat tijdstip is ontvangen. Als de eerste volzin van toepassing is en op of na het tijdstip van inwerkingtreding van artikel IV, onderdeel B, een ander beroepschrift wordt ontvangen dat is gericht tegen dezelfde uitspraak, wordt de eerste volzin ook toegepast op dat andere hogerberoepschrift.

Artikel VI

In afwijking van artikel 2 van de Wet griffierechten burgerlijke zaken onderscheidenlijk artikel 11:2 van de Algemene wet bestuursrecht kunnen met ingang van het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel B, onderscheidenlijk artikel II, onderdelen A, subonderdeel 1, en B, de bedragen, genoemd in de bijlage bij de Wet griffierechten burgerlijke zaken onderscheidenlijk de bedragen, genoemd in de artikelen 8:41, tweede lid, en 8:109, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, bij regeling van Onze Minister voor Rechtsbescherming worden gewijzigd voor zover de consumentenprijsindexen van 2023 en van 2024 daartoe aanleiding geven.

Artikel VII

1. Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

2. In afwijking van het eerste lid treedt artikel II, onderdeel C, in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin deze wet wordt geplaatst.

Artikel VIII

Deze wet wordt aangehaald als: Wet verlaging griffierechten.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven,

De Minister voor Rechtsbescherming,

Wijziging van de Wet griffierechten burgerlijke zaken en enkele bestuursrechtelijke wetten in verband met de verlaging van griffierechten voor procedures bij de burgerlijke rechter en de bestuursrechter (Wet verlaging griffierechten)

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen deel

1. Inleiding

Een belangrijke ambitie uit het coalitieakkoord van het kabinet is het versterken van onze democratische rechtsstaat door de toegang tot het recht te verbeteren. Burgers en bedrijven kunnen te maken krijgen met geschillen of (soms ernstige) problemen met een juridische component. Uit onderzoek zoals de periodieke Geschilbeslechtingsdelta's van het WODC blijkt dat burgers en bedrijven daar niet altijd een bevredigende en duurzame oplossing voor kunnen vinden.¹ Het kan daarbij gaan om geschillen tussen burgers en/of bedrijven onderling, maar ook om geschillen van burgers en bedrijven in hun relatie met de overheid. Een aantal ontwikkelingen maakt de noodzaak tot het verbeteren van de toegang tot het recht nog groter. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de problematiek betreffende de kinderopvangtoeslag, zoals verwoord in het rapport 'Ongekend Onrecht'², en de voortgaande digitalisering die het risico in zich heeft dat in geschillen tussen bedrijven en burgers, het voor deze laatsten (door machtsverschillen) mogelijk moeilijker wordt hun rechten te effectueren. Het voorgaande onderstreept het belang van de toegang tot het recht en de noodzaak dat er maatregelen worden genomen om de toegang tot het recht en de rechter te versterken. Het versterken van de toegang tot het recht kan bijdragen aan een hogere participatie van burgers in de samenleving, een verhoogd veiligheidsgevoel, vertrouwen in de rechtsstaat en een beter ondernemings- en investeringsklimaat. Het kan daarnaast eigenrichting voorkomen. Een van de maatregelen die is afgesproken in het coalitieakkoord om toegang tot het recht te versterken, is het verlagen van de griffierechtstarieven met 25%. Griffierechten die in verhouding tot de vordering hoog zijn, kunnen door burgers en bedrijven als een (te hoge) drempel worden ervaren om een rechtszaak te starten, of om zich te voegen of te verweren in een gerechtelijke procedure.

Voorgesteld wordt om een groot aantal tarieven van griffierechten, die worden geheven in het burgerlijk recht en het bestuursrecht, voor zowel burgers als bedrijven met 25% te verlagen. Door het verlagen van de financiële drempel om een geschil aan de rechter voor te leggen, wordt de toegang tot de rechter vergroot. Partijen waarvoor de hoogte van de griffierechten een belemmering vormde, zullen zaken daardoor naar verwachting eerder aan de rechter voorleggen. Partijen die worden betrokken in een civiele procedure bij de rechtbank (niet-kanton) moeten griffierecht betalen als zij zich willen verweren tegen de vordering die tegen hun is ingesteld. Laten deze partijen verstek gaan, dan is er geen griffierecht verschuldigd. Het griffierecht kan hiermee van invloed zijn op het besluit om wel of niet verweer te voeren. Door de verlaging van de tarieven wordt het griffierecht een minder relevante factor en dit kan ertoe leiden dat partijen minder vaak verstek laten gaan. Bovendien leidt de verlaging van de tarieven tot een lagere proceskostenveroordeling voor partijen die een civiele procedure verliezen. Ook in het bestuursrecht kan het griffierecht als een drempel worden ervaren bij de gang naar de rechter om in (hoger) beroep te gaan tegen een besluit van de overheid. De verlaging van griffierechtstarieven in het bestuursrecht past bij het streven om de rechtsbescherming van burgers tegen de overheid te versterken.

¹ M.J. ter Voert & M.S. Hoekstra, *Geschilbeslechtingsdelta; Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*, 2020 (*Geschilbeslechtingsdelta 2019*) en M.T. Croes & G.C. Maas *Geschilbeslechtingsdelta midden- en Kleinbedrijf; Over het optreden en afhandelen van (potentieel) juridische problemen in het midden- en Kleinbedrijf*, 2009.

² *Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 2. Verslag – Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag: Ongekend onrecht.*

De griffierechten in het bestuursrecht worden over de hele linie met 25% verlaagd. Ook in het burgerlijk recht worden de griffierechten met 25% verlaagd, met uitzondering van de griffierechten voor de categorieën zaken betreffende een vordering of een verzoek met een waarde van meer dan € 100.000. Voor die categorieën zaken heeft de hoogte van de griffierechten weinig of geen invloed op het besluit om wel of niet te procederen of verweer te voeren, waardoor het verlagen van deze griffierechten ook weinig of geen invloed zou hebben op de toegang tot het recht. Door het griffierecht in deze categorieën uit te zonderen van de verlaging van griffierechten komt jaarlijks € 3 miljoen beschikbaar voor verdere voorstellen voor aanpalende maatregelen voor de verbetering van de toegang tot het recht (zie nader het slot van par. 4).

Verder wordt het griffierecht in zaken betreffende akkoordprocedures in het kader van de Wet homologatie onderhands akkoord (Whoa) aangepast. Zowel verzoeken tot homologatie van een akkoord als verzoeken tot het afwijzen van het homologatieverzoek komen te vallen onder de categorie zaken betreffende een vordering van onbepaalde waarde, de laagste griffierechtencategorie bij de rechtbank (niet-kanton). Dit verbetert voor ondernemers die kampen met financiële problemen de toegang tot de Whoa-procedure en het verbetert tevens de mogelijkheid voor schuldeisers en aandeelhouders om verweer te voeren tegen het homologatieverzoek.

Daarnaast wordt voorgesteld om in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) uitdrukkelijk te regelen dat de rechter vrijstelling kan verlenen van betaling van griffierecht bij betalingsonmacht. Ook wordt voorgesteld om de indexeringsbepaling in de Awb facultatief te maken, zodat weer wordt aangesloten bij het systeem van de Wet griffierechten burgerlijke zaken (Wgbz).

Tot slot bevat het wetsvoorstel een mogelijkheid om bij inwerkingtreding van voorgestelde regeling de griffierechtbedragen te indexeren. Achtergrond hierbij is dat de indexering per 1 januari 2023 is uitgesteld en deze evenals de indexering voor 1 januari 2024 mogelijk samenvalt met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

De voorgestelde verlaging van de griffierechten met 25% geldt ook voor zaken bij de gerechten in Caribisch Nederland. Hetgeen in deze memorie van toelichting is vermeld over de Awb en de Wgbz heeft alleen betrekking op de griffierechten in Europees Nederland. Op de verlaging van het griffierecht in Caribisch Nederland wordt in paragraaf 3.4 afzonderlijk ingegaan.

Parallel aan dit wetsvoorstel loopt een traject dat erop gericht is de toegang tot het recht verder te versterken en ervoor te zorgen dat de toegang tot de rechter openstaat voor wie dit nodig heeft. Kort gezegd, gaat het er daarbij vooral om dat natuurlijke en rechtspersonen (hieronder worden onder andere burgers, zzp'ers, bedrijven en organisaties verstaan) die in geschil raken met elkaar of met de overheid of die een probleem hebben met een juridische component:

- 1) kunnen beschikken over (betrouwbare) informatie over hun rechten en plichten;
- 2) advies en ondersteuning – waaronder ook rechtsbijstand – kunnen krijgen bij het uitoefenen van hun rechten en het oplossen van geschillen; en
- 3) de mogelijkheid hebben een beslissing te verkrijgen van een neutrale instantie, bijvoorbeeld als het niet lukt om een geschil minnelijk op te lossen.

Over wat hiervoor nodig is, worden gesprekken gevoerd met diverse belangenorganisaties. Naar verwachting zullen deze gesprekken in het voorjaar 2023 leiden tot een verder uitgewerkt voorstel om de toegang tot het recht te versterken.

2. Aanleiding voor het wetsvoorstel

2.1 Algemeen

Griffierecht is het bedrag dat voorafgaand aan de start van een rechterlijke procedure betaald moet worden als bijdrage in de kosten van de behandeling van een zaak door de burgerlijke rechter of de bestuursrechter. Deze bijdrage bevordert een zorgvuldige afweging voorafgaand aan het doen van een beroep op de rechter, maar mag niet tot gevolg hebben dat de toegang tot de rechter in zijn kern wordt aangetast. Dit wetsvoorstel is gericht op verlaging van griffierechten die worden geheven voor het instellen van of deelnemen aan procedures voor de burgerlijke rechter en de bestuursrechter. Om de drempel naar de rechter te verlagen en daarmee de toegang tot het

recht te vergroten, is in het coalitieakkoord van het kabinet afgesproken de griffierechten met 25% te verlagen.

2.2. Griffierecht in burgerlijke zaken

De Wgbz biedt voor zaken bij de burgerlijke rechter de grondslag voor het heffen van griffierecht. Het griffierecht in burgerlijke zaken kent verschillende soorten tarieven. Het tarief is afhankelijk van drie variabelen, namelijk ten eerste de aard van en, voor zover van toepassing, het financiële belang van de ingestelde vordering of het ingediende verzoek, ten tweede de persoon van de eiser, verzoeker, gedaagde of verweerder (natuurlijk persoon, niet-natuurlijk persoon of onvermogende) en ten derde de instantie waar geprocedeerd wordt (de kantonrechter, de rechtbank, het gerechtshof of de Hoge Raad).

Op 1 januari 2022 is de laatste wijziging van de Wgbz in werking getreden (*Stb.* 2021, 507). Daarin zijn de tarieven voor kantonzaken bij de rechtbank betreffende vorderingen of verzoeken met een waarde van meer dan € 500 en niet meer dan € 12.500 in vier categorieën gesplitst. Door het toevoegen van deze extra categorieën zijn de griffierechtstarieven beter in verhouding gebracht tot de hoogte van de vordering. Ook zijn bij deze wijziging van de Wgbz de tarieven voor natuurlijke en niet-natuurlijke personen voor kantonzaken bij de rechtbank met een waarde van meer dan € 500 en niet meer dan € 2.500 dichter bij elkaar gebracht. Reden hiervoor was dat de proceskostenveroordeling voor natuurlijke personen als probleem werd ervaren in de gevallen waarin de in het gelijk gestelde wederpartij een niet-natuurlijk persoon is (dat wil zeggen een rechtspersoon, vennootschap of maatschap). Het griffierechtstarief voor niet-natuurlijke personen ligt hoger dan het tarief voor natuurlijke personen en na het verlies van een procedure wordt de in het ongelijk gestelde partij doorgaans veroordeeld tot vergoeding van het griffierecht dat de wederpartij heeft moeten betalen. Daarnaast is voor alle instanties een nieuwe categorie met een verhoogd griffierecht geïntroduceerd dat wordt geheven van niet-natuurlijke personen in zaken betreffende vorderingen of verzoeken met een waarde van meer dan € 1 miljoen.

Hoewel die wetwijziging het stelsel van griffierechtenheffing heeft versterkt en verbeterd, zijn de tarieven voor natuurlijke personen voor lagere vorderingen niet of slechts in beperkte mate gedaald en zijn de tarieven voor zowel natuurlijke als niet-natuurlijke personen voor hogere vorderingen gestegen. Dit komt door de vooraf gestelde randvoorwaarde dat de wetwijziging budgetneutraal moest plaatsvinden. De huidige tarieven van het griffierecht worden hierdoor nog steeds als relatief hoog ervaren en zij worden, met name als het gaat om lagere geldvorderingen, als drempel ervaren om een rechterlijke procedure te starten. De afgelopen jaren is onder andere door de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) een afname geconstateerd van het aantal zaken met relatief lage vorderingen. De hoogte van de griffierechten wordt in burgerlijke zaken als een van de (mogelijke) oorzaken genoemd van de geconstateerde afname.³ Ook geven MKB-bedrijven aan nu bij conflicten onder andere niet naar de rechter te gaan omdat de kosten (te) hoog zijn.⁴

2.3 Griffierecht in bestuursrechtelijke zaken

Voor het bestuursrecht is de grondslag voor het heffen van griffierecht voor (hoger) beroepschriften neergelegd in de artikelen 8:41 en 8:109 Awb. Voor beroep bij de bestuursrechter in eerste aanleg gelden nu drie tarieven: € 50, € 184 en € 365. Het tarief van € 50 is van toepassing indien natuurlijke personen beroep instellen tegen besluiten genoemd in de Regeling verlaagd griffierecht (bijlage 3 bij de Awb). In alle andere gevallen geldt voor natuurlijke personen het griffierecht van € 184. Voor niet-natuurlijke personen geldt nu het tarief van € 365. In hoger beroep gelden er nu eveneens drie tarieven: € 136, € 274 en € 548 (prijsspeil 2023).

Het is van belang dat besluiten die door de overheid zijn genomen, door burgers en bedrijven aan een onafhankelijke rechter voorgelegd kunnen worden. Dit belang verenigt zich niet met het opwerpen van een te hoge financiële drempel. Of de huidige tarieven als een te hoge drempel

³ Zie onder meer: Raad voor de rechtspraak (2019). *Rechtspraak Jaarverslag 2018*, p. 44 en WODC (2020). *Geschilbeslechtingdelta 2019. Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*, p. 50 en 61.

⁴ Zie bijvoorbeeld: T. Geurts en M.J. ter Voert, *Geschillen in het MKB. Over het verloop van conflicten bij bedrijven tot tien werkzame personen*. WODC, Cahier 2019-11.

worden ervaren, is niet met zekerheid te zeggen. De Werkgroep reflectie toeslagenaffaire rechtbanken heeft onderzocht hoe rechtbanken zijn omgegaan met de kinderopvangtoeslagzaken en geeft aan dat een reden voor het intrekken van kinderopvangtoeslagberoepen (circa een vijfde van de zaken werd voor de zitting ingetrokken) zou kunnen zijn dat de ouder het griffierecht niet kon of wilde betalen.⁵

Een manier om de rechtsbescherming van burgers tegen de overheid te versterken, is door een beperkte financiële bijdrage te vragen. Deze beperkte financiële bijdrage moet er op zijn gericht om te stimuleren dat enerzijds niet tegen ieder besluit van de overheid een procedure bij de rechter wordt gestart en dat anderzijds de bestuursrechtspraak betaalbaar en daardoor toegankelijk blijft.

3. Inhoud wetsvoorstel

3.1 Verlaging griffierechten in burgerlijke zaken

Om de financiële drempel te verlagen die wordt ervaren bij het starten van een rechterlijke procedure en bij het voeren van verweer in een dergelijke procedure, wordt voorgesteld om de griffierechten die nu ingevolge de Wgbz worden geheven voor het instellen van of deelnemen aan rechterlijke procedures in burgerlijke zaken met 25% te verlagen, met uitzondering van de categorieën zaken betreffende een vordering of een verzoek met een waarde van meer dan € 100.000; alleen voor onvermogenende partijen worden deze zaken wel met 25% verlaagd. De verlaging van de tarieven moet bijdragen aan een verbetering van de toegang tot de rechter en bij deze zaken speelt de hoogte van het griffierecht geen of slechts een beperkte rol in de keuze voor een gang naar de rechter, omdat het griffierecht in verhouding tot de vordering laag is en slechts een beperkt deel van de totale kosten betreft. Het uitzonderen van deze categorieën maakt dat op deze manier geld beschikbaar komt (€ 3 miljoen) om andere maatregelen te kunnen nemen die meer bijdragen aan het versterken van de toegang tot het recht (zie nader het slot van par. 4). Deze maatregelen, te denken valt bijvoorbeeld aan het bevorderen dat geschillen in een eerder stadium of op minnelijke wijze worden opgelost, worden in samenspraak met de betreffende organisaties verder uitgewerkt. Voor verschillende van deze maatregelen is er in het coalitieakkoord geen geld gereserveerd en is er (aanvullende) financiering nodig. Het uitzonderen van de twee hoogste categorieën griffierechten levert (aanvullende) budget op dat nodig is voor deze flankerende maatregelen. In de consultatie is ook bepleit om nieuwe categorieën griffierechten voor zaken met een waarde boven € 1 miljoen toe te voegen met een verhoogd griffierecht. Dat valt buiten het bestek van dit wetsvoorstel (zie verder hieronder in paragraaf 5.5), maar kan wel worden beschouwd als steun voor het achterwege laten van een verlaging in de twee genoemde categorieën.

Hieronder zijn de wijzigingen die worden doorgevoerd, op hoofdlijnen schematisch weergegeven. Voor de precieze bedragen zij verwezen naar de tabel in de bijlage bij het wetsvoorstel.

Aard c.q. hoogte van de vordering of het verzoek	Niet-natuurlijke personen	Natuurlijke personen	Onvermogenenden
Griffierechten voor kantonzaken bij de rechtbanken			
Onbepaalde waarde of max. € 500	- 25%	- 25%	- 25%
Tussen € 500 en € 1.500	- 25%	- 25%	- 25%
Tussen € 1.500 en € 2.500	- 25%	- 25%	- 25%
Tussen € 2.500 en € 5.000	- 25%	- 25%	- 25%
Tussen € 5.000 en € 12.500	- 25%	- 25%	- 25%
Meer dan € 12.500	- 25%	- 25%	- 25%

⁵ Werkgroep reflectie toeslagenaffaire rechtbanken, *Rapport: recht vinden bij de rechtbank. Lessen uit kinderopvangtoeslagen*, oktober 2021, p. 24.

Griffierechten voor andere zaken dan kantonzaken bij de rechtbanken			
Onbepaalde waarde	- 25%	- 25%	- 25%
Max. € 100.000	- 25%	- 25%	- 25%
Tussen € 100.000 en € 1.000.000	Ongewijzigd	Ongewijzigd	- 25%
Zaken met betrekking tot een vordering, dan wel een verzoek met een bedrag van meer dan € 1.000.000	Ongewijzigd	Ongewijzigd	- 25%
Griffierechten bij de gerechtshoven			
Onbepaalde waarde of max. € 12.500	- 25%	- 25%	- 25%
Tussen € 12.500 en € 100.000	- 25%	-25%	- 25%
Tussen € 100.000 en € 1.000.000	Ongewijzigd	Ongewijzigd	- 25%
Meer dan € 1.000.000	Ongewijzigd	Ongewijzigd	- 25%
Griffierechten bij de Hoge Raad			
Onbepaalde waarde of max. € 12.500	- 25%	- 25%	- 25%
Tussen € 12.500 en € 100.000	-25%	-25%	- 25%
Tussen € 100.000 en € 1.000.000	Ongewijzigd	Ongewijzigd	- 25%
Meer dan € 1.000.000	Ongewijzigd	Ongewijzigd	- 25%

De verlaging van de griffierechten met 25% leidt tot minder kosten zowel voor eiser en verzoeker, als voor gedaagde die verweer voert en voor de partij die in het ongelijk wordt gesteld en wordt veroordeeld in de proceskosten van de wederpartij.

Een tweede uitzondering op de verlaging wordt voorgesteld voor het griffierecht dat wordt geheven in zaken bij de Netherlands Commercial Court (NCC).⁶ Bij de NCC worden internationale zakelijke geschillen behandeld en geldt er een verhoogd griffierecht voor de meerkosten van de Engelstalige behandeling en het Engelstalige vonnis. Als de NCC-tarieven verlaagd zouden worden, is de bijdrage niet meer kostendekkend en gaan de meerkosten ten koste van het algemene budget. De NCC-tarieven worden daarom in dit voorstel buiten beschouwing gelaten.

Naast de voorgestelde wijzigingen in de griffierechten die staan in de bijlage behorend bij de Wgbz, wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld om artikel 19a Wgbz te wijzigen. Artikel 19a Wgbz stelt het griffierecht vast dat wordt geheven in het kader van een besloten akkoordprocedure buiten faillissement of een openbare akkoordprocedure buiten faillissement als bedoeld in artikel 369, zesde lid, Faillissementswet, ingevoerd door de Wet homologatie onderhands akkoord (Whoa).⁷ Ten eerste regelt dit wetsvoorstel dat voor de indiening van verzoeken tot homologatie van een akkoord van de ondernemer voortaan het griffierecht wordt geheven dat geldt voor vorderingen van onbepaalde waarde, dat is de laagste griffierechtencategorie bij de rechtbank. Hetzelfde geldt voor verzoeken van schuldeisers of aandeelhouders tot afwijzing van het homologatieverzoek. De mogelijkheid om een akkoord algemeen verbindend te verklaren kan veel betekenen voor MKB-bedrijven die failliet dreigen te gaan maar die gered kunnen worden door een herstructurering van hun schulden in een Whoa-procedure. Een hoog griffierecht kan voor deze bedrijven een belemmering zijn voor het indienen van een dergelijk verzoek. Tegelijkertijd kan de beslissing tot homologatie voor schuldeisers, waaronder ook MKB-bedrijven, en aandeelhouders betekenen dat zij gebonden raken aan een akkoord dat hun rechten wijzigt, zelfs al hebben zij hiermee niet ingestemd. Om deze reden moeten zij voldoende mogelijkheden hebben om eventuele bezwaren tegen de verbindendverklaring bij de rechtbank naar voren te brengen. Een hoog griffierecht kan hen daarbij belemmeren. Er worden naar schatting jaarlijks circa twintig tot vijftig verzoeken tot

⁶ Zaken als bedoeld in artikel 30r, eerste lid, eerste volzin, Rv, artikel 30r, derde lid, Rv en artikel 1064a, eerste lid, tweede volzin, Rv.

⁷ Stb. 2020, 414.

homologatie van een akkoord ingediend. Door het beperkte aantal zaken zijn de verwachte kosten van deze verlaging relatief beperkt.

Daarnaast wordt voorgesteld in artikel 19a Wgbz te verduidelijken dat, in overeenstemming met het algemene uitgangspunt van de Wgbz, in een Whoa-akkoordprocedure verrekening met eerder betaald griffierecht plaatsvindt. De wet spreekt zich hier op dit moment niet duidelijk over uit. Een schuldenaar kan in het kader van hetzelfde Whoa-traject meerdere verzoeken aan de rechtbank doen. Hij verzoekt bijvoorbeeld eerst om de afkondiging van een afkoelingsperiode en in een later stadium om de homologatie van een akkoord. Voor de schuldenaar, die met het Whoa-traject een faillissement wil afwenden, kan het problematisch zijn als hij dan steeds opnieuw griffierecht verschuldigd is. Door verrekening met eerder betaald griffierecht wordt dit voorkomen.

3.2 Verlaging griffierechten in bestuursrechtelijke zaken en overige wijzigingen Awb

Voorgesteld wordt om alle in de Awb opgenomen tarieven van de griffierechten in het bestuursrecht voor natuurlijke personen en rechtspersonen met 25% te verlagen, zowel voor beroep in eerste aanleg als voor hoger beroep (zie de beschrijving in paragraaf 2.3). Dit geldt voor beroepen en hoger beroepen die zowel betrekking hebben op een besluit uit de Regeling verlaagd griffierecht (bijlage 3 bij de Awb), als op elk ander besluit. Door de tarieven te verlagen wordt de toegang tot de bestuursrechter vergroot en wordt de rechtsbescherming van burgers tegen de overheid versterkt. Het gaat hier om alle bestuursrechtelijke zaken bij rechtbanken, belastingkamers van gerechtshoven, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Centrale Raad van Beroep, het College van beroep voor het bedrijfsleven en de belastingkamer van de Hoge Raad.

In de tweede plaats wordt vanwege het belang van toegang tot de rechter voorgesteld om in de Awb uitdrukkelijk te regelen dat de bestuursrechter vrijstelling kan verlenen van betaling van griffierecht bij betalingsonmacht. Dit is reeds geruime tijd vaste jurisprudentie van alle hoogste bestuursrechters en betreft dus codificatie van die jurisprudentie. Met het opnemen van een uitdrukkelijke bepaling in de Awb wordt een suggestie opgevolgd uit het advies dat de Rvdr over het wetsvoorstel heeft uitgebracht. Uit het oogpunt van eenvoud en uitvoerbaarheid wordt het aan de rechter overgelaten om het begrip "betalingsonmacht" nader in te vullen. Criteria zijn hiervoor reeds ontwikkeld in de jurisprudentie van de hoogste bestuursrechters.⁸ De bepaling beoogt geen wijzigingen aan te brengen in die jurisprudentie. De vaste criteria die in de rechtspraak zijn ontwikkeld dienen de rechtszekerheid. Op de websites van de Rechtspraak en de Raad van State wordt informatie gegeven over de procedure en de criteria.⁹

In de derde plaats wordt voorgesteld om de in de Awb opgenomen verplichting voor de minister tot jaarlijkse indexering van de bestuursrechtelijke griffierechten om te zetten in een bevoegdheid. Daarmee wordt de duidelijkheid van het griffierechtenstelsel gediend, omdat ook voor de indexering van civielrechtelijke griffierechten in de Wgbz de indexeringsbepaling facultatief is geformuleerd. Voor het bestuursrecht wordt hiermee teruggekeerd naar de situatie vóór 2013, toen de indexering ook facultatief was. De recente praktijk van het uitstel van de indexering van de bestuursrechtelijke griffierechten per 1 januari 2023 tot het moment waarop de voorgestelde regeling in werking treedt, heeft verder laten zien dat een wettelijke verplichting tot jaarlijkse indexering niet onder alle omstandigheden wenselijk en goed toepasbaar is.¹⁰

3.3. Indexering griffierechten Wgbz en Awb over 2023 en 2024

Het wetsvoorstel bevat een mogelijkheid om bij inwerkingtreding de griffierechtbedragen uit de Wgbz en de Awb te indexeren met de consumentenprijsindex van 2023 en van 2024. De in de artikelen I en II opgenomen gewijzigde griffierechtbedragen zijn berekend op basis van het prijspeil 2022. Conform artikel 2 Wgbz en artikel 11:2, eerste lid, Awb worden de bedragen van de

⁸ Zie o.a. CRvB (grote kamer) 13 februari 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:282-284; HR 20 februari 2015, ECLI:NL:HR:2015:354; ABRvS 20 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1341.

⁹ Zie www.rechtspraak.nl/Naar-de-rechter/Kosten-rechtszaak/Griffierecht/Paginas/Griffierecht-bestuursrecht.aspx en www.raadvanstate.nl/bestuursrechtspraak/griffierecht.

¹⁰ Zie brief van 2 december 2022; Kamerstukken II 2022/23, 29279, nr. 749.

griffierechten normaliter jaarlijks met ingang van 1 januari gewijzigd voor zover de consumentenprijsindex (CPI) daartoe aanleiding geeft. De CPI voor juli 2022 bedroeg 10,3%. De indexering per 1 januari 2023 is echter achterwege gebleven, om te voorkomen dat de griffierechten eerst zouden stijgen en kort daarop met de in dit wetsvoorstel voorgestelde regeling weer zouden worden verlaagd. Dit zou hebben betekend dat de griffierechten in relatief korte tijd twee keer flink zouden worden gewijzigd. Omdat deze schommeling onwenselijk wordt geacht, is, met instemming van de Tweede en Eerste Kamer¹¹, besloten om de griffierechten in 2023 niet volgens de CPI te indexeren en deze indexering uit te stellen tot het moment van inwerkingtreding van de in dit wetsvoorstel voorgestelde regeling. Het ligt in de rede deze systematiek ook te volgen voor de indexering voor 2024.

3.4 Verlaging griffierechten Caribisch Nederland

Overeenkomstig het principe van "comply or explain"¹² ligt het in de rede de in het coalitieakkoord aangekondigde verlaging van de griffierechten met 25% ook door te voeren voor bestuursrechtelijke zaken bij de gerechten in Caribisch Nederland (Bonaire, Sint Eustatius en Saba). Dit betreft procedures bij het Gerecht in eerste aanleg van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: Gea BES) en, voor zover het zaken in Caribisch Nederland betreft, procedures in hoger beroep bij het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: Gemeenschappelijk Hof).

Voor bestuursrechtelijke zaken zijn de griffierechten vastgelegd in de Wet administratieve rechtspraak BES, behalve voor fiscale zaken, waarvoor de griffierechten zijn vastgelegd in de Belastingwet BES. Al deze griffierechten worden via het onderhavige wetsvoorstel verlaagd met 25%. Dit betreft in de eerste plaats het griffierecht voor beroep in eerste aanleg bij het Gea BES. Dit bedraagt voor beroepschriften inzake sociale volksverzekeringen USD 28, voor beroepschriften inzake belastingen USD 30 en voor de overige zaken USD 84. In de tweede plaats betreft dit het griffierecht voor hoger beroep bij het Gemeenschappelijk Hof. Dit bedraagt steeds het tweevoud van het griffierecht voor beroep in eerste aanleg. Hoewel deze griffierechten in absolute zin lager zijn dan de griffierechten voor bestuursrecht in Europees Nederland, moet ook rekening worden gehouden met de lagere gemiddelde inkomens in Caribisch Nederland. Naar verhouding met deze lagere inkomens zijn de griffierechten voor het bestuursrecht in Caribisch Nederland vergelijkbaar met die in Europees Nederland.¹³

Voor burgerlijke zaken zijn de griffierechten in Caribisch Nederland vastgelegd in het Besluit tarieven burgerlijke zaken BES, een algemene maatregel van bestuur (amvb) die zijn grondslag vindt in artikel 59 van de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie. Na overleg met het Gemeenschappelijk Hof is gebleken dat een verlaging van de griffierechten in civiele zaken ingewikkelder ligt dan in het bestuursrecht. Het Gemeenschappelijk Hof heeft kenbaar gemaakt dat verschillen in griffierechten tussen Caribisch Nederland enerzijds en de drie Caribische landen (Aruba, Curaçao en Sint Maarten) anderzijds zoveel mogelijk zouden moeten worden voorkomen, omdat die verschillen het werk van de griffie van de gerechten en het Gemeenschappelijk Hof foutgevoelig maken. De griffierechten in civiele zaken op basis van het Besluit tarieven burgerlijke zaken BES zijn ondergebracht in diverse categorieën, die bovendien zowel bestaan uit vaste bedragen als uit percentages. Die bedragen en percentages zijn sinds 2000 en 2010 niet meer aangepast. Bovendien speelt mee dat er in civiele procedures in de drie Caribische landen nog wordt gewerkt met zegels op processtukken, waarvoor betaald moet worden. De wens leeft om die zegels af te schaffen. Het is daarom nodig om de civiele griffierechten in Caribisch Nederland in een breder verband nader te onderzoeken, rekening houdend met de hiervoor geschetste omstandigheden. De uitkomst daarvan zal voor Caribisch Nederland zijn beslag krijgen in een wijziging van het Besluit tarieven burgerlijke zaken BES.

¹¹ Zie Brief van 2 december 2022, Kamerstukken II 2022/23, 29279, nr. 749.

¹² Zie Kamerstukken II 2021/22, 35925 VI, nr. 60.

¹³ De griffierechten voor het bestuursrecht in Europees Nederland zijn ongeveer twee keer zo hoog als de genoemde bedragen in Caribisch Nederland. Het BBP per hoofd van de bevolking in Europees Nederland (<https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/19/nederlands-bbp-per-inwoner-anderhalf-keer-eu-gemiddelde>) is ook ongeveer twee keer zo hoog als in Caribisch Nederland (<https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/85251NED>).

4. Financiële gevolgen

Het wetsvoorstel leidt tot een minderopbrengst bij de griffierechten. Daarnaast zal, door het verlagen van de financiële drempel om een geschil aan de rechter voor te leggen, het aantal zaken dat bij de rechter wordt aangebracht naar verwachting toenemen. De prijselasticiteit bepaalt in welke mate er sprake is van een toe- of afname van de instroom van zaken als gevolg van een aanpassing van de tarieven. Door een toename van het aantal zaken zal ook het beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand toenemen. In een deel van de verwachte extra zaken zal een betrokkene recht hebben op gesubsidieerde rechtsbijstand.

Om de financiële effecten van het wetsvoorstel te kunnen berekenen is gebruik gemaakt van een rekenmodel. Met dit rekenmodel zijn de griffierechtontvangsten in de huidige situatie en in de nieuwe situatie berekend, gegeven een bepaalde instroom van zaken. Daarnaast is een inschatting gemaakt van het aantal zaken dat in de nieuwe situatie extra aan de rechter zal worden voorgelegd, alsmede het extra beroep op de gesubsidieerde rechtsbijstand.

De daling van de griffierechtenontvangsten worden met het rekenmodel ingeschat op in totaal ongeveer € 34 miljoen per jaar. Bij deze berekening is uitgegaan van de gewijzigde tarieven zoals beschreven in paragraaf 3. Uit het rekenmodel volgt een inschatting van een toename van ongeveer 47.400 rechtszaken per jaar, verdeeld over de rechtsgebieden burgerlijk recht en bestuursrecht. De inschattingen met betrekking tot de stijging van het aantal bestuursrechtzaken liggen in dezelfde orde van grootte als de uitkomsten van het model voor de civiele rechtspraak, namelijk een stijging van ongeveer 5%.

De Rvdr heeft het rekenmodel voor zijn wetgevingsadvies gevolgd. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven verwacht eveneens een toename in het aantal zaken die rond de 5% bedraagt. De Rvdr heeft de totale kosten van de toename in aantal zaken als gevolg van het wetsvoorstel berekend op ongeveer € 25,7 miljoen per jaar. De berekening van de Rvdr was, met uitzondering van de werklastgevolgen van het College van Beroep voor het bedrijfsleven, nog gebaseerd op de bekostigingssystematiek in 2019. Vanaf 2020 geldt er een gewijzigde bekostigingssystematiek, waarbij alleen de kosten voor het primaire proces van de rechtspraak output worden gefinancierd (prijs x volume) en er een zogenoemde lumpsum bijdrage is geïntroduceerd voor de vaste kosten. Uitgaande van de gewijzigde bekostigingssystematiek zullen de extra werklastgevolgen als gevolg van de ingeschatte toename van het aantal zaken voor de rechtspraak ongeveer € 15 miljoen per jaar bedragen. Ook voor de werklastgevolgen voor de Hoge Raad is een inschatting gemaakt aan de hand van het rekenmodel. Deze worden ingeschat op ongeveer € 1 miljoen per jaar. Het extra beroep op de gesubsidieerde rechtsbijstand is berekend op ongeveer € 2 miljoen per jaar.

De aanpassing van het griffierecht in zaken voor akkoordprocedures in het kader van de Whoa leidt tot een kleine minderopbrengst bij de griffierechten. Jaarlijks worden er circa twintig tot vijftig verzoeken tot homologatie gedaan. Daarom zullen de extra kosten voor het verlaagde griffierecht voor deze categorie relatief beperkt zijn, naar schatting tot ongeveer € 100.000 per jaar. Dat geldt ook voor de kosten van eventuele verzoeken tot afwijzing van homologatie, die maar bij een deel van de verwachte homologatie-verzoeken zullen worden ingediend.

Van het opnemen in de Awb van de mogelijkheid voor de rechter om vrijstelling te verlenen van betaling van griffierecht bij betalingsonmacht worden geen financiële gevolgen verwacht. Door bestuursrechters wordt nu op basis van jurisprudentie gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. Codificatie leidt daarom niet tot een lagere ontvangst bij de griffierechten.

De daling van ontvangsten per zaak door de wijziging van de tarieven zoals op hoofdlijnen beschreven in paragraaf 3 en de toename van het aantal zaken en van het beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand, leiden per saldo tot een structurele inkomstenderving c.q. kostenstijging van in totaal ongeveer € 52 miljoen voor het ministerie van Justitie en Veiligheid. Er worden geen substantiële incidentele kosten of uitvoeringsconsequenties verwacht ten gevolge van de voorgestelde wijzigingen van de Wgbz en de Awb.

Ter dekking van de gevolgen van de verlaging van de griffierechten is in het coalitieakkoord vanaf 2024 € 55 miljoen per jaar gereserveerd. De verwachte structurele kosten (circa € 52

miljoen) worden gedekt uit de middelen die in het coalitieakkoord beschikbaar zijn gesteld. Daarnaast zal jaarlijks circa € 3 miljoen worden uitgetrokken voor overige flankerende maatregelen om de toegang tot het recht te vergroten (zie paragraaf 1).

Bij bovenstaande berekeningen en inschattingen zijn ook de financiële gevolgen van de griffierechtverlaging in het bestuursrecht voor Caribisch Nederland meegenomen. Het aantal zaken is daar beperkt en de gevolgen voor de griffierechtontvangsten en de gevolgen van de toename van het aantal zaken en van het beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand bedragen slechts enkele tienduizenden euro's. Mocht uit het onderzoek naar het griffierecht in het civiele recht alsnog een verlaging volgen, dan kunnen de financiële gevolgen daarvan eveneens worden meegenomen onder € 52 miljoen die voor de verlaging is gereserveerd.

Door de verlaging van de financiële drempel om een geschil aan de rechter voor te leggen zal naar verwachting het aantal zaken toenemen dat bij de rechter wordt aangebracht. De kosten die dit voor de desbetreffende rechtzoekende burgers en bedrijven met zich brengt, worden niet als financiële gevolgen aangemerkt. Het burgerlijk procesrecht en het bestuursprocesrecht bieden waarborgen voor een eerlijke en efficiënte procesvoering. Strikt genomen vallen de financiële gevolgen van het voeren van een procedure onder het begrip administratieve lasten en regeldruk, maar vanwege het bijzondere karakter worden ze niet onverkort als zodanig aangemerkt. Het burgerlijk procesrecht en bestuursprocesrecht vallen met het oog daarop buiten de kwantitatieve berekening van administratieve lasten. Voor de volledigheid zij bovendien opgemerkt dat met het wetsvoorstel geen nieuwe verplichtingen voor rechtzoekenden in het leven worden geroepen en er enkel sprake is van het verlagen van de kosten voor het voeren van een gerechtelijke procedure.

5. Advies en consultatie

5.1. Inleiding

Het wetsvoorstel heeft ter consultatie gelegen tussen 5 juli en 15 september 2022. Daarop zijn openbare reacties ontvangen van de Nederlandse orde van advocaten (NOvA), VNO-NCW/MKB-Nederland, het Juridisch Loket (JL), Vereniging Jonge Insolventierecht Advocaten (JIRA), de Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden/Sociaal Werk Nederland (LOSR), van twee juridische adviesbedrijven en van twee burgers. Het wetsvoorstel is besproken met de adviescommissie voor burgerlijk procesrecht (adviescommissie BPR). Daarnaast is er advies gevraagd aan de Raad voor de rechtspraak (Rvdv), de raad voor rechtsbijstand (RvR) en het Adviescollege toetsing regeldruk. Het Adviescollege toetsing regeldruk heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het naar verwachting geen (omvangrijke) gevolgen voor de regeldruk heeft.

Naast algemeen commentaar, is in de consultatie gevraagd aan de geconsulteerde partijen om een reactie op twee vragen. De eerste vraag luidde welk effect de verlaging van griffierechten voor civiele vorderingen onder de € 500 zou hebben op het tegengaan van de stapeling van schulden, in het kader van de ambitie van het kabinet om bestaanszekerheid en kansengelijkheid te borgen. De tweede vraag luidde of er iets gedaan moet worden aan de discrepantie in de Wgbz tussen enerzijds het tarief in eerste aanleg en anderzijds het tarief in hoger beroep en cassatie bij vorderingen in de hogere categorieën.

Hierna zullen eerst de reacties op de twee specifieke vragen worden weergegeven en zal vervolgens worden ingegaan op de overige reacties.

5.2. Effect van verlaging griffierechten op de schuldenaanpak bij civiele vorderingen van maximaal € 500

De eerste vraag uit de consultatie luidde: "Welk effect zou de verlaging van het griffierecht bij vorderingen van niet meer dan € 500 kunnen hebben op de ambitie van het kabinet om "bestaanszekerheid en kansengelijkheid" te borgen en in dat kader het tegengaan van de opstapeling van schulden door een maximum te stellen aan verhogingen, rente- en incassokosten en het tegengaan van doorverkoop van schulden als verdienmodel?"

De adviescommissie BPR, de Rvdv, de NOvA, de RvR, het JL, de LOSR en een burger hebben op deze vraag gereageerd. Het JL en de LOSR onderschrijven het risico dat door een verlaging van griffierechten voor vorderingen onder de € 500, schuldeisers van dergelijke kleine vorderingen te gemakkelijk naar de rechter zullen stappen, in plaats van buiten de rechtszaal tot een oplossing te

komen. Voor schuldenaren zou dat de schuldenproblematiek kunnen verergeren, nu ze bij verlies ook de proceskosten van de wederpartij moeten vergoeden.

De Rvdr, de NOVA en de RvR zijn positief over een verlaging van griffierechten in deze categorie. Zo wijzen de NOVA en de Rvdr op het belang een balans te vinden tussen de belangen van schuldenaren en schuldeisers. Voor schuldeisers, zoals MKB-bedrijven moet er ook toegang tot de rechter zijn en moet het griffierecht in verhouding staan tot de vordering. Schuldeisers zullen zich, volgens de NOVA, bovendien ook realiseren dat het starten van een procedure niet zal leiden tot snellere betaling bij schuldenaren die niet kunnen betalen. De Rvdr en een burgerreactie stellen bovendien dat lagere griffierechten voor schuldenaren tot lagere proceskosten (bij verlies) zullen leiden. De Rvdr, de NOVA en de RvR wijzen verder op de mogelijkheid van hulpverlening aan mensen met problematische schulden als hun zaken voor de rechter komen. Zo zien de RvR, de NOVA en de adviescommissie BPR dat mensen met problematische schulden eerder in beeld komen als hun zaak voor de rechter wordt gebracht en ze daardoor sneller kunnen worden doorverwezen naar hulpinstanties.

De NOVA ziet wel het probleem dat mensen met problematische schulden niet ter zitting verschijnen waardoor de rechter niet kan aansturen op een passende oplossing. Naast digitale oproepingen en herinneringsberichten bepleit de NOVA daarom voor stimulerende maatregelen, zoals kwijtschelding van het griffierecht als ter zitting een betalingsregeling wordt afgesproken om schuldenaren toch naar zittingen te krijgen.

Op basis van deze reacties is besloten om voor te stellen om ook voor de vorderingen onder de € 500 de griffierechten te verlagen. Dit kan weliswaar tot gevolg hebben dat schuldeisers soms eerder naar de rechter zullen stappen in plaats van een oplossing te zoeken in een minnelijk traject, maar er moet ook rekening worden gehouden met de belangen van schuldeisers, vaak MKB'ers, voor wie toegang tot het recht ook bij dit soort vorderingen open moet blijven. Bovendien biedt een zitting de kans voor de rechter om burgers met problematische schulden te wijzen op mogelijkheden zoals schuldhulpverlening. Zo wordt door de rechtspraak in het kader van maatschappelijk effectieve rechtspraak ingezet op laagdrempelige en eenvoudige toegang, waarbij bijvoorbeeld de hulp van een schuldenfunctionaris kan worden ingeroepen, als bij de voorbereiding of op een zitting blijkt dat een van de partijen te kampen heeft met probleemschulden. De schuldenfunctionaris, die in de rechtbank wordt opgeleid en aangesteld, gaat direct in gesprek met betrokkene en brengt de schuldenpositie globaal in kaart. Indien mogelijk en gewenst, wordt betrokkene doorgeleid naar de gemeentelijke schuldhulpverlening. De rechtspraak heeft besloten om schuldenfunctionarissen de komende jaren breed in te zetten.

De overige suggesties die in het kader van deze consultatievraag zijn gedaan en die erop zijn gericht personen met schulden tegemoet te komen, zullen worden meegenomen bij de aanpak van de schuldenproblematiek of bij de aanpalende maatregelen om de toegang tot het recht te vergroten.

5.3. Discrepantie tussen tarieven in verschillende instanties in de Wgbz

De tweede vraag uit de consultatie luidde: "Hoe kijkt u in relatie tot de toegang tot het recht aan tegen de discrepantie in de Wgbz tussen het tarief in eerste aanleg en in hoger beroep en cassatie bij vorderingen in de hogere categorieën? Zou deze discrepantie wat u betreft opgelost moeten worden en zo ja, hoe?" Deze vraag houdt verband met de laatste wijziging van de Wgbz per 1 januari 2022, waarbij een deel van de tarieven in eerste aanleg zijn verhoogd, maar de tarieven in hoger beroep en cassatie buiten beschouwing zijn gelaten. Gevolg daarvan is dat de griffierechten in hoger beroep en cassatie, in een paar zaakscategorieën lager is geworden dan de griffierechten in eerste aanleg.

Enkel de adviescommissie BPR, de Rvdr en de NOVA hebben op deze vraag gereageerd, maar hebben geen voorkeur uitgesproken voor het oplossen van de discrepantie. Zij zien het in beginsel als gerechtvaardigd dat de griffierechten in hoger beroep en cassatie hoger zijn dan in eerste aanleg. De Rvdr merkt op dat een hogere prijs voor hoger beroep verdedigbaar is vanwege het doel een zorgvuldige afweging te maken over het gebruik van een rechtsmiddel. Wel waarschuwt de Rvdr dat voorkomen moet worden dat een te hoog griffierecht moet worden betaald in hoger beroep en cassatie om rechtsmiddelen in eerste aanleg te ontzien. Ook de NOVA ziet een complexe

verhouding met de toegang tot het recht. De adviescommissie BPR acht een goede verhouding van de griffierechten tussen de verschillende instanties van belang, maar geen prioriteit.

Op basis van de binnengekomen reacties en op basis van het feit dat het oplossen van de discrepantie voor een aantal categorieën zaken zal resulteren in hogere griffierechten en verslechterde toegang tot het recht, is besloten af te zien van het gebruik van dit wetsvoorstel voor het oplossen van de discrepantie.

5.4. Consultatiereacties algemeen

Over het voornemen om de griffierechten te verlagen zijn de reacties positief. De Rvdr, de NOVA, VNO-NCW/MKB Nederland, het JL, de RvR en een juridisch adviesonderneming zien door de verlaging van griffierechten een betere toegang tot de rechter ontstaan. De RvR maakt wel het voorbehoud dat ervoor moet worden gewaakt dat de verlaging van griffierechten ten koste gaat van andere vormen van geschillenbeslechting zoals mediation. Ook ziet de RvR dat de verlaging van griffierechten een omvangrijke impact kan hebben op gesubsidieerde rechtsbijstand en substantiële meerkosten met zich kan brengen. Verder mist de Rvdr in de memorie van toelichting een fundamentele beschouwing over doel en aard van de heffing van griffierechten en in het bijzonder een antwoord op de vraag of griffierechten een financiële prikkel vormen gericht op het voorkomen van "onnodig" gebruik van de rechtspraak. Het griffierecht bevordert een zorgvuldige afweging voorafgaand aan het doen van een beroep op de rechter, maar mag niet tot gevolg hebben dat de toegang tot de rechter in zijn kern wordt aangetast. Met het voornemen om griffierechten te verlagen wordt beoogd de drempel voor toegang tot de rechter te verlagen. Of en zo ja, in hoeverre dat gevolgen heeft voor andere vormen van geschilbeslechting zoals mediation is moeilijk in te schatten. Het kabinetsbeleid is gericht op het vergroten van de toegang tot het recht en het bevorderen dat rechtzoekenden hun conflicten en geschillen op een doelmatige en duurzame wijze kunnen oplossen. Naargelang de aard van de conflictsituatie en de in het geding zijnde belangen, varieert de aard van de meest bevredigende of doelmatige voorziening. Dit kan de gang naar de rechter zijn, maar in veel situaties kan mediation ook een heel passende voorziening zijn. Het kabinet zal het gebruik van mediation daarom ook blijven stimuleren.

De Rvdr merkt op de benadering niet juist te vinden dat voor verschillende maatregelen tot verbetering van de toegang tot het recht geen geld is gereserveerd in het coalitieakkoord en dat geld dat beschikbaar komt door verhoging van het griffierecht in de categorieën van meer dan € 100.000 daarvoor wordt aangewend. Toegang tot het recht is volgens de Rvdr iets anders dan toegang tot de rechter en de Rvdr wil graag weten wat de maatregelen tot verbetering van de toegang het recht inhouden. Zoals opgemerkt in paragraaf 1 zet het kabinet zich naast de verlaging van de griffierechten inderdaad in bredere zin in voor de versterking van de toegang tot het recht. De toegang tot de rechter maakt hier nadrukkelijk onderdeel van uit. Momenteel worden gesprekken gevoerd met diverse belangenorganisaties, waaronder de Rvdr, om te bezien wat nodig is. Daarnaast worden ideeën opgehaald bij rechtzoekenden. Het is de verwachting dat deze informele consultatie in het voorjaar 2023 zal leiden tot een verder uitgewerkt voorstel om de toegang tot het recht te versterken.

De Rvdr heeft zijn advies over het wetsvoorstel te baat genomen om zijn zorgen uit te spreken over rechterlijke procedures die worden gevoerd door no cure no pay bedrijven, onder meer op het gebied van de belasting van personenauto's en motorrijwielen (BPM) en de waardering onroerende zaken (WOZ). De Rvdr ziet als positief bijeffect van het wetsvoorstel dat het kan leiden tot een minder lucratief verdienmodel voor deze bedrijven. Aan de andere kant kan het verlagen van het griffierecht volgens de Rvdr een aanzuigende werking hebben. Het kabinet stelt zich op het standpunt dat de impact van de verlaging van de griffierechten op procedures die door no cure no pay bedrijven worden gevoerd moeilijk is in te schatten. Het bredere doel van het wetsvoorstel is het versterken van onze democratische rechtsstaat door de toegang tot het recht te verbeteren en het advies over no cure no pay bedrijven vormt hier geen beletsel voor. In de kabinetsreactie en een nadere kabinetsreactie op het WODC-onderzoek over de werkwijze en het verdienmodel van no cure no pay bedrijven bij WOZ-beschikkingen en BPM-zaken, die op 12 februari 2021 en 30 september 2022 aan de Tweede Kamer zijn gezonden, is reeds ingegaan op de rol van no cure no

pay bedrijven bij de BPM en de WOZ.¹⁴ In laatstgenoemde reactie is aangekondigd dat het kabinet heeft besloten een nader onderzoek te starten naar het oneigenlijk gebruik van procedures (mede in relatie tot het Besluit proceskosten bestuursrecht) op een aantal bestuursrechtelijke terreinen. Met dit onderzoek wordt beoogd inzicht te krijgen in concrete instrumenten en/of mogelijke aanpassingen van het Besluit proceskosten bestuursrecht om oneigenlijk gebruik van procedures te voorkomen. Daarbij zal ook de verhouding tussen de werkzaamheden van professioneel gemachtigden, waaronder no cure no pay bedrijven, in relatie tot de hoogte van de proceskostenvergoeding aan bod komen.¹⁵

5.5. Consultatiereacties griffierecht in burgerlijke zaken

In de consultatie zijn vooral door de Rvdr ook voorstellen gedaan die verder strekken dan de verlaging van het griffierecht waar het wetsvoorstel op ziet. Deze voorstellen raken aan verschillende aspecten van het burgerlijk procesrecht en vergen nader onderzoek naar de mogelijke effecten daarvan in de praktijk en in financiële zin.

Een aantal voorstellen raakt op verschillende manieren aan het eerder in paragraaf 1 genoemde traject dat erop is gericht de toegang tot het recht verder te versterken en ervoor te zorgen dat de toegang tot de rechter openstaat voor wie dit nodig heeft. Zo adviseert de Rvdr om in de Wgbz voor de rechter de mogelijkheid op te nemen om het griffierecht te laten vervallen, op nihil te stellen of te verlagen als sprake is van betalingsonmacht bij de partij die het griffierecht verschuldigd is of de procedure door toedoen van de wederpartij geen doorgang heeft gevonden. Ook zou de rechter partijen meer tegemoet moeten kunnen komen als het lastig is om hun onvermogen aan te tonen. Verder zou de rechter volgens de Rvdr de bevoegdheid moeten hebben om griffierechten te verlagen of op nihil te stellen voor schuldenaren die ter zitting verschijnen en open staan voor hulpverlening. Ook de NOvA heeft dit laatste voorgesteld.

De Rvdr adviseert verder consumentenzaken en zaken met kleine ondernemers in alle instanties te scharen onder de laagste categorie griffierechten. Een burger bepleit hetzelfde voor consumentenzaken. Door een andere burger is bepleit om in principe het griffierecht voor kantonzaken te heffen wanneer in een huurrechtzaak een kort geding aanhangig is gemaakt.

De Rvdr merkt ook op dat proceskostenveroordelingen leiden tot knellende situaties. Daarom pleit de Rvdr voor een ruimer criterium in artikel 237, vijfde lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) om een in het ongelijk gestelde partij tegemoet te treden bij een kostenveroordeling. De Rvdr adviseert – kort gezegd – om de rechter de mogelijkheid te geven de proceskosten naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid aan de partijen toe te rekenen.

De NOvA en de adviescommissie BPR pleiten verder voor het introduceren van meer griffierechtenstaffels voor zaken betreffende vorderingen of verzoeken met een waarde boven € 1 miljoen. De NOvA acht hogere griffierechten in de hogere categorieën gerechtvaardigd omdat dergelijke complexe zaken een groot beslag op de capaciteit van de rechterlijke macht leggen. Bovendien zijn griffierechten vergeleken met andere kosten en de vorderingen in deze categorie verwaarloosbaar, zodat griffierechten hier nauwelijks een rol zullen spelen bij de beslissing om wel of niet te procederen, aldus de NOvA. Voor de hogere categorieën kunnen dan (aanzienlijk) hogere griffierechten worden geheven om zo meer budgettaire ruimte vrij te spelen voor andere maatregelen die de toegang tot het recht verbeteren.

Al deze voorstellen zullen nader worden onderzocht in het traject dat erop gericht is de toegang tot het recht verder te versterken.

Daarnaast raakt een aantal voorstellen aan de maatregelen die het kabinet wil nemen in het kader van de aanpak 'Geldzorgen, Armoede en Schulden'.¹⁶ Zo adviseert de Rvdr om in artikel 4 Wgbz curatele-, bewind- en mentorschapszaken vrij te stellen van griffierechten. De Rvdr voert aan dat deze zaken gaan over het beschermen van kwetsbare mensen waar griffierechten als drempel tegen onnodige procederen niet passend zijn. De Rvdr signaleert verder dat de griffierechten in deze zaken leiden tot hoge inningskosten en dat bewindvoerders deze

¹⁴ Kamerstukken II 2020/21, 29279, nr. 639; Kamerstukken II 2022/23, 29279, nr. 734.

¹⁵ Zie ook § 4.2.3 van de Voortgangsrapportage stelselvernieuwing rechtsbijstand juli-december 2022 (bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 31763, nr. 268).

¹⁶ Zie Kamerstukken II 2022/23, 24 515 nr. 677.

griffierechten bovendien als 'bijzondere kosten' alsnog verhalen op de gemeenten. De Rvdr schat de kosten van een dergelijke maatregel op één tot enkele miljoenen euro. Opgemerkt moet worden dat de Rvdr in de toelichting vooral ingaat op burgers met problematische schulden. Zij vallen onder het tijdelijke schuldenbewind. Het kabinet heeft onderzoek laten doen naar de financiering en kwaliteitseisen van schuldenbewind. Dit rapport zal binnenkort openbaar worden gemaakt. De kabinetsreactie erop zal zo spoedig mogelijk volgen.¹⁷ Daarnaast werkt het kabinet de hiervoor genoemde aanpak 'Geldzorgen, Armoede en Schulden' uit, die ziet op de halvering van het aantal mensen met problematische schulden en ook raakt aan schuldenbewind. Het voorstel van de Rvdr zal in deze trajecten verder worden onderzocht.

De Rvdr geeft in zijn advies aan dat als het hiervoor genoemde advies voor de vrijstelling van curatele-, bewind- en mentorschapszaken als te vergaand zou worden bestempeld, hij adviseert om de rechter de mogelijkheid te geven om een dergelijke zaak in behandeling te kunnen nemen als het griffierecht nog niet is voldaan. Die mogelijkheid is echter al wettelijk geregeld. Zowel in artikel 127a, derde lid, Rv (voor vorderingsprocedures) als in artikel 282a, vierde lid, Rv (voor verzoekprocedures) is geregeld dat de rechter de zaak niet hoeft aan te houden zo lang het griffierecht nog niet is betaald, als hij van oordeel is dat dat zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard, gelet op het belang van een of meer van de partijen bij toegang tot de rechter. Er bestaat ook al een landelijke afspraak tussen de gerechten om de procedure onder deze omstandigheden niet aan te houden totdat het griffierecht is betaald.

De Rvdr en de LOSR adviseren beide om de vrijstellingen in artikel 4 Wgbz uit te breiden met verzoekschriften tot vaststelling van de beslagvrije voet (artikel 475fa Rv). Volgens de LOSR worden dergelijke verzoeken zelden ingediend, wat volgens haar kan samenhangen met de hoogte van het griffierecht. Het verzoek is immers bedoeld voor situaties waarbij volgens de beslagene de vastgestelde beslagvrije voet ontoereikend is om noodzakelijke kosten te voldoen, maar om dit aan te kaarten moet er eerst betaald worden. Gezien deze aard van het verzoek zouden er volgens beide organisaties geen griffierechten geheven moeten worden. Op 1 januari 2021 is een nieuwe wettelijke regeling ingevoerd betreffende de berekening van de beslagvrije voet. Deze regeling geeft vereenvoudigde rekenregels voor de beslagvrije voet. De berekeningen zijn openbaar en de burger kan dus zien hoe het bedrag tot stand is gekomen. Op dit moment wordt deze wet geëvalueerd en daarbij wordt het effect op de burger en diens rechtsmogelijkheden meegenomen. Het ligt in de rede om de onderzoeksresultaten eerst af te wachten. Dit voorstel kan dan worden bezien in het licht van die resultaten.

De Rvdr stelt verder vraagtekens bij het draagkrachtbeginsel dat ten grondslag ligt aan het verschil in griffierecht tussen burgers en bedrijven. Dit beginsel is volgens de Rvdr moeilijk te verenigen met de toegang tot de rechter. Hoewel de Rvdr dit onderscheid niet direct ter discussie stelt, wil de Rvdr wel dat in de memorie van toelichting aandacht wordt besteed aan het handhaven van het onderscheid. Het draagkrachtbeginsel is vast onderdeel van de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) over de griffierechtenheffing. De vraag of rekening is gehouden met de draagkracht van de rechtzoekende is een van de criteria aan de hand waarvan de nationale rechter volgens het EHRM moet beoordelen of het griffierecht proportioneel is.¹⁸ De draagkracht van een gemiddelde burger zal doorgaans minder zijn dan die van een gemiddelde onderneming. Om deze reden is het griffierecht voor burgers lager dan voor ondernemingen.

De Rvdr, VNO-NCW/MKB Nederland en JIRA steunen het voorstel om voor Whoa-procedures de griffierechten voor verzoeken tot homologatie van het akkoord te verlagen. VNO-NCW/MKB Nederland suggereert om in de loop van 2023 al te anticiperen op de griffierechtverlaging. De griffierechtverlaging vergt echter een wetswijziging en daarvoor moet eerst de wetgevingsprocedure volledig doorlopen worden. Anticiperen is daarom niet mogelijk.

De adviescommissie BPR, de Rvdr, VNO-NCW/MKB Nederland, JIRA en een juridisch adviesbureau bepleiten om ook de griffierechten voor een verzoek door een schuldeiser tot afwijzing van een homologatieverzoek (artikel 19a, derde lid, Wgbz) onder een lager griffierecht te brengen of deze verzoeken van de heffing van griffierechten vrij te stellen. Deze suggestie is in het

¹⁷ Kamerstukken II 2022/23, 24 515 nr. 649

¹⁸ EHRM 26 oktober 2010, 46040/07, EHRC 2011/7 (Marina/Letland).

wetsvoorstel overgenomen. Zowel verzoeken tot homologatie van het akkoord als verzoeken tot afwijzing van een homologatieverzoek komen te vallen onder de laagste categorie griffierechten voor rechtbankzaken (niet-kanton).

5.6. Consultatiereacties griffierecht in bestuursrechtelijke zaken

De Rvdr adviseert om in artikel 8:41 Awb een bepaling over betalingsonmacht op te nemen. Dit advies is overgenomen, zoals nader toegelicht hierboven in paragraaf 3.2. Het door de Rvdr opgestelde tekstvoorstel is daarbij overgenomen met inachtneming van enkele wetstechnische aanpassingen die nader zijn toegelicht in de artikelsgewijze toelichting op artikel II, onderdeel A.2.

Eveneens is het advies van de Rvdr overgenomen om ook in artikel 11:2 Awb de mogelijkheid om van de jaarlijkse indexering af te wijken in te voeren en het artikel daarop aan te passen. Zoals uiteengezet in paragraaf 3.2 zal door deze wijziging de regeling in de Awb weer identiek zijn aan de regeling over indexering in de Wgbz.

De Rvdr merkt op dat in de marge van dit wetsvoorstel overwogen zou kunnen worden geen griffierecht meer te heffen in beroepszaken die gaan over bestuurlijke boetes. Het is volgens de Rvdr namelijk de vraag of een rechtzoekende zich tegen een bestuurlijke boete niet net als in het strafrecht zonder kosten zou moeten kunnen verweren. Een dergelijke wijziging behoeft nadere doordinking, onder andere omdat bestuurlijke boetes niet zelden worden opgelegd aan (kapitaalkrachtige) ondernemingen, waarbij vrijstelling van griffierecht niet a priori voor de hand ligt. Omdat dit onderwerp het bestek van dit wetsvoorstel te buiten gaat, zal de wenselijkheid hiervan in een andere context dan die van het onderhavige wetsvoorstel verder worden bekeken.

Verder heeft de Rvdr een kanttekening geplaatst bij het overgangsrecht zoals dat is geregeld in het huidige artikel V, tweede en derde lid. Uit de tweede zin van beide artikelleden volgt dat als er na de inwerkingtreding van de wet door een partij tegen een besluit of rechtbankuitspraak beroep of hoger beroep wordt ingesteld terwijl tegen dat besluit of die rechtbankuitspraak vóór de inwerkingtreding van de wet reeds door een andere partij beroep of hoger beroep was ingesteld, ook voor de partij die na de inwerkingtreding van de wet beroep of hoger beroep heeft ingesteld, het oude, dus hogere, griffierecht blijft gelden. De partij die als eerste beroep of hoger beroep heeft ingesteld bepaalt via het door die partij gekozen tijdstip van beroep of hoger beroep dus in feite of de andere partij onder het oude of het nieuwe griffierecht valt. De Rvdr beveelt aan hieraan in de toelichting aandacht te besteden. Naar aanleiding hiervan dient hier te worden opgemerkt dat voor dit systeem is gekozen uit het oogpunt van eenduidigheid, omdat anders voor procedures tegen hetzelfde besluit of tegen dezelfde rechtbankuitspraak verschillende griffierechten zouden gelden. Als er tegen een besluit of rechtbankuitspraak meerdere beroepen of hogere beroepen worden ingesteld, bewerkstelligt deze overgangsbepaling dus dat het griffierecht voor iedereen hetzelfde is. Het overgangsrecht is op dit punt geheel identiek aan het overgangsrecht bij de jaarlijkse indexering van de bestuursrechtelijke griffierechten. In 2014 is dit systeem op advies van de Rvdr, daarin gesteund door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de belastingkamer van de Hoge Raad, geïntroduceerd.¹⁹

De NOVA adviseert het wetsvoorstel te splitsen in een burgerrechtelijk en een bestuursrechtelijk deel en de verlaging van de griffierechten voor het bestuursrecht al in 2023 in te voeren. Omdat het stelsel van griffierechten in het burgerlijke recht veel gecompliceerder is dan in het bestuursrecht leidt het samenbrengen van deze twee onderwerpen die verder niet samenhangen volgens de NOVA tot onnodige vertraging voor het bestuursrecht. Naar aanleiding hiervan ziet de regering geen aanleiding twee wetsvoorstellen in procedure te brengen. De regering acht het van belang dat door het parlement een integrale afweging gemaakt kan worden ten aanzien van de in het coalitieakkoord aangekondigde verlaging van griffierecht, dus zowel voor het burgerlijk recht als voor het bestuursrecht.

Een van de juridische adviesbureaus heeft opgemerkt dat er een discrepantie is tussen het griffierecht dat door MKB-bedrijven moet worden betaald als beroep wordt ingesteld tegen een nadeelcompensatiebesluit (maximaal € 274) en de mogelijke leges voor een aanvraag om een nadeelcompensatiebesluit, zoals dat is geregeld in het (nog niet in werking getreden) artikel 4:128, eerste lid, Awb (maximaal € 500). Het gaat hier echter om twee geheel verschillende tarieven met

¹⁹ Zie Stcrt. 2014, 37105, p. 4.

verschillende doelstellingen. Anders dan de heffing van leges raakt de heffing van griffierechten rechtstreeks aan het (grond)recht op toegang de rechter en is de heffing van griffierechten nooit bedoeld als kostendeekkende bijdrage. Overigens is het bedrag van € 500 dat in artikel 4:128, eerste lid, is genoemd, een maximumbedrag en kunnen leges alleen in rekening worden gebracht als dat bij wettelijk voorschrift uitdrukkelijk wordt bepaald, waarbij in de desbetreffende regeling een lager bedrag kan worden vastgesteld dan het maximum van € 500. Van belang is verder dat een verzoeker altijd de betaalde leges terugkrijgt als zijn verzoek om nadeelcompensatie wordt ingewilligd (artikel 4:129, aanhef en onder c, Awb).

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I (Wet griffierechten burgerlijke zaken)

A

Artikel 19a Wgbz stelt het griffierecht vast voor verzoeken in het kader van een besloten akkoordprocedure buiten faillissement of een openbare akkoordprocedure buiten faillissement als bedoeld in artikel 369, zesde lid, van de Faillissementswet, ingevoerd door de Wet homologatie onderhand akkoord (Whoa). In de eerste plaats wordt voorgesteld dat voor verzoeken tot homologatie van een akkoord en voor verzoeken tot afwijzing van de homologatie het griffierecht wordt geheven dat geldt bij de rechtbank voor andere zaken dan kantonzaken met betrekking tot vorderingen en verzoeken van onbepaalde waarde. Dit leidt tot een verlaging van het griffierecht. Volgens artikel 19a wordt momenteel voor verzoeken tot homologatie van een akkoord het griffierecht gerekend dat geldt bij de rechtbank in zaken betreffende vorderingen of verzoeken met een beloop van meer dan € 100.000 maar niet meer dan € 1 miljoen. Dit tarief bedraagt nu € 5.737. Voor verzoeken tot afwijzing van een homologatieverzoek wordt de hoogte van het griffierecht momenteel bepaald aan de hand van de waarde van de vordering of het aandelenbelang van de schuldeiser of aandeelhouder die zich tegen de homologatie van het akkoord verzet. Het griffierecht is daarmee minimaal € 2.837 en maximaal € 8.519 (prijsspeil 2023). Het voorstel luidt om de griffierechten voor deze verzoeken te verlagen naar € 676 (prijsspeil 2023). Met name voor schuldeisers met een relatief lage vordering kan dit een belemmering opleveren om zich tot de rechter te wenden. Nu het akkoord een wijziging inhoudt van hun rechten, is het van belang dat zij voldoende mogelijkheden hebben om hun bezwaren tegen de homologatie van dit akkoord bij de rechter naar voren te brengen. Bovendien is voor zowel verzoeken tot homologatie als verzoeken tot afwijzing hiervan de categorie griffierechten die geldt bij de rechtbank voor zaken betreffende vorderingen en verzoeken van onbepaalde waarde een passender categorie. Het verzoek luidt immers een onderhands akkoord tussen een onderneming en zijn schuldeisers en aandeelhouders algemeen verbindend te verklaren, dan wel die verbindendverklaring af te wijzen. Het gaat dus niet om de vordering van een bepaalde omvang. Met dit voorstel wordt aangesloten bij hetgeen al geldt voor de overige verzoeken die in het kader van een Whoa-akkoordprocedure kunnen worden gedaan, waarvoor op grond van het huidige eerste lid van artikel 19a het griffierecht wordt geheven bij de rechtbank voor andere zaken dan kantonzaken met betrekking tot vorderingen en verzoeken van onbepaalde waarde. Hierdoor kunnen de eerste drie leden van het huidige artikel 19a worden samengevoegd tot één lid.

In het voorgestelde tweede lid wordt verduidelijkt dat in een Whoa-akkoordprocedure verrekening met eerder betaald griffierecht plaatsvindt overeenkomstig artikel 11, eerste lid, Wgbz. De wet spreekt zich hier op dit moment niet duidelijk over uit.²⁰ Het nieuwe tweede lid brengt mee dat, als een verzoeker in het kader van dezelfde akkoordprocedure al eerder een verzoek heeft gedaan aan de rechtbank, op het griffierecht voor het nieuwe verzoek in mindering wordt gebracht het griffierecht dat deze verzoeker reeds heeft voldaan voor het eerdere verzoek.

²⁰ De rechtbank Den Haag wees een beroep op artikel 11 Wgbz in een Whoa-akkoordprocedure af. Zie Rb. Den Haag 3 november 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:14725.

Een besloten akkoordprocedure buiten faillissement of openbare akkoordprocedure buiten faillissement heeft kortom te gelden als een 'zaak' in de zin van artikel 11, eerste lid, Wgbz. Hiermee wordt voorkomen dat de griffierechten in het kader van een en dezelfde akkoordprocedure voor een partij blijven oplopen. Voor een schuldenaar, die met de akkoordprocedure juist probeert een oplossing te vinden voor zijn financiële problemen, kan een dergelijke cumulatie van griffierechten een belemmering vormen om een Whoa-traject te starten. Op basis van het voorgestelde tweede lid van artikel 19a Wgbz vindt ook verrekening van griffierechten plaats als de schuldenaar verzocht heeft om de aanwijzing van een herstructureringsdeskundige en de aldus aangewezen herstructureringsdeskundige vervolgens een verzoek indient in de akkoordprocedure, bijvoorbeeld een verzoek tot de homologatie van een akkoord. Het griffierecht wordt immers voor beide verzoeken geheven van dezelfde partij, namelijk de schuldenaar, zodat verrekening ook hier op zijn plaats is (zie het huidige vierde lid van artikel 19a Wgbz, straks het derde lid).

B

De via dit wijzigingsonderdeel nieuw vast te stellen bijlage bij het wetsvoorstel bevat de bedragen zoals ze luiden na toepassing van de voorgestelde verlaging met 25%. De bedragen van de categorieën griffierechten voor vorderingen en verzoeken boven de € 100.000 blijven voor natuurlijke- en niet-natuurlijke personen ongewijzigd.

Artikel II (Algemene wet bestuursrecht)

A.1 en B

De griffierechtstarieven in de artikelen 8:41 en 8:109 Awb worden conform het coalitieakkoord met 25% verlaagd. Artikel 8:41 gaat over de griffierechten voor beroep in eerste aanleg; artikel 8:109 gaat over de griffierechten voor hoger beroep. Voor beroep in cassatie bij de Hoge Raad in fiscale zaken gelden de griffierechten van het hoger beroep (artikel 29 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen).

A.2

Met een uitdrukkelijke bepaling over vrijstelling van griffierecht bij betalingsonmacht wordt gevolg gegeven aan het advies van de Rvdr. Voorgesteld wordt om de desbetreffende bepaling op te nemen als tweede zin in het zesde lid van artikel 8:41 Awb, waarin thans reeds is geregeld dat niet tijdige betaling van het griffierecht betekent dat het beroep niet ontvankelijk is tenzij redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de indiener in verzuim is geweest. De tekst van de bepaling stemt grotendeels overeen met de conceptbepaling die de Rvdr in zijn advies had voorgesteld. Waar de Rvdr had voorgesteld de bepaling op te nemen als een nieuwe zevende lid van artikel 8:41, is ervoor gekozen om de bepaling op te nemen als tweede zin in het zesde lid. Afgezien van de wens om onnodige vernummering van artikelliden te voorkomen houdt dit verband met het volgende. In het vierde lid van artikel 8:41 is voorgescreven dat de griffier de indiener van het beroepschrift niet alleen moet meedelen welk griffierecht is verschuldigd maar de indiener ook moet wijzen op het bepaalde in (onder andere) het zesde lid. Hieruit vloeit voort dat de indiener voortaan ook uitdrukkelijk moet worden gewezen op de mogelijkheid een beroep te doen op betalingsonmacht. Verder is de door de Rvdr voorgestelde formulering "indien de indiener van het beroep aannemelijk maakt" vervangen door "indien aannemelijk is". Daarmee wordt het ook mogelijk dat de bestuursrechter uit eigen beweging vaststelt dat er sprake was van betalingsonmacht, hetgeen onder omstandigheden wenselijk kan zijn in gevallen waarin sprake is van verminderd doenvermogen van de rechtzoekende.

Zie voor een verdere toelichting paragraaf 3.2 van het algemeen deel van deze toelichting.

C

Door de schrapping van de zinsneden "in de artikelen 8:41, tweede lid, en 8:109, eerste lid, en" in artikel 11:2, eerste lid, Awb wordt bewerkstelligd dat de jaarlijkse indexering van griffierechten niet meer verplicht is. De indexering van griffierechten komt hiermee te vallen onder het bereik van het tweede lid van artikel 11:2 Awb, dat voorziet in een facultatieve indexering van alle bij of krachtens de Awb vastgestelde bedragen die niet uitdrukkelijk in het eerste lid zijn genoemd. Met het voorgaande wordt gevolg gegeven aan het advies van de Rvdr, zoals nader is toegelicht in paragraaf 3.2 van het algemeen deel van deze toelichting. Opgemerkt zij dat artikel 11:2, eerste lid, Awb ook voorziet in verplichte jaarlijkse indexering van de proceskostenvergoedingen en van vergoedingen die bestuursorganen in rekening kunnen brengen voor een aanmaning bij niet tijdige betaling van een bestuursrechtelijke geldschuld. Omdat verplichte indexering van aanmaningsvergoedingen bij een hoog inflatiecijfer niet in het belang is van de burger, ligt het in het voornemen om die verplichting om te zetten in een facultatieve indexering via het wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb.

Verder is van de gelegenheid gebruik gemaakt om in artikel 11:2 Awb de aanduiding van de verantwoordelijke minister te actualiseren.

Artikel III (Wet administratieve rechtspraak BES)

De in artikel III voorgestelde wijziging strekt ertoe de bestuursrechtelijke griffierechten in Caribisch Nederland met 25% te verlagen. Zie hierover nader paragraaf 3.4 van het algemeen deel van deze toelichting. Artikel III betreft alle bestuursrechtelijke griffierechten in Caribisch Nederland, met uitzondering van die voor fiscale procedures, die afzonderlijk zijn geregeld in de Belastingwet BES. Voor fiscale procedures wordt de verlaging met 25% geregeld in artikel IV. Artikel 17, eerste lid, van de Wet administratieve rechtspraak BES regelt de hoogte van de griffierechten voor het beroep in eerste aanleg bij het Gea BES. Ingevolge artikel 77, eerste lid, van de Wet administratieve rechtspraak BES bedraagt het griffierecht voor hoger beroep bij het Gemeenschappelijk Hof het tweevoud van het griffierecht voor beroep in eerste aanleg.

Artikel IV (Belastingwet BES)

De in artikel IV voorgestelde wijziging strekt ertoe de griffierechten voor fiscale procedures in Caribisch Nederland met 25% te verlagen. De griffierechten in artikel 8:104, eerste lid, van de Belastingwet BES betreffen het beroep in eerste aanleg bij het Gea BES. De griffierechten in artikel 8:116c, eerste lid, van de Belastingwet BES betreffen het hoger beroep bij het Gemeenschappelijk Hof. Zie hierover nader paragraaf 3.4 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel V

In dit artikel wordt het overgangsrecht geregeld.

Het eerste lid regelt het overgangsrecht in civiele procedures. Onderdeel d betreft het overgangsrecht voor civiele procedures bij de Hoge Raad.

Het tweede en derde lid betreffen het overgangsrecht voor de verlaging van de in de Awb geregelde griffierechten voor beroep en hoger beroep bij de bestuursrechter. Dit overgangsrecht is gelijk aan het overgangsrecht zoals dat ook steeds geldt voor de jaarlijkse indexering van de griffierechten. Kort gezegd komt dit erop neer dat als tegen een besluit c.q. een rechtbankuitspraak beroep c.q. hoger beroep wordt ingesteld, de datum van ontvangst van (het eerste) beroepschrift c.q. hogerberoepschrift bepalend is voor de hoogte van het griffierecht. Zie hierover ook hetgeen is opgemerkt in paragraaf 5.6 van het algemeen deel van deze toelichting naar aanleiding van het advies van de Rvdr.

Het vierde, vijfde en zesde lid bevatten voor de verlaging van de bestuursrechtelijke griffierechten in Caribisch Nederland hetzelfde overgangsrecht als voor de verlaging van de bestuursrechtelijke griffierechten in de Awb in Europees Nederland zoals hiervoor beschreven.

Artikel VI

Artikel VI bevat een afwijking van artikel 11:2 Awb en artikel 2 Wgbz waarin de jaarlijkse indexering van de griffierechten is geregeld. Normaliter worden volgens die twee artikelen de griffierechten jaarlijks met ingang van 1 januari geïndexeerd met de consumentenprijsindex, maar voor 2023 is daarvan afgezien en het ligt in de rede ook voor 2024 daarvan af te zien. Reden hiervoor is het voorkomen van sterke schommelingen in de griffierechten. Ten gevolge van de hoge consumentenprijsindex zouden immers de griffierechten per 1 januari 2023 met 10,3% zijn gestegen. Vervolgens zou er naar verwachting nogmaals geïndexeerd worden met ingang van 1 januari 2024, waarna ten slotte de griffierechten bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel weer zouden dalen. Artikel VI biedt de mogelijkheid om de indexering van 1 januari 2023 en 1 januari 2024 uit te voeren bij de inwerkingtreding van deze wetswijziging over de griffierechten zoals die in deze wetswijziging worden voorgesteld. Zie hierover ook paragraaf 3.3 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel VII

Het ligt in het voornemen om de verlaging van alle griffierechten op hetzelfde moment in werking te laten treden. In het regeerakkoord is inwerkingtreding voorzien per 1 januari 2024, maar de streefdatum wordt verlegd naar het tweede kwartaal van 2024. Dit houdt verband met de extra kosten die zijn verbonden aan het uitstellen van de indexering van de griffierechten, zoals hiervoor in de toelichting bij artikel VI is uiteengezet. Er is van afgezien om de griffierechten met ingang van 1 januari 2023 te indexeren (verhogen) met de consumentenprijsindex van 10,3% om te voorkomen dat de griffierechten sterk zouden gaan schommelen (zie par. 3.3 en de toelichting bij artikel VI). Het afzien van de indexering betekent echter dat er minder inkomsten uit de griffierechten komen. Dit wordt opgevangen door de verlaging van de griffierechten bij de inwerkingtreding van deze wetswijziging met enkele maanden uit te stellen. Op deze manier is het besluit om de indexering van griffierechten voor 2023 en 2024 uit te stellen budgetneutraal.

De omzetting van de verplichte indexering van bestuursrechtelijke griffierechten in een facultatieve indexering (wijziging artikel 11:2 Awb) kan onmiddellijk in werking treden. Daarin voorziet het tweede lid van artikel VII. Mocht dit wetsvoorstel vóór 1 januari 2024 het Staatsblad bereiken, dan betekent dit dat de voorgenomen niet-indexering van bestuursrechtelijke griffierechten per 1 januari 2024 (zie par. 3.3) geen afwijking oplevert van artikel 11:2 Awb.

De Minister voor Rechtsbescherming,