



Raad voor de  
rechtspraak

De minister voor Rechtsbescherming  
Dhr. F.M. Weerwind  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag

Afdeling strategie

bezoekadres  
Kneuterdijk 1  
2514 EM Den Haag

correspondentieadres  
Postbus 90613  
2509 LP Den Haag

datum 6 december 2022  
e-mail wetgeving.rvdr@rechtspraak.nl  
bijlage(n) -  
onderwerp Advies Wet verlaging griffierechten

t (088) 361 00 00  
f (088) 361 00 22  
www.rechtspraak.nl

Geachte heer Weerwind,

Bij brief van 6 juli 2022, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake het concept wetsvoorstel tot wijziging van de Wet griffierechten burgerlijke zaken in verband met de verlaging van de griffierechten en de Algemene wet bestuursrecht, de Wet verlaging griffierechten (het 'Wetsvoorstel').

## HET WETSVOORSTEL

In dit Wetsvoorstel worden de tarieven in het civiele en bestuursrecht verlaagd. In het civiele recht worden de griffierechten voor natuurlijke en rechtspersonen met 25% verlaagd (met uitzondering van vorderingen met een waarde van meer dan €100.000). Ook de tarieven van griffierechten in het bestuursrecht voor (hoger) beroepschiffen voor natuurlijke personen en rechtspersonen worden met 25% verlaagd.

Door het verlagen van de financiële drempel om een geschil aan de rechter voor te leggen wordt de toegang tot de rechter vergroot. Daarnaast past deze verlaging in het bestuursrecht, mede in het licht van het rapport 'Ongekend Onrecht', bij het streven om de rechtsbescherming van burgers tegen de overheid te vergroten.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechterlijke zaken zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.



Raad voor de  
rechtspraak

datum 6 december 2022  
pagina 2 van 14

## ADVIES

### Algemeen

De toegang tot de rechter is een van de pijlers van de rechtsstaat. Deze toegang dient op grond van artikel 6 EVRM gewaarborgd te zijn. De hoogte van het griffierecht dat rechtszoekenden moeten betalen om een procedure te kunnen starten, dan wel verweer te kunnen voeren, moet zodanig zijn dat de (financiële) toegang tot de rechter niet in het gedrang komt. De afgelopen jaren heeft de Raad meermalen zijn zorgen geuit over de hoogte van het griffierecht. Zo is er bijvoorbeeld al jaren sprake van een afname van het aantal civiele zaken dat aan de rechter wordt voorgelegd. Dat is een feitelijke blijk van gebrek aan toegang omdat we weten dat de maatschappelijke problematiek niet minder is geworden, integendeel. Het is te eenzijdig het griffierecht hiervoor enkel als oorzaak te zien, maar wel een belangrijke constatering om hier te benoemen.

De verlaging van het griffierecht leidt naar verwachting ook tot een betere toegankelijkheid van het hoger beroep. De hoogte van de proceskostenvergoeding, waar het griffierecht dus onderdeel van is, lijkt mede een rol te spelen bij het in hoger beroep komen in arbeidszaken, huurrechtzaken en consumentenrechtzaken. Zo komen vaker werknemers met een laag inkomen of juist een hoog inkomen in hoger beroep. Werknemers met een gemiddeld inkomen minder vaak in hoger beroep. De Raad is dan ook verheugd dat met dit Wetsvoorstel een stap in de goede richting wordt gezet. Dit neemt echter niet weg, dat er op onderdelen kanttekeningen bij het wetsvoorstel te plaatsen zijn. Hieronder worden deze nader toegelicht.

### Doel en aard van de heffing van griffierecht

De Raad mist in de MvT een fundamentele beschouwing over doel en aard van de heffing van griffierechten. Er worden hier en daar wel opmerkingen over gemaakt en die lijken te wijzen in de lijn die de Hoge Raad heeft uitgezet in het arrest Atrecht/Rabobank (HR 27 januari 2012, NJ 2012/201). Het gaat dan om 'bestrijding van de voor de overheid aan rechtspraak verbonden kosten en, als het gaat om griffierechten in hoger beroep en cassatie, tevens om een financiële prikkel gericht op het voorkomen van 'onnodig' gebruik van de rechtspraak.' Het recht op toegang wordt door de heffing van griffierechten volgens de Hoge Raad niet in zijn kern aangetast. In de MvT wordt ervan uitgegaan dat die prikkel ook aan de orde is voor de eerste lijn. De Raad adviseert in de inleidende paragraaf hierop in te gaan.

### Relatie met nota Toegang tot het recht

In de Memorie van Toelichting wordt aangegeven dat er in het coalitieakkoord geen geld gereserveerd is voor verschillende maatregelen uit de nota 'Toegang tot het recht' (de 'Nota'), waardoor er aanvullende financiering nodig is voor de uitvoering van de maatregelen uit de Nota. Dit geld komt beschikbaar doordat in het Wetsvoorstel wordt afgezien van het verlagen van het griffierecht in de categorie vorderingen van meer dan €100.000. (Citaat uit MvT, paragraaf 3.1: *"Het uitzonderen van deze categorieën maakt dat op deze manier geld beschikbaar komt om andere maatregelen te kunnen nemen die meer bijdragen aan het versterken van de toegang tot het recht."*) De Raad vindt deze benadering niet juist. Toegang tot het recht is niet hetzelfde als toegang tot de rechter. Besparingen die uit keuzen in dit Wetsvoorstel voortvloeien zouden dan ook niet ten goede

datum 6 december 2022  
pagina 3 van 14

moeten komen aan andere maatregelen om de toegang tot het recht te verbeteren, zonder die concrete maatregelen te benoemen. Uitgangspunt zou moeten zijn dat dat geld wordt besteed aan verlaging van griffierechten. Met name in de categorieën tussen € 500- € 5.000 zijn er zeker nog goede argumenten te vinden voor een verdere verlaging.

## **I Civiel recht**

### **1. Knellende wetgeving**

Civiele rechters hebben onderzoek gedaan naar zaakstromen en (wettelijke) regelingen in het civiele en toezichtdomein waar rechtzoekenden in de knel kunnen komen en de rechter weinig ruimte heeft om daar wat aan te doen. Zij hebben de hoogte van het griffierecht en de verplichting voor de verliezende partij om het griffierecht van de wederpartij te betalen met stip op nummer 1 gezet. In het jaarverslag Rechtspraak 2021 is dit als zogenaamd ‘buikpijndossier’ benoemd.<sup>2</sup>

De hoge griffierechten en (als gevolg daarvan) de hoge proceskostenveroordeling, leiden tot situaties waarbij burgers die toch al financieel kwetsbaar zijn, nog verder in het nauw worden gedreven. Ter illustratie worden hier drie voorbeelden die zich in de praktijk geregeld voordoen beschreven.

#### *a. Zaken van een bedrijf tegen een burger*

Verreweg de meeste civiele zaken betreffen zaken waarin de eiser een bedrijf is en de gedaagde een burger of consument. In het overgrote deel van die zaken betreft het een incassoprocedure, waarbij de burger of consument wordt veroordeeld om de vordering te betalen. Dat gebeurt vaak bij verstek. Die burger of consument moet als verliezer van de zaak vervolgens het door het bedrijf betaalde griffierecht, als onderdeel van de proceskostenveroordeling, aan dat bedrijf vergoeden op grond van artikel 237 Rv. Bedrijven (niet natuurlijke personen) betalen een hoger griffierecht dan burgers. In kantonzaken betalen gedaagden (meestal burgers) geen griffierecht, en dat is niet voor niks. Over de band van de proceskostenveroordeling zijn zij echter alsnog genoodzaakt een flink bedrag aan griffierecht te betalen aan de eiser, als deze in het gelijk wordt gesteld.

#### *b. Zaken met verliezende partij op de rand van de financiële afgrond*

Het hoge griffierecht leidt tot knellende situaties voor verliezende partijen als zij al op of onder de financiële rand balanceren, meerdere schulden hebben en schuldhulpverlening nodig hebben. Als zij dan ook nog eens met bijzonder hoge proceskosten worden geconfronteerd leidt dit tot grote problemen. Dit speelt bijvoorbeeld bij huurders met een huurachterstand. Vaak hebben zij al meerdere schulden en is schuldhulpverlening nodig. Door de procedure komen huurders nog verder in de problemen. Regelmatig wordt gesignaleerd dat een huurder een betalingsregeling heeft gevraagd, maar dat de verhuurder daarover pas in gesprek wil na de rechtszitting. De proceskosten zijn dan al gemaakt en die komen dan vaak bovenop de schuldenlast die de huurder toch al draagt.

#### *c. Kleine ondernemers*

Niet alleen voor burgers en consumenten, ook voor kleine ondernemers is het hoge griffierecht een belemmerende factor om hun recht te halen. Dit speelt vooral in zaken boven de kantongrens

---

<sup>2</sup> [Trends in wetgeving - De Rechtspraak - Jaarverslag 2021 \(jaarverslagrechtspraak.nl\)](#)



Raad voor de  
rechtspraak

datum 6 december 2022  
pagina 4 van 14

(€ 25.000) en in hoger beroep. Kleine ondernemers die een vordering hebben op een niet vermogende schuldenaar lopen het risico dat zij de proceskostenvergoeding niet kunnen innen van deze niet vermogende schuldenaar wegens gebrek aan financiële middelen. De facto komen de proceskosten dan voor eigen rekening van de ondernemer.

De onder de punten a, b en c genoemde schrijnende situaties zijn voor de Raad aanleiding om verdergaande ingrepen te bepleiten dan de verlaging van de tarieven waartoe het Wetsvoorstel zich beperkt. In de paragrafen 2, 3 en 4 wordt dit verder uitgewerkt.

## 2. Proceskostenveroordeling

In het jaarverslag Rechtspraak 2021 is aandacht gevraagd voor de schrijnende situaties die kunnen ontstaan als gevolg van de verplichting voor de verliezende partij om het griffierecht van de wederpartij te betalen. In reactie hierop heeft de minister in een brief aan de Tweede Kamer gezegd <sup>3</sup>: *“Wat betreft de hoge griffierechten bij proceskostenveroordelingen biedt art. 237, vijfde lid, Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering al uitkomst. In dit artikel wordt de proceskostenveroordeling geregeld en biedt de rechter de mogelijkheid om in sommige gevallen burgers tegemoet te komen bij de proceskostenveroordeling om misbruik van de machtspositie door een financieel draagkrachtige partij te voorkomen.”*

De Raad gaat hier maar ten dele in mee. Artikel 237, vijfde lid Rv hanteert twee criteria: de proceshouding van de in het gelijk gestelde partij, en er moet sprake zijn van een onbillijkheid van overwegende aard voor de in het ongelijk gestelde partij.

Als sprake is van misbruik van een machtspositie, rauwelijkse dagvaarding of de enkele druk om een executoriale titel te verkrijgen, kan de rechter in de proceskostenveroordeling hiermee rekening houden. In de praktijk heeft de rechter echter behoefte aan een ruimer criterium, zodat artikel 237 vijfde lid Rv in meer situaties kan worden toegepast, bijvoorbeeld ook als er sprake is van inadequaat handelen van de winnende partij. Denk bijvoorbeeld aan de situatie dat de eisende partij pas tijdens de procedure voldoende duidelijkheid over de verschuldigdheid van het gevorderde verschaft. Voorts vormt het vaststellen van een onbillijkheid van overwegende aard ook een drempel voor de toepassing van artikel 237, vijfde lid Rv.

De rechter zou de mogelijkheid moeten hebben om in de proceskostenveroordeling de kosten naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid aan partijen toe te rekenen. Verwezen wordt in dit verband ook naar het bestuursprocesrecht. Art. 8:74, lid 2 Algemene wet bestuursrecht bevat een open norm en geeft de rechter de ruimte om de weging van de feiten mede tot uitdrukking te brengen in de vergoeding van de griffierechten.

## 3. Verdergaande verlaging van het griffierecht

### a. Consumentenzaken en zaken met een kleine ondernemer

---

<sup>3</sup> [tk-reactie-jaarverslag-rechtspraak-2021.pdf \(overheid.nl\)](https://www.overheid.nl/actueel/tekstvanwet/2021/12/06/TK-reactie-jaarverslag-rechtspraak-2021.pdf)

datum 6 december 2022  
pagina 5 van 14

Zoals hierboven aangegeven, onder het punt knellende wetgeving, leidt het griffierecht bij schuldenaren die op de financiële rand balanceren tot knellende situaties. Ook voor kleine ondernemers is het hoge griffierecht een belemmerende factor. De Raad bepleit daarom om het griffierecht in consumentenzaken<sup>4</sup> of in zaken met een kleine zelfstandige ondernemer onder de categorie van € 500 c.q. de categorie zaken van onbepaalde waarde (betreft dezelfde staffel) te brengen. Voor hoger beroep en cassatie bepleit de Raad deze zaken onder te brengen bij de categorie voor vorderingen van niet meer dan € 12.500. Als definitie voor een kleine ondernemer kan wellicht aangesloten worden bij de Kleine Ondernemersregeling (KOR)<sup>5</sup>.

b. Zaken op grond van de Wet homologatie onderhands akkoord ('Whoa')

Met instemming neemt de Raad kennis van de verlaging van het griffierecht in zaken waarin om homologatie van een onderhands akkoord wordt verzocht. De Raad vraagt in dit verband nog aandacht voor de volgende situatie:

Een stemgerechtigde schuldeiser of aandeelhouder kan een verzoek indienen tot afwijzing van het verzoek tot homologatie van een onderhands akkoord (zie artikel 19a lid 3 Wet griffierechten in burgerlijke zaken, hierna: 'Wgbz'), dat bepaalt welk griffierecht wordt geheven bij het indienen van een verzoek tot afwijzing homologatie). Hoewel in dat geval het griffierecht aan de hand van het bedrag van hun vordering of het nominale bedrag van hun aandeel wordt berekend valt het griffierecht vaak ook zeer hoog uit. Het griffierecht overstijgt dan vaak het bedrag waarop de schuldeiser aanspraak kan maken in het kader van het aangeboden akkoord. Verweer voeren tegen een aangeboden akkoord wordt daardoor onaantrekkelijk – in feite een desinvestering-, terwijl iedere schuldeiser de gelegenheid zou moeten hebben om voor zijn vordering te kunnen komen. Gedacht zou kunnen worden aan een vrijstelling of verlaging van griffierecht voor het verzoek tot afwijzing van een homologatieverzoek (19a lid 3 Wgbz).<sup>6</sup>

#### 4. Nihilstelling en aanpassing van het griffierecht

De Wgbz bevat geen regeling voor een beroep op betalingsonmacht door de rechtzoekende, en daarmee ook geen mogelijkheid om het griffierecht op nihil te stellen. In de jurisprudentie is gepoogd in deze lacune te voorzien. Voorst biedt de Wgbz niet de mogelijkheid om het griffierecht, dat verschuldigd is vanaf het moment dat de zaak is aangebracht, later te laten vervallen. Dit knelt in de situaties hierna genoemd onder a, b, c en d. De Raad adviseert bij wet te voorzien in de mogelijkheid om het griffierecht op nihil te stellen of op een lager bedrag vast te stellen.

a. Beroep op betalingsonmacht

Hoewel de Wgbz werkt met een tarief voor onvermogensden, zijn er situaties denkbaar waarin een rechtzoekende zelfs dit verlaagde griffierecht niet kan opbrengen. Op grond van uitspraken van de Hoge Raad kan de rechter in sommige gevallen wel overgaan tot een nihilstelling maar die

<sup>4</sup> Een consumentenzaak is op grond van artikel 93 sub c Rv te definiëren als een consumentenkredietovereenkomst met een krediet som van ten hoogste € 40.000 en een consumentenkoopovereenkomst, ongeacht het beloop of de waarde van de vordering

<sup>5</sup> De kleineondernemersregeling (KOR) is een vrijstelling voor de omzetbelasting. De KOR mag in elke rechtsvorm gebruikt worden zolang de omzet onder de 20.000 euro per jaar blijft.

<sup>6</sup> Verwezen zij naar het artikel van M. Wouters in het Tijdschrift voor Insolventierecht (Tvl) over de griffierechten in de Whoa (zie: <http://deeplinking.kluwer.nl/?param=00DA0242&cpid=WKNL-LTR-Nav2>).



Raad voor de  
rechtspraak

datum 6 december 2022  
pagina 6 van 14

geldt alleen voor die gevallen dat overduidelijk geen sprake is van inkomen. Voor rechtzoekenden is bovendien onvoldoende duidelijk of zij daarvoor in aanmerking komen. De Raad adviseert de nihilstelling in de wet op te nemen en uit te werken om de toegang tot de rechter te verzekeren voor deze groep rechtzoekenden. (zie ook bij onderdeel II Bestuursrecht)

b. In het kader van een betalingsregeling

Als een schuldenaar op de (rol)zitting verschijnt en open staat voor hulpverlening, is hij erbij gebaat als ter zitting een betalingsregeling kan worden getroffen. Een bevoegdheid voor de rechter om het griffierecht op nihil te stellen of op een lager bedrag vast te stellen kan daarbij helpen, want het wordt hierdoor gemakkelijker om een betalingsregeling te treffen. Voor burgers wordt het zo aantrekkelijker om naar de rolzitting te komen. Er valt op de zitting – populair gezegd - ‘iets te halen’. Hiermee komt een groep mensen in beeld die (eerder) toegeleid kan worden naar hulp. De Rechtspraak kan aldus eraan bijdragen dat (toch al hoge) schulden niet nog verder oplopen.

Hier ligt ook een link naar het - belangrijke - Wetsvoorstel Betalingsregeling, waarover de Raad een positief advies heeft uitgebracht.

Ook voor de schuldeiser kan de mogelijkheid tot kwijtschelding van het griffierecht bij het treffen van een betalingsregeling een stimulans zijn om in te stemmen met een betalingsregeling. De betalingsregeling kan meteen op de rolzitting kan worden vastgelegd in een proces-verbaal. Als het griffierecht niet wordt kwijtgescholden is het immers nog maar de vraag of de schuldeiser daadwerkelijk (ingeval van onvermogen van de schuldeiser) de kosten vergoed zal zien.

c. Onmogelijkheid om onvermogen te onderbouwen

De partij, die feitelijk onvermogen is, heeft een probleem om dit te bewijzen: hij heeft ten gevolge van omstandigheden die redelijkerwijs niet aan hem zijn toe te rekenen, de benodigde stukken, op grond waarvan hij in aanmerking komt voor het verlaagde griffierecht tarief van onvermogenen, niet kunnen aanleveren.

d. Verschuldigdheid griffierecht als procedure geen doorgang vindt

- Eiser (dagvaardingsprocedure) voldoet niet tijdig het griffierecht. Gedaagde wordt ontslagen van instantie, maar is al wel het griffierecht verschuldigd als hij zich al heeft gesteld. En eiser is het volledige bedrag aan griffierecht verschuldigd, terwijl er dus geen procedure is gevoerd.
- Idem voor de verzoekschriftprocedure: verzoeker heeft het griffierecht niet tijdig voldaan en wordt niet ontvankelijk verklaard, maar blijft toch het volledige bedrag aan griffierecht verschuldigd omdat het griffierecht conform de wet wordt geheven bij indiening van het verzoekschrift. In (het zeldzame) geval dat verweerder al een verweerschrift heeft ingediend, blijft deze ook het griffierecht verschuldigd.

## 5. **Uitbreiding vrijstellingen**

Artikel 4 Wgbz bevat een opsomming van type partijen die geen griffierecht hoeven te betalen en type zaken waarin geen griffierecht wordt geheven. De Raad adviseert deze lijst van vrijstellingen (griffierecht) uit te breiden met de volgende categorieën zaken:



Raad voor de  
rechtspraak

datum 6 december 2022  
pagina 7 van 14

- a) curatele-, bewind- en mentorschapzaken
- b) verzoekschriften tot vaststelling van de beslagvrije voet

#### Ad a: Curatele-, bewind en mentorschapzaken

De Raad adviseert de curatele- bewind- en mentorschapzaken uit te zonderen van de verplichting tot betaling van griffierecht. Als geen griffierecht in rekening gebracht hoeft te worden, scheelt dat veel kosten waardoor bovendien een financiële drempel voor toegang tot de rechter wordt weggenomen. Uit het beschikbare cijfermateriaal is gebleken dat de afschaffing van het griffierecht voor dit specifieke type zaken (schuldbewind) een geringe inkomstendering zou betekenen, namelijk van een à enkele miljoenen euro per jaar.

Voor invoering van een vrijstelling kunnen verschillende redenen worden aangevoerd:

1. Vanuit de gedachte dat heffing van griffierecht bedoeld is als drempel tegen onnodig procederen, ligt het niet direct voor de hand om in deze zaken griffierecht te heffen. Het gaat hier niet om zaken waarin de rechter een taak heeft op het gebied van geschillenbeslechting, maar om zaken waarin de rechter bescherming beoogt te bieden aan kwetsbare mensen. Hoewel een andere setting, is hier sprake van een parallel met zaken waarin de rechter een maatregel van jeugdbescherming oplegt, ter bescherming van een kwetsbare minderjarige. Ook hier wordt geen griffierecht geheven.
2. In curatele-, bewind- en mentorschapzaken gaat het vaak om personen met problematische schulden. Naast de mogelijkheden van het verzoeken om faillissement en de toepassing van de Wet schuldsanering natuurlijke personen is het onder bewind stellen één van de instrumenten om meer maatwerk te leveren in de afwikkeling van private schuldenproblematiek. Voor het verzoek tot onderbewindstelling dient een griffierecht te worden betaald van € 86. Voor het verzoek tot eigen faillissement en tot toepassing van de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) is geen griffierecht verschuldigd. Gelet op de doelgroep en het kunnen bewandelen van de diverse juridische wegen is dit een moeilijk te verklaren verschil in benadering.
3. Een derde, vanuit de werklust van de Rechtspraak bekeken zwaarwegend argument kan gevonden worden in de hoge inningskosten die hiermee gemoeid zijn. In deze zaken moet de Rechtspraak veel moeite doen om het griffierecht te innen. In de Bijlage aan het eind van dit advies staat een uitgebreide toelichting op de praktische problemen en uitvoeringsperikelen die hierbij spelen.
4. De bewindvoerder gaat het betaalde griffierecht vervolgens weer verhalen bij de gemeente als 'bijzondere kosten'. Op deze manier worden de kosten vaak alsnog door de gemeenschap gedragen.

Hoewel een vrijstelling verreweg de voorkeur verdient en hiervoor overtuigende redenen zijn aan te voeren, wil de Raad ook anticiperen op de situatie dat het advies om deze categorie zaken vrij te stellen van de heffing van griffierecht te vergaand wordt bevonden. Gelet op de kwetsbaarheid van deze groep mensen waarvoor een maatregel van curatele bewind of mentorschap wordt verzocht, is het belangrijk dat de zaak in behandeling kan worden genomen, ook als het griffierecht nog niet is voldaan.

Om dit te bewerkstelligen, zou het moment van heffing/verschuldigd zijn van het griffierecht verlegd moeten worden. Dit betekent dat de zaak dan, in afwijking van de hoofdregel van de Wgbz dat heffing aan de poort plaats vindt, in behandeling kan worden genomen, ook al is het griffierecht nog niet voldaan. Dit is ook bij kort geding zaken gebruikelijk (artikel 254 Rv).

Overigens handelen de rechtbanken al op deze wijze, maar de juridische grondslag is hier een landelijke afspraak die de rechtbanken met elkaar hebben gemaakt. Een regeling bij wet verdient de voorkeur.



Raad voor de  
rechtspraak

datum 6 december 2022  
pagina 8 van 14

#### Ad b: Vaststelling beslagvrije voet

De beslagvrije voet is het deel van de inkomsten waarop de schuldeiser geen beslag kan leggen. Dit is zo geregeld in de wet, omdat iedereen recht heeft op een bepaald minimum inkomen om te kunnen leven. De kantonrechter kan op grond van artikel 475f Rv de beslagvrije voet met een bepaald bedrag verhogen, voor een door hem te bepalen termijn. De hoogte van dit bedrag houdt verband met de beschreven kosten niet uit de beslagvrije voet kunnen worden voldaan. Het knelt dat voor dergelijke verzoeken, waarin een schuldenaar in feite onvoldoende middelen van bestaan heeft, een griffierecht van € 86 geheven moet worden.

### **6. Onderscheid natuurlijke en niet natuurlijke personen**

Het verschil in tarief tussen natuurlijke en niet natuurlijke personen staat in het wetsvoorstel niet ter discussie. De redenen die ooit (in een ver verleden) aan de differentiatie ten grondslag hebben gelegen, zijn lastig te achterhalen. Echter, er kunnen vanuit een oogpunt van toegang tot de rechter vraagtekens bij worden geplaatst. Het recht op toegang is voor een ieder gelijk en daarbij past geen draagkrachtachtig beginsel (ervan uitgaande dat de differentiatie te maken heeft met de veronderstelling dat hogere griffierechten op rechtspersonen minder zwaar drukken.) Zonder direct te pleiten voor afschaffing geeft de Raad in overweging in de MvT aandacht te besteden aan de redenen voor het handhaven van dit onderscheid.

## **II Bestuursrecht**

### *Algemeen*

Het is – mede voor het vertrouwen van de burger in de overheid – van groot belang dat overheidsbesluiten door burgers en bedrijven aan een onafhankelijke rechter kunnen worden voorgelegd. In het bestuursrecht kan het griffierecht een drempel zijn om in (hoger)beroep te gaan bij de rechter. Verlaging van het griffierecht in bestuursrechtelijke zaken kan de rechtsbescherming van burger en bedrijven tegen besluiten van de overheid, versterken.

### *Beroep op betalingsonmacht griffierecht bestuursrecht*

In de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is geen regeling voor betalingsonmacht bij het (niet kunnen) voldoen van griffierecht opgenomen. In de uitspraak van 13 februari 2015 ([ECLI:NL:CRVB:2015:282](#)) heeft de Centrale Raad van Beroep criteria geformuleerd voor het verlenen van vrijstelling van griffierecht bij onvoldoende financiële draagkracht van de rechtzoekende. De Hoge Raad heeft vergelijkbare criteria geformuleerd ([ECLI:NL:HR:2015:354](#) en [ECLI:NL:HR:2014:699](#)). Binnen het kader van de hier toepasselijke wettelijke regeling kan worden voorkomen dat een niet-ontvankelijkheidsverklaring wordt uitgesproken in geval van betalingsonmacht door aan te nemen dat de betrokkene in deze gevallen met het achterwege laten van een betaling van griffierecht niet in verzuim is als bedoeld in artikel 8:41, zesde lid, van de Awb.

Vanwege het belang van toegang tot de rechter en de duidelijkheid/transparantie aan welke voorwaarden daarbij voldaan moet zijn, adviseert de Raad een bepaling over betalingsonmacht in artikel



datum 6 december 2022  
pagina 9 van 14

8:41 Awb op te nemen. Voorwaarde hierbij is dat deze bepaling eenvoudig van opzet is waardoor de praktijk geen uitvoeringsproblemen zal ondervinden.<sup>7</sup>

#### *Overgangsrecht*

De Raad heeft een kanttekening bij het overgangsrecht zoals voorzien in artikel III eerste en tweede lid van het Wetsvoorstel. Aangesloten wordt bij het overgangsrecht dat normaal gehanteerd wordt bij de indexering van het griffierecht. Uitgegaan wordt van eerbiedigende werking. Voor de gevallen waarin beroep is ingesteld voor inwerkingtreding van het Wetsvoorstel geldt nog het oude hogere tarief. Dit kan een vreemde situatie opleveren voor zaken met een dubbel hoger beroep. Ter toelichting hierop het volgende.

Stel dat hoger beroep wordt ingesteld vóór de inwerkingtreding van de wetswijziging, dan is dus het oude ‘hoge’ tarief verschuldigd. Als een tweede partij ook hoger beroep instelt, maar daarmee heeft gewacht tot na de inwerkingtreding van de wet (zodat hij dit lagere tarief verschuldigd zou zijn), heeft het overgangsrecht tot gevolg dat instellen van het beroep door de eerste partij maakt dat deze partij het ‘hoge’ tarief verschuldigd is terwijl de tweede partij een lager griffierecht is verschuldigd. Ondanks het feit dat dit een tijdelijke situatie betreft is het onduidelijk waarom dit zo is geregeld en waarom er geen aandacht aan is besteed in de MvT. De Raad adviseert dit alsnog te doen.

#### *Overig*

Tot slot wordt opgemerkt dat in de marge van dit Wetsvoorstel overwogen zou kunnen worden geen griffierecht meer te heffen ten aanzien van beroepszaken die gaan over bestuurlijke boetes. Het is de vraag of een rechtzoekende zich tegen een bestuurlijke boete niet net als in het strafrecht zonder kosten zou moeten kunnen verweren. De Raad adviseert hieraan in de MvT aandacht te besteden.

### **III Indexering van de tarieven**

Ten slotte wordt nog aandacht gevraagd voor de jaarlijkse indexering voor civiele zaken op grond van artikel 2 Wgbz en voor bestuursrechtelijke zaken op grond van artikel 11:2 van de Awb.

Gelet op de hoge inflatie zal de indexering op basis van de consumentenprijsindex dit jaar hoog uitpakken. Bepleit wordt dat gekeken wordt naar een matiging of dat wordt afgezien van de indexering van de huidige tarieven voor het jaar 2023.

Ten aanzien van civiele zaken biedt artikel 2 Wgbz hiervoor een grondslag, nu het is geformuleerd als een ‘kan- bepaling’.

Ten aanzien van bestuursrechtelijke zaken is in artikel 11:2 van de Awb een verplichting opgenomen om het griffierecht jaarlijks te indexeren. De Raad verzoekt om ook voor bestuursrechtelijke zaken te bezien of het, gezien de bijzondere omstandigheden, toch mogelijk is om de indexering in ieder geval dit jaar te matigen of daarvan af te zien. Daarnaast verzoekt de Raad het betreffende artikel in de Awb door middel van dit Wetsvoorstel zo aan te passen dat de verplichting tot indexering op basis van de consumentenprijsindex in de toekomst, wegens bijzondere omstandigheden, kan vervallen. De Raad wijst hierbij ook op hetgeen over dit onderwerp is gezegd tijdens het commissiedebat Rechtspraak dat op 9 november jl. heeft plaatsgevonden<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Een voorstel is opgenomen in de Bijlage.

<sup>8</sup> [Rechtspraak | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)



# de Rechtspraak

Raad voor de  
rechtspraak

datum 6 december 2022  
pagina 10 van 14

Het wetsvoorstel voorziet in indexering van de in het Wetsvoorstel voorgestelde bedragen als het Wetsvoorstel na 1 januari 2024 in werking treedt. Als het Wetsvoorstel op 1 januari 2024 in werking treedt geldt de jaarlijkse indexeringsregeling van artikel 2 Wgbz en artikel 11:2, eerste lid, Awb. De Raad wijst erop dat, het effect van het wetsvoorstel deels weer teniet wordt gedaan, als de consumentenprijsindex dan nog steeds zo hoog is. Dit kan niet de bedoeling zijn.

## IV Griffierechten en ‘no cure no pay bedrijven’

De Raad neemt dit advies te baat om zijn zorgen uit te spreken over de plaats die de zogenaamde no cure no pay bedrijven steeds meer gaan innemen in de rechtspraak, onder meer op het gebied van de belasting van personenauto's en motorrijwielen (BPM) en de waardering onroerende zaken (WOZ). Hoewel niet direct beoogd met dit Wetsvoorstel, heeft het wel als positief bijeffect dat het kan leiden tot een minder lucratief verdienmodel voor deze bedrijven. De werkwijze van deze bedrijven is dat zij enkel (door)procederen met het oog op vergoedingen, zoals de proceskostenvergoeding (waar het griffierecht onderdeel van is), vergoeding voor immateriële schade en dwangsommen<sup>9</sup>. Anderzijds kan het verlagen van het griffierecht voor deze bedrijven ook een aanzuigende werking hebben waardoor er nog meer geprocedeerd wordt. De Raad adviseert aan het voorgaande aandacht te besteden in de MvT.

## V WERKLAST

Dit wetsvoorstel heeft gevolgen voor de werklast van de Rechtspraak. Dit vanwege een toename in het aantal zaken. De werklastgevolgen bedragen in financiële zin jaarlijks € **25.680.000**. Hieronder is dit toegelicht.

### Toelichting

De verlaging van griffierechten maakt rechtspraak laagdrempeliger en toegankelijker. De Raad verwacht dat laagdrempeliger en toegankelijker rechtspraak leidt tot een groei van het aantal zaken.

Het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft een model dat prognosticeert hoe het aantal civiele zaken verandert bij een verandering in het griffierecht. Dat model is voor dit wetgevingsadvies gevolgd. Daaruit volgt de inschatting van een toename van ongeveer 47.400 zaken per jaar verdeeld over de rechtsgebieden civiel 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 Raad veronderstelt dat deze toename op een gelijke wijze is verdeeld over het type zaken als de realisatie aantallen van het jaar 2021. De totale kosten van deze toename in aantal zaken bedraagt € 25.180.000.

Het College van Beroep voor het bedrijfsleven verwacht eveneens een toename in het aantal zaken. Het CBb schat in dat die toename rond de 5% bedraagt. Dat betekent dat de kosten bij het CBb toenemen en de Raad verwacht dat die toename in kosten rond de € 500.000 zal zijn (te weten ongeveer 5% van de huidige verwachte kosten voor 2022).

---

<sup>9</sup> Voor een nadere beschrijving van de werkwijze wordt verwezen naar [WODC Rapport](#) “Van beroep in bezwaar. Werkwijze en verdienmodel.



Raad voor de  
rechtspraak

datum 6 december 2022  
pagina 11 van 14

In totaal komen de gevolgen van dit wetsvoorstel uit op een jaarlijks bedrag van € 25.680.000.

## **VI CONCLUSIE**

De Raad voor de rechtspraak kan zich (op hoofdlijnen) verenigen met het Wetsvoorstel en spreekt daarvoor zijn waardering uit. De Raad geeft u daarbij in overweging om het Wetsvoorstel op de in dit advies genoemde onderdelen aan te passen.

## **VII TOT SLOT**

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het Staatsblad. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

mr. A.A.E. Dorsman  
Lid Raad voor de rechtspraak



Raad voor de  
rechtspraak

datum 6 december 2022  
pagina 12 van 14

## **BIJLAGE: WETSTECHNISCH EN REDACTIONEEL COMMENTAAR**

### 1. Beroep op betalingsonmacht griffierecht bestuursrecht

In een nieuw in te voegen zevende lid bij artikel 8:41 Awb zou bepaald kunnen worden:

In afwijking van het zesde lid blijft niet-ontvankelijkheid van het beroep achterwege indien de indiener van het beroep aannemelijk maakt dat hij op de datum waarop het griffierecht uiterlijk op de rekening van het gerecht moet zijn bijgeschreven dan wel ter griffie moet zijn gestort, in betalingsonmacht verkeert.

Met deze bepaling wordt opengelaten wanneer sprake is van betalingsonmacht, omdat dit in de rechtspraak is uitgemaakt. Dit voorstel sluit aan bij de huidige, goed functionerende werkwijze die gevolgd wordt bij betalingsonmacht.

### 2. Praktische problemen bij heffing griffierecht in bewindzaken

De Raad wijst op de praktische problemen en uitvoeringsperikelen die de heffing van griffierecht in schuldenbewindzaken met zich mee brengt, namelijk:

- De basisregel is dat een zaak pas in behandeling wordt genomen als het griffierecht is voldaan. Gelet op de specifieke positie van de betrokkene wordt in het geval van het schuldenbewind een uitzondering op die regel gemaakt in die zin dat in deze gevallen de behandeling ook zonder betaling van griffierechten doorgaat. Hiermee ontvalt aan het incassoproces een sanctiemogelijkheid.
- Nadat de nota voor het griffierecht is verzonden, is aangemaand en nog steeds niet is betaald wordt gewacht tot de bewindvoerder is benoemd. Vervolgens wordt de bewindvoerder aangeschreven en geruime tijd in de gelegenheid gesteld (90 dagen) het griffierecht te voldoen.
- Deze termijn is mede bedoeld om de bewindvoerder in de gelegenheid te stellen om bij de gemeente waarin de onder bewind gestelde woonachtig is bijzondere bijstand aan te vragen om het griffierecht te voldoen. Aldus wordt bij ene overheid (de gemeente) een aanvraag gedaan om de andere overheid te kunnen betalen, hetgeen een bureaucratische last met zich brengt die het oorspronkelijke bedrag van de heffing aanzienlijk overschrijdt.
- Pas na geruime tijd kunnen dan de reguliere inningsactiviteiten worden ingezet. Maar de kans dat daadwerkelijk het griffierecht kan worden geïnd is klein. De betrokkene verkeert meestal in een benarde financiële situatie. Veelal wordt uiteindelijk besloten het griffierecht buiten invordering te stellen.
- Gelet op de administratieve voorschriften en de rechtmatigheidscontroles door de accountant zijn voor het buiten-invorderingstellen tal van (bewerkelijke) stappen noodzakelijk.

### 3. Beantwoording vragen uit consultatiedocument

In het 'Consultatiedocument wet verlaging griffierechten', zoals op de site internetconsultatie.nl gepubliceerd (onder 'Documenten'), legt het Ministerie van Justitie en Veiligheid twee vragen voor. Hoewel deze in de consultatiebrief niet expliciet aan de Raad zijn voorgelegd maakt de Raad toch graag van de gelegenheid gebruik om hier een reactie op te geven.



Raad voor de  
rechtspraak

datum 6 december 2022  
pagina 13 van 14

*Vraag: 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?*

Antwoord:

Ook de Rechtspraak werkt aan vermindering van schuldenproblematiek. Daarbij onderscheidt de Rechtspraak drie sporen: vorderingen op partijen zonder (substantiële) schulden, vorderingen op partijen met beginnende schuldenproblematiek en vorderingen op partijen met substantiële schuldenproblematiek.

Voor de eerste categorie schulden geldt dat deze vorderingen, indien gegrond, gewoon moeten worden voldaan, want vertrouwen in het rechtsverkeer vereist nakoming van verplichtingen.

Voor de tweede categorie geldt dat schuldenaren veelal gebaat zijn bij een betalingsregeling, zodat beginnende schuldenproblematiek niet verergert. Daarvoor heeft de minister voor rechtsbescherming een wetsvoorstel betalingsregeling in omloop gebracht.

Voor de derde categorie is minnelijke of wettelijke schuldsanering of zelfs beschermingsbewind nodig. Om toeleiding naar deze vormen van hulpverlening te verbeteren werkt de Rechtspraak aan de introductie van de schuldenfunctionaris: wanneer de rechter in een zaak substantiële schuldenproblematiek aantreft, dan wordt de schuldenfunctionaris ingeschakeld, die in overleg met de schuldenaar contact legt met schuldhulpverlenende instanties teneinde schuldhulpverlening op gang te brengen.

Door met name de maatregelen in de tweede en derde categorie vorderingen wordt bewerkstelligd dat schuldenproblematiek aan het licht komt en doeltreffend wordt aangepakt.

De meerkosten in de procedure die tot die signalering leidt, worden gerechtvaardigd door de besparing die doeltreffende schuldhulpverlening oplevert.

Daarbij moet overigens worden bedacht dat de griffierechten maar een beperkt deel zijn van de totale proceskosten. Ook de exploitkosten en het salaris van de advocaat/gemachtigde vallen daaronder en zeker laatstgenoemde kosten zijn bij een procedure op tegenspraak substantieel. Voor een overzicht van de proceskosten in verstekzaken, zie tabel 4 van het rapport incassozaken.

Het kan bovendien zijn dat het verlagen van de griffierechten voor zaken met een belang van minder dan € 500 een drempel verlaagt om incassozaken aan te brengen, maar ook kleine vorderingen moeten voldaan worden. Daar is op zichzelf dus niets op tegen. Of dit leidt tot het doorverkopen van vorderingen, meer dan nu, is niet goed in te schatten. Het grote voordeel van het verlagen van de griffierechten is echter dat de schuldenaar, die die kosten uiteindelijk moet voldoen via de proceskostenveroordeling, minder kosten behoeft te betalen. Wellicht geen ontmoediging voor schuldeisers, maar wel minder grote schulden voor schuldenaren. Ook moet niet vergeten worden dat bedrijven hun vorderingen langs de juiste route (de rechter) moeten kunnen incasseren, ook voor hen is toegang tot de rechter van belang. De route langs de rechter geeft de schuldenaar de rechtsbescherming die andere routes niet bieden.

*Vraag: 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?*

Antwoord:



Raad voor de  
rechtspraak

datum 6 december 2022  
pagina 14 van 14

In het verleden (advies van de Raad van 20 juni 2013 over het Wetsvoorstel aanpassing griffierechten) is opgemerkt:  
De appelrechtspraak is binnen de rechtsstaat een onmisbare schakel in de rechtspraakketen. Het is dan ook van groot belang dat de appelrechter in staat is zijn functie - correctie van de rechter in eerste aanleg, herkansing voor partijen, bevordering rechtseenheid – effectief te vervullen. (...) De Raad is van mening dat het hoger beroep een ‘te hoge prijs betaalt’ (in het desbetreffende wetsvoorstel) voor het ontzien van de rechtspraak in eerste aanleg, al wordt het belang van behoud van de laagdrempelige toegang tot de rechter in eerste aanleg onderschreven. Een hoger tarief bij hoger beroep en een nog hoger tarief bij cassatie acht de Raad verdedigbaar vanwege het doel om een zorgvuldige afweging van het gebruik van rechtsmiddelen te stimuleren (Atrecht/Rabobank).