

Vergaderjaar 1998–1999

**25 926**

**Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Beroepswet, de Wet administratieve rechtspraak belastingzaken, het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, de Wet op de Raad van State, de Wet op de studiefinanciering en de Wet tarieven in burgerlijke zaken ter verhoging van de opbrengst van de griffierechten (verhoging van de opbrengst van griffierechten)**

**Nr. 7**

**NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 16 september 1998

Ik ben verheugd te kunnen constateren dat de vaste commissie voor Justitie in relatief korte tijd, waarin ook het verkiezingsreces viel, het verslag heeft willen vaststellen. Deze voortvarende behandeling zie ik als een onderstreping van het aanzienlijke belang dat in financieel opzicht is gediend met een spoedige inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Mijn streven is er op gericht dat dit wetsvoorstel binnen drie maanden kracht van wet verkrijgt en in werking kan treden.

Ik meen te kunnen constateren dat het verslag, waarvoor de inbreng geheel door de fractie van D66 is geleverd, kritisch van toon is. Gegeven de aard van het wetsvoorstel, een verhoging van de griffierechten om budgettaire redenen, behoeft dit geen verbazing te wekken. Desalniettemin ben ik van mening dat de budgettaire doelstelling in evenwicht is met de andere relevante belangen.

Ik maak hier van de gelegenheid gebruik te wijzen op een nota van wijziging van technische aard over artikel III.

**Algemeen**

De leden van de D66-fractie hebben verzocht om een uitgebreide uiteenzetting omtrent de toegankelijkheid van de rechtspraak voor de minder draagkrachtige tot en met de middeninkomens. Aan dat verzoek geef ik, gezien het belang dat ook ik hecht aan de toegankelijkheid van de rechtspraak, graag gevolg.

Ik deel de mening van deze leden dat door de combinatie van griffierechtverhoging en de eigen bijdrage voor de rechtshulp geen onoverkomelijke financiële drempel voor de minder draagkrachtige tot en met de middeninkomens mag ontstaan. De toegankelijkheid van de rechtspraak blijft ook in dit wetsvoorstel gewaarborgd. Daartoe wijs ik op het volgende.

De verhogingen van de griffierechten zijn in veel zaken betrekkelijk gering, namelijk tussen f 5 en ten hoogste f 55, met uitzondering van de wijziging van artikel 2, tweede lid, onder d tot en met f, van de Wet tarieven in burgerlijke zaken (Wtbz) waarbij de maximum-grenzen verder opgetrokken zijn. Ik neem daarom aan dat het nieuwe griffierecht in veel

gevallen niet tot een andere afweging zal leiden dan thans reeds plaatsvindt op basis van de huidige bedragen.

De (geringe) verhoging van het griffierecht heeft voorts geen invloed op de mogelijkheid van het verkrijgen van rechtsbijstand.

De door de aan het woord zijnde leden bedoelde resultaten van het onderzoek naar de effecten van de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) ten aanzien van de eigen bijdrage vormen thans geen aanleiding voor een verdere verlaging van de financiële drempel in de Wrb, al wil ik er volledigheidshalve op wijzen dat de Commissie herbezinning eigen bijdrage hieromtrent naar verwachting voor 1 november aanstaande een advies zal uitbrengen. De resultaten van de bedoelde onderzoeken wijzen er op dat de vraag naar rechtsbijstand vrijwel prijsinelastisch is. Burgers met serieuze problemen worden door de hoogte van de eigen bijdrage niet weerhouden van het invoeren van rechtsbijstand. In de gevallen waarin de zaak als minder ernstig beleefd wordt, hebben de eigen bijdragen wel geleid tot een selectief gebruik van de rechtsbijstand. Een afweging van de burger tussen het belang van de zaak en de prijs (in strikte zin) blijft dus geboden (ik verwijs terzake naar de brief van 10 juni 1997, kamerstukken II 1996/97, 25 066, nr. 11).

Ik acht het echter niet aannemelijk dat wanneer eenmaal rechtsbijstand verkregen is, van een procedure voor de rechter zal worden afgezien vanwege de thans voorgestelde, veelal betrekkelijk geringe verhoging van het griffierecht. In het bijzondere geval waarin vanwege de inkomenspositie van de rechtzoekende betaling van het gehele griffierecht een onoverkomelijk bezwaar zou zijn, is het juist aannemelijk dat de rechter wordt benaderd met het verzoek een lager bedrag vast te stellen (ik verwijs naar de in de memorie van toelichting genoemde voorbeelden uit de jurisprudentie (kamerstukken II 1997/98, 25 926, nr. 3, p. 2)). Deze situatie is met name voor het bestuursprocesrecht van belang, alwaar de betaling van het griffierecht een ontvankelijkheidsvoorwaarde is. In civiele gedingen is het griffierecht weliswaar na uitroeping van de zaak verschuldigd, maar indien het griffierecht niet aanstonds na uitroeping van de zaak wordt voldaan wordt de zaak niet om die reden niet-ontvankelijk verklaard. De toegang tot de rechter in civiele zaken is dan ook feitelijk steeds verzekerd.

Ik hoop hiermee aan het verzoek van de leden van de D66-fractie voldaan te hebben.

De aan het woord zijnde leden hebben gevraagd of er een kans bestaat dat het inschakelen van een advocaat achterwege blijft om zodoende het griffierecht te kunnen betalen. Tot op heden is hiervan niet gebleken. Advocaten worden immers vaak al in de arm genomen voordat een griffierecht verschuldigd is. Bovendien is het griffierecht in verhouding tot de kosten van een advocaat vaak laag. Daarin komt met het onderhavige wetsvoorstel nauwelijks verandering, nu de verhoging van de bestaande griffierechten in veel zaken niet meer dan f 5 tot f 55 bedraagt.

De aan het woord zijnde leden hebben terecht gewezen op de aanbeveling van de Commissie Leemhuis om meer geld uit te trekken voor de kwaliteit van de rechtsbijstand. Daarmee heeft de Commissie Leemhuis aandacht gevraagd voor de financiële en fysieke toegankelijkheid van de rechtspraak. De Commissie Leemhuis heeft daarnaast voor tal van andere aspecten van de rechtspleging en de rechterlijke organisatie aanbevelingen gedaan. In het regeerakkoord 1998–2002 is totaal f 130 miljoen voor de rechtspleging uitgetrokken, hetgeen niet genoeg zal zijn om alle aanbevelingen van de Commissie Leemhuis integraal in de praktijk te brengen. Er moeten keuzes worden gemaakt en daarbij staat niet bij voorbaat vast dat voor de rechtsbijstand extra middelen ter beschikking komen. Of en hoe aan de betreffende aanbeveling van de Commissie Leemhuis uitvoering zal worden gegeven laat onverlet dat ik mij, in

navolging van mijn ambtsvoorgangster, gebonden moet achten uitvoering te geven aan de in het regeerakkoord 1994–1998 neergelegde tarieventaakstelling van f 37 miljoen.

In hoeverre bepaalde beleidsvoornemens ter zake van de innovatie bij de rechterlijke organisatie volume- en prijseffecten tot gevolg hebben voor de gefinancierde rechtsbijstand, valt thans niet te voorzien. Op welke verantwoorde wijze aan deze effecten, zo die zich voordoen, tegemoet kan worden gekomen zal te zijner tijd bezien worden.

Met de leden van de D66-fractie ben ik van mening dat rechtsbijstand de afhandeling van een geschil ten goede kan komen. Zoals ik hierboven reeds aangaf, verwacht ik dat het beroep op rechtsbijstand niet zal verminderen als gevolg van dit wetsvoorstel. Van een verschuiving in de keten van de rechtspleging, waarvoor deze leden vrezen, is geen sprake.

Op de vragen over de betrokkenheid van de door de leden genoemde organisaties antwoord ik dat de voorstellen niet aan hen zijn voorgelegd. De reden hiervoor is dat het voorstellen met een sterk budgettair karakter betreft die voortvloeien uit het regeerakkoord 1994–1998 en voor het overige technisch van aard zijn. Ik ben van mening dat het voorleggen aan genoemde organisaties, gegeven de beperkte alternatieven ter uitvoering van het regeerakkoord, uit dien hoofde minder zinvol was.

De leden aan het woord zijnde leden hebben gevraagd om een nadere uiteenzetting over het gekozen percentage voor de generieke verhoging van de opbrengst van de griffierechten. Het percentage van 7,5 zo antwoord ik deze leden, is in het rapport Grenzen van het griffierecht (zie p. 13) berekend om de ingevolge het regeerakkoord 1994–1998 te behalen opbrengst te realiseren. In dat rapport is uitgegaan van een verwachte opbrengst van de specifieke maatregelen van ongeveer f 22 miljoen (zie pagina 13 van het rapport). Om de extra ontvangsten van totaal f 37 miljoen te kunnen realiseren is een generieke verhoging van de opbrengst met 7,5% voorgesteld. Ook nadat door mijn ambtsvoorgangster besloten is om in het onderhavige wetsvoorstel – met het oog op de positie van minder draagkrachtigen – geen voorstellen te doen voor extra ontvangsten van totaal f 37 miljoen maar van f 30 miljoen, is de verhoging met 7,5% gehandhaafd teneinde niet verder verwijderd te raken van de voorziene budgettaire taakstelling.

Voorts antwoord ik de aan het woord zijnde leden dat bij de berekening van het percentage als zodanig geen rekening is gehouden met het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie. Desalniettemin staat mij, mede tegen de achtergrond van de bescheiden omvang van het cijfer, geen afzonderlijke indexering aan de hand van genoemd prijsindexcijfer over de jaren 1997 en 1998 voor ogen.

In antwoord op de vraag of er nog andere wetsvoorstellen ter verhoging van de opbrengst van griffierechten in voorbereiding zijn, wijs ik er op dat de ambtelijke werkgroep, waaraan de aan het woord zijnde leden refereren, nog maar kort geleden aan zijn taak is begonnen en nog geen voorstellen concreet heeft uitgewerkt. Het behoort tot de taak van de werkgroep om eveneens te zoeken naar een nog resterende taakstelling van f 7 miljoen in de meerjarenbegroting.

Intussen blijft de budgettaire noodzaak van de verhoging van de opbrengst met f 30 miljoen in 1999 onverminderd bestaan. Wachten op de voorstellen van de ambtelijke werkgroep acht ik daarom niet opportuun.

In antwoord op de vraag van de aan het woord zijnde leden over de opbrengst van het wetsvoorstel verwacht ik inderdaad dat het onderhavige wetsvoorstel tot een verhoging van de opbrengst van de griffie-

rechten met ongeveer f 30 miljoen kan leiden. De berekening van de verwachte opbrengst is uitdrukkelijk gebaseerd op het huidige zaaks-aanbod, nu gebleken is dat de autonome groei stagneert.

De door de leden aangedragen mogelijkheid dat door vermindering van recht voor minder draagkrachtigen de opbrengst van de griffierechten uiteindelijk lager uit zal vallen dan de f 30 miljoen, geeft aan dat de berekende opbrengst van f 30 miljoen een schatting is en blijft. Het uiteindelijke effect van de bedoelde vermindering laat zich echter niet gemakkelijk voorspellen. Een vermindering van recht leidt immers alleen tot een lagere opbrengst indien degene aan wie de vermindering is verleend de procedure verliest. Wint hij echter, dan zal diens wederpartij een deel van het griffierecht aan de griffier betalen op de voet van artikel 57b van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Welk geval zich het meest zal voordoen kan niet exact worden becijferd. Dat de feitelijke opbrengst kan afwijken van de verwachte opbrengst van f 30 miljoen is dus een gegeven waarmee simpelweg rekening moet worden gehouden, zo beantwoord de vraag van deze leden hierover.

Deze leden achten het voorts zeer goed mogelijk dat de opbrengst lager uitvalt door vraaguitval als gevolg van een hoger griffierecht. Ik beschik niet over betrouwbare objectieve gegevens terzake, zoals deze leden vragen, aangezien de beslissing om in rechte op te treden niet alleen zal worden ingegeven door de hoogte van het griffierecht maar ook door andere overwegingen, zoals de kans op een succesvolle afronding van een proces. Eventuele vraaguitval valt dus evenmin gemakkelijk in te schatten en naar de gevolgen ervan voor de verwachte opbrengst kan daarom slechts worden gegist. Eventuele vraaguitval leidt er overigens toe dat de kosten van de rechtspleging als geheel lager zullen uitvallen.

Wat de vraag naar de inningskosten betreft, beschik ik evenmin over gegevens om te veronderstellen dat de voorgestelde verhogingen van het griffierecht (in veel zaken tussen de f 5 en f 55) in de regel zullen leiden tot een hogere weerstand om te betalen en daarmee tot hogere inningskosten.

## **2. Artikelsgewijze behandeling**

De leden van de D66-fractie hebben gevraagd naar de verwachte opbrengst van het voorgestelde vierde lid van artikel 57b van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Deze leden antwoord ik dat de berekening van de opbrengst van dit voorstel niet gemakkelijk is, aangezien er geen goed overzicht bestaat van de hoogte van het in debet gestelde griffierecht dat niet kan worden verhaald. Derhalve is een voorzichtige schatting van f 1 miljoen gemaakt.

Deze leden hebben tenslotte verzocht nader toe te lichten hoe de opbrengst van het voorstel tot wijziging van artikel 2, eerste lid, van de Wet tarieven in burgerlijke zaken is berekend. Uit nader onderzoek is gebleken dat het om ongeveer 40 000 zaken zal gaan. Uitgaande van een gemiddeld griffierecht van f 400 per zaak (categorie alle andere gevallen) zal 25% van het griffierecht verschuldigd zijn na intrekking van de dagvaarding. De verwachte opbrengst is derhalve f 4 miljoen. Ik teken ook hierbij aan, dat deze schatting met de nodige voorzichtigheid wordt gehanteerd.

Tot slot merk ik nog het volgende op naar aanleiding van de kwestie die de wethouder voor de volkshuisvesting, de Ruimtelijke Ordening en de Grondzaken van de gemeente Amsterdam, de heer D.B. Stadig, namens

de besturen van de vier grote steden bij brief van 1 september 1998 aan mij heeft voorgelegd.

Kort gezegd bestaat vanwege de extra financiële gevolgen bezwaar tegen een bepaald onderdeel van het vast recht in onteigeningszaken, zoals dit in het onderhavige wetsvoorstel als nieuw onderdeel f wordt toegevoegd aan artikel 2, tweede lid van de Wet tarieven in burgerlijke zaken (WTBZ). Het voorstel houdt in dat het vast recht in zaken, waarin een vordering tot onteigening wordt gedaan, een bepaald percentage van de schadeloosstellingsom (met een minimum van f 400 en een maximum van f 7485) bedraagt.

Op grond van jurisprudentie van de Hoge Raad wordt voor de berekening van het volgens het huidige systeem verschuldigde griffierecht de vordering in onteigeningszaken beschouwd als een vordering van onbepaalde waarde, waardoor slechts het tarief voor «alle andere gevallen» van artikel 2, tweede lid onder e, te weten f 370, in aanmerking komt.

Het bezwaar van de gemeente Amsterdam is gericht tegen het feit dat volgens het wetsvoorstel als griffierecht het percentage van 1,9 zal worden geheven van de schadeloosstellingsom in plaats van de geldsom die volgens de onteigende partij meer dan door de gemeente aangeboden door de rechtbank moet worden toegewezen. Volgens de gemeente is slechts het meerdere onderwerp van geschil, hetgeen maatgevend zou moeten zijn voor de hoogte van het terzake verschuldigde griffierecht.

In dit voorstel is voor de vaststelling van de hoogte van het griffierecht in onteigeningszaken echter gekozen voor het systeem van griffierechtbepaling in algemene geldvorderingszaken. Naast de in de toelichting op het onderhavige artikellid gegeven algemene ratio voor de introductie van het vast recht in onteigeningszaken wijs ik op het volgende. Ook in veel algemene geldvorderingskwesties geldt dat het eigenlijke geschil betrekking heeft op «het meerdere» in plaats van op de basis- of hoofdsom, hetgeen niet wegneemt dat in het gemiddelde geval de complexiteit van de procedure in belangrijke mate wordt bepaald door de omvang van de totale geldsom. Ik zie mede tegen de achtergrond van het gelijkheidsbeginsel geen aanleiding voor de berekening van de hoogte van het griffierecht onderscheid te maken tussen algemene civiele geldvorderingen en op geld waardeerbare vorderingen van de overheid in onteigeningszaken. Er is concluderend onvoldoende aanleiding tegemoet te komen aan het verzoek het wetsvoorstel in de bovenaangegeven zin aan te passen.

De Minister van Justitie,  
A. H. Korthals