

Vergaderjaar 1997–1998

26 109

Verruiming van de mogelijkheid om het griffierecht in burgerlijke zaken gedeeltelijk in debet te doen stellen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

In burgerlijke zaken kan een verlaagd griffierecht (in de Wet tarieven in burgerlijke zaken (WTBZ) aangeduid als vast recht, voor zover verschuldigd voor iedere instantie van een geding of verzoekschrift-procedure) worden vastgesteld voor rechtzoekenden wier draagkracht daartoe aanleiding geeft. Op grond van artikel 17 en 18 WTBZ wordt in die gevallen het vast recht voor drievierde deel dan wel de helft in debet gesteld. Voorwaarde voor het in debet stellen is dat de rechtzoekende of zijn rechtsbijstandverlener op het tijdstip waarop het vast recht verschuldigd wordt een afschrift van het bewijs van toevoeging op grond van de Wet op de rechtsbijstand overlegt (artikel 17, eerste lid), dan wel een bewijs van voorlopige toevoeging (artikel 17, tweede lid). Ook kan volstaan worden met de mededeling dat een toevoeging is aangevraagd (artikel 17, tweede lid); recent is voorgesteld te bepalen dat in dit geval een afschrift van de toevoegingsaanvraag dient te worden overgelegd¹. Indien geen toevoeging is verleend, kan het vast recht op grond van artikel 18 gedeeltelijk in debet worden gesteld, indien een zogenaamde verklaring omtrent het inkomen en vermogen (artikel 25, eerste lid, van de Wet op de rechtsbijstand) is overgelegd waaruit blijkt dat het inkomen van de rechtzoekende minder bedraagt dan in artikel 35, derde lid, van de Wet op de rechtsbijstand is bedoeld. De genoemde verklaring (of de in artikel 25, eerste lid, Wet op de rechtsbijstand daarmee gelijkgestelde bescheiden) moeten zijn overgelegd op het moment dat het vast recht verschuldigd wordt.

Het moment waarop het vast recht verschuldigd wordt volgt uit de artikelen 2, eerste lid, en 11, eerste lid, WTBZ: voor de eiser de eerste uitroeping van de zaak ter terechtzitting (in een procedure voor arrondissementsrechtbank, gerechtshof of de Hoge Raad der Nederlanden), dan wel voor of bij de inschrijving van de zaak op de rol (bij een kantongerecht). De gedaagde wordt vast recht verschuldigd op het moment dat hij in de procedure verschijnt, waarbij opmerking verdient dat de gedaagde in een geding voor de kantonrechter geen vast recht verschuldigd is. In verzoekschriftprocedures is vast recht verschuldigd op het moment van indiening van het verzoekschrift of (met uitzondering van procedures voor de kantonrechter) een verweerschrift.

¹ Artikel VIII, onderdeel I, van het bij koninklijke boodschap van 12 maart 1998 ingediende wetsvoorstel 25 926 tot 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 studie-financiering en de Wet tarieven in burgerlijke zaken ter verhoging van de opbrengst van de griffierechten.

In vele zaken kan zonder rechtsbijstandverlener worden geprocedeerd, in het bijzonder in zaken voor de kantonrechter, maar ook in korte gedingen voor de president van de rechtbank, waar voor de gedaagde geen verplichte procesvertegenwoordiging geldt. Het komt soms voor dat een rechtzoekende eerst nadat het vast recht reeds verschuldigd is, bemerkt dat hij voor gedeeltelijke indebetstelling van het vast recht in aanmerking had kunnen komen. Op verzoeken aan de griffier om het vast recht alsnog gedeeltelijk in debet te stellen en dat gedeelte van het betaalde vast recht aan de rechtzoekende terug te betalen, wordt in de praktijk verschillend gereageerd. Soms wordt aan dergelijke verzoeken wel gevolg gegeven, maar in andere gevallen wordt vastgehouden aan het wettelijk systeem. Zowel de commissie voor de verzoekschriften uit de Tweede Kamer als de Nationale ombudsman heeft zich over deze situatie kritisch betoond. De commissie en de Nationale ombudsman hebben aangedrongen op wetswijziging teneinde aan deze ongelijkheid een einde te maken en te bewerkstelligen dat in persoon procederende rechtzoekenden ook na het verschuldigd worden van het vast recht alsnog gedeeltelijke indebetstelling kunnen verkrijgen. Ik heb in een vergadering met de commissie voor de verzoekschriften op 13 november 1997 toegezegd te zullen bevorderen dat een daartoe strekkend voorstel tot wijziging van de WTBZ zal worden ingediend. Het wetsvoorstel, in het bijzonder het nieuwe artikel 18a WTBZ, strekt tot uitvoering van deze toezegging.

De Hoge Raad heeft in een uitspraak van 27 september 1996, NJ 1997, 39 m.nt. CJHB, met vervolguitspraak van 11 april 1997, NJ 1997, 455, een beslissing gegeven over een beschikking van de griffier op een verzoek om verlaging van een reeds vastgesteld vast recht. Bij een dergelijke beslissing, aldus de Hoge Raad, is de griffier gebonden aan het stelsel van de WTBZ, die geen bepaling bevat die hem toestaat daarvan in bijzondere gevallen af te wijken. Niettemin dient de beslissing van de griffier – hoewel de griffier op grond van artikel 1:1 lid 2 onder g van de Algemene wet bestuursrecht niet als bestuursorgaan wordt aangemerkt – wel getoetst te worden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, «nu zulks strookt met de maatstaven die in het algemeen ter zake van een redelijke rechtsbescherming tegen de overheid worden aanvaard en deze beginselen hier tevens kunnen worden gezien als een met de aard van de verbintenis jegens de Staat ter zake van het door deze geheven griffierecht samenhangend uitvloeisel van de voor verbintenissen in het algemeen geldende maatstaven van redelijkheid en billijkheid.» Bij deze toetsing, en dus ook bij de beslissing zelf, moet worden gelet op de omstandigheden van het geval.

De omstandigheid dat de rechtzoekende werd vertegenwoordigd door een advocaat, was voor de Hoge Raad geen aanleiding om het verzoek reeds op die grond af te wijzen. Wel kan uit de uiteindelijke ongegrondverklaring van het verzet tegen het vastgestelde vast recht worden afgeleid dat de griffier naar het thans geldende recht, althans in zaken waar de rechtzoekende door een advocaat wordt bijgestaan, slechts in uitzonderingsgevallen gehouden is om tot verlaging van eenmaal vastgesteld vast recht over te gaan. Van professionele gemachtigden mag verwacht worden dat zij hun cliënten tijdig wijzen op de mogelijkheden om tegen verlaagd vast recht te procederen (vergelijk HR 1 november 1991, NJ 1992, 121, HR 8 november 1991, NJ 1992, 134 en HR 14 mei 1993, NJ 1993, 457).

In de thans voorgestelde regeling wordt aan een verzoek om alsnog voor gedeeltelijke indebetstelling in aanmerking te komen, slechts voldaan indien de niet-tijdige overlegging van de voor indebetstelling vereiste stukken niet het gevolg is van aan de betrokkene toe te rekenen omstandigheden. Dat houdt in dat wanneer de betrokkene wordt bijgestaan door een professionele rechtshulpverlener, een verzoek om het vast recht ondanks niet-tijdige overlegging in debet te stellen, slechts onder bijzondere omstandigheden zal worden ingewilligd. Te denken valt bijvoorbeeld aan een – uitzonderlijk – geval waar de betrokkene zich voor

het instellen van een rechtsmiddel pas op het allerlaatste moment, en dan nog slechts schriftelijk, tot een advocaat wendt. Denkbaar is dat dan aan laatstgenoemde de tijd ontbreekt om nog vóór het verlopen van de aan het rechtsmiddel verbonden termijn te onderzoeken of de cliënt in aanmerking komt voor indebetstelling van vast recht. Indebetstelling van griffierecht is mede van belang voor de vraag of aan partijen in een civiele procedure in geval van een deskundigenbericht vrijstelling zal worden verleend van de verplichting tot storting van een voorschot terzake van de kosten van deskundigen. De daarop betrekking hebbende bepalingen in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering worden in dit wetsvoorstel eveneens aangepast.

Financiële paragraaf

De wijzigingen voor de werkwijze van de rechterlijke organisatie als gevolg van dit wetsvoorstel zullen zeer gering zijn. Als gevolg daarvan zal het effect op de werklast van de rechterlijke organisatie verwaarloosbaar zijn, mede gezien het feit dat dit voorstel in de praktijk reeds toepassing vindt en het een codificatie betreft van hetgeen de Hoge Raad heeft uitgesproken.

Artikelen

Artikel I Wet tarieven in burgerlijke zaken

A Artikel 18

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enige wijzigingen aan te brengen in de verwijzingen in artikel 18, tweede lid.

De overeenkomstige toepassing van artikel 35 van de Wet op de rechtsbijstand betreft slechts het vierde tot en met achtste lid. Toepassing van artikel 35, vierde lid, brengt mee dat ter vaststelling van het vast recht voor alleenstaanden de in artikel 35, derde lid, genoemde bedragen, waarnaar in artikel 18, eerste lid, WTBZ wordt verwezen, met dertig procent worden verlaagd. Toepassing van het vijfde tot en met het zevende lid van artikel 35 brengt mee dat ook voor de vaststelling van het vast recht rekening wordt gehouden met de periodieke aanpassingen van de inkomensgrenzen aan de hand van de ontwikkelingen van de loonindex en de bijstandsnorm. Toepassing van het achtste lid brengt mee dat ook voor de vaststelling van het vast recht rekening wordt gehouden met de in artikel 34, vierde lid, bedoelde algemene maatregel van bestuur, meer in het bijzonder dat het vast recht voor de helft in debet wordt gesteld voor zover geen eigen bijdrage kan worden opgelegd wegens het te geringe inkomen van de rechtzoekende (men vergelijk artikel 11 Besluit draagkrachtcriteria rechtsbijstand).

Aan overeenkomstige toepassing van de artikelen 45 en 46 van de Wet op de rechtsbijstand bestaat bij nadere overweging geen behoefte. Voor de rechtzoekende staat tegen de beslissing van de griffier op grond van artikel 25 WTBZ op normale wijze verzet open bij het gerecht ter griffie waarvan het vast recht is voldaan.

Wat artikel 17 WTBZ betreft is slechts overeenkomstige toepassing van het eerste lid nodig, teneinde tot uitdrukking te brengen dat om voor verlaagd vast recht in aanmerking te komen, de verklaring of bescheiden als bedoeld in artikel 25, eerste lid, van de Wet op de rechtsbijstand overgelegd dienen te zijn op het moment dat het vast recht verschuldigd wordt.

B Artikel 18a

Lid 1

Gedeeltelijke indebetstelling kan op schriftelijk, door de betrokkene persoonlijk ondertekend, verzoek nog na het verschuldigd worden van het vast recht plaatsvinden. Dit zal voor de griffies extra werkzaamheden kunnen meebrengen, wanneer alsnog wijziging in reeds vastgesteld vast recht moet worden gebracht. Niettemin is hieraan de voorkeur gegeven boven een systeem waarbij het vast recht pas op een later moment verschuldigd wordt. Met een dergelijk systeem zou immers ook de invordering van de vaste rechten pas later kunnen plaatsvinden, hetgeen onwenselijk is. Tevens zouden daardoor, zonder goede grond, de verschillen worden vergroot met het bestuursprocesrecht, waar is bepaald dat het griffierecht verschuldigd is aan het begin van de procedure doch ook op straffe van niet-ontvankelijkheid binnens vier weken na een daartoe strekkende mededeling van de griffier dient te zijn voldaan (artikel 8:41, tweede lid, Algemene wet bestuursrecht).

Het verzoek om indebetstelling komt alleen voor inwilliging in aanmerking als tijdige overlegging van de benodigde stukken achterwege is gebleven door omstandigheden die redelijkerwijs niet aan de betrokkene kunnen worden toegerekend. Een dergelijke omstandigheid kan zijn:

onbekendheid met de mogelijkheid van indebetstelling. Om te voorkomen dat de regeling te vaak toegepast zou moeten worden, zullen rechtzoekenden in een zo vroeg mogelijk stadium geïnformeerd worden omtrent de mogelijkheid om tegen verlaagd vast recht te procederen. Zo zal de rechtzoekende die gebruik maakt van de formulierdagvaarding, bedoeld in artikel 104, eerste lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv), in de toelichting of de daarbij door de griffie verstrekte brochure worden gewezen op deze mogelijkheid. Bezien wordt nog of eenzelfde kennisgeving kan worden gedaan op door de griffie verzonden ontvangstbevestigingen van een aangebrachte dagvaarding of ingediend verzoekschrift.

Duidelijkheidshalve verdient opmerking dat het tijdstip van het verschuldigd worden van het vast recht beslissend blijft voor de vraag of indebetstelling kan plaatsvinden. Artikel 18a biedt geen grondslag voor het verkrijgen van indebetstelling in het geval dat de rechtzoekende bij het verschuldigd worden van het vast recht op grond van zijn inkomen niet voor indebetstelling in aanmerking kwam, doch in de loop van de procedure wordt geconfronteerd met een verslechtering van zijn financiële positie.

Het spreekt vanzelf dat bij de toepassing van artikel 18a de artikelen 17 en 18 van overeenkomstige toepassing zijn: voor de vraag voor welk deel het vast recht alsnog in debet gesteld moet worden, gelden dus dezelfde financiële normen als bij toepassing van de artikelen 17 en 18.

Terugbetaling geschiedt in beginsel aan de betrokkene zelf. Is het vast recht voldaan door de advocaat of een andere gemachtigde van de betrokkene, bijvoorbeeld door verrekening met een voorschot dat deze gemachtigde bij het gerecht aanhoudt, dan kan terugbetaling ook aan de gemachtigde plaatsvinden, eventueel door toevoeging aan het voorschot. Doorgaans zal dit de meest praktische gang van zaken zijn. De betrokkene kan echter bij zijn verzoek aangeven op rechtstreekse betaling aan hemzelf de voorkeur te geven.

Lid 2

Indebetstelling kan ook worden verzocht op een moment dat de zaak reeds is geëindigd, hetzij door een einduitspraak, hetzij door een minnelijke regeling tussen partijen, gevolgd door royement van de procedure of het intrekken van de vordering of het verzoek. Het zou

onbillijk zijn om indebetstelling voor deze gevallen uit te sluiten. Te bedenken valt dat in verstekzaken reeds op de eerstdienende dag een vonnis kan worden uitgesproken, terwijl ook in procedures tot het verkrijgen van een voorlopige voorziening veelal op korte termijn een uitspraak verkregen wordt. Heeft de wederpartij het vast recht echter reeds aan de betrokkene vergoed krachtens een proceskostenveroordeling in het eindvonnis of de eindbeschikking, dan dient indebetstelling achterwege te blijven. Overigens mag verwacht worden dat ook als de wederpartij nog niet heeft voldaan aan een proceskostenveroordeling, de betrokkene in vele gevallen de voorkeur zal geven aan het aanspreken van zijn wederpartij boven een verzoek aan de griffier om het vast recht alsnog in debet te stellen.

Voor het geval dat indebetstelling wordt verzocht van reeds in een proceskostenveroordeling begrepen vast recht, zijn in het tweede lid enige regels gesteld. Door de indebetstelling verliest de betrokkene voor het daarmee gemoeide bedrag zijn recht op betaling jegens de wederpartij, terwijl de griffier voor datzelfde bedrag van laatstgenoemde betaling kan vorderen. Zou de wederpartij het vast recht inmiddels echter aan de betrokkene hebben betaald, dan is zijn verplichting terzake – rechtstreeks of op grond van artikel 34 van Boek 6 Burgerlijk Wetboek – tenietgegaan en zal ook de griffier geen betaling meer van hem kunnen vorderen. Het derde lid van artikel 57b Rv over de invordering door de griffier, is hier van overeenkomstige toepassing.

Lid 3

Indien alsnog indebetstelling plaatsvindt na een einduitspraak, is het zinvol dat daarvan aantekening wordt gedaan op de minuut en de aan de betrokkene afgegeven afschriften van de uitspraak. Enerzijds wordt aldus bevorderd dat de wederpartij van de betrokkene, wanneer de uitspraak nadien ten uitvoer wordt gelegd, op de hoogte komt van de indebetstelling met de daaraan voor hem in het tweede lid verbonden gevolgen. Anderzijds wordt aldus bevorderd dat wanneer tegen de uitspraak een rechtsmiddel wordt aangewend (of inmiddels is aangewend), de rechter die over de zaak te oordelen krijgt tevens kennis krijgt van de indebetstelling en daarmee rekening kan houden bij de toepassing van artikel 57b Rv (dan wel bij de overeenkomstige toepassing van dat artikel krachtens artikel 18, tweede lid).

C Artikel 25, eerste lid

1. In zijn reeds genoemde beschikking van 27 september 1996, NJ 1997, 39, heeft de Hoge Raad beslist dat als het vast recht is voldaan uit een door een advocaat bij het gerecht aangehouden voorschot, niet slechts de voorschotgever in verzet kan komen op grond van artikel 25 WTBZ, maar ook de partij van wie het vast recht is geheven. De voorgestelde wijziging brengt de tekst van artikel 25 met deze beslissing in overeenstemming.
2. In een nieuwe tweede volzin van artikel 25, eerste lid, is geregeld op welke wijze tegen de beslissing van de griffier verzet kan worden ingesteld.

D Artikel 26

Geschrapt is de verwijzing naar het vervallen artikel 23 WTBZ. Verder is buiten twijfel gesteld dat, voor zover dit niet reeds voortvloeit uit artikel 14, eerste lid, voor een verzoek aan de griffier om toepassing van artikel 18a geen apart vast recht verschuldigd is.

Artikel II Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering

A Artikel 223, tweede lid, derde volzin

Indebetstelling van het vast recht heeft mede tot gevolg dat de rechter aan de betrokkene geen voorschot oplegt voor de aan een deskundigenbericht verbonden kosten (artikel 223, tweede lid, derde zin, Rv). De Hoge Raad heeft recent, bij arrest van 6 maart 1998, Rechtspraak van de week 1998, nr. 67, beslist dat wanneer een in persoon procederende rechtzoekende geen aanleiding heeft gezien aan het begin van de procedure indebetstelling van het griffierecht te verzoeken, de rechtzoekende die mogelijkheid in de loop van de procedure alsnog moet krijgen wanneer hij als gevolg daarvan een voorschot voor een deskundigenbericht zou moeten voldoen dat zijn draagkracht te boven gaat. De betrokken rechter zal hem daartoe gelegenheid dienen te geven, aldus de Hoge Raad. In het berechte geval had de rechtzoekende nagelaten aan te geven om welke reden hij tot het betalen van een voorschot niet in staat was. Nu hij gedurende een lange periode erop attent had behoren te zijn dat hem een voorschot zou kunnen worden opgelegd en dat hij met het oog daarop het nodige zou hebben te verrichten om voor vrijstelling van het voorschot in aanmerking te komen, wees de Hoge Raad zijn klacht op dit punt uiteindelijk af.

De toevoeging aan de derde zin van artikel 223, tweede lid, ligt in lijn met de uitspraak van de Hoge Raad, doordat het geen verschil meer zal maken of het vast recht reeds aan het begin van de procedure gedeeltelijk in debet is gesteld of op een later moment, met toepassing van artikel 18a WTBZ. Wanneer eerst in de loop van de procedure duidelijk wordt dat bewijs door een deskundige in aanmerking komt en pas de betaling van het met het deskundigenbericht gemoeide voorschot bij de rechtzoekende de behoefte doet ontstaan aan indebetstelling van het griffierecht en daarmee vrijstelling van het voorschot, zal dit niet een aan betrokkene toe te rekenen omstandigheid zijn die in de weg staat aan indebetstelling. Er zij nog op gewezen dat de indebetstelling hier slechts een voorlopig karakter heeft: wordt de betrokkene bij de einduitspraak in de kosten verwezen, dan wordt hij mede veroordeeld om het bedrag van de schadeloosstelling en het loon van de deskundigen aan de griffier te voldoen (artikel 57c Rv).

B Artikel 223, tweede lid, vierde en vijfde volzin

Een gedaagde partij is in kantongerechtszaken geen griffierecht verschuldigd, ook niet wanneer hij een tegenvordering instelt. Hierdoor kunnen de artikelen artikel 18 en 18a dus niet worden toegepast en is – wanneer althans geen toevoeging is verstrekt, ook vrijstelling van een voorschot voor het deskundigenbericht niet mogelijk. Deze lacune wordt thans opgevuld.

C Artikel 225, derde lid

De wijziging betreft een verwijzing naar de in artikel 223, tweede lid, toegevoegde volzinnen.

Artikel III Overgangsrecht

Door de bepaling van overgangsrecht wordt voorkomen dat krachtens de wet nog indebetstelling verlangd zou kunnen worden voor zaken die ten tijde van de inwerkingtreding reeds geruime tijd geëindigd zijn. Dat de regeling voor zaken die korter geleden geëindigd zijn wèl toegepast kan worden, is in overeenstemming met mijn toezegging in de reeds genoemde vergadering van 13 november 1997 met de commissie voor de

verzoekschriften uit de Tweede Kamer om feitelijk reeds op de wettelijke regeling vooruit te lopen.

Artikel IV Inwerkingtreding

De inwerkingtreding zal plaatsvinden op een bij koninklijk besluit te bepalen datum, teneinde de inwerkingtreding te kunnen doen samen- vallen met de inwerkingtreding van het bij koninklijke boodschap van 7 februari 1998 ingediende wetsvoorstel tot verhoging van de grens van de bevoegdheid van de kantonrechters en van de appellabiliteit van vonnissen van deze rechters in burgerlijke zaken (kamerstukken II 1997/98, 25 881, nr. 1-3).

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager