

Vergaderjaar 2002–2003

28 740

Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Wet tarieven in burgerlijke zaken en enkele andere wetten ter verhoging van de opbrengst van de griffierechten (verhoging van de opbrengst van griffierechten)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 25 maart 2003

De vaste commissie voor Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Algemeen

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Deze leden hebben begrip voor de noodzaak tot verhoging van de griffierechten. Zij onderschrijven het uitgangspunt dat de burger een eigen verantwoordelijkheid heeft voor het oplossen van conflicten zonder tussenkomst van de rechter. Indien het wel nodig is de rechter in te schakelen, zo stellen de leden van de CDA-fractie, dan mag van de burger een tegenprestatie worden gevraagd. Rekeninghoudend met een aantal hieronder beschreven kanttekeningen bij het wetsvoorstel kunnen deze leden zich vinden in het voorliggende wetsvoorstel.

De leden van de PvdA-fractie hebben met bezorgdheid kennisgenomen van de inhoud van dit wetsvoorstel. Die bezorgdheid is met name veroorzaakt door de navolgende constatering en vragen.

De leden van de SP-fractie hebben met teleurstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden vrezen dat door de verhoging van de griffierechten in de Algemene wet bestuursrecht, de Wet tarieven in burgerlijke zaken en enkele andere wetten (hierna: griffierechten) met 15% opnieuw een drempel wordt opgeworpen met betrekking tot de toegang tot de rechter. De aan het woord zijnde leden zijn verheugd te constateren dat de regering het grondwettelijk en verdragsrechtelijk beschermde recht op toegang voor een ieder tot een onafhankelijke rechter erkent.

De leden van de LPF-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel.

¹ Samenstelling:

Leden: van de Camp (CDA), voorzitter, de Vries (PvdA), van Heemst (PvdA), Dittrich (D66), Vos (GL), Cornielje (VVD), Rouvoet (CU), Kamp (VVD), Adelmund (PvdA), de Wit (SP), Rietkerk (CDA), Albayrak (PvdA), Eurlings (CDA), Örgü (VVD), Çörüz (CDA), Verbeet (PvdA), ondervoorzitter, Lazrak (SP), Wolfsen (PvdA), Tonkens (GL), de Vries (CDA), van Haersma Buma (CDA), Eerdmans (LPF), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Varela (LPF), Straub (PvdA), Nijs (VVD) en Griffith, MPA (VVD).
Plv. leden: van der Hoeven (CDA), Boelhouwer (PvdA), Verdaas (PvdA), Van der Laan (D66), Halsema (GL), Nicolăi (VVD), van der Staaij (SGP), Blok (VVD), Kalsbeek (PvdA), van Velzen (SP), de Pater-van der Meer (CDA), Tjon-A-Ten (PvdA), Ormel (CDA), Remkes (VVD), Jager (CDA), van Heteren (PvdA), Vergeer-Mudde (SP), Arib (PvdA), Karimi (GL), Buijs (CDA), Sterk (CDA), Nawijn (LPF), Joldersma (CDA), Hermans (LPF), Van Dijken (PvdA), Rijpstra (VVD) en Hirsi Ali (VVD).

De leden van GroenLinks-fractie hebben met verontrusting kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de fractie van D66 hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel, dat tot doel heeft de griffierechten in de Algemene wet bestuursrecht, de Wet tarieven in burgerlijke zaken en enkele andere wetten met 15% te verhogen.

Korte beschrijving van het voorstel

De leden van de fractie van het CDA hebben een vraag inzake de motivering van de verhoging van de griffierechten. Enerzijds geeft de regering aan dat verhoging van de griffierechten een extra prikkel vormt «voor grondige bezinning op de wenselijkheid van het entameren van een procedure of voor het in beroep gaan tegen een in eerste instantie verkregen uitspraak» (28 600, nr. 2, p. 39). Anderzijds zou juist uit economisch onderzoek blijken dat de hoogte van de griffierechten van relatief beperkt belang is voor het al dan niet inschakelen van een rechter (Handelingen TK, 18, p. 1142). Kan de regering toelichten of door de verhoging van de griffierechten de drempel voor de toegang tot de rechter hoger wordt en of dit effect ook bewust wordt nagestreefd?

Tenslotte vragen de leden van de CDA-fractie zich af of het hier gaat om een generieke griffierechtverhoging of zijn bepaalde wetten bewust van de griffierechtenverhoging uitgezonderd. Worden bijvoorbeeld de griffierechten waarmee de laagste inkomenscategorieën worden geconfronteerd, ontzien? Kan de regering toelichten waarom de vorige griffierechtverhoging in 1998 van 7,5% bijna evenveel per jaar opleverde (30–37 miljoen gulden) als de hier voorgestelde verhoging van de griffierechten met 15%? Hoe reëel is de inschatting van de opbrengst van verhoging van circa € 17 miljoen?

De leden van de PvdA-fractie hebben bij dit onderhavige wetsvoorstel enkele constatering en vragen. Deze leden stellen vast dat de hoogte van de griffierechten al periodiek wordt aangepast aan het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie. Recentelijk heeft dat nog geleid tot een aanpassing van de griffierechten met ruim 6%. Voorts is in 1998 al een generieke verhoging van de griffierechten van 7,5% toegepast.

Dit wetsvoorstel, zo vervolgen de leden van de PvdA-fractie, beoogde aanvankelijk – in lijn met de inhoud van het Strategisch Akkoord – een generieke verhoging te bewerkstelligen van 10%. Een verhoging overigens die al niet kon rekenen op de sympathie van deze leden. Begrijpen deze leden het goed dat het thans de bedoeling is om die generieke verhoging niet meer vast te stellen op 10%, maar op 15%? Zulks los van de aanpassingen aan het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie die ook gewoon blijven plaatsvinden. De aan het woord zijnde leden vragen of deze constatering klopt.

De leden van de PvdA-fractie constateren verder dat generieke verhogingen tot weinig anders kunnen leiden dan tot een verhoging van de drempel tussen de rechtzoekende en de rechter. Zo een verhoogde drempel zal de toegang tot de rechter (verder) belemmeren, althans bemoeilijken, voor met name de minst draagkrachtigen en de groep rechtzoekenden met een inkomen net boven de grens voor gefinancierde rechtsbijstand. Griffierechten zijn namelijk niet de enige kosten die moeten worden gemaakt om toegang tot de rechter te kunnen krijgen. De regering lijkt te onderkennen dat hogere griffierechten als effect hebben dat er minder snel naar de rechter wordt gegaan. De regering lijkt dit zelfs te beogen. In het wetsvoorstel wordt immers als doel vermeld dat het beoogt om de eigen verantwoordelijkheid van de burger die over-

weegt om te procederen meer gewicht te geven. Wordt inderdaad met het «meer gewicht geven aan de eigen verantwoordelijkheid» bedoeld dat procederen eenvoudigweg duurder moet worden gemaakt om aldus te bewerkstelligen dat burgers minder snel naar de rechter zullen en/of kunnen stappen? Zo nee, wat wordt daar dan wel mee bedoeld? En realiseert de regering zich daarbij dat dat «meer gewicht geven» relatief het grootste effect heeft op de afwegingen die in dat kader moeten worden gemaakt door de minst draagkrachtigen? En, zo ja, waarom wordt dat dan niet nadrukkelijker betrokken in de overwegingen?

En wat, zo vragen deze leden zich af, is overigens de reden geweest voor de plotselinge en substantiële aanvullende generieke verhoging?

De leden van de PvdA vragen of de regering, indien dit voorstel toch kracht van wet zou gaan krijgen, bereid is om te onderzoeken wat de effecten dan feitelijk zullen zijn op de toegankelijkheid van de rechtspraak. En, zo nee, waarom niet? Dit, omdat ook de regering zich ervan bewust is, aldus de memorie van toelichting, dat de toegang tot de rechter niet in het geding mag komen.

Voorts hebben de aan het woord zijnde leden van de PvdA-fractie nog een vraag over het navolgende. Als reden voor de verhoging wordt (ook) aangevoerd dat de kosten van rechtspraak sinds de generieke verhoging in 1998 met 7,5% sterker zijn gestegen dan met de indexering onderzochten kon worden. Dit wetsvoorstel beoogt daarom deze kosten deels voor rekening van de rechtzoekende burger te brengen. Daarmee wordt een directe relatie gelegd tussen stijgende kosten van rechtspraak en griffierechten. Voor onder meer de behandeling van strafzaken worden geen griffierechten geheven. Het kan dan ook niet anders dan dat wordt bedoeld dat de kosten voor rechtspraak die zijn gerelateerd aan zaken waarvoor wel griffierechten worden geheven (inmiddels) vanaf 1998 met reëel meer dan 15% zijn gestegen. Klopt dit? En, zo nee, wat wordt daar dan wel mee bedoeld? Omdat deze stelling niet narekenbaar is en bovendien niet onmiddellijk wordt gedeeld door deze leden, vragen zij de regering om een gedetailleerde onderbouwing van deze stelling.

Ten slotte vragen de leden van de PvdA-fractie de regering te willen reageren op het navolgende. Arbeidsovereenkomsten kunnen op verzoek op vrij eenvoudige wijze worden ontbonden door de kantonrechter. Een procedure waar veel gebruik van wordt gemaakt door werkgevers. Indien de kantonrechter een dergelijk verzoek inwilligt, kan hij aan een van de partijen een vergoeding toekennen. Omdat het inleidende verzoek niet strekt tot betaling van een bepaalde geldsom, is de hoogte van het griffierecht niet gerelateerd aan de vergoeding die eventueel betaald moet gaan worden. Dat maakt dat bijvoorbeeld rechtspersonen voor «slechts» € 232 het contract met een werknemer kunnen laten ontbinden door de kantonrechter. Een bedrag dat bovendien waarschijnlijk vervolgens fiscaal kan worden opgevoerd als bedrijfskosten. Is deze laatste aanname overigens juist? Met de thans voorgestelde generieke verhoging wordt een extra opbrengst van de griffierechten met circa € 17 miljoen gerealiseerd. Met welk bedrag, zo vragen deze leden zich af, zou het hiervoor genoemde bedrag van € 232 moeten worden verhoogd teneinde dezelfde meeropbrengsten te kunnen genereren?

De leden van de SP-fractie constateren dat de voorgestelde verhoging volgt op een eerdere verhoging in februari 2003 met 6,3% (compensatie prijsindexcijfer). Gezien het feit dat de regering heeft voorgesteld de eigen bijdrage in het systeem van de Wet op de Rechtsbijstand met 50% te verhogen en het aantal Bureaus Rechtshulp te beperken tot 30, waarbij aan hen nog slechts een loketfunctie wordt toebedeeld, rijst de vraag wanneer volgens de regering de drempel zo hoog wordt dat de minder

draagkrachtige rechtszoekende niet of nauwelijks nog toegang heeft tot de rechter?

De voorgenomen tweede verhoging wordt, zo vervolgen de leden van de SP-fractie, in de memorie van toelichting gemotiveerd met de constatering dat de rechtszoekende een eigen verantwoordelijkheid draagt om conflicten buiten de rechter om te beslechten. Op dit punt hebben de leden van de SP-fractie aan de regering nog een aantal aanvullende vragen. Kan de regering aangeven welke effecten deze generieke verhoging beoogt en wanneer de resultaten daarvan aan de Kamer kunnen worden medegedeeld? Is de regering bereid bij het uitblijven van de gewenste effecten daarover de Kamer terstond te informeren? Hoe beoordeelt de regering de stelling van de heer Klap¹ dat de verhoging een veel te grof en ongericht middel is dat bovendien niet echt appelleert aan de verantwoordelijkheid van de burger en daardoor hooguit tot een «afgedwongen» verantwoordelijkheid leidt?

De leden van de SP-fractie onderschrijven het belang van een slagvaardige rechtspraak. Ook zien de aan het woord zijnde leden het belang van vormen van alternatieve rechtspraak zoals mediation en arbitrage. Deze en andere vormen van geschilbeslechting kunnen de werklast van de rechterlijke instanties aanzienlijk verlichten. De leden van de SP-fractie vragen de regering op welke gronden de verwachting is gebaseerd dat door deze verhoging het aantal rechtszaken zal afnemen. Is daar empirisch onderzoek naar gedaan?

De leden van de LPF-fractie stellen vast dat in het advies van de Raad van State en het nader rapport staat vermeld dat het oorspronkelijke wetsvoorstel ertoe strekt griffierechten en tarieven met 15% te verhogen. De verhoging bestaat uit twee elementen. Een verhoging van 10% (aangekondigd in het Strategisch Akkoord) houdt verband met het streven de gebruiker te laten bijdragen in de kosten van de rechtspraak. Aanvullende motivering is het gebruik van alternatieven als mediation te stimuleren. De verhoging van 5% is een aanpassing aan het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie. Vervolgens wordt gemeld dat de indexering op grond van het advies van de Raad van State uit het wetsvoorstel is gelicht. De indexering zal separaat plaatsvinden bij algemene maatregel van bestuur. Het percentage van 15% (extra opbrengst € 17 miljoen) waarmee de rechten generiek worden verhoogd is echter wel behouden in het wetsvoorstel. De handhaving van dit percentage is (volgens Justitie) gewenst ten einde de hierboven aangegeven doelen te kunnen realiseren. Deze leden begrijpen niet goed dat aanvankelijk een verhoging met 10% voldeed om de gestelde doelen te bereiken, terwijl thans 15% nodig wordt geacht, terwijl daarnaast indexering bij algemene maatregel van bestuur mogelijk blijft.

Voorts hebben de leden van de LPF-fractie kennisgenomen van de brief van de Nederlandse Orde van Advocaten van 18 februari jongstleden inzake het onderhavige wetsvoorstel. De LPF signaleert dat na de indexering per 1 februari jongstleden met 6,35% en een aanvullende verhoging met de gemelde 15% (deze leden nemen aan, te berekenen over de reeds op basis van gemelde indexering verhoogde bedragen), de tarieven effectief verhoogd zullen zijn met 21,35%. Een dergelijke verhoging zal leiden tot een blokkering van de toegang tot het recht. De aan het woord zijnde leden onderschrijven derhalve het standpunt van de Nederlandse Orde van Advocaten om de structurele verhoging te verlagen van 15% naar 10%.

De leden van de fractie van GroenLinks merken op dat bij algemene maatregel van bestuur per 1 februari 2003 een aanpassing van 6,35% heeft plaatsgevonden. Ondanks dit gegeven verhoogt de regering toch de grif-

¹ Staatscourant 27-2-03. De auteur is universitair hoofddocent Bestuursrecht aan de UvA.

fierechten met 15%. In totaal zullen de griffierechten dus met 21,35% stijgen. Kan de regering reageren op de stelling dat het meer in de rede ligt dat de op handen zijnde verhoging niet meer dan 8,65% zou mogen zijn, omdat de regering heeft aangegeven in dit voorstel niet de indexerings over te nemen. Deze leden vrezen dat de voorgestelde verhoging, samen met de verhoging van de eigen bijdragen, wel degelijk zullen leiden tot blokkades bij rechtstoegang.

Volgens de leden van de fractie van D66 kan de voorgestelde verhoging van de griffierechten niet los worden gezien van de eventuele verhoging van de eigen bijdrage in de gefinancierde rechtsbijstand met 50% en de bedreigde positie van de Bureaus Rechtshulp. Volgens de regering vormt de enkele verhoging van het griffierecht geen bedreiging voor de toegankelijkheid van de rechtspraak. De leden van de fractie van D66 vragen de regering welke bedreiging de drie genoemde maatregelen in hun onderlinge samenhang vormen voor de toegankelijkheid van de rechtspraak. Werpt dit pakket aan maatregelen niet een onaanvaardbaar hoge drempel op? Is de regering bereid de gevolgen van dit pakket aan maatregelen voor de toegankelijkheid van de rechtspraak te laten onderzoeken, alvorens tot implementatie over te gaan? In 1995 werd de eigen bijdrage voor rechtshulp substantieel verhoogd en vervolgens in 1996 weer verlaagd, omdat bleek dat rechtzoekenden wel degelijk op grond van financiële redenen van rechtshulp afzagen. Verwacht de regering niet dat het bedoelde pakket aan maatregelen zal leiden tot een herhaling van deze situatie?

De leden van de D66-fractie merken verder op dat wanneer een burger meer voor een product betaalt, dat meestal is omdat hij voor dat hogere bedrag een beter product krijgt. De verhoging van de griffierechten komt echter op een moment dat de wachttijden voor behandeling van een rechtszaak alleen maar lijken toe te nemen. Zal de opbrengst van de verhoging van de griffierechten daadwerkelijk worden gebruikt voor verbetering van de rechtspraak? Wordt deze maatregel werkelijk doorgevoerd «teneinde een slagvaardige rechtspraak te waarborgen», zoals de regering in de memorie van toelichting stelt, of wordt de opbrengst van de maatregel (ook) voor andere doeleinden ingezet? Op welke wijze zal de extra opbrengst van € 17 miljoen exact worden ingezet? Welke kwaliteitsverbeteringen binnen de rechterlijke macht zullen met de verhoogde opbrengsten worden gefinancierd? Kan de regering de Kamer bijvoorbeeld de garantie bieden dat de burger in ruil voor deze verhoging binnen een periode van twee jaar kan rekenen op een halvering van de wachttijd voor de behandeling en de afhandeling van een rechtszaak? Zo vragen de leden van de fractie van D66.

De Raad voor de Rechtspraak stelt, zo vervolgen de leden van de D66-fractie, in een brief van 4 maart 2003 aan de kabinetsinformateurs dat de oplossing voor de overbelasting van de rechterlijke macht niet gezocht moet worden in «gemakkelijke oplossingen» als de verhoging van de griffierechten. Dat zou er namelijk toe leiden dat bij zaken (bijvoorbeeld incasso's) met een relatief beperkt (financieel) zaaksbelang de gang naar de rechter niet meer loont, hetgeen onrechtmatig handelen bevordert en leidt tot hoge maatschappelijke kosten. Wat is de reactie van de regering op deze kritiek van de Raad voor de Rechtspraak? De Raad voor de Rechtspraak stelt in haar brief aan de kabinetsinformateurs tevens dat bij uitblijven van investeringen in de rechterlijke macht van € 15 miljoen in 2003 oplopend tot € 40 miljoen in 2006 grote economische schade ontstaat, door onder meer de trage afhandeling van rechtszaken. Wordt de verhoging van de griffierechten gebruikt om te investeren in de rechterlijke macht op de wijze zoals de Raad voor de Rechtspraak adviseert?

Tot slot vragen de leden van de D66-fractie zich af of de regering daadwerkelijk verwacht dat burgers door dit wetsvoorstel minder zullen gaan procederen. Zo ja, hoe is deze veronderstelling te onderbouwen, nu burgers immers ook nu al een eigen bijdrage betalen en bovendien het risico lopen op veroordeling in de proceskosten, hetgeen procederen voor de rechter geenszins vrijblijvend maakt? Wanneer de regering wil bereiken dat er minder geprocedeerd wordt en wanneer zij een claimcultuur wil voorkomen, waarom staat het voortbestaan van de Bureaus Rechtshulp, die vaak deëscalerend werk verrichten, dan nu in het regeringsbeleid ter discussie?

De voorzitter van de commissie,
Van de Camp

De griffier voor dit verslag,
Van Bommel