

Vergaderjaar 2005–2006

30 300 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2006

Nr. 151

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 mei 2006

1. Inleiding

In het nader rapport bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Wet tarieven in burgerlijke zaken (Wtbz) en enkele andere wetten ter verhoging van de opbrengst van de griffierechten (verhoging van de opbrengst griffierechten) (Kamerstukken II 2002/03, 28 740, A, blz. 3) heb ik aangekondigd dat ik voornemens was om in 2004 een standpunt over een integrale herziening van het griffierechtenstelsel in te nemen.

Tijdens de behandeling van de Justitiebegroting 2004 (Kamerstukken II 2003/04, 29 200-VI) heb ik nogmaals aangegeven naar een algemene sanering van de griffierechten te kijken. Zoals ik toen heb gezegd kent het huidige systeem te veel variaties hetgeen naast een voor de burger moeilijk begrijpbaar stelsel, ook leidt tot grote administratieve belasting voor de rechtsbijstandverleners en de griffies van de gerechten. Ik heb bij die gelegenheid met name de mogelijkheid om groepen bij elkaar te nemen en hetzelfde griffierecht te laten betalen genoemd als een mogelijkheid om te komen tot een rationalisatie van het stelsel van griffierechten. Daarnaast heb ik door het WODC een rechtsvergelijkend onderzoek naar griffierechtenstelsels in andere Europese landen laten doen. Het onderzoek «Griffierechten vergeleken» doe ik u hierbij toekomen¹.

Ik kan u thans de hoofdlijnen schetsen van de vereenvoudiging die mij voor ogen staat. Voordat ik die hoofdlijnen uiteenzet, ga ik kort in op het huidige stelsel en daarmee op de aanleiding voor deze operatie.

Ik kondig u aan het voornemen te hebben uw Kamer nog dit jaar een voorstel tot wijziging van (met name) de Wet tarieven in burgerlijke zaken (Wtbz) te doen toekomen. De herziening van het griffierechtenstelsel richt zich namelijk met name op de griffierechten in civiele zaken. Het griffierechtenstelsel in bestuursrechtelijke zaken is reeds relatief eenvoudig en transparant en behoeft derhalve geen ingrijpende wijziging. Ten aanzien van de bestuursrechtelijke griffierechten stel ik louter enige technische

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

wijzigingen voor. Afhankelijk van de voortgang van de wetgevingsprocedure zou het nieuwe stelsel op 1 januari 2008 in werking kunnen treden.

2. Hoofdpijnen van het huidige stelsel

Het huidige stelsel van griffierechten in civiele zaken is vastgelegd in de artikelen 2 tot en met 10 Wtbz. Voor on- en minvermogenden is er een (gedeeltelijke) vrijstelling vastgelegd in de artikelen 17 e.v. Wtbz. De Wtbz spreekt over «indebetstelling». Indien met een toevoeging op grond van de Wet op de rechtsbijstand wordt geprocedeerd zal de griffie van het gerecht in dat geval aan de burger een kwart of de helft van het verschuldigde griffierecht in rekening brengen.

Er wordt voor de vaststelling van het griffierecht een onderscheid gemaakt tussen soorten zaken en de instantie waar de zaak dient (art. 2 Wtbz). Ook de hoogte van de vordering is van belang. Het griffierecht wordt vastgesteld als een percentage van de hoogte van de vordering met daarbij minimum (200 tot 300 euro afhankelijk van het soort zaak) en maximum bedragen (4 700 euro voor rechtspersonen, 1 100 euro voor natuurlijke personen). Voor zaken met een onbepaalde waarde zijn weer vaste bedragen vastgesteld. Verweerders en gedaagden betalen bij de sector kanton geen griffierecht, bij de overige instanties betalen zij het gelijke bedrag als de eisende partij (art. 2, eerste lid, Wtbz). In kort geding betaalt de gedaagde daarentegen een forfaitair bedrag van zo'n 250 euro ongeacht de waarde van de eis (art. 4 Wtbz). Indien het een on- of minvermogene betreft kan deze in aanmerking komen voor een (gedeeltelijke) vrijstelling. Hij is dan, afhankelijk of het een on- of een minvermogene betreft, een kwart of de helft van het griffierecht verschuldigd (art. 17, eerste lid, Wtbz).

Indien een procedure wordt verloren zal men in het algemeen worden veroordeeld in de proceskosten van de winnende partij (art. 237, eerste lid, van het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering (Rv)). Indien beide partijen de griffierechten geheel zelf dienen te betalen, zal de verliezende partij ook de griffierechten van de winnende partij aan die partij moeten betalen. Indien een van of beide partijen echter indebetgesteld zijn, wordt het aanmerkelijk complexer (art. 243 Rv). Het gedeelte van het griffierecht dat indebetgesteld was wordt dan wel gevorderd. Voor de verliezende on- of minvermogene betekent dit een extra financieel risico. Bovendien betekent de inning en verrekening een aanzienlijke werkbelasting voor de griffies van de gerechten. Deze werkbelasting komt bovenop de toch al aanzienlijke werkzaamheden ten behoeve van de vaststelling en de inning van de griffierechten.

Samenvattend: het huidige stelsel kent een grote verscheidenheid aan tarieven, is complex en zeker voor de burger weinig transparant.

3. Herziening van het griffierenstelsel

Randvoorwaarden voor een herziening van het stelsel van griffierechten zijn voor mij dat de toegang tot het recht voor de burger gewaarborgd moet blijven en dat de herziening van het stelsel binnen de budgettaire taakstellingen blijft. Binnen deze randvoorwaarden is het naar mijn oordeel gelukt om een stelsel te ontwerpen dat de toegang tot de rechter vergroot, de begrijpelijkheid voor burgers en hun rechtshulpverleners doet toenemen en de bestuurlijke lasten bij de griffies laat afnemen. Mijn voornaamste herzieningsvoorstellen zijn:

1. De invoering van vaste tarieven
2. De invoering van een vast laag tarief voor on- en minvermogenden, onder gelijktijdige afschaffing van de (gedeeltelijke) vrijstelling van griffierechten voor onen minvermogenden

3. Een hoger tarief in hoger beroep en cassatie
4. De incasso van het griffierecht aan het begin van de procedure
5. Het aparte gedaagdentarief in kort geding wordt afgeschaft
6. Een aantal overige wijzigingen.

- 1. invoering vaste tarieven

Zoals hierboven uiteengezet is, wordt het griffierecht nu in een groot deel van de zaken vastgesteld met een percentageregeling met vaste minimumbedragen. Deze percentageregeling is weinig transparant voor de burger. Het zal voor een burger over het algemeen niet makkelijk zijn zelf vast te stellen welk griffierecht hij verschuldigd is. Ik meen dat dit wel belangrijk is wil een burger een goede afweging kunnen maken. Daarnaast betekent het huidige stelsel ook een grote belasting voor de griffies van de gerechten. Bij veel vorderingen is het niet eenvoudig om te berekenen wat de gevorderde som is. Daarnaast leidt een eisvermeerdering tot een hoger verschuldigd tarief, dat tijdens de procedure vastgesteld en geïnd moet worden.

Ik stel voor vaste tarieven in te stellen waarbij categorieën bij elkaar worden getrokken tot een grotere categorie en van één tarief worden voorzien, daarnaast wordt het onderscheid tussen soorten zaken ongedaan gemaakt. Dit leidt tot een beperkt aantal categorieën op basis van de waarde van de vordering. Zaken van een onbepaalde waarde vallen altijd in de laagste categorie. Bij vermeerdering van eis zal het griffierecht alleen worden aangepast als een categoriegrens wordt overschreden. Het is daarmee in het merendeel van de zaken op voorhand duidelijk wat het te betalen recht is. Dit leidt tot de onderstaande tabel (bedragen in €). Voor de on- en minvermogenden stel ik voor een bijzonder tarief in te voeren. Ik kom op het tarief voor on- en minvermogenden terug in de volgende subparagraaf.

Sector kanton (rechtbank)	Tot 500 en voor zaken met een onbepaalde waarde	500 en hoger		
Natuurlijke persoon (alleen voor eiser)	60	120		
On- en minvermogende	60	60		
Rechtspersoon (alleen voor eiser)	90	240		
Sector civiel (rechtbank)	Van 5000 tot 12 500 en zaken van onbepaalde waarde	12 500 tot 100 000	Vanaf 100 000	
Natuurlijke persoon	220	500	1 200	
On- en minvermogende	60	60	60	
Rechtspersoon	480	1 000	3 000	

Hof	Tot 12 500 en zaken van onbepaalde waarde	12 500 tot 100 000	Vanaf 100 000
Natuurlijke persoon	240	550	1 250
Rechtspersoon	550	1 500	4 000

Hoge Raad	Tot 12 500 en zaken van onbepaalde waarde	12 500 tot 100 000	Vanaf 100 000
Natuurlijke persoon	250	600	1 500
Rechtspersoon	600	2000	5 000

Door het invoeren van een beperkt aantal categorieën zijn de verschillen tussen de voorgestelde bedragen met name rond de categoriegrenzen relatief groot. Dit is door de gewenste vereenvoudiging noodzakelijk. Bovendien kan een burger beslissen zijn vordering iets te beperken en daardoor een lager griffierecht verschuldigd te zijn. Indien de tegenpartij in de proceskosten wordt veroordeeld zal men over het algemeen de griffierechten terugontvangen via de proceskostenveroordeling.

• *2. invoering van een vast laag tarief voor on- en minvermogenden*

On- en minvermogenden worden in de huidige regeling geheel of gedeeltelijk vrijgesteld van de betaling van griffierecht. Zij behoeven hierdoor slechts het halve respectievelijk driekwart van het gebruikelijke griffierecht te voldoen. De «indebetstellingsregeling» compliceert de griffierechtenregeling aanzienlijk. Eerst moet worden vastgesteld wat het griffierecht is behorende bij het soort zaak en de vastgestelde waarde van de vordering. Vervolgens moet afhankelijk van de hoogte van de vrijstelling het te betalen griffierecht worden bepaald. Ik verwacht dat niet veel burgers in staat zullen zijn zelfstandig te voorzien welk griffierecht zij uiteindelijk daadwerkelijk verschuldigd zijn. Indien vervolgens ook nog een proceskostenveroordeling volgt, moet het «indebetgestelde» bedrag worden verrekend met de proceskostenveroordeling. Door de complexe «indebetstellingsregeling» en de eventuele incasso, verrekening en uitbetaling van de proceskostenregeling ervaren ook de griffies een grote werkbelasting. Daarnaast dragen on- en minvermogenden in het geval van een voorwaardelijke toevoeging voor rechtsbijstand in de huidige regeling ook nog een extra procesrisico. De «indebetstelling» kan bij een veroordeling in de proceskosten namelijk ongedaan worden gemaakt en dan moet de on- of minvermogende alsnog het volledige griffierecht voldoen. Het heeft daarom om meer dan één reden mijn voorkeur deze regeling in deze herziening af te schaffen.

Ten einde de toegang tot de rechter ook voor on- en minvermogenden in een nieuw stelsel te waarborgen heb ik zoals hierboven in de tabel is weergegeven het voornemen voor deze categorie in eerste aanleg voor alle zaken een griffierecht van € 60 te heffen. Ik maak geen onderscheid meer tussen on- en minvermogenden. Evenmin kan het lagere tarief later ongedaan worden gemaakt. Ik heb mij bij de vaststelling van dit tarief laten leiden door de laagste tarieven in het bestuursrecht: € 38 voor (kort gezegd) uitkerings- en huursubsidiezaken en € 141 voor overige bestuursrechtelijke zaken. Met uw Kamer heb ik meer malen overlegd over de tarieven in het bestuursrecht, die zonder «indebetstelling» ook voor on- en minvermogenden gelden. De tarieven uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) (art. 8:41 Awb) worden algemeen als redelijk beoordeeld en vormen

geen beletsel voor de toegang tot de rechter. Door een vergelijkbaar tarief in het civiele recht te gebruiken meen ik dat op deze wijze eveneens in het civiele recht de toegang tot de rechter voor de on- en minvermogenden is verzekerd.

- *3. hoger tarief in hoger beroep en cassatie.*

Ten opzichte van de griffierechten in eerste aanleg (de sector kanton en civiele sector procedures van de rechtbank) worden de griffierechten voor hoger beroepen cassatie hoger vastgesteld. Ik meen dat dit gerechtvaardigd is omdat hierdoor een prikkel wordt ingevoerd die aanspoort tot een afweging. Een onafhankelijke rechter heeft in eerste aanleg reeds over de zaak geoordeeld en als men desondanks meent een tweede rechterlijke instantie te moeten betrekken is een stevige afwegingsprikkel gepast. Dit geldt ook voor onen minvermogenden. Bovendien kan ik op deze wijze binnen de budgettaire taakstelling tegemoet komen aan de wens de griffierechten voor on- en minvermogenden in eerste aanleg laag te houden.

- *4. incasso aan het begin van de procedure*

Ik heb het voornemen de heffing van de griffierechten in civiele zaken in tegenstelling tot de huidige situatie, voortaan aan het begin van de procedure te doen plaatsvinden en daaraan ook processuele consequenties te verbinden. Indien het griffierecht bij aanvang van de behandeling ter zitting niet is voldaan wordt de zaak bijvoorbeeld van de rol gehaald of niet-ontvankelijk verklaard. Het bestuursrecht kent reeds deze wijze van heffing en inning. De ervaringen hiermee zijn over de hele linie positief. Voorzover niet een groot deel van de verschuldigde griffierechten, evenals thans het geval is, door middel van de rekening-courant van de eigen advocaat wordt voldaan, bieden de moderne elektronische betaalmogelijkheden voldoende mogelijkheden het griffierecht tijdig te voldoen. In het wetsvoorstel zullen de termijnen zodanig worden gesteld dat hier geen problemen zullen ontstaan. De Raad voor de rechtspraak en de gerechten bezien wat daarvoor ook praktisch nodig is (bijvoorbeeld het doen van pinbetalingen). Desondanks is het voorstelbaar dat een rechter wordt geconfronteerd met een situatie waarin het evident onredelijk zou zijn een zaak vanwege het nog ontbreken van de betaling van het griffierecht van de rol te halen of niet-ontvankelijk te verklaren. Ik zal voor die zeer bijzondere situaties een clause in de wet opnemen.

- *5. gedaagdentarief in kort geding*

In de huidige regeling wordt een vast laag griffierecht geheven voor gedaagden in kort geding. In een bodemprocedure dient een gedaagde of verweerder wel het normale griffierecht te betalen.

Ik meen dat deze regeling niet meer adequaat is. Vaak wordt een kort geding niet gevolgd door een bodemprocedure. Het valt niet in te zien waarom een gedaagde in de bodemprocedure wel een normaal tarief moet betalen maar in het kort geding een lager bedrag. Ik heb daarom het voornemen u voor te stellen ook in kort geding het normale gedaagdentarief in te voeren. De griffierechten zijn dan zowel in de bodemprocedure als bij het kort geding gelijk voor eiser en gedaagde/verweerder. Volledigheidshalve: bij de sector kanton betaalt alleen de eiser griffierecht.

- *6. overige wijzigingen*

Naast de hierboven genoemde punten heb ik het voornemen nog een aantal, veelal technische, wijzigingen in de wet- en regelgeving rondom

het griffierecht door te voeren. Het betreft hier niet alleen griffierechten, maar ook andere, in deze wet- en regelgeving geregelde aanverwante zaken.

De inning en verrekening van de proceskostenveroordeling voor zaken waarin geprocedeerd wordt op een toevoeging geschiedt thans door de griffies. Door het vervallen van de «indebetstelling» in mijn voorstellen is deze inning geen logische taak meer voor de griffies. Samen met de Raad voor de rechtspraak heb ik de raad voor rechtsbijstand Den Bosch en de rechtbank Maastricht verzocht een pilot uit te voeren waarin de proceskostenveroordeling in dat arrondissement wordt uitgevoerd door de raad voor de rechtsbijstand. Op grond van de resultaten zal ik bezien of de raden voor rechtsbijstand kunnen worden belast met de inning en verrekening van de proceskostenveroordeling voor de groep on- en minvermogens. Ik zal u hieromtrent bij indiening van het wetsvoorstel informeren.

Tenslotte zal ik mij beraden op een aantal vrijstellingen die thans in de wet- en regelgeving is vastgelegd. Het betreft hier onder andere vrijstellingen voor het griffierecht op grond van de Regeling tarieven in burgerlijke zaken. Ik zal bezien of het mogelijk is één tarief voor al deze handelingen vast te stellen.

4. Conclusies internationaal vergelijkend onderzoek

Ik wil nog stilstaan bij de conclusies van het internationaal vergelijkend onderzoek. Zoals ik hierboven al heb aangegeven heeft het WODC, in mijn opdracht, een onderzoek uitgevoerd naar de griffierechtenstelsels in een aantal andere landen van de Europese Unie¹. Het onderzoek omvat een quick scan in zestien landen en een nader onderzoek van Engeland en Wales, Schotland, Denemarken en Duitsland. Opmerkelijk is dat één van de andere landen, namelijk Frankrijk, geen griffierechten kent. Ik ben van mening dat, door de bijdrage die de griffierechten leveren aan de afweging bij de burger om al dan niet te procederen én gezien de budgettaire taakstelling, het Franse systeem in dit geval geen alternatief vormt voor Nederland.

De onderzoekers concluderen dat, de onderzochte rechtstelsels divers zijn en daardoor soms moeilijk vergelijkbaar. Alle stelsels (ook het huidige Nederlandse) voldoen volgens de onderzoekers aan de minimumvoorwaarden die het EVRM stelt. Wel maken de onderzoekers hierbij de kanttekening dat zij zich afvragen of door het ontbreken van een mogelijkheid tot algehele vrijstelling van griffierechten voor on- en minvermogens, het Nederlandse stelsel thans altijd EVRM-proof is. Dit is overigens nog nimmer getoetst. Door de beoogde introductie van een speciale clause wordt een eventueel risico op dit punt echter veiligheidshalve afgewend. Als ik de tarieven, die in de onderzochte landen worden gehanteerd, naast de Nederlandse leg kom ik tot de conclusie dat wij passen in het beeld. Ondanks de aanzienlijke verschillen in het recht waardoor griffierechtenstelsels niet altijd vergelijkbaar zijn, is de veronderstelling gerechtvaardigd dat door de nieuwe voorstellen het Nederlandse stelsel nog meer op één lijn met de andere stelsels komt. Zo kennen bijvoorbeeld alle andere landen de incasso aan de ingang en constateren de onderzoekers dat dit nergens tot problemen leidt. Nederland heeft nu (samen met Denemarken) relatief hoge griffierechten voor grote vorderingen. In het nieuwe stelsel worden deze tarieven veelal lager.

Ik kom dan ook tot de conclusie (met alle voorbehouden die gemaakt moeten worden in verband met de moeilijke vergelijkbaarheid) dat het huidige, maar ook het voorgestelde nieuwe stelsel geen elementen bevat die zeer afwijkend zijn van de overige (vergeleken) stelsels in de Europese Unie.

¹ Het onderzoek is uitgevoerd door prof. dr. M. G. Faure en mr C.A.R. Moerland van de Universiteit van Maastricht.

5. Conclusie

Ik heb de overtuiging dat met de genoemde voorstellen een eenvoudig, transparant en rechtvaardig griffierechtenstelsel kan worden gerealiseerd. De adviezen van de door mij geconsulteerde organisaties en commissies¹, alsmede het rechtsvergelijkend onderzoek sterken mij hierin. Over het algemeen zijn de adviezen positief en worden de voorstellen als verbetering begroet. Veel adviezen vragen wel bijzondere aandacht voor de positie van on- en minvermogenden. Ik deel die opvatting en ben hieraan tegemoet gekomen door de introductie van een laag tarief voor deze groep. Het nieuwe stelsel is evenwichtig, helder, vermindert de werkbelasting voor rechtshulpverleners en griffies van de gerechten en waarborgt tevens de toegang tot de rechter voor on- en minvermogenden. Bijkomend voordeel acht ik dat de nieuwe tariefstelling, ook voor andere inkomensgroepen, bij veel zaken een positief effect heeft. Mijn streven is er op gericht na de zomer een wetsvoorstel, dat uitgaat van de in deze brief geschetste keuzes, aan Uw Kamer te kunnen aanbieden.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner

¹ De Raad voor de rechtspraak, de raden voor rechtsbijstand, de Nederlandse orde van advocaten, de Koninklijke beroepsorganisatie van gerechtsdeurwaarders, het Adviescollege toetsing administratieve lasten, de Adviescommissie burgerlijk procesrecht en de Vereniging voor rechtshulp hebben geadviseerd. De Consumentenbond en het Verbond van rechtsbijstandsverzekeraars hebben afgezien van het toezenden van een reactie.