

Vergaderjaar 2003–2004

**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)**

**A<sup>1</sup>**

### **VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE<sup>2</sup>**

Vastgesteld 10 oktober 2003

Het voorbereidend onderzoek gaf de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

De leden van de **VVD**-fractie hadden, met aandacht voor art 6 EVRM («effective access to the courts»), kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij stelden over het wetsvoorstel de volgende vragen.

In de memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag brengt de minister van Justitie naar voren dat de burger zorgvuldig gebruik dient te maken van de rechtspraak; de regering is van mening dat in zijn algemeenheid te snel een beroep op de rechter wordt gedaan. Is de minister inderdaad de mening toegedaan dat de burger té gemakkelijk een gerechtelijke procedure aanspant, zo vroegen de leden van de VVD-fractie. Op welke procedures heeft de minister in dit verband het oog? Een gerechtelijke procedure brengt hoge kosten (o.a. advocatenkosten) met zich. Is het niet zo dat een beroep op de rechtspraak dusdanig kostbaar is dat er alleen als uiterste redmiddel, wanneer er substantiële belangen op het spel staan, geprocedeerd wordt? Over welke informatie beschikt de minister die – kennelijk – het tegendeel aantoont?

Het is weinig voorspelbaar of de wachttijden bij de gerechten zullen teruglopen door de verhoging van het griffierecht, aldus merkt de minister op in de nota naar aanleiding van het verslag. De minister stelt echter het van groot belang te achten dat de wachttijden worden teruggedrongen. Indien door de verhoging van de griffierechten het aantal zaken afneemt en er dus minder vaak een beroep op de rechter wordt gedaan, dalen de kosten van de rechtspraak. Tegelijkertijd worden er door diezelfde verhoging extra inkomsten gegenereerd. Deelt de minister de visie van de leden van de VVD-fractie derhalve dat met het wetsvoorstel een soort dubbele bezuinigingsslag gerealiseerd wordt? Ligt het in het licht hiervan niet voor de hand de (extra) opbrengst van de griffierechten in belangrijke mate toe te laten komen aan de rechterlijke macht, teneinde de wachttijden en andere knelpunten het hoofd te kunnen bieden, in plaats van aan de algemene middelen van het ministerie?

<sup>1</sup> Het eerder verschenen stuk inzake dit wetsvoorstel is gedrukt onder EK nr. 266, vergaderjaar 2002–2003.

<sup>2</sup> Samenstelling: Holdijk (SGP), Wagemakers (CDA), Rosenthal (VVD), Kohnstamm (D66), Witteveen (PvdA), De Wolff (GL), Van de Beeten (CDA), (voorzitter), Broekers-Knol (VVD), Kox (SP), Soutendijk-v. Appeldoorn (CDA) en Westerveld (PvdA).

De minst draagkrachtigen worden in het wetsvoorstel grotendeels, maar niet geheel ontzien. Hoe staat het echter met de toegang tot de rechter van degenen die net niet tot die categorie behoren, vallen zij niet uit de boot? En vergelijkenderwijs: wordt de drempel voor kleine zelfstandigen niet te hoog? De burger moet zijn recht kunnen «halen»: dat is een belangrijke pijler in de rechtsstaat (art. 6 EVRM en art. 17 Grondwet). Kan gesteld worden dat dit beginsel onverkort, voor een ieder gehandhaafd blijft? De leden van de **CDA**-fractie sloten zich bij voorgaande vragen aan.

Het wetsvoorstel voorziet in een verhoging van het griffierecht van 15% exclusief de jaarlijkse indexering, zo vervolgden de leden van de **PvdA**-fractie. De maatregel is ingegeven uit besparingsoverwegingen, zowel direct (per procedure extra overheidsinkomsten), als indirect: een hoger prijskaartje zal de burger méér geneigd maken bij gerezen geschillen naar andere oplossingen te zoeken dan de gang naar de rechter. Als voorbeeld van een dergelijke andere oplossing wordt in dit verband het instrument van de mediation genoemd. De leden van de PvdA-fractie betoonden zich gevoelig voor dit streven. Met de regering hoopten zij dat de maatregel ertoe zal bijdragen dat de gang naar de rechter een meer weloverwogen, niet lichtvaardige stap zal zijn of worden. Anderzijds vroegen zij zich wel af voor hoeveel geschillen en voor hoeveel van de thans gevoerde procedures zo'n alternatief daadwerkelijk bestaat. Anders gezegd: wanneer en hoe vaak ziet de met een rechtsgeschil geconfronteerde burger zich daadwerkelijk voor de keus geplaatst tussen procederen of een andere oplossing van zijn geschil? Waar dit alternatief ontbreekt of niet reëel is, is die keuzevrijheid immers een lege huls: de burger kan dan na de onderhavige verhoging van de proceskosten alleen «kiezen» tussen zijn zaak ook tegen het hogere tarief doorzetten, of zich neerleggen bij de nadelige effecten waarover hij had willen procederen.

In dit verband vervulden ook de reacties die de maatregel vanwege het aspect van procedurebreideling heeft opgeroepen bij zowel de Raad van State als bij enige in deze relevante maatschappelijke actoren (advocatuur, rechterlijke macht), de leden van de PvdA-fractie met grote zorg. Het recht op een toegankelijke rechtspraak is hier in het geding, zo is door allen benadrukt, en daarmee een correcte naleving door ons land van de verplichting ex artikel 6 EVRM. De onderhavige maatregel dient ook niet op zichzelf te worden beschouwd, maar in de context van het gehele met procederen samenhangende kostenplaatje. Nu dit totaalplaatje door een samenspel van maatregelen (de onderhavige verhoging, de recente indexatie van het griffierecht en de forse (50%) verhoging van de eigen bijdrage voor gefinancierde rechtshulp), drastisch wijzigt, vroegen de leden van de PvdA-fractie zich af, waar en wanneer de trend van het almaar opschroeven van de aan procederen verbonden kosten zal stoppen. En vooral: wanneer in de visie van de regering de kritische (EVRM-)grens bereikt is. De leden van de PvdA-fractie zagen hierop gaarne de reactie van het kabinet. Deze leden betoonden zich in dit verband niet tevreden met het antwoord van de regering op een ongeveer gelijklopende vraag van diverse leden van de Tweede Kamer. Begrepen zij de reactie van de regering wel, dan wordt daar volstaan met de mededeling dat het niet goed mogelijk is op voorhand aan te geven wanneer die kritische grens bereikt is; dat rechtsvergelijkend onderzoek terzake weinig opheldering zal verschaffen vanwege de grote verschillen tussen de stelsels; en dat de regering voornemens is de effecten van de verhoging kritisch te laten volgen. Betekent deze reactie dat de regering het er met de verhoging als het ware op aan wil laten komen, dat wil zeggen deze doorvoeren en eerst ingrijpen wanneer zich een alarmerende terugval in het proceduregedrag van burgers blijkt voor te doen? Alarmerend in de zin dat deze naar alle waarschijnlijkheid betekent dat de gang naar de rechter voor velen de facto is afgesneden? Betekent dit, zo

vroegen deze leden, dat de regering een (tijdelijke) schending van artikel 6 EVRM niet per se onacceptabel acht, mits deze vanaf het moment dat ze wordt vastgesteld, derhalve «after the fact», wordt weggenomen?

De leden van de PvdA-fractie zagen het antwoord op deze vragen met belangstelling tegemoet.

De leden van de **SGP**-fractie alsmede de leden van de **CU**-fractie hadden met uiterst gemengde gevoelens van het wetsvoorstel kennisgenomen. Zonder op voorhand enige verhoging van de griffierechten uit te sluiten, achtten zij de voorgestelde verhoging met vijftien procent disproportioneel, temeer waar in februari 2003 het griffierecht reeds met 6,3% is verhoogd, zodat binnen één jaar van een verhoging met meer dan 20 procent sprake zal zijn. Zij vroegen of de regering de constatering deelt dat van een stijging met 20 procent sprake zal zijn. Deze leden achtten voorts de motivering voor de voorgestelde verhoging geenszins eenduidig en overtuigend. In dit verband hadden zij de behoefte enkele vragen voor te leggen.

Tijdens het wetgevingsoverleg in de Tweede Kamer op 16 juni jl. heeft de minister van Justitie een relatie gelegd tussen de verhoging enerzijds en de totale groei van de werklast van de rechterlijke macht en de groei van de kosten binnen de rechterlijke macht (Verslag, nr. 11, blz. 7). Deze leden stelden de vraag of de regering een overzicht kan geven van de kosten van de rechterlijke macht, onderscheiden naar de sectoren strafrecht, civiel recht en bestuursrecht. In welke sector(en) en in welke mate is sprake van een toename van de werklast en de kosten sedert 1998? Voorts vroegen zij of er wat betreft de bepaling van het niveau van de griffierechten een verschil in benadering tussen civiele en administratief-rechtelijke zaken bestaat en of dat gehandhaafd zal blijven.

Voorts was het deze leden niet duidelijk geworden welke strategische keuze achter de voorgestelde verhoging is gelegen. Zij vroegen deze keuze voor de langere termijn duidelijk te maken. Enerzijds constateerden deze leden dat de minister zich op het standpunt stelt «dat wij niet kunnen doorgaan met het oplossen van steeds meer geschillen op deze wijze» (= via gerechtelijke procedures (verslag, blz. 6), terwijl anderzijds het zoveel mogelijk terugdringen van gerechtelijke procedures daar waar alternatieven voorhanden blijken te zijn via min of meer prohibatieve griffierechten van de hand wordt gewezen met het argument «nee, want dan heb ik de inkomsten niet» (Handelingen wetgevingsoverleg blz. 8).

Tevens stelden deze leden de vraag of de regering van mening is dat algemeen – niet slechts bij rechtsbijstandverleners, maar vooral bij justitiabele – bekend is voor welke gerechtelijke procedures wél en voor welke geen alternatieven voorhanden zijn. Is hier sprake van een algemene bekendheid op het zelfde niveau als dat het geval is met het bestaan van ingangen bij de rechter? Verder vroegen deze leden in hoeverre van een algemene inzichtelijkheid voor de burger gesproken kan worden wat betreft de kosten die aan alternatieve geschillenbeslechting zijn verbonden. Is op dit punt van gelijkwaardige beschikbaarheid van informatie sprake?

Meer in het algemeen stelden deze leden tenslotte de vraag of de regering streeft naar een differentiatie in de hoogte van de griffierechten afhankelijk van de vraag of er alternatieven voor een gerechtelijke procedure voorhanden zijn.

Ook de leden van de fractie van de **SP** vonden de voorgestelde verhoging van de griffierechten onvoldoende gemotiveerd. De stelling dat burgers

onder andere door verhoging van het griffierecht geprikkeld moeten worden om selectiever gebruik te maken van de gang naar de rechter werd niet door hen gedeeld. Onbelemmerde toegang tot de rechter en tot adequate rechtshulp zijn elementaire vereisten voor een rechtsstaat. Natuurlijk is het zo dat de voorgestelde verhoging op zich niet de deur in het slot zal gooien voor mensen die zich geroepen voelden de gang naar de rechter te maken, maar de minister zal het met deze leden eens zijn dat vele kleine belemmeringen samen een grote hindernis kunnen maken. De voorgestelde maatregel werd door de leden van de SP-fractie dan ook niet los gezien van andere maatregelen die het financieel althans moeilijker maken voor sommigen om te proberen hun recht te halen.

Kan de minister uiteenzetten hoe hij tegen een opeenstapeling van maatregelen op dit punt aankijkt en waarom naar zijn mening de toegang tot het recht desalniettemin niet wezenlijk belemmerd wordt? Indien uitval van beroepen vanwege verhoging van het griffierecht zich vooral gaat voordoen bij de laagste inkomensklasse, hoe en op welk moment zal de minister dan gaan ingrijpen? En zou het daarom niet verstandiger zijn om al op voorhand die kwesties die met name mensen uit de laagste inkomensklasse kunnen aangaan, uit te zonderen van verhoging van het griffierecht? Kan de minister ook meedelen hoe de gedifferentieerde verhoging van het griffierecht volgens hem concreet gaat uitpakken? Tijdens de behandeling van het voorstel in de Tweede Kamer bestond daar onduidelijkheid en onenigheid over.

Dat de kosten van het apparaat van de rechtspraak jaar in jaar uit steeds verder toenemen, zoals de minister stelt, is juist, zo vervolgden de leden van de SP-fractie, maar zijn antwoord in de vorm van onder andere verhoging van de griffierechten is verkeerd. Eerder zouden maatregelen mogen worden verwacht om de apparaatskosten te verlagen, waarbij preventie – voorkomen dat mensen zich gedwongen voelen om naar de rechter te gaan – voorop zou moeten staan. Een betere en heldere regeling en bescherming van de rechten van de burgers kan daarbij erg behulpzaam zijn. Wie zijn recht gewoon krijgt, hoeft het niet te gaan halen. De leden van de SP-fractie vroegen tot besluit of de minister iets ziet in die redenering.

De voorzitter van de commissie,  
Van de Beeten

De griffier van de commissie,  
Eliane Janssen