

□

Minister **Balkenende**: Voorzitter. Ik dank de heer Kohnstamm voor de gelegenheid die hij me heeft geboden om terug te komen op sommige begrippen die ik heb gebruikt. Ik hoop dat nu duidelijk is wat de strekking en de achtergrond waren van mijn uitspraken. Ik houd staande dat er sprake is van politieke ruimte en heb geen belemmeringen ervaren. Ik vind het goed dat er een debat is geweest over het mogelijk staatsrechtelijk novum van "wie zwijgt, stemt toe". Dat is dus niet het geval. De gedachtevorming daarover is vruchtbaar geweest, ik dank de Kamer daarvoor.

De heer Hoekzema verbaast mij enigszins, omdat hij in eerste termijn duidelijk sprak over politieke ruimte. Daarna vertaalde hij dat als niet actief optreden. Over prudent optreden heb ik al een voorbeeld van het voorzitterschap gegeven. Laat ik een tweede voorbeeld geven. In het gesprek kwam het begrip "christelijke waarden" naar voren. Ik zei tegen de Italiaanse voorzitter dat hij met zo'n begrip als "waarde" moest uitkijken, omdat dit in de Nederlandse parlementaire situatie gevoelig ligt. Zoiets bedoel ik nu met prudent omgaan met iets. Men kan niet van mij verwachten dat ik zeg dat de Nederlandse regering 180 graden draait. Wel heb ik begrepen dat de Italianen met een formule zullen komen; wij zullen die afwachten. Maar wees u ervan verzekerd dat wij hiermee op een verstandige manier zullen omgaan.

De heer Van der Linden sprak een wijs woord over de beslissende factoren bij zijn afwegingen. Natuurlijk ga ik niet in op de onderhandelingsstrategie die wij zullen hanteren. Aan het inhoudelijke heb ik nu niet zoveel toe te voegen; dat debat hebben wij al drie keer gehouden. Ik denk dat het nuttig was dat het staatsrechtelijk punt nogmaals aan de orde is gekomen. Ik hoop dat ons een goed algemeen resultaat van de IGC wacht. Inderdaad zullen wij daarover te spreken komen in deze Kamer als het zover is.

De heer **Van Raak** (SP): Uw interpretatie van "prudent" gaat dus veel meer in de richting van de opvatting van de heer Hoekzema dan in de richting van die van de heer Van Middelkoop?

Minister **Balkenende**: Ik heb aangegeven, dat u van deze regering niet kunt verwachten dat zij haar mening ineens 180 verandert. Dat is helemaal niet nodig, ook niet op basis van de gesprekken in de Kamer. De regering zal ten aanzien van de formuleringen en het onderhandelingsproces op een verstandige manier optreden. Dat mag van mij worden verwacht. Ik luister goed naar de Kamer maar ik ga met de uitspraken om op basis van consistentie in de Nederlandse opstelling.

De beraadslaging wordt gesloten.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de rechtsbijstand naar aanleiding van de evaluatie van de Wet op de rechtsbijstand alsmede aanpassing van de Wet op de rechtsbijstand aan de Algemene wet bestuursrecht (27553);**

- **het wetsvoorstel tot 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) (28740).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. Voor mijn maidenspeech sta ik hier tegenover een minister die recentelijk in Het Advocatenblad is aangeduid als: "het gevaar dat J.P.H. Donner heet." U begrijpt dat mijn zenuwen tot het uiterste gespannen zijn.

Het kabinet is van mening dat in het algemeen te snel een beroep wordt gedaan op de rechter. De toegenomen complexiteit van de samenleving, de groei van de bevolking, de individualisering en de toegenomen mondigheid van burgers leiden tot een groeiend aantal conflictsituaties. Door de juridisering van de samenleving groeit de neiging bij de burger om bij conflicten eerder juridische posities te betrekken dan een meer informele oplossing te zoeken. Dit stelde de minister van Justitie zeer recent in zijn nadere Memorie antwoord; misschien moet ik wel

zeggen dat de heer Brandsma dit stelde in het WODC-rapport dat kortgeleden is uitgekomen.

Maatregelen om de burger in te scherpen dat rechtspraak kostbaar is en dat daar niet lichtzinnig mee omgesprongen dient te worden, zijn op hun plaats. Deze overweging is een belangrijke drijfveer geweest achter het kabinetsbesluit van begin dit jaar om het uitgebalanceerde systeem van griffierechten met ongeveer een vijfde deel te verhogen; 15% met het wetsvoorstel waarover wij vandaag oordelen en nog eens ruim 6% omdat alles duurder wordt en procederen dus ook. Deze maatregel staat niet op zich. Ongeveer gelijktijdig met de onderhavige verhoging van het griffierecht komt een al even substantiële verhoging van de eigen bijdrage voor iedereen die een beroep doet op gefinancierde rechtshulp. Die groep staat wat mijn fractie betreft vandaag centraal.

Ter geruststelling van degenen die denken dat met dit pakket van verhogingen de gang naar de rechter wordt geblokkeerd, geeft de minister een aantal voorbeelden om aan te tonen dat het allemaal wel meevalt. Het prijskaartje voor de minst draagkrachtige burger van een bestuursrechtelijke procedure bedraagt straks € 132: € 36 griffierecht, € 96 eigen bijdrage. Een loonvordering kan door de burger voor € 128 worden ingesteld. De minister meent kennelijk dat het om schappelijke bedragen gaat. Ik ga niet met de minister in debat over de vraag of een rekening van ruim € 130 op te brengen is voor een alleenstaande met een maandinkomen van € 805 of een kostwinner met een inkomen van € 1130. Wat moeten wij overigens denken van een bedrag van € 212 voor een vreemdeling die bij de rechtbank om een verblijfsvergunning procedeed? Iedereen kan daarover een eigen mening hebben. Een discussie daarover ontardt al snel in "nietes-welles".

Ik plaats echter wel met veel nadruk vraagtekens bij de veronderstelling van de minister dat de gemiddelde burger maar raak procedeed. Als grondslag voor een zo substantiële verhoging is de "het is me wat juffrouw Snip, hebt u het ook gehoord juffrouw Snap"-benadering ontoereikend. Mijn fractie heeft de minister dan ook verschillende malen gevraagd naar een

## Westerveld

onderbouwing van die veronderstelling, maar ook in de recente nadere Memorie antwoord geeft de minister slechts aan, dat het gaat om "zijn stellige indruk". Het blijft dus ook duister om hoeveel van dit soort pretprocedeerders het nu eigenlijk gaat. Dat is voor een stelling die een tamelijk centrale kaart is in het kaartenhuis dat "verhoging griffierecht" heet, toch wel een heel klein beetje schandalig. Mijn fractie wil de minister dan ook graag wijzen op de vaststelling van de interdepartementale werkgroep beleidsonderzoek rechtsbijstand, ergens vorig jaar, dat de eigen bijdrage voor advocaten als afwegingsinstrument om al dan niet naar de rechter te gaan in de praktijk blijkt te voldoen. Deze werkgroep achtte wel een verdere versterking van die prikkel op zijn plaats, maar dan alleen in bepaalde situaties, bijvoorbeeld een verhoging als de eis volledig was afgewezen, of een verhoging van het minimumbelang om voor een toevoeging in aanmerking te komen. Zinnige voorstellen die kunnen helpen voorkomen dat mensen te snel en te onberaden naar het instrument van de gefinancierde rechtsbijstand grijpen. Als zij dat al zouden doen.

Echter, het pakket aan maatregelen waarop de minvermogende justitiabele nu wordt vergast, is van een heel andere orde. Generieke, voor alle typen geschillen geldende verhogingen bovenop de – ik noem maar wat – allang bestaande regel dat er geen toevoeging komt als er een kennelijk belang ontbreekt. Verschillende partijen hebben de minister dan ook vragen gesteld over wat er nu werkelijk achter deze prikkel zit en over de verwachte effecten. In antwoord op die vragen doet de minister keer op keer of zijn neus bloedt. De verhoging van de griffierechten is budgettair al ingeboekt, het zou onverantwoord zijn daaraan nu nog te morrelen, je mag de 15% niet zomaar optellen bij het percentage van de indexering, want de indexering is bedoeld om de inflatie tegen te gaan en de toegang tot de rechter komt niet in gevaar, want wij kennen in ons land toch dat naar zaakscategorieën differentiërende stelsel. En de kritische grens... tja, die is zo onbepaald dat daar vooraf niets over te zeggen valt. Wij zien het wel als wij het zien, zo luidt vrij vertaald de aan deze Kamer voorgestelde benadering. Voor mijn

fractie is dit niet aanvaardbaar, te meer daar zij, anders dan kennelijk de minister, wél vreest voor het in gevaar komen van de toegankelijkheid van de rechtspraak. In dat verband wil ik de minister graag en waarschijnlijk ten overvloede, want ik neem aan dat hij enige dossierkennis op dit punt heeft, wijzen op twee ervaringsgegevens uit het verleden.

Het eerste betreft de ontwikkelingen rondom de Wet op de rechtsbijstand uit 1994. Toen bij de monitoring op deze wet bleek dat veel minder mensen een beroep deden op gefinancierde rechtshulp dan reëel zou zijn, gezien de te verwachten vraag, zijn de toen kennelijk veel te hoge bijdragen razend snel bijgesteld. Ook toen gebeurde dus waar de minister nu kennelijk niet zo bang voor is. Mensen zien af van het halen van hun recht, omdat de rekening te hoog wordt. Dan hebben wij het niet over mensen die voor elk wissel naar de rechter stappen, want – en deze inschatting ontleen ik aan een uitspraak van de voorzitter van de Vereniging sociale advocatuur, VSAN – voor ongeveer 80% van de mensen die in aanmerking komen voor gefinancierde rechtshulp is de vraag of zij naar de rechter stappen of misschien voor een goed gesprek gaan, niet aan de orde. Die 80% staat namelijk voor een geschil met, zoals het WODC dat uitdrukte, een hoge mate van prijsinelasticiteit, te weten een echtscheiding, een ontslag, een dreigende uitzetting uit het land of uit huis, of een geschil over een sociale uitkering.

Het tweede ervaringsgegeven is afkomstig van een medewerker van het Bureau voor rechtshulp Amsterdam. Deze liet mij weten dat het ook nu al meer dan eens voorkomt dat mensen met een minimumuitkering terugschrikken voor zelfs de laagste bijdrage. Zij doen dan, ook in situaties met een hard en reëel belang, wat de minister kennelijk graag ziet dat zij doen, namelijk afzien van juridische stappen. Alleen doen zij dat niet omdat het om procedures gaat waarvan – ik citeer de minister – "het achteraf de vraag is of zij wel gevoerd hadden moeten worden", want de meeste zaken waarvoor mensen bij een Bureau voor rechtshulp aankloppen, zijn geschillen waarin de keuze voor de burger alleen zit tussen zijn verlies nemen, wat vaak substantieel kan

zijn, of de hogere rechtshulpverzekering betalen.

Ik kom tot een ander punt. In verschillende beleidsstukken wordt een verband gelegd tussen deze verhoging en het aanbod van voldoende rechtshulpverleners in de gefinancierde rechtsbijstand. Je moet er even over nadenken om het te snappen, maar ik zal het uitleggen. De minister heeft de met deze verhoging te genereren opbrengst nodig om de tariefsverhoging voor de sociale advocatuur te financieren en die verhoging is weer nodig om die mensen gemotiveerd te houden, sociaal advocaat te blijven. Dus de verhoging is niet alleen niet schadelijk voor de sociale rechtspraak, maar zelfs bevorderend.

Ik laat de logica van deze redenering maar even voor wat zij is. Het gaat mij om iets anders. De minister lijkt zich niet te realiseren dat een hoog griffierecht ook een last kan zijn voor de verantwoordelijke advocaat. Hoe gaat het immers in de praktijk? Veel procedures kennen fatale termijnen waarbinnen het griffierecht moet zijn betaald. Wie de rechtspraak van de Raad van State, de rechtbanken of de Centrale Raad van Beroep erop naslaat, komt vele uitspraken tegen inzake klagers die niet-ontvankelijk zijn verklaard omdat het griffierecht niet tijdig was voldaan.

Wat moet een sociaal advocaat doen die beroep heeft ingesteld en het griffierecht van zijn cliënt nog niet heeft ontvangen? Heeft hij te maken met een ideaaltypische cliënt die vanwege het toch wel erg hoge griffierecht liever van procederen afziet? Gaat het om een cliënt die in het verleden ook regelmatig in de problemen is gekomen omdat hij structureel niet meteen reageert op brieven die hij heeft ontvangen? Of heeft de brief met het verzoek om het griffierecht te voldoen hem misschien niet bereikt? Ook over dat fenomeen bestaat inmiddels een lange reeks jurisprudentie.

Het probleem voor de advocaat in kwestie is dat hij dit niet kan weten. Hij heeft doorgaans een rekening-courantverhouding met zijn rechtbank. Hij staat in zo'n situatie voor de keuze om ofwel het verlies namens zijn cliënt te nemen ofwel de zaak aan te brengen en maar te hopen dat de cliënt zich alsnog bij hem meldt en het griffierecht voldoet. Als dat niet gebeurt, heeft hij het voorgeschoten griffierecht

## Westerveld

verspeeld. Voor de rechtbank geldt immers: eens betaald, blijft betaald. Hoe groter het belang, en dus het voor de cliënt te nemen verlies, hoe ingewikkelder de keuze voor de advocaat. Een middelgroot kantoor met een sociale praktijk loopt, zo werd mij voorgerekend, door deze op de cliënt gerichte prikkels per jaar tienduizenden euro's aan inkomsten mis. Het op de burger gerichte prikkelinstrument werkt dus in de praktijk niet zo eenvoudig als de minister zou willen.

Ik wil ook nog iets zeggen over de door de minister aangestipte juridisering van de samenleving. In de nadere Memorie antwoord wordt deze tendens genoemd als weer een verdere lastenverzwaring voor de justitiebegroting. Mensen zijn bij geschillen eerder geneigd om naar de rechter te stappen dan om hun zaakjes onderling op te lossen. Het is waar dat de samenleving juridiseert. Het nemen van de eigen verantwoordelijkheid waar dit kabinet in zijn algemeenheid en deze minister bij dit dossier in het bijzonder zo de mond van vol hebben, kan daar niet los van worden gezien. Het is alleen zo vervelend dat het nemen van de eigen verantwoordelijkheid op twee manieren kan worden uitgelegd. Men kan ernaar kijken zoals de minister dat doet, namelijk door de burger te willen inpeperen dat rechtspraak een maatschappelijk kostbaar goed is dat niet achteloos mag worden vermorst. Het kabinet en de Kamer kunnen ook hun rol als wetgever eens goed bekijken.

Ik geef een voorbeeld met betrekking tot het beleidsterrein waar ik het meest mee vertrouwd ben, namelijk het arbeids- en sociale-zekerheidsrecht. Op dit terrein valt het grote aantal nieuwe regels op die de burger oproepen om zijn rechtspositie te bewaken. Hij moet assertief zijn en hij moet zich vooral niet willoos laten wegzakken in het legioen van structureel uitgesloten. De jongste loot aan onze antidiscriminatiewetgeving is de wet inzake het verbod op leeftijds-discriminatie. Deze wet spoort de werknemer aan om zich niet neer te leggen bij een verdacht aanname- of ontslagbeleid, maar om dit soort zaken voor te leggen aan de Commissie Gelijke Behandeling. Wat moet er gebeuren als de werkgever niet onder de indruk is van het oordeel van deze commissie? Kiest de burger dan voor die vermaledijde

gerechtelijke procedure of laat hij het erbij zitten en werkt hij er zo aan mee dat de wet een dode letter wordt of blijft? Wat is in dit verband verantwoordelijkheid nemen?

Een ander voorbeeld betreft de Wet op de medische keuringen. Deze wet is een handreiking aan werknemers die de scherpste kantjes van de privatisering van de Ziektewet moest wegnemen. En hoe zit het met het ontslagverbod bij ziekte, de recente versoepeling hiervan voor het geval de werknemer passende arbeid weigert en de verruiming van het begrip waardoor de positie van de werknemer nog hachelijker wordt? Ik denk dat de minister van SZW wél zal vinden dat een werknemer zich vooral tweewer moet stellen als zijn werkgever hem via de achterdeur van de non-reïntegratie probeert te lozen. Procederen door het individu dient dus heel vaak ook een maatschappelijk belang.

Men kan in dit geval natuurlijk wonderen verwachten van het nieuwe middel van de alternatieve geschilbeslechting. Geschilbeslechting buiten de rechter om kan helpen om een verharding tussen partijen te voorkomen. Dit instrument kan tot oplossingen leiden die waarschijnlijk duurzamer zijn dan rechterlijke uitspraken, zeker waar het relaties betreft waarin partijen daarna nog met elkaar door één deur moeten. Deze geschilbeslechting heeft anderzijds wel het grote nadeel dat de kenbaarheid van de uitspraken minder groot is. Er wordt geen jurisprudentie gevormd. Hierdoor bestaat het gevaar dat mensen op diverse plaatsen in het land het wiel gaan zitten uitvinden. Er is echter nog een belangrijker nadeel. Als deze minister alternatieve geschilbeslechting ook ziet als middel om zijn begrotingsproblemen op te lossen, vrezen wij dat hij zich ten onrechte rijk rekent. Sterker nog, wij menen uit het WODC-rapport ter zake te mogen afleiden dat een onbepaald inzetten van mediation wel eens "penny wise, pound foolish" zo kunnen zijn.

Ik rond af. Mijn fractie stemt tegen wetsvoorstel 28740 omdat zij de hierin voorziene generieke verhoging van het griffierecht een te groot risico vindt voor de toegankelijkheid van de rechtspraak, óók binnen een naar zaakscategorieën differentieel stelsel. Dit klemt te meer nu er in de nabije toekomst een flink aantal maatregelen in de pijplijn zitten die

zowel kostenverhogend zullen zijn – denk bijvoorbeeld aan de stijgende ziektekosten – als inkomens-verslechterend en dat in een periode waarin volgens weer een ander akkoord de nullijn regeert! Nu er voor de komende kabinetsperiode bovendien een aantal fundamentele stelselwijzigingen zijn afgesproken, moet de overheid er extra alert op zijn dat de burger niet te veel in de weg wordt gelegd om zijn recht te halen. Waar gehakt wordt, vallen spaanders! Dat geldt ook voor nieuwe regelgeving. Voor signalen dat het vallen van spaanders aan de orde is, is een goede en toegankelijke rechtspraak een eerste vereiste. Dat is niet alleen een belang van de tekortgedane en mogelijk ernstig gedupeerde burger, het is ook een publiek belang.

Ik wil graag afsluiten met een citaat uit de kabinetsreactie op het WRR-rapport De toekomst van de rechtsstaat. "Juist nu, nu de economische en budgettaire situatie van ons land veel slechter is geworden, is het van belang de rechtstatelijkheid niet uit het oog te verliezen. Een goed functionerende rechtsstaat is een voorwaarde voor een bloeiende economie." "Amen" zou ik daarop willen zeggen. Laten wij daar dan vooral naar handelen, ook en met name ten aanzien van de budgettering van de gesubsidieerde rechtsbijstand.

Het wetsvoorstel 27553 krijgt wél de steun van mijn fractie. Zij acht haar vragen over dit wetsvoorstel voldoende beantwoord.

De **voorzitter**: Mevrouw Westerveld, allereerst van harte proficiat met uw maidenspeech in deze Kamer. Uw bijdrage aan het debat van vandaag geeft blijk van helderheid, betrokkenheid en kundigheid. Dat past bij de wijze waarop u zich heeft laten kennen in uw publicaties. Die gaan meestal over de onderwerpen arbeid, sociale zekerheid, emancipatie en pensioenen, vaak in onderlinge samenhang; terecht verplichte literatuur voor iemand zoals ik toen ik nog ondervoorzitter was bij de Commissie gelijke behandeling; een instituut dat u in uw maidenspeech ook heeft genoemd.

Vanuit uw dagelijks werk als universitair hoofddocent aan de Universiteit van Amsterdam en als senioronderzoeker bij het Hugo Sinzheimer Instituut voor arbeid en recht zoekt u met regelmaat de

## Westerveld

publiciteit in de vakliteratuur. In uw artikelen richt u zich vaak op de praktische consequenties van de wettelijke regelingen en plaatst u kritische kanttekeningen bij de achterliggende bedoelingen en de kwaliteit van de regelgeving. Wat past beter bij de kerntaak van de Eerste Kamer?

In 1996 schreef u in het blad Sociaal Recht over de uitvoerbaarheid van de Algemene nabestaandenwet met als ondertitel: "Het raadsel van een non-item in de Eerste Kamer." In deze kritische analyse spaart u de Eerste Kamer niet. Nu u zelf deel uitmaakt van de Senaat, wens ik u van harte toe dat uw werk zal bijdragen aan de noodzakelijke verdere "ontraadse-ling". Ik weet zeker dat u daarin plezier zult hebben. Vandaar met een knipoog naar een andere publicatie van uw hand "Kiezen voor de huilende weduwe"; met u heeft de PvdA gekozen voor het lachende Kamerlid!

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

De **voorzitter**: Ik geef het woord aan de heer Wagemakers, die geen maidenspeech zal houden, want dat heeft hij al heel lang geleden in deze Kamer gedaan. Tot 1995 heeft de heer Wagemakers drie termijnen in deze Kamer gezeten, zodat ik hem nergens mee zal feliciteren, maar hem wel van harte verwelkom in dit huis. Het woord is aan de heer Wagemakers.

□

De heer **Wagemakers** (CDA): Voorzitter. Een journalist in een Engelse krant begon na afloop van de Tweede Wereldoorlog zijn eerste column met de woorden: "Zoals ik al zei, voordat ik kort werd onderbroken." In het verlengde van uw inleiding vallen die woorden mij in, nu het mij inderdaad gegeven is na enige tijd afwezig te zijn geweest, in dit huis het woord te mogen hervatten, en dat nog wel naar aanleiding van een wetsvoorstel over de griffierechten, zijnde het onderwerp van mijn maidenspeech, twintig jaar geleden!

Ik zal niet in de verleiding treden, uitvoerig uit dat vergeten werk te gaan citeren. Maar ik meen toch dat het nuttig is, nog eens stil te staan bij de voorgeschiedenis van

griffierechten. De tekst van de huidige wet op dit onderdeel is vastgesteld in 1960. Tot dat jaar bestond een systeem waarbij de griffie in feite allerlei kleinere kosten in rekening bracht, bureaunkosten geheten. Dat gaf een hele bureaucratie. In 1960 koos men ervoor, het geheel van kleinere nota's om te zetten in één alomvattende heffing, die men met verwijzing naar die achtergrond griffierechten noemde. Het ging toen om een bedrag van f 200. Die situatie bleef bestaan tot mijn maidenspeech, in 1983.

In 1983 gebeurde er voor de eerste keer iets wat ook vandaag aan de orde is: men koos ervoor dat griffierecht op enig moment structureel te gaan verhogen, en wel met een bescheiden bedrag. Het ging om een verhoging van f 200 naar f 250 bij de rechtbank, en f 300 bij het Hof, met een iets hoger bedrag bij zaken met een groter belang. De CDA-fractie had destijds gelijk enige argwaan over de ontwikkeling die daarmee mogelijkwerijs in gang zou worden gezet, omdat men immers in 1983 voor het eerst de relatie met de hoogte van die vroegere bureaunkosten losliet. De gedachte was dat dat wellicht de verleiding zou creëren voor opvolgende kabinetten om hierin een bron van steeds stijgende inkomsten te zien.

Het leven geeft wel eens teleurstellingen, maar in die verwachting is mijn fractie niet beschaamd. Kabinetten van wisselende samenstelling hebben in de afgelopen twintig jaar steeds opnieuw wetsvoorstellen ingediend van een type, zoals vandaag voorligt, waarbij men de opbrengst van griffierechten structureel heeft verhoogd. Ik heb mij door de afdeling voorlichting van dit huis laten aanreiken dat de inflatie in die periode 56% is geweest. De stijging van de griffierechten ging daar ver bovenuit. Op het laagste niveau is het griffierecht twee à drie keer zo hoog geworden, en op het hoogste niveau ongeveer 30 keer zo hoog.

In diezelfde periode van twintig jaar is ook een heel systeem van griffierechten tot ontwikkeling gebracht, steeds gewijzigd en uitgebreid. Er zijn allerlei vormen van griffierechten ontstaan, dit alles resulterend in een naar de mening van mijn fractie onoverzichtelijk, onevenwichtig en deels ook onrechtvaardig geheel van heffingen. Het laatste kan overigens niet aan dit

wetsvoorstel als zodanig worden verweten. In de formulering, zoals neergelegd in een door de Raad van Rechtspraak uitgebracht advies over dit wetsvoorstel staat: "Het wetsontwerp laat de verbrokkelde en onlogische structuur van de oude wetgeving gewoon intact en verhoogt simpelweg alle bedragen en percentages."

Als ik terugga naar de Memorie toelichting van twintig jaar geleden, ziet men daarin vier elementen die ook hier terugkomen. Die Memorie toelichting van twintig jaar geleden omvatte overigens zegge en schrijven één pagina! Ook toen stond de budgettaire noodzaak van een hogere opbrengst voorop. Men voegde eraan toe dat "het heffen van hogere griffierechten tevens kan bijdragen aan een zorgvuldige afweging van het belang en de zin van het voorleggen van zaken aan de rechter". Voorts werd gesteld: "Het griffierecht mag echter niet zo hoog zijn dat aan bepaalde groepen belanghebbenden in feite de toegang tot de rechter wordt ontnomen." "Een aanmerkelijke verhoging van de griffierechten is slechts aanvaardbaar indien voor on- en minvermogenden een bijzondere regeling blijft gelden." Bij de behandeling deed de minister de toezegging dat "als wij nog eens genooddaakt zouden zijn een verhoging in te voeren – kennelijk in zijn optie een hypothetische situatie! – wij ons nauwgezet zullen afvragen of het voor de laagstbetaalden en voor degenen die op een uitkering zijn aangewezen, nog wel verantwoord is..."

Veel van dit alles wordt met een zekere omhaal van woorden herhaald in de stukken bij dit wetsvoorstel. De minister doet voorts enige malen de toezegging dat hij de ontwikkelingen ter zake nauwlettend zal volgen en dat hij eventueel corrigerende maatregelen zal nemen. Mijn fractie heeft geen enkele twijfel aan de intenties van de minister, doch vraagt zich wel in het licht van de hiervoor gememoreerde ontwikkelingen af wat de materiële betekenis is van deze stellingen en van deze toezegging.

Tegenover de opvattingen van de minister staan opvattingen van anderen. De Raad voor de rechtspraak meldt in het hiervoor genoemde advies dat "procederen voor de modale burger nu al zo duur is dat de gang naar de rechter al in veel gevallen voor hen in feite

## Wagemakers

geblokkeerd is... Die situatie wordt door de voorgestelde verhoging van de griffierechten nog aanmerkelijk verslechterd."

Is die verhoging nodig om er steeds meer nodeloos wordt geprocedeerd? Uit een enige weken geleden verschenen studie van het WODC blijkt dit in ieder geval niet. Mij valt op dat in een ander rapport van datzelfde WODC voorts wordt gesteld dat men geen overspannen verwachtingen mag hebben van mediation.

Dit alles – wellicht wordt dit door de minister als kritisch ervaren – laat echter onverlet, dat de CDA-fractie aanvaardt dat er een budgettaire noodzaak is voor verhoging van de opbrengst van griffierechten. Dat feit zal het oordeel van mijn fractie over dit wetsvoorstel bepalen.

Waarom dan toch een betoog dat verder voert? In de stukken wordt er melding van gemaakt dat er thans een onderzoek gaande is inzake een eventuele herziening van het stelsel van griffierechten. Daarbij zou het vooral om vereenvoudiging gaan. Dat stelt mijn fractie echter niet gerust. De noodzaak tot vereenvoudiging is niet evident. Het huidige systeem is keurig uitgewerkt in tabellen waarover de betrokkenen kunnen beschikken. Men kan meteen zien welk bedrag men verschuldigd is als men een procedure start. Een stelselwijziging zou eerder gericht moeten zijn op een meer evenwichtig en rechtvaardig systeem van griffierechten. Daar is eens te meer aanleiding toe nu het griffierecht tot deze hoogte is opgelopen. De kern van de problematiek is dat bij de opzet van het stelsel in sommige gevallen ten onrechte bepaalde indelingen in categorieën zijn aangebracht, terwijl andere meer logische indelingen niet zijn toegepast. Ik geef enkele voorbeelden.

Waarom moet men voor een vordering in kort geding een gelijk griffierecht betalen als voor een jarenlang lopende hoofdprocedure? Als ik mijn huis verkoop en het huis wordt niet op de afgesproken dag afgenomen, ben ik genoodzaakt om voor deze simpele zaak een kort geding aanhangig te maken. Zo'n kort geding duurt een uur. Daarvoor is een griffierecht verschuldigd van € 4440!

Waarom wordt voor een verstekvonnissen eenzelfde griffierecht gerekend als voor een uitvoering

procedure op tegenspraak? Anderhalf jaar geleden is een EEG-richtlijn van kracht geworden die lidstaten verplicht om voor onbetwiste vorderingen – ik citeer – "een snelle, efficiënte en voor de schuldeiser niet dure invorderingsprocedure" te creëren. Dat punt is aan de orde geweest. Ik heb begrepen dat de minister in een ander verband heeft gesteld dat dit in feite al in dit land is geregeld. Voor een onbetwiste vordering kan men immers een verstekvonnissen krijgen. Zo'n verstekvonnissen is in feite een door de griffie opgesteld stempelvonnissen van ongeveer anderhalve pagina. Dat zit in de tekstverwerker. Er wordt een naam ingevuld plus een bedrag en dat wordt dan afgegeven, uiteraard na tekening door de rechter. Waarom moet daarvoor duizenden euro's worden betaald worden als het om een substantiële handelsvordering gaat? Dat is de ene kant.

Dan de andere kant. Waarom is slechts een griffierecht van een paar honderd euro verschuldigd in geval van een uitgebreide procedure over bedrijfsmatig verhuurd onroerend goed? Daarbij gaat het soms om zeer grote financiële belangen. In mijn eigen praktijk heb ik een zaak gehad die zich nota bene richtte tegen de rijksoverheid. Het ging daarbij om tientallen miljoenen gulden. Daarvoor is jarenlang geprocedeerd. Omdat het een vorm van huur betrof vergde dat € 200 griffierecht.

Het valt op dat ook bij administratiefrechtelijke procedures een zeer laag bedrag wordt berekend. Dat geeft soms zeer rare effecten. Een voorbeeld daarvan uit mijn eigen praktijk is een vergunning voor een grootschalig ontgrondingsproject. Daarvoor worden leges gerekend op basis van een verordening die iedere provincie heeft. In dit geval was het project zo grootschalig dat er 1 mln gulden leges betaald moest worden. Over de voorwaarden van die vergunning brak nogal wat dispuut uit. Dat werd in een jarenlange procedure afgewikkeld met betaling van een griffierecht van ongeveer € 300.

Het zijn maar voorbeelden, maar ik concludeer dat je terecht kunt komen tot datgene wat in het advies van de Raad voor de rechtspraak wordt gesteld, namelijk "dat bij de huidige verhoging de relatie tussen griffierecht en zaak nog meer dan nu al het geval is, wordt losgelaten".

Uiteraard is het dan de vraag: hoe nu verder? De ambtelijke werkgroep denkt immers na over een stelselherziening. Ik weet het niet, maar aan die werkgroep is ongetwijfeld meegedeeld dat, hoe het systeem ook wordt gewijzigd, de opbrengst van het systeem gelijk moet blijven. Ik weet niet of dat waar is, maar het zal wel zo zijn.

Als dat het ene uitgangspunt is, denk ik toch dat het tweede wezenlijk uitgangspunt is dat je ernaar moet streven dat je voor onvermogens, en ook wel voor de modale burger, de toegang tot de rechter onder alle omstandigheden moet blijven waarborgen. Dat betekent dat men bij de herziening van dit systeem daarvoor ruimte moet reserveren, of misschien zelfs wel deels moet creëren.

Er is een derde uitgangspunt dat men naar mijn mening dient mee te wegen. Indien men van een burger of een bedrijf een financiële tegenprestatie vraagt voor het gebruik dat hij maakt van de rechtspraak en die bijdrage hoeft niet kostendekkend te zijn, dan dient men toch te vermijden dat de mate van de kostendekkendheid van de bijdragen onredelijk veel verschilt. De voorbeelden die ik net gaf, demonstren het feit dat sommigen onredelijk veel en anderen onredelijk weinig betalen. Dat moet men tot een oplossing zien te brengen. Ik heb de indruk dat dit zou moeten door een volstrekt andere opzet te kiezen voor griffierechten, met name bij de civiele rechter.

Persoonlijk ben ik van mening dat onderzocht moet worden of aansluiting kan worden gezocht bij het huidige systeem van geliquideerde proceskosten. Dat systeem kent twee uitgangspunten. Enerzijds is dat een oplopend geheel van punten die men verschuldigd raakt naar gelang de procedure door de proceshandelingen bewerklijker is. Anderzijds is er een puntenwaarde die oploopt al naar gelang er sprake is van een hoger belang of een hogere instantie. Dat systeem heeft uiteraard wel de keerzijde dat je het verschuldigde griffierecht pas kunt bepalen aan het einde van de procedure. Dat geldt overigens ook voor de geliquideerde proceskosten. Ik meen dat dit geen overwegende bezwaren hoeft op te leveren.

Wij hoeven maar over de grens te kijken om te zien dat er landen zijn die aldus functioneren. In België

## Wagemakers

wordt een systeem gehanteerd, waarbij griffierechten aan het eind van de procedure worden bepaald. De grosse van het vonnis wordt pas afgegeven, wanneer het verschuldigde bedrag is overgemaakt. Daardoor is er ook geen incassorisico voor de overheid. Men kan voorts met voorschotten werken. Het incassorisico kan ook worden gelegd bij de optredende advocaat, zoals bij het huidige griffierecht geldt. Dat blijkt ook uit het voorbeeld dat mevrouw Westerveld noemde wat betreft de problemen die ter zake kunnen ontstaan in de sociale advocatuur.

Dat systeem kan ertoe leiden dat men bij zeer bewerkelijke procedures en grote financiële belangen tot beduidend hogere bedragen aan griffierecht komt, maar daar staat tegenover dat er bij andere procedures een navenant lager griffierecht kan worden berekend. Daarmee wordt een rechtstreekse verantwoordelijkheid gelegd bij justitiabelen om procedures niet nodeloos te compliceren, te rekken of uit te breiden. Mijn vraag in dit stadium is of de minister deze suggesties wil meegeven aan de ambtelijke werkgroep die thans aan het studeren is op die stelselherziening.

Deze voormelde suggestie speelt vooral in het civiele recht. Men zou ook eens moeten nadenken over het deels loslaten van het onderscheid tussen kantongerecht en rechtbank bij kantongerechtprocedures die over een groot financieel belang gaan. Men zou ook eens kritisch moeten kijken naar het gegroeide verschil tussen heffingen in de administratief-rechtelijke en civielrechtelijke sfeer.

Dan zijn er nog twee kleine punten over. In de Memorie antwoord kwam ik de suggestie tegen dat de minister wil komen tot afschaffing van het verplichte procuraat. Ik heb in mijn tekst staan: Ik hoop dat de minister beseft waar hij mee bezig is. De minister zal ongetwijfeld bevestigen dat hij dat weet. Hij kan daarbij meenemen dat procuratiewerk een verliespost is voor advocatenkantoren. Als hij dat afschaft en dat werk naar zich toe haalt en de neiging heeft om de kosten van de dat acces in het griffierecht te stoppen, dan is dat alleen maar een besparing, als daar de gedachte achter zit dat de overheid het efficiënter kan dan een gemiddeld

advocatenkantoor. Daar ben ik niet op voorhand van overtuigd.

Voor zover mij bekend is in de Wet tarieven in burgerlijke zaken nog steeds een derde en vierde titel opgenomen, waarin in bedragen van 1843 is vastgelegd wat een advocaat mag rekenen voor het schrijven van een brief (*f* 0,90) en voor een conferentie (*f* 1,80). Dat punt is eerder aan de orde geweest. In 1960 is door de minister toegezegd dat er werd gewerkt aan het schrappen van deze titels. Hoe staat het daarmee?

□

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Mevrouw de voorzitter. Als ik mevrouw Westerveld complimenteer met haar maidenspeech, is dat in dit geval geen formaliteit of een kwestie van louter beleefdheid, maar ook een uitdrukking van het feit dat ik onder de indruk was van haar bijdrage, vooral door de veelheid aan informatie waarop deze was gebaseerd. Ik sluit mij grotendeels aan bij de opmerkingen die zij heeft gemaakt en de vragen die zij heeft gesteld. Korthedshalve zal ik deze niet allemaal herhalen.

Ik wil nog wel benadrukken dat ik denk dat de onderbouwing van het wetsvoorstel overtuigender is, als de regering verwijst naar het budgettaire kader dat zij heeft gesteld, dan wanneer zij verwijst naar een meer intrinsiek soort motivatie, dat de regering erop uit is om nodeloos procederen tegen te gaan of dat zij de gang naar de rechter als een soort uiterste redmiddel ziet voor justitiabelen, wanneer er substantiële belangen op het spel staan.

Ik denk dat de gang naar de rechter in de praktijk wordt gekozen door justitiabelen, als er voor hen substantiële belangen op het spel staan, en dat zij dat alleen doen als een uiterste redmiddel. In veel gevallen is er geen ander redmiddel dan te procederen. Mevrouw Westerveld duidde dat met een duur economisch woord aan als de prijsinelasticiteit van de toegang tot de rechter. Voor zeer veel bulkzaken die ik in de juridische praktijk tegenkom, bestaat geen alternatief. Ik noem er enkele. Incasso's: de debiteur zoekt de procedure niet op, de crediteur zoekt die om een executoriale titel te krijgen en heeft daarvoor geen alternatief. De griffierechten die straks verhoogd worden, zullen doorberekend worden

in een proceskostenveroordeling ten laste van de debiteur, zelfs in verstekzaken waaraan de rechter conform de Lacimienormen wellicht slechts anderhalve minuut heeft besteed. Echtscheidingen: voor enkelen is er een alternatief in de vorm van mediation, maar voor het gros van de mensen die voor een echtscheiding staan, is er geen alternatief dan te procederen. Het bestuursrecht: ik maak zelden mee dat er met bestuursorganen onderhandeld kan worden over de inzet van een geding, je wordt verwezen naar de rechter. Formele ontbindingen van arbeidsovereenkomsten: als je het waagt eens een keer tegen het UWV te zeggen: je kent toch wel het besluit verweer ontslag, wij hoeven toch helemaal geen formele ontbindingsprocedure te voeren, dan kun je doorprocederen tot de centrale raad van beroep voor het WW-recht van de werknemer. Kortom, in veel zaken bestaat er in feite geen alternatief voor de gang naar de rechter.

Ik sluit aan bij hetgeen mevrouw Westerveld heeft gezegd over haar vrees dat de toegang tot de rechter voor de laagbetaalden in de knel zal komen. Die toegang klemt al en dat probleem wordt alleen maar groter bij de verhoging van de griffierechten. Uit een brief die de minister naar de Tweede Kamer heeft gestuurd naar aanleiding van het debat over de toekomst van het rechtsbijstandstelsel maak ik op dat de griffierechten nogmaals verhoogd zullen worden en dat er een compensatie gevonden zal worden in de griffierechten voor het verlagen van de verhoging die voorgenomen was in het kader van de eigen bijdrage voor rechtshulp. Als ik dat verkeerd heb geconcludeerd op basis van die brief, hoor ik dat graag. Als er een tweede verhoging komt, moeten wij opnieuw constateren dat de toegang tot de rechter weer verder in de knel is gekomen.

Het zal u niet verbazen, voorzitter, dat ik niet onder de indruk ben van de overwegingen die tot dit wetsvoorstel hebben geleid. Bij gewone indexering kan mijn fractie verhoging billijken. Het inlopen van een indexering die in een ander jaar is gepleegd, is ook nog tot daar aan toe. In dit geval wordt om redenen die mijn fractie niet deelt, een forse verhoging voorgesteld die waarschijnlijk nog eens gevolgd zal worden door een tweede verhoging

## De Wolff

en die in ieder geval gevolgd zal worden door een verhoging van de eigen bijdrage voor de kosten van rechtsbijstand.

Dat laatste voorstel brengt mij buiten de orde van dit debat op de toekomst van de bureaus voor rechtshulp, waarover met de Tweede Kamer de afgelopen maanden nauw overleg is gevoerd. Als het kabinet erop uit is, justitiabelen te wijzen op de alternatieven voor de gang naar de rechter, zo die er al zijn, is het belangrijk als er een goede doorverwijzingsfunctie is. Die functie was er in het verlengde spreekuur van de bureaus rechtshulp. Ik hoop dat die functie er blijft in het nieuwe model waarmee de bureaus rechtshulp zullen moeten werken. Ik vraag de minister in dat kader vooral te overwegen, de mogelijkheden die de bureaus rechtshulp zullen krijgen, budgettair optimaal te doen zijn, zodat zij in het kader van hun advisering rechtzoekenden kunnen wijzen op de mogelijkheden die er eventueel zijn naast het voeren van een procedure. Ik verzoek hem, de bureaus rechtshulp toe te rusten met de mogelijkheid, rechtzoekenden daarin bij te staan. De werkzaamheden dienen niet beperkt te blijven tot een adviesfunctie. De medewerkers van een bureau rechtshulp moeten de mogelijkheden en middelen krijgen om voor rechtzoekenden te bemiddelen, een procedure te voorkomen, te schikken etc. Zeker voor laagbetaalden is het heel belangrijk dat er zo'n laagdrempelige voorziening blijft. Dat geldt te meer als de regering zelf zegt dat rechtzoekenden zich dienen te realiseren dat er wellicht alternatieven zijn naast de gang naar de rechter.

□

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD):  
Mevrouw de voorzitter. Ik zal mijn bijdrage beperken tot wetsvoorstel 28740, de verhoging van de griffierechten.

Toen ik het wetsvoorstel Verhoging van de opbrengst van griffierechten enige tijd geleden ter hand nam, had ik niet de idee dat ik het meest boeiende of het meest tot de verbeelding sprekende van de wetsvoorstellen die in deze Kamer de revue passeren op mijn bord had gekregen. Ik moet eerlijk bekennen dat het dat ook niet bleek te zijn, maar tegelijk constateerde ik dat

“there is more to it than meets the eye”. Ik zal dit toelichten.

Het wetsvoorstel blijkt op meerdere gedachten te hinken. De eerste gedachte is dat er geld gegeneerd moet worden om de Justitiebegroting sluitend te krijgen. De tweede gedachte is om een signaal af te geven ter ondersteuning van de initiatieven om buitengerechtelijke afdoening van conflicten, zoals arbitrage en mediation, te bevorderen. Het kabinet is namelijk van mening dat te snel een beroep op de rechter wordt gedaan. De derde gedachte is dat verhoging van de griffierechten een van de maatregelen is om de overbelasting van de rechterlijke macht tegen te gaan. Ik zal op deze punten nader ingaan.

De minister stelt dat het de verwachting is dat met dit wetsvoorstel een opbrengst van 17 mln euro wordt gerealiseerd aan hogere griffierechten. Het bedrag van 17 mln euro is reeds ingeboekt op de Justitiebegroting voor het jaar 2003 en is een direct gevolg van de financiële paragraaf van het Strategisch akkoord. In het Strategisch akkoord was aangekondigd dat de griffierechten met 10% zouden worden verhoogd. Daar is echter een extra verhoging van 5% bovenop gekomen, teneinde een extra bezuinigingsmaatregel op de rechtsbijstand te voorkomen. Kortom, voorzitter, als het wetsvoorstel niet wordt aangenomen, is er een tekort op de Justitiebegroting. De financiële problemen waarvoor het kabinet zich gesteld ziet, zijn bekend. Ik verneem graag van de minister waarom hij in de toelichting bij het wetsvoorstel niet volstaan heeft met het louter vermelden van de financiële motieven voor het wetsvoorstel. Uiteindelijk ging het daar toch om. Waarom is hij ook met argumenten gekomen als bevordering van mediation en het tegengaan van de overbelasting van de rechterlijke macht? Het wetsvoorstel heeft daarmee immers een bredere dimensie gekregen die een meer principiële discussie rechtvaardigt. Ik hoor graag een reactie van de minister.

De minister noemt bij herhaling in het wetsvoorstel mediation als mogelijkheid voor burgers om zonder tussenkomst van de rechter geschillen op te lossen. Dat lijkt allemaal prachtig, maar mediation is niet voor niets. In principe moeten partijen de rekening van de mediator

zelf betalen. Bovendien is mediation aardig tijdrovend en onttrekt mediation zich aan de openbaarheid. Door de burgers meer richting mediation te sturen, komt er een verschuiving van door de overheid, met belastinggelden, betaalde kosten van openbare geschillenbeslechting, de rechter, naar door de burger, privé, betaalde kosten van openbare geschillenbeslechting, mediation. Die verschuiving heeft principiële kanten en vereist een principiële discussie, zoals ook professor Loth opmerkt in de Staatscourant van 20 november jl. Wij zullen daarover ongetwijfeld nog met de minister spreken. Waarom brengt de minister mediation dan nu al, bij een begrotingstechnisch wetsvoorstel als het onderhavige, ter tafel terwijl daarover nog geen principiële discussie heeft plaatsgevonden? Verwacht de minister hierdoor als het ware de geesten rijp te maken voor mediation?

Uit recent onderzoek van het WODC is gebleken dat het aantal claims dat aan de civiele sectoren van de rechtbanken wordt voorgelegd in de periode 1997 tot en met 2000 niet noemenswaardig is gegroeid. Wel is sprake van een sterke stijging van de geclaimde bedragen. De door de rechter toegewezen bedragen stijgen daarentegen nauwelijks. Met de verhoging van de griffierechten beoogt de minister onder meer de overbelasting van de rechterlijke macht tegen te gaan. Uit het onderzoek van het WODC blijkt dat die overbelasting, althans voor de civiele rechter, kennelijk niet is toegenomen. In de Memorie van antwoord brengt de minister echter naar voren dat reeds enkele jaren sprake is van een autonome groei van het aantal rechtszaken. Doelt de minister op civiele zaken of bestuurszaken of op beide? Kan de minister nadere informatie geven over de belasting casu quo de overbelasting van de bestuursrechter? Ik constateer dat als de conclusie van het WODC, althans wat het civiele recht betreft, juist is – en ik ga daarvan uit – een van de door de minister aangevoerde argumenten voor het wetsvoorstel vervalt.

Bij de behandeling van dit wetsvoorstel wil ik het wetsvoorstel nr. 27563, rechtstreeks beroep, niet onbesproken laten. In dat wetsvoorstel wordt voorgesteld om, in gevallen die daarvoor in aanmerking

## Broekers-Knol

komen, de bezwaarfase over te slaan en rechtstreeks beroep op de rechter mogelijk te maken. De griffierechten worden verhoogd, zo stelt de minister in de Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat wij vandaag behandelen, om een beroep op de rechter te ontmoedigen en om partijen aan te moedigen de problemen gezamenlijk, zonder tussenkomst van de rechter, op te lossen. Hoe zit dat dan met het rechtstreeks beroep? Is niet juist de bezwaarfase een prima mogelijkheid van niet-kostbare geschillenbeslechting zonder tussenkomst van de rechter? Ik signaleer een discrepantie en wil daarover graag opheldering van de minister.

In het voorlopig verslag heeft de VVD-fractie de minister de vraag voorgelegd of de toegang tot de rechter voor menig burger, met name degenen die nét niet tot de categorie minst draagkrachtigen behoren, nog wel voldoende is gewaarborgd. Daarbij is ook gedacht aan het midden- en kleinbedrijf. De burger moet zijn recht kunnen "halen"; dat is een belangrijke pijler van de rechtsstaat. Ik verwijz daarbij naar artikel 6 van het EVRM en artikel 17 van de Grondwet. Het antwoord van de minister gaf weinig houvast en viel enigszins in de categorie "kluitje in het riet". Zou de minister zijn antwoord nog wat kunnen aanscherpen?

In het voorlopig verslag heb ik de minister opgeroepen, de extra inkomsten uit de verhoging van de griffierechten in belangrijke mate te laten toekomen aan de rechterlijke macht. Ik wil de minister daartoe nogmaals oproepen. In tegenstelling tot wat de minister beweert, zijn griffierechten niet vergelijkbaar met de opbrengst van boetes. Boetes worden opgelegd, omdat inbreuk is gemaakt op de rechtsorde. Het is niet meer dan logisch dat de opbrengst van die boetes toevloeit aan de algemene middelen. Griffierechten dienen ter bestrijding van de kosten van het rechterlijk apparaat, als een soort forfaitair bedrag. De opbrengst van die rechten behoort daar dan ook terecht te komen. Graag krijg ik een reactie van de minister.

De griffierechten, althans die voor civiele zaken, vormen nogal een warboel: er is een woud aan vele verschillende, nauwelijks overzichtelijke tarieven. Anderen hebben er ook al over gesproken. Naar ik heb begrepen, is sinds een aantal

maanden een ambtelijke werkgroep Herziening stelsel griffierechten aan de slag om voorstellen te doen voor stroomlijning, harmonisering en eventueel vereenvoudiging van de griffierechten. Ik krijg daarover graag nadere informatie van de minister, want het is hard nodig dat er "method in the madness" van de griffierechten komt. De heer Wagemakers heeft enkele saillante voorbeelden van die "madness" gegeven.

Een laatste punt. Ik constateer een paradox: de minister wil dat de gang naar de rechter wordt ingedamd. Maar als dat lukt, heeft de minister een probleem, want dan haalt hij niet de met de verhoging van de griffierechten beoogde opbrengst van 17 mln euro. Om terug te komen op de opmerking die ik aan het begin van mijn betoog maakte: er is inderdaad "more to" dit wetsvoorstel "than meets the eye". Een wervend motto voor dit wetsvoorstel in de sfeer van de naderende 5 december zou kunnen zijn: procederen moet, anders is er onvoldoende poet!

□

**Mevrouw Meulenbelt (SP):** Voorzitter. Toen ik vanochtend mijn aantekeningen ordende voor het houden van een kleine speech als vervangster van Tiny Kox die in het buitenland is, was mijn centrale vraag nog steeds: Is het wel waar dat de burgers te gemakkelijk naar de rechter lopen? Bij dit wetsvoorstel verhoging van de griffierechten is de centrale vraag of de burger verwend is of dat hij is verleerd om geschillen op een andere manier op te lossen. Of is er sprake van een grotere mondigheid van burgers die inmiddels de weg weten en vinden dat zij het recht hebben om voor zichzelf op te komen? In dat laatste geval is er natuurlijk geen kwestie van dat wij de kosten moeten gaan verhogen. Wij moeten in dat geval mensen juist niet ontmoedigen om op die weg voort te gaan. Of is er sprake van een grotere ingewikkeldheid waardoor burgers steeds vaker worden geconfronteerd met zaken waarvoor op een andere manier geen oplossing is te vinden?

Ik had deze vragen graag aan de minister willen stellen, maar ik vind dat mevrouw Westerveld in een bewonderenswaardig, zeer informatief overzicht in feite al heel veel antwoorden heeft gegeven die ik nu

niet meer aan de minister behoef te vragen, alhoewel het fijn zou zijn als hij erop wilde reageren. Ook mevrouw De Wolff heeft een rijtje genoemd van geschillen waarbij er in feite geen alternatief is voor de rechter en waarvoor het niet handig zou zijn om te proberen door middel van verhoging van de griffierechten de stroom zaken te verminderen. Die stroom zal niet verminderen; die wordt alleen maar duurder. Mij lijkt het inmiddels bijna een geconditioneerde reflex: onder de slogan "eigen verantwoordelijkheid" de gedachte dat je met het verhogen van financiële drempels of door negatieve economische prikkels mensen kunt dwingen tot meer verantwoordelijkheid. Het wordt langzamerhand de vraag in welke zaken waarover wij het in de laatste maanden hebben gehad, dit nog terecht is.

Mijn fractie vindt de voorgestelde verhoging van de griffierechten dus niet voldoende gemotiveerd. Het zal duidelijk zijn dat de griffierechten burgers met een behoorlijk inkomen niet zal weerhouden van de gang naar de rechter, maar wel de minder draagkrachtigen, die veelal worden geconfronteerd met meerdere maatregelen tegelijk, zoals de verhoging van het uurtarief voor toegevoegde rechtsbijstand. In de Memorie antwoord heb ik de precieze cijfers kunnen vinden: de minimale bijdrage zou € 132 worden. Ik neem aan dat dit de weinigen die op dit moment in de zaal aanwezig zijn, niet zou weerhouden om naar de rechter te gaan, maar voor mensen op een minimuminkomen of in de bijstand is dat 10 tot 20% van hun maandinkomen. Ik wil niet theatraal doen, maar als je moet kiezen tussen de tandarts voor je kinderen en de rechter, is je uiteindelijke keuze maar de vraag. Dat vind ik onterecht en daar wil ik desnoods wel een welles-nietesdiscussie over voeren, omdat ik vind dat het juist om deze mensen gaat, die toch al vaak een behoorlijke drempel moeten overwinnen om aan adequate rechtshulp te komen. Juist voor hen zou de drempel niet moeten worden verhoogd door een verhoging van de kosten.

Zou dit wetsvoorstel het enige zijn dat de minder draagkrachtigen op kosten jaagt, dan zouden wij er niet zo zwaar aan tillen. Maar het mag inmiddels bekend worden verondersteld dat met de bezuinigingen in de



## Meulenbelt

zorg en in de sociale zekerheid mensen met een minimaal inkomen er meer op achteruitgaan dan ons oorspronkelijk was voorgespiegeld. Ik herinner aan de behandeling van de Bijstandswet, waarbij ik aan het eind zei dat ik erg hoopte dat ik ongelijk zou krijgen dat de minima er meer op achteruit zouden gaan als toen werd beweerd. De waarheid heeft mij sneller ingehaald dan ik had gedacht, want vandaag konden wij al in de krant lezen dat de cijfers aanzienlijk hoger uitvallen dan was afgesproken. Kortom, wij zijn er niet voor om aan de lijst van verhoogde kosten, ook nog de griffierechten toe te voegen.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Namens de fracties van SGP en ChristenUnie zal ik alleen over het wetsvoorstel inzake de verhoging van de opbrengst van griffierechten spreken. Ook dank ik de regering voor de beantwoording van onze vragen in het voorlopig verslag. Verder wil ik mijn waardering uitdrukken voor de twee personen die voor het eerst in deze zittingsperiode het woord voerden.

Mag ik, om te beginnen, aandacht vragen voor een stukje historie met betrekking tot de proceskosten en griffierechten? Ook de heer Wagemakers deed dit, alleen ik ga wat verder terug dan 1960. Van Boneval Faure somde in zijn eertijds vermaard standaardwerk "Het Nederlandsche Burgerlijk Procesrecht", dat hij in 1893 aanving, als een van de zeven hoofdbeginselen van ons procesrecht op het beginsel dat de tussenkomst van de rechter niet kosteloos wordt verkregen.

Er zijn volkeren geweest in wier rechtsordening dat anders was; bij de Romeinen sprak het, althans ten tijde van de republiek, vanzelf, dat niet alleen de pretor en de volksrechter gratis hun functie uitoefenden, maar dat ook de advocaat zijn rechtskennis gratis ter beschikking stelde van zijn medeburgers, waarbij hij in geval van succesvol optreden voldoende beloning vond in de verhoging van zijn politieke en sociale reputatie. In het latere Romeinse recht werd dit echter anders. Dergelijke toestanden zijn in onze hedendaagse complexe samenleving uiteraard onmogelijk; het is ondenkbaar dat allen die bij de rechtsbedeling betrokken zijn hun

diensten ten behoeve van de rechtzoekenden zonder vergoeding verlenen.

Het is echter geenszins zo, dat alle kosten verbonden aan de rechterlijke tussenkomst ten laste komen van hen die deze tussenkomst inroepen. Het bestaan van rechterlijke instellingen, klaar om eenieder die dat wenst aan zijn recht te helpen, komt voort uit een algemeen belang, al was het maar om eigenrichting te voorkomen. Niet alleen degenen die toevallig genooddaakt zijn van de diensten van deze instellingen direct gebruik te maken, maar ook de gemeenschap, de staat, zal aan de kosten van het instandhouden en het doen functioneren van de rechterlijke organen moeten bijdragen. Het zou onjuist zijn als de staat alle aan de rechterlijke tussenkomst verbonden kosten voor zijn rekening nam. In dat geval zou de rechterlijke macht worden overstelpd met processen, die proceslustigen zouden voeren op kosten van hun medeburgers.

De vraag die het eerst rijst, is dan ook: hoe moeten de kosten verbonden aan het voeren van een geding worden verdeeld tussen de staat en de gedingvoerenden? In Nederland neemt de staat de kosten van personeel en materieel, die nodig zijn voor de rechtspleging, op zich. Dat is echter niet zo vanzelfsprekend als dat ons vandaag voorkomt. Uit de geschiedenis van het recht op dit punt blijkt, dat het proces geleidelijk is verlopen, zowel bij ons als in andere landen. Vóór de Franse Revolutie werd het traktement van de rechters aangevuld met welkome beloningen, die zij van partijen ontvingen. Zo kende men in Frankrijk reeds sedert de Middeleeuwen de "epices", ofwel beloningen die door partijen aan de rechter werden verstrekt, eerst vrijwillig, later gedwongen, aanvankelijk in natura, ten slotte in geld. Deze werden afgeschaft bij decreet van 16 tot 24 augustus 1790, waarvan artikel 2 van Titel II eindigt met de woorden: "les juges rendront gratuitement la justice et seront salariés par l'Etat."

In Nederland kan men eenzelfde ontwikkeling waarnemen. Huber vertelt nog in zijn "Hedendaagse Rechtsgeleerdheid" van 1686, dat in de door partijen verschuldigde "portulen" ook opgenomen was "het geene den Rechters voor hare moeyten wordt betaelt." Na de Restauratie werd in onze Grondwet bepaald dat de bezoldiging van de

rechters door de wet zou worden geregeld. Dit betekende echter nog niet, dat alle inkomsten van de rechterlijke ambtenaren uit de staatskas kwamen. Tot 1877 genoten de kantonrechters voor extrajudiciële werkzaamheden nog "emolumenten", door de belanghebbenden volgens wettelijk tarief te betalen. In 1877 werden deze afgeschaft en vervangen door een verhoging van het vaste traktement. Eerst in 1910 werden de emolumenten die de griffiers genoten als beloning voor bijzondere werkzaamheden afgeschaft.

Kortom, het heeft heel wat voeten in de aarde gehad, voordat het door Garsonnet geformuleerde principe "L'état doit la justice aux citoyens, c'est à lui de rémunérer ceux qui la rendent en son nom" volledig was verwezenlijkt en de staat althans een gedeelte van de aan het voeren van een geding verbonden kosten voor zijn rekening nam. Daartegenover staat nog steeds een aanzienlijk bedrag, waarmee de gedingvoerenden blijven belast: in de eerste plaats de beloning voor advocaten en procureurs, kantongerechts-gemachtigden en deurwaarders en voorts de kosten van getuigen en deskundigen. Daarnaast hebben partijen griffierechten op te brengen.

Griffierechten worden geheven ter zaken van "griffiersverrichtingen". Dat is hun rechtsgrond. Ze zijn destijds afgeschaft bij de wet van 31 december 1856, Stb. No. 165, maar weer ingevoerd bij de wet van 5 juli 1910, Stb. No. 182, bij welke wet de voordien aan griffiers persoonlijk voor hun diensten verschuldigde beloningen werden omgezet in door hen ten behoeve van de staat te heffen griffierechten. Ter compensatie van de aldus voor de griffiers ontstane inkomstenvermindering werd voorzien in een jaarlijkse schadeloosstelling. Bij de wet van 28 juli 1924 onderging de wettelijke regeling van de griffierechten een ingrijpende wijziging, die naast een vereenvoudiging van de heffing een belangrijke verhoging van de verschuldigde bedragen meebracht.

Partijen hebben dus de griffierechten op te brengen. Wanneer men bedenkt dat dit eigenlijk wil zeggen dat de staat er toe overgaat terecht door hem overgenomen kosten te verhalen, dan komt het beginsel, dat ook de gemeenschap in de kosten van het bestaan en functioneren van rechterlijke instellingen moet

## Holdijk

bijdragen, in een merkwaardig historisch licht te staan.

Wat hiervan zij, het is uiteraard ondoenlijk precies de verhouding aan te geven waarin aan de kosten die verbonden zijn aan het te voeren geding moet worden bijgedragen door de procespartijen en de gemeenschap.

Over een uitgangspunt zijn wij het, zo lijkt mij ook vandaag nog, waarschijnlijk allen eens. Daartoe citeer ik W.L. Haardt, oud-raadsheer van de Hoge Raad, die in zijn dissertatie "De veroordeling in de kosten van het burgerlijk geding" uit 1945 het volgende schreef: "Zoveel kan echter gezegd worden, dat in een goede rechtsorde het door de gedingvoerenden te dragen aandeel niet zó groot mag zijn, dat partijen liever van de handhaving hunner rechten afzien dan het op een proces te laten aankomen, echter ook weer niet zó klein, dat eenieder er zonder schade voor eigen beurs op kosten der gemeenschap maar op los kan procederen."

Voorzitter. Naar aanleiding van het wetsvoorstel dat vandaag ter behandeling voorligt, zou ik allereerst willen opmerken dat in gevallen waarin verplicht of vrijwillig van professionele rechtshulp gebruik gemaakt wordt, de griffiekosten slechts een fractie van de totale proceskosten uitmaken. Mijn eerder genoemd uitgangspunt brengt echter mee dat de griffierechten geen zelfstandige, doorslaggevende factor mogen zijn die een rechtzoekende doen afzien van een procedure, en dus van zijn vermeend recht. De minister zegt dan, in lijn met artikel 6 van het EVRM, dat de toegang tot het recht niet in het geding mag komen. Hij zal dat, na de voorgestelde verhoging, toetsen. Weet hij al hoe hij dat gaat doen?

Een vraag van geheel andere orde, aansluitend bij mijn historische beschouwing, is welke rechtsgrond en welke functie hij aan het griffierecht toekent. Is het een instrument om procedeerlust te bedwingen? Speelt het profijtbegin-sel een rol en moet de hoogte van het griffierecht misschien afhankelijk zijn van het in geding zijnde belang? Of is het misschien een middel om de begroting sluitend te maken?

Terecht is er aandacht voor de groep van de minder draagkrachtigen waar het gaat om de combinatie van griffierechten en gefinancierde rechtsbijstand. Uitgaande van de in

Memorie toelichting verstrekte cijfers ten aanzien van die groep, is minstens evenzeer terecht de vraag gesteld hoe het staat met de toegang tot de rechter van personen die net géén beroep kunnen doen op de gefinancierde rechtsbijstand. Het ene, namelijk het niet in aanmerking komen voor gefinancierde rechtsbijstand, gevoegd bij het andere, namelijk de verhoging van het griffierecht met 15%, kan juist hen doen besluiten om maar van hun recht af te zien.

De minister wil via de verhoging van het griffierecht aandringen op het gebruik van alternatieven voor gerechtelijke procedures. Hij komt binnenkort met een standpunt-bepaling ten aanzien van ADR en mediation. De grote vraag is echter welke bruikbare alternatieven beschikbaar komen, in hoeverre deze een verplichtend karakter hebben en welke kosten hieraan voor partijen zullen zijn verbonden. Het zal van het antwoord op die vragen afhangen of en in hoeverre de filosofie achter de in het voorstel begrepen verhoging van de griffierechten effectief zal blijken.

Ik ben het met verschillende voorgaande sprekers eens dat er in een aantal gevallen geen keuze is voor de rechtzoekende. Wij zijn dus buitengewoon benieuwd naar de fundamentele filosofie achter de heffing van griffierechten en naar de alternatieven die de minister zichtbaar in het vooruitzicht kan stellen.

De beraadslaging wordt geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Politiewet 1993 in verband met de aanpassing van de politieklachtregeling aan hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht (27731).**

De beraadslaging wordt geopend.

Mevrouw **Tan** (PvdA): Voorzitter. De PvdA-fractie in deze Kamer hecht er net zo zeer als de collega's in de Tweede Kamer aan dat er uniformiteit komt in de behandeling van klachten door bestuursorganen, ook als die klachten betrekking hebben op de politie. Wij stemmen dus op hoofdlijnen in met dit wetsvoorstel.

De heer Dölle van de CDA-fractie heeft vragen gesteld. De beantwoording hiervan door de minister roept in onze fractie nog wel enkele vragen op, met name waar het gaat de combinatie van de positie van korpsbeheerder en burgemeester. Het in overeenstemming brengen van de Politiewet met hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht leidt er immers toe dat de specifieke constructie van de bestuurlijke gezagslijnen ten aanzien van het politieapparaat nog eens in de schijnwerpers wordt gezet.

De minister stelt dat de gemeenteraad de burgemeester ter verantwoording kan roepen voor de uitoefening van al zijn functies, met uitzondering van zijn functie als korpsbeheerder. Die functie oefent hij volgens de minister weliswaar als burgemeester uit, maar hij is door het specifieke verantwoordingsregime van de Politiewet voor zijn optreden in die functie uitsluitend verantwoordig schuldig aan het regionale college.

Dit mag formeel juridisch zo zijn, maar wij menen in de bestuurspraktijk een ontwikkeling waar te nemen waarbij gemeenteraden hun politieke positie ten opzichte van burgemeesters wat sterker markeren. Uit democratisch oogpunt zou de fractie van de PvdA zo'n ontwikkeling toejuichen.

Vervolgens gaat de minister in op de situatie dat een burgemeester advies uitbrengt over een klacht met betrekking tot een incident in zijn gemeente waar hij als beheerder van het regionale korps verantwoordelijk is voor de afhandeling van diezelfde klacht als het de grootste gemeente van de regio betreft. Is het juist dat naar de mening van de minister de burgemeester voor zijn advies wél verantwoording schuldig is aan de gemeenteraad? Kennelijk is voor de afhandeling van de klacht de burgemeester uitsluitend verantwoording schuldig aan het regionale college. Wij vragen ons af wat hiervan het democratische gehalte is.

Acht de minister het wenselijk dat een burgemeester in een bepaalde situatie tot uiteenlopende conclusies kan komen in zijn rol als lokale gezagsdrager in tegenstelling tot zijn rol als beheerder van het politiekorps? Welke gevolgen kan dat hebben voor de geloofwaardigheid van de burgemeester in kwestie?

De minister stelt dat de combinatie van deze rollen in één persoon tact,