

De minister van Veiligheid en Justitie
De heer mr I.W. Opstelten
Postbus 20301
2500 EN Den Haag

Den Haag, 31 mei 2011
Dossiernummer: 1.8
Uw kenmerk: 5690016/11/6
Doorkiesnummer:
Faxnummer:
E-mail:

Betreft: consultatiereactie conceptwetsvoorstel kostendekkende griffierechten

Mijnheer de minister,

De Nederlandse Orde van Advocaten maakt bij deze graag gebruik van de mogelijkheid om te reageren op het conceptwetsvoorstel "Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en de Wet griffierechten burgerlijke zaken in verband met de invoering van kostendekkende griffierechten".

1. Inleiding

Het voorstel is een uitwerking van het regeerakkoord, waarin is afgesproken om de griffierechten kostendekkend te maken, teneinde een bedrag van € 240 miljoen te kunnen bezuinigen. Op 9 maart van dit jaar heeft u al met de Tweede Kamer gesproken over dit plan. De Orde heeft op 2 maart 2011 haar bezwaren kenbaar gemaakt tegen het principe van de kostendekkendheid en tegen de maatschappelijke gevolgen die daarvan te verwachten zijn¹. Ook andere organisaties, zoals de NVvR, Rvdr, RvR, Nationale Ombudsman, KNB en KBvG, uitten toen ernstige bedenkingen.

De bedoeling van de voorgenomen plannen is dat de overheid met de griffierechten ongeveer € 163 miljoen per jaar aan extra inkomsten ontvangt, en de uitgaven voor de rechtspraak met € 77 miljoen afnemen. Voorliggend conceptwetsvoorstel bevat concrete uitgangspunten voor de verdeling van de kosten over verschillende zaken en partijen met concrete bedragen voor de griffierechten in alle gevallen. De memorie van toelichting bespreekt de redenen voor het voorstel en gaat ook in op een deel van de eerder geuite bezwaren tegen een forse verhoging van de griffierechten.

Wij vinden het ongelukkig dat dit wetsvoorstel afzonderlijk wordt gepresenteerd, los van de diverse maatregelen voor de bezuinigingen op de gefinancierde rechtshulp, waardoor deze niet als een samenhangend geheel kunnen worden beoordeeld. Ook betreuren wij het dat een kostendekkend stelsel wordt voorgesteld zonder de initiatieven voor innovaties in de rechtspraak af te wachten. De invoering van kostendekkende griffierechten zou innovaties ook kunnen ontmoedigen.

Hieronder zullen wij ingaan op de aangevoerde redenen voor dit wetsvoorstel, op het principe van kostendekkendheid, en op de gevolgen die de concrete uitwerking in het wetsvoorstel op het eerste gezicht zal geven. Mede omdat de resultaten van de impactanalyse nog niet bekend zijn, beperken wij onze reactie tot de grote lijnen.

¹ Deze brief is gepubliceerd op onze website www.advocatenorde.nl, inclusief de onderliggende adviezen van diverse Adviescommissies Wetgeving en diverse specialisatieverenigingen.

2. Drie redenen in wetsvoorstel

De memorie van toelichting noemt drie redenen voor de invoering van kostendekkende griffierechten:

- a. de eigen verantwoordelijkheid van de rechtzoekende
- b. bevorderen van een beter functionerend rechtsbestel
- c. aanzuiveren van het begrotingstekort.

Wij zullen deze punten hieronder bespreken.

a. Eigen verantwoordelijkheid van de rechtzoekende

De toelichting vermeldt, onder verwijzing naar de Geschilbeslechtingdelta 2009, dat de gemiddelde burger slechts eens in zijn leven naar de rechter gaat. Slechts 5% van de geschillen mondt uit in een procedure. Daarbij zijn het vooral de particulieren met de hoogste en de laagste inkomens die een geschil aan de rechter voorleggen.

Daaruit wordt in de toelichting de conclusie getrokken dat burgers en bedrijven heel goed in staat zijn om hun problemen op andere wijze op te lossen. Wij menen dat dit betekent dat rechtzoekenden hun eigen verantwoordelijkheid kennelijk al heel goed nemen. Wat is hier dan het probleem dat met kostendekkende griffierechten moet worden opgelost?

De redenering in de toelichting is in feite dat het niet eerlijk is dat alle belastingbetalers meebetalen aan de rechtspraak, terwijl maar enkelen daar gebruik van maken. Een dergelijke redenering geldt echter voor zoveel collectieve voorzieningen. Bovendien wordt de rechtzoekende in die redenering verantwoordelijk gehouden voor een procedure, hetgeen impliceert dat een procedure zijn eigen schuld is. Wij vinden dat een aantoonbaar onjuist uitgangspunt.

Allereerst valt op dat niet als probleem wordt gesignaleerd dat er onterechte of onnodige procedures worden gevoerd. De ervaring van advocaten is ook dat rechtzoekenden alleen in hoognodige gevallen naar de rechter gaan. Vaak hebben ze geen keuze of worden ze tegen hun wil in een procedure betrokken. Soms is een gang naar de rechter wettelijk verplicht. Denk bijvoorbeeld aan de vele dwingendrechtelijke bepalingen in het huurrecht. De Orde is zeker een voorstander van alternatieve geschillenbeslechting. Maar soms leiden die alternatieven niet tot een oplossing. Ook leveren zij geen executoriale titel op, die bijvoorbeeld nodig is om een vordering te kunnen incasseren.

Ook kan het de burger toch moeilijk worden aangerekend dat hij gaat procederen als wetgeving onduidelijk is, open normen of lacunes bevat, of strijdig is met andere regelgeving. De rechtsuitleg en -ontwikkeling die door dat soort procedures ontstaat, is voor meer mensen van belang dan alleen de betrokken procespartijen. Dat geldt nog meer voor procedures in hoger beroep en cassatie. Enerzijds is te billijken dat er een prijsprikkel wordt ingebouwd om lichtvaardig gebruik van hoger beroep en cassatie te beperken. Anderzijds bestaat het Nederlandse rechtsbestel niet voor niets uit twee feitelijke instanties met een laatste instantie ter bevordering van de rechtseenheid. In hoger beroep kunnen ook gebrekkige uitspraken van de lagere rechter worden hersteld. Bovendien leveren met name hoger beroep en cassatie uitspraken op met een breder en maatschappelijk belang. Daar komen we hierna op terug.

De toelichting noemt een aantal oorzaken van de stijging van het aantal gerechtelijke procedures². Het valt op dat geen van de genoemde oorzaken binnen de invloedssfeer en eigen verantwoordelijkheid van burgers ligt. Zo wordt vermeld dat er de afgelopen

² blz. 2 MvT

jaren een toename aan ontslagzaken was door de financiële crisis en de daaropvolgende recessie. Denk bijvoorbeeld aan de faillissementen in de bouw- en transportsector. Het gaat niet aan om de burger verantwoordelijk te maken voor externe factoren buiten zijn invloedssfeer.

Bovendien vormen de huidige kosten van een procedure, bestaande uit griffierechten en kosten voor juridische bijstand, al een voldoende prijsprikkel om procedures te ontmoedigen. Wij vinden het zeer veelzeggend dat in de praktijk "vooral burgers met de hoogste en de laagste inkomens" geschillen voorleggen aan de rechter³. Dit betekent ons inziens dat de rechter voor de grote groep daar tussenin kennelijk nu al nauwelijks toegankelijk is door de hoge kosten. Volgens ons is deze middengroep ook groter dan de categorie met middeninkomens die dit wetsvoorstel introduceert. Het wetsvoorstel legt de grens van de middeninkomens voor alleenstaanden net beneden het modale inkomen. Daarmee omvatten de middeninkomens tezamen met de on- en minvermogens 60% van de bevolking. Wij menen dat ook een aanzienlijk deel van de inkomens daarboven nog tot de middengroepen behoort, voor wie de toegang tot de rechter op dit moment financieel al moeilijk haalbaar is. Het zou een misvatting zijn om de volledig resterende 40% van de burgers tot "de hoogste inkomens" te rekenen.

Ook voor zover deze omvangrijke middengroep over een rechtsbijstandverzekering beschikt, fungeren de griffierechten wel degelijk als prijsprikkel. De verzekeraar zal immers de hoogte van het griffierecht in overweging nemen bij de behandeling van een zaak. Het valt in ieder geval op dat bij de rechtsbijstandverzekeraars slechts een klein percentage van alle geschillen tot een gerechtelijke procedure leidt.

Al met al acht de Orde de eigen verantwoordelijkheid van de rechtzoekende geen gerechtvaardigde reden om kostendekkende griffierechten te introduceren.

b. Bevorderen van een beter functionerend rechtsbestel

De Orde meent dat de rechtspraak op onderdelen inderdaad efficiënter zou kunnen worden ingericht. Er is al geruime tijd onvrede over lange doorlooptijden van bepaalde procedures, die niet meer uit te leggen zijn aan de cliënten. Ook bestaat er behoefte aan eenvoudiger en efficiëntere procedures, eenvoudiger regelgeving, en meer gebruik van elektronische middelen. De Orde steunt daarom alle initiatieven om geschilbeslechting en rechtspraak effectiever te maken. Innovatie heeft tijd nodig. Ook de toenemende inzet van ICT is een kwestie van tijd. De rechtspraak zal met de maatschappelijke ontwikkelingen meegaan, al duurt het misschien langer dan gewenst. De toelichting vermeldt meerdere initiatieven voor innovatie die op stapel staan: van de kant van de rechtspraak, de wetgever en andere betrokken (overheids)instanties.

Het illustreert dat alle bij de rechtspraak betrokken partijen voorstander van innovatie zijn, het nut en de noodzaak daarvan inzien en werken aan diverse projecten. Daarom bevreemdt het dat nu opeens, nadat de griffierechten onlangs al zijn verhoogd, rechtzoekenden kostendekkende griffierechten moeten betalen om nieuwe werkwijzen te bevorderen. Wij zien niet op welke wijze hoge griffierechten leiden tot innovatie. De inkomsten van de rechtspraak nemen door dit voorstel niet toe. Het gaat slechts om een andere verdeling van de kosten tussen Staat en rechtzoekenden. Bovendien is de rechtspraak de facto een monopolie, waardoor een prijsmechanisme niet werkt.

Een duidelijk effect van hoge griffierechten – ook beschreven in de toelichting – is wel dat de instroom van procedures afneemt. Als er minder zaken binnenkomen, neemt de druk op de rechtspraak af. Minder druk kan er ook voor zorgen dat de noodzaak tot

³ blz. 1 MvT

innovatie minder wordt gevoeld. Daarom is ook denkbaar dat verhoging van de griffierechten initiatieven voor effectievere rechtspraak juist ontmoedigt.

De Orde is er derhalve niet van overtuigd dat hogere griffierechten leiden tot een beter functionerend rechtsbestel, en daarvoor noodzakelijk zijn.

c. Begrotingstekort

In de visie van de Orde blijft het argument van het aanzuiveren van de overheidsfinanciën als enige reden over om kostendekkende griffierechten in te voeren. Wij vinden het teleurstellend dat er in feite louter financiële argumenten liggen achter een ingrijpende operatie als deze. Het Nederlandse rechtsbestel functioneert grosso modo goed, en deze reguleert het maatschappelijke en handelsverkeer. Dat is een verworvenheid waar we allen zuinig op moeten zijn.

Wij zijn ons bewust van de buitengewoon omvangrijke bezuinigingsoperatie waar het kabinet voor staat. Een goed functionerend rechtsbestel heeft echter ook grote waarde voor de economie en de (belasting)inkomsten van de overheid. Wij wijzen op een recent rapport van Intrum Justitia, waarin is berekend dat het Nederlandse bedrijfsleven in 2010 een recordbedrag van € 15 *miljard* heeft afgeboekt op onbetaalde rekeningen⁴. Dit illustreert welke maatschappelijke baten kennelijk nu al blijven liggen en welke opbrengsten er met een goed werkend rechtssysteem mogelijk zijn.

Zoals gezegd zijn de griffierechten per november 2010 en per januari 2011 al verhoogd. Wij vinden dat de nu voorgestelde kostendekkende griffierechten een te grote belemmering voor de toegang tot het recht opwerpen. Het kabinet heeft enkele maatschappelijke sectoren van bezuinigingen uitgezonderd. Wij menen dat de rechtspraak een dermate groot maatschappelijk belang vertegenwoordigt, dat de bekostiging van de rechtspraak eveneens zou moeten worden ontzien. Wellicht is er hier en daar ruimte in de huidige tarieven voor enige verhoging, maar de voorgestelde tariefsverhogingen zijn een brug te ver.

3. Principe van kostendekkende griffierechten

3.1 Algemeen

Daarnaast vinden wij het uitgangspunt van kostendekkende griffierechten principieel onjuist. De Orde beschikt over adviescommissies op 14 rechtsgebieden, die met name zijn ingesteld voor de advisering over nieuwe wetgeving. Daarnaast hebben veel advocaten van diverse disciplines zich verenigd in specialisatieverenigingen. Uit consultering van deze commissies en verenigingen is gebleken dat dit standpunt breed wordt gedeeld en felle reacties losmaakt. Binnen de balie bestaat er consensus dat het een van de kerntaken van de overheid is om een goed toegankelijke en kwalitatief goede rechtspraak in stand te houden. De toegang mag niet door disproportionele drempels worden bemoeilijkt. De waarborg van toegang tot de rechter is vastgelegd in artikel 17 en 18 Grondwet en internationale verdragen, zoals artikel 6 EVRM en artikel 47 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Uw kabinet staat ook voor een slanke overheid die zich tot haar kerntaken beperkt: rechtspraak is zo'n kerntaak!

Het uitgangspunt van kostendekkende griffierechten past niet in een democratische rechtsstaat, waarin alle burgers, bedrijven én de overheid zelf gebruikers zijn van het rechtssysteem, en niet slechts de toevallige partijen die met elkaar in een procedure terecht zijn gekomen.

⁴ De European Payment Index 2011 van Intrum Justitia, een jaarlijkse barometer die het betalingsgedrag van bedrijven in 25 Europese landen in beeld brengt. Bron: www.intrum.nl.

Zoals wij hierboven in § 2 a al schreven, is jurisprudentie een belangrijke rechtsbron. Vaak strekken uitspraken in individuele zaken zich uit tot de belangen van vele anderen die in een vergelijkbare situatie raken. De in de toelichting geroemde “schaduwwerking van het recht” zal aanmerkelijk minder goed functioneren als rechtzoekenden weten dat de andere partij door de hoge griffierechten minder snel naar de rechter zal stappen. Onopgeloste geschillen leiden tot onwenselijke maatschappelijke gevolgen zoals slechtere betalingsmoraal, verharding van de verhoudingen, risico van eigenrichting, toename van ongunstige schikkingen, berusting in onrechtvaardige situaties, uiteindelijk uitmondend in een afnemend vertrouwen in de rechtsstaat.

Het kabinet is van mening dat de voorgestelde kostendekkendheid op systeemniveau de toegang tot het recht in voldoende mate eerbiedigt. De toelichting verwijst daarvoor naar criteria uit rechtspraak van het EHRM en meent dat daaraan is voldaan door de voorgestelde minder hoge tarieven voor drie groepen inkomens en de “redelijke verhouding tot het onderliggende financiële zaaksbelang” in meerdere staffels.

Wij zijn door deze summiere redengeving niet overtuigd. Wij vrezen dat veel rechtzoekenden wel degelijk van een gerechtvaardigde procedure zullen afzien vanwege de voorgestelde tarieven. De toelichting schat de vraaguitval in handelszaken tussen de 9 en 20%, en in het bestuursrecht zelfs tot 30%. Wij menen dat een dergelijke forse vraaguitval zich niet verdraagt met de conclusie dat de overheid met dit wetsvoorstel de toegang tot het recht nog steeds eerbiedigt.

Daarnaast achten wij het niet zorgvuldig dat dit wetsvoorstel is opgesteld zonder dat de uitkomsten van de impactanalyse bekend waren. Ook bij het opstellen van deze reactie waren de definitieve uitkomsten van de impactanalyse nog niet bekend. Dit bevreemdt des te meer, nu het wetsvoorstel een specifieke stijging van de inkomsten en daling van de uitgaven beoogt. De uitkomsten van de analyse – voor zover die een goede voorspelling van alle effecten geeft – zouden kunnen inhouden dat de beoogde bezuiniging niet wordt gehaald, of dat juist ver voorbij het doel wordt geschoten. Beide situaties lijken ons voor het kabinet niet wenselijk. En als de instroom aan zaken meer zou dalen dan ingecalculeerd is, moeten de griffierechten dan omhoog om gelijkblijvende inkomsten te houden, of wordt dat gecompenseerd door lagere kosten voor de rechtspraak? Kern is dat op dit moment niet is te beoordelen of het belangrijkste doel van het kabinet met dit voorstel wordt bereikt.

3.2 Europees perspectief

De toelichting bij het wetsvoorstel betoogt dat Nederland door de invoering van kostendekkende griffierechten in Europa geen buitenbeentje wordt. Daarbij wordt verwezen naar onder meer gegevens over de bekostiging van de rechtspraak in andere Europese landen uit het CEPEJ-rapport⁵. Zoals altijd met vergelijkingen, is het maar net met wie Nederland zich wil vergelijken. Het kabinet kiest voor een vergelijking met landen met de hoogste graad van kostendekkendheid. Nederland zou in de nieuwe situatie uitkomen op een aandeel van 45% griffierechten in het totale budget voor de rechtspraak (inclusief strafrecht!). Het gemiddelde van Europese landen ligt rond de 26%. Nederland zou met stip naar de vierde plaats stijgen⁶. Het is echter ook mogelijk om ons land te vergelijken met vijf landen die géén griffierecht heffen. Zij hanteren het principe van kosteloze toegang tot de rechter: Frankrijk, IJsland, Luxemburg, Monaco

⁵ “European judicial systems. Edition 2010 (data 2008): Efficiency and quality of justice” van de European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ)

⁶ Daarnaast is het lastig om te beoordelen of situaties wel vergelijkbaar zijn. Zo blijkt uit genoemd rapport dat de inkomsten voor de rechtspraak in de landen op plaats 1 en 3 deels afkomstig zijn van werkzaamheden die in Nederland door het Kadaster en de Kamers van Koophandel worden verricht (handelsregister).

en Spanje. In dat licht zouden wij tevreden zijn met de huidige kostendekkendheid van 18,3% in Nederland.

4 Concrete uitwerking van het voorstel

4.1 On- en minvermogenden en middeninkomens

Wij zijn van mening dat de gepresenteerde bedragen over de hele breedte wel degelijk belemmerend werken. De griffierechten zijn aanzienlijk verhoogd, soms meer dan verdubbeld of verdriedubbeld. Het klinkt mooi om vervolgens onvermogenden, minvermogenden en middeninkomens te compenseren door een korting te geven van 75, 50 respectievelijk 25% op het 'normale' tarief. Per saldo is het voor deze inkomensgroepen een sigaar uit eigen doos, omdat de tarieven na korting nog steeds hoger zijn dan de onlangs reeds gestegen griffierechten. Wij achten de tarieven voor de drie genoemde inkomensgroepen dan ook een belemmering.

On- en minvermogenden komen weliswaar in aanmerking voor gefinancierde rechtsbijstand, maar met name de minvermogenden betalen daarvoor inmiddels al forse eigen bijdragen. Voor onvermogenden komt daarbij dat de bijzondere bijstand voor rechtshulp zal worden afgeschaft.

Ter illustratie: een aanmerkelijk deel van de instroom in het bestuursrecht betreft mensen met een inkomen op bijstandsniveau. Voor hen lopen de huidige kosten van een procedure uiteen van feitelijk nihil - omdat zij via de bijzondere bijstand vergoeding ontvangen voor griffierechten en advocaatkosten - , tot minimaal € 125 griffierecht vermeerderd met € 101 eigen bijdrage voor de rechtsbijstand - dat zij zelf moeten betalen, omdat er door de bezuinigingen ook geen bijzondere bijstand meer zal worden verstrekt, in elk geval niet voor de eigen bijdrage.

Dit is een stijging van € 0 naar minimaal € 125, en waarschijnlijk zelfs € 226 (inclusief eigen bijdrage voor de rechtsbijstand). Bij deze groep zal een grote uitval in zaken optreden. Dat klemt te meer, omdat een uitkering voor deze groep hun bestaanszekerheid vormt.

Bovendien worden de on- en minvermogenden getroffen door de bezuinigingen op de gefinancierde rechtshulp, waarvan de precieze uitwerking ook nog niet volledig bekend is. Wij vinden het erg ongelukkig dat de diverse maatregelen voor deze bezuinigingen en dit wetsvoorstel voor kostendekkende griffierechten niet als een samenhangend pakket worden gepresenteerd en als zodanig kunnen worden beoordeeld. Zo startte de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie onlangs de voorhangprocedure voor een onderdeel van de bezuinigingen op de gefinancierde rechtshulp, te weten het ontwerpbesluit aanpassing vergoeding en indexering rechtsbijstandverleners. Het stelt ons teleur dat de Tweede Kamer het ontwerpbesluit op 25 mei jl. voor kennisgeving heeft aangenomen, en niet heeft besloten om dit besluit later, in samenhang met de andere maatregelen en met dit wetsvoorstel gezamenlijk te behandelen⁷.

Voor de middeninkomens geldt eveneens dat zij in dit voorstel per saldo aanzienlijk meer griffierecht gaan betalen. Bovendien komen zij niet in aanmerking voor gefinancierde rechtsbijstand, omdat hun inkomen of vermogen net boven de grenzen van de Wet op de rechtsbijstand ligt. Zij dienen eventuele juridische hulp zelf te betalen. Bovendien laat compensatie voor de griffierechten voor 60% van de bevolking onverlet dat 40% het volle pond betaalt. Deze 40% begint vanaf *bruto* inkomens van € 31.000 per jaar voor alleenstaanden en € 47.000 voor samenwonenden, dus ongeveer vanaf modaal. Dit laat zien dat slechts een deel van die 40% tot de hoogste inkomens behoort. Bij de door het wetsvoorstel gedefinieerde middeninkomens en de groep

⁷ Zie besluitenlijst procedurevergadering Vaste Commissie voor Veiligheid en Justitie van 25 mei 2011. Kamerstuk 31 753, 37.

daarboven zitten derhalve veel mensen die in de huidige situatie al weinig procedures voeren. Hetzelfde geldt voor zelfstandigen en kleine ondernemers (zie ook hierna). De huidige prijsprikkels werkt al als een belemmering in de toegang tot het recht, die door invoering van kostendekkende tarieven nog zal worden verergerd.

4.2 Natuurlijke personen en rechtspersonen

Het voorstel bevat verder het voornemen om het onderscheid tussen natuurlijke personen en rechtspersonen voor de heffing van griffierechten af te schaffen. Dat is een vereenvoudiging die op het eerste gezicht aanspreekt door de redenering dat er onder de categorie rechtspersonen ook minder draagkrachtige stichtingen en kleine bedrijven vallen, en dat natuurlijke personen bij een kostenveroordeling de dupe zijn van hogere griffierechten voor rechtspersonen.

Het resultaat is echter dat de tarieven voor natuurlijke personen hierdoor aanzienlijk hoger uitvallen - soms meer dan verdubbelen -, terwijl rechtspersonen ten opzichte van de huidige tarieven vaak voordeliger uit zijn. Bij een proceskostenveroordeling betaalt een natuurlijk persoon dan twee maal het nieuwe hoge tarief. Dit treft niet alleen particulieren, maar ook het MKB in de vorm van eenmanszaken, vof's en het toenemend aantal zpp'ers.

Voorbeelden: voor een vordering van € 10.000 is het griffierecht voor natuurlijke personen nu € 258 en voor rechtspersonen € 568. Dit wordt vervangen door één tarief van € 500. Voor natuurlijke personen is dat bijna een verdubbeling, terwijl het voor rechtspersonen – veelal bedrijven - goedkoper wordt. Bij een cassatie over een vordering van € 150.000 is het griffierecht voor particulieren nu € 1.769 en voor rechtspersonen € 5.894. Dit wordt vervangen door één tarief van € 3.750. Ook hier een ruime verdubbeling voor particulieren en een besparing voor rechtspersonen.

Wij menen dat het nadeel van het huidige onderscheid tussen natuurlijke personen en rechtspersonen kan worden ondervangen door te bepalen dat bij een proceskostenveroordeling een natuurlijk persoon wordt veroordeeld in het griffierecht van de wederpartij tot het voor hemzelf geldende tarief⁸. Dit heeft het voordeel dat voor rechtspersonen hogere tarieven kunnen gelden, en de tarieven voor natuurlijke personen beperkt kunnen blijven. De eenmanszaken en steeds grotere groep zpp'ers zouden daar eveneens van profiteren. Voor rechtspersonen geldt bovendien dat zij een belastingvoordeel hebben ten opzichte van particulieren. Daarnaast bevat het wetsvoorstel voor rechtspersonen de mogelijkheid om op grond van hun financiële draagkracht in aanmerking te komen voor een verlaagd tarief. Die bepaling zou zodanig kunnen worden aangepast dat kleine bedrijven of andere rechtspersonen met minder draagkracht een verlaagd rechtspersonentarief betalen.

Wij realiseren ons dat meer differentiatie ook kan leiden tot hogere uitvoeringslasten. Maar als dit voorstel leidt tot een betere toegang tot het recht voor particulieren en kleine ondernemingen, en een evenrediger verdeling van de lasten daarvan, dan is dat heel wat waard.

4.3 Kantonzaken en proceskostenveroordeling

Hierboven kwamen al kort de nadelige effecten van proceskostenveroordelingen ter sprake. Los daarvan geldt in het algemeen dat de compensatie voor de lagere inkomensgroepen niet doorwerkt in de proceskostenveroordeling die een particulier riskeert. Dan wordt het door de wederpartij betaalde griffierecht volledig in rekening gebracht. Dit geldt eveneens in kantonzaken, waar gedaagden of belanghebbenden net als nu geen griffierecht hoeven te betalen. Het gros van alle kantonzaken betreft

⁸ Dit voorstel kan dan voor gedaagden en belanghebbenden in kantonzaken een voorziening bevatten zodat zij een tarief voor natuurlijke personen als eiser betalen.

incassozaken van bedrijven tegen particulieren. Uiteraard is het gunstig dat gedaagden geen griffierecht hoeven te betalen, maar door de proceskostenveroordeling dragen zij wel het volledige griffierecht van de eisende partij, ook als zij verstek laten gaan. Wij maken ons zorgen over de gevolgen die dit heeft voor de schuldenproblematiek van veel burgers. Ook is de vraag of de griffierechten bij deze particulieren inbaar blijken te zijn, of dat de incassoprocedures voor bedrijven per saldo slechts duurder worden.

4.4 Kruissubsidiëring

Het wetsvoorstel kiest voor invoering van kostendekkendheid op systeemniveau en niet per soort zaak. Hiermee wil het kabinet voorkomen dat de griffierechten in onder meer het bestuursrecht en familierecht tot onaanvaardbare hoogten zouden stijgen. Dat wordt mogelijk gemaakt door in ander soort zaken – en aan andere rechtzoekenden – een meer dan kostendekkend griffierecht op te leggen. Wij vinden deze kruissubsidiëring principieel onjuist. Als wordt gechopt voor kostendekkende griffierechten, dan mag de gevraagde bijdrage ook maximaal de kostprijs dekken. Als bepaalde procedures niet kostendekkend kunnen zijn om de rechter toegankelijk te houden, dan is het volstrekt onzuiver om die kosten af te wentelen op andere rechtzoekenden. Die kosten horen dan ten laste van de algemene middelen te komen.

4.5 Griffierechten in het bestuursrecht

Wij kunnen ons vinden in de wijziging om ook bestuursorganen als verweerders in bestuurszaken griffierecht te laten betalen. Het is goed dat ook de overheid een prijsprikkel krijgt om waar mogelijk geschillen te voorkomen dan wel zonder tussenkomst van de rechter te beslechten. Bovendien laten de resultaten van het project "een pro-actieve overheid" zien dat het aantal beroepen tegen de overheid aanzienlijk kan worden teruggedrongen door onder meer met de burger in gesprek te gaan. Hier is bij andere overheden en uitvoeringsorganisaties nog grote vooruitgang te boeken.

Ronduit belemmerend achten wij de voorgestelde griffierechten in het bestuursrecht voor de justitiabele die tegen de overheid wil opkomen, aangezien die een verdubbeling of verdriedubbeling ten opzichte van de huidige tarieven inhouden. Het is een slechte zaak als de overheid rechtsbescherming tegen haar eigen optreden bemoeilijkt. Overheidsoptreden hoort toetsbaar te zijn bij de onafhankelijke rechter. Bovendien dreigt het gevaar dat de kwaliteit en de zorgvuldigheid van de bestuurlijke besluitvorming afneemt als besluiten veel minder vaak worden getoetst door de rechter.

Wij menen dat er bij het bestuursrecht inderdaad veel uitval van procedures zal optreden. Een bedrag van € 500 is fors om de bouwvergunning van de burens aan te vechten, zeker als daar ook een voorlopige voorziening tegen hetzelfde griffierecht voor nodig is. De bedragen in hoger beroep lijken ons voor grote groepen zelfs prohibitief. Wij delen niet de relativering uit de toelichting dat de totale kosten voor burger of onderneming beperkt kunnen zijn, omdat er in het bestuursrecht geen verplichte procesvertegenwoordiging geldt. Helaas is de regelgeving in het bestuursrecht over het algemeen dermate complex, dat rechtsbijstand vaak onontkoombaar is. Dat geldt al helemaal voor procedures in hoger beroep.

4.6 Staffels voor financieel belang, hoger beroep en cassatie

Het element van staffels naar gelang het financieel belang van een zaak is een lang bestaand en geaccepteerd kenmerk van ons griffierechtenstelsel. De nieuwe tarieven pakken echter met name voor particulieren zeer nadelig uit, mede door het introduceren van één tarief voor zowel natuurlijke personen als rechtspersonen. In het algemeen zullen met name bedrijven en organisaties procederen over hoge bedragen. Maar ook bij particulieren kunnen forse financiële belangen in het geding zijn, zoals bij letselschadezaken. Een tarief van € 7.500 voor een schadeclaim van boven de miljoen

werpt een behoorlijke drempel op. De claim mag hoog zijn, maar het betrokken slachtoffer beschikt (nog) niet over het geclaimde bedrag.

In hoger beroep en cassatie lopen de griffierechten zelfs op tot € 18.750. Voor veel burgers die niet in aanmerking komen voor compensatie, komen deze tarieven in de buurt van een half jaarsalaris. Als een particulier tevens in de proceskosten wordt veroordeeld, kunnen zijn kosten alleen al aan griffierechten oplopen tot een jaarsalaris! Daar komt bij dat voor minder vermogende partijen bij een proceskostenveroordeling het te betalen griffierecht niet wordt gecompenseerd. Het voorbeeld komt overeen met situatie die aan de orde was in de Poolse zaak, waarin het EHRM oordeelde dat een griffierecht ter hoogte van een gemiddeld jaarsalaris niet redelijk is⁹. Dat is duidelijk een uiterste geval.

Daaronder liggen vele gevallen waarin naar ons oordeel de toegang tot de rechter eveneens op onaanvaardbare wijze wordt beperkt. Dat zou een zeer schadelijke ontwikkeling zijn. Niet alleen voor de rechtsbescherming in dit land, maar ook omdat procedures in hoger beroep en cassatie vaak een bredere betekenis hebben dan voor de concrete procespartijen. Zij zijn vaak van belang voor de rechtsontwikkeling en geven de nodige richtsnoeren voor de wetsuitleg in de praktijk.

Conclusie

Uit het voorgaande moge duidelijk zijn dat wij grote bezwaren hebben tegen het voorliggende conceptwetsvoorstel. De overheid zou de rechtspraak niet horen te benaderen als een privaat gefinancierde Bijenkorf voor gerechtelijke diensten¹⁰. De *rule of law* houdt in dat alle burgers, maar ook de overheid binnen het staatsbestel gebonden zijn aan de wet, die wordt gehandhaafd door gerechtelijke procedures en de tenuitvoerlegging van vonnissen. Daarvoor is het essentieel dat de rechter voor alle justitiabelen bereikbaar blijft. Wij menen dat die bereikbaarheid, die toegang tot het recht, met dit voorstel in het gedrang komt. Hoewel wij het waarderen dat de toelichting een deel van bezwaren bespreekt die in het voortraject zijn geuit, zijn wij verre van overtuigd van de aanvaardbaarheid van dit wetsvoorstel.

Met vriendelijke groet,
namens de Algemene Raad,



J.D. Loorbach
algemeen deken



L.J. van der Veen
portefeuillehouder toegang tot het recht

C.c. de Vaste Commissie voor Veiligheid en Justitie van de Tweede Kamer

Bezoekadres
Neuhuyskade 94
2596 XM Den Haag
Tel. 070 - 335 35 35
Fax 070 - 335 35 31

Postadres
Postbus 30851
2500 GW Den Haag

⁹ Zie blz. 10 MvT

¹⁰ Uit de column van de algemeen deken, *Advocatenblad*, 29 april 2011

