



de Rechtspraak

De Minister van Veiligheid en Justitie
mr. I.W. Opstelten
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

datum 21 juni 2011
doorkiesnummer 070 3619721
e-mail voorlichting@rechtspraak.nl
uw kenmerk 5690016/11/6
onderwerp Advies wetsvoorstel kostendekkende griffierechten

t 070 - 361 9723
f 070 - 361 9715
www.rechtspraak.nl

Geachte heer Opstelten,

Bij brief van 30 maart jl., kenmerk 5690016/11/6 verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de “Raad”) advies uit te brengen inzake het wetsvoorstel kostendekkende griffierechten (het “wetsvoorstel”).

Het wetsvoorstel voert een stelsel van kostendekkende griffierechten in. Beoogd wordt de rechtspraak in civiele en bestuurszaken te laten bekostigen door degenen die daar gebruik van maken. Dit gaat gepaard met de invoering van hogere tarieven. Het systeem wordt zo vormgegeven dat het rechtzoekenden met lage inkomens compensatie biedt. De Minister is van mening dat hiermee het recht op toegang tot de rechter, zoals neergelegd in verdragen en Grondwet, voldoende gewaarborgd is.

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

I. Advies

In de memorie van toelichting (MvT) worden drie redenen aangevoerd voor de invoering van het wetsvoorstel:

- (1) de eigen verantwoordelijkheid van de rechtzoekende,
- (2) het stimuleren van het innovatieve vermogen van de rechtspraak en
- (3) het op orde brengen van de overheidsfinanciën.

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.



de Rechtspraak

datum 21 juni 2011
pagina 2 van 38

De eerste twee redenen acht de Raad niet overtuigend, zoals hieronder zal worden toegelicht. De Raad ziet het wetsvoorstel dan ook primair als een bezuinigingsmaatregel, vergezeld van een lastenverzwaring.

In het wetsvoorstel worden de grenzen van het aanvaardbare opgezocht waar het gaat om de toegang tot de rechter. Met name om die reden wordt geadviseerd het wetsvoorstel niet in deze vorm in te voeren. De ernstige bezwaren van de Raad tegen het wetsvoorstel worden niet weggenomen door de in dit advies geformuleerde alternatieven, die vooral beogen bij te dragen aan het mitigeren van de ernstige gevolgen die zouden ontstaan door invoering van het wetsvoorstel, vooral waar deze gevolgen de toegang tot de rechter beknotten, respectievelijk evident niet billijk zijn.

De belangrijkste bezwaren van de Rechtspraak tegen het wetsvoorstel laten zich als volgt samenvatten:

- de effecten van het wetsvoorstel op de toegang tot de rechter zullen, vooral in het bestuursrecht substantieel en meer in het bijzonder in het belastingrecht zeer groot zijn;
- breed binnen rechtspraak en rechtspraktijk bestaan grote zorgen over de effecten die het wetsvoorstel zal hebben op de positionering van het recht in de samenleving en de functie van de rechtspraak daarin, meer in het bijzonder op de toegang tot de rechter en de rol die rechtspraak in de samenleving kan en moet spelen;
- de gedachte dat rechtspraak een (particuliere) nutsvoorziening is waarvan de kosten volledig (of grotendeels) ten laste van de gebruiker dienen te komen, miskent de belangrijke rol die goede rechtspraak voor de gehele samenleving speelt;
- de gevolgen van het wetsvoorstel zijn onder omstandigheden vooral voor burgers zo groot dat de toegang tot de rechter zodanig wordt bemoeilijkt dat van een effectieve toegang onder omstandigheden geen sprake meer kan zijn, waarmee de grenzen van hetgeen verdragsrechtelijk is toegestaan zouden worden overschreden;
- de beoogde positieve effecten van het wetsontwerp (bezuiniging) wegen maatschappelijk niet op tegen de negatieve effecten op de zogenaamde ‘schaduwwerking’ van rechtspraak; deze ‘schaduwwerking’ ziet op twee effecten van een toegankelijke rechtspraak:
 - de toegang tot de rechter werkt als ‘stok achter de deur’ voor partijen bij een buitengerechtelijke oplossing van hun problemen en
 - een geloofwaardige dreiging van een rechterlijke interventie heeft een preventieve, remmende werking op het ontstaan van nieuwe problemen en op eigenrichting; bij deze schaduwwerking speelt ook de voorspelbaarheid van het recht een belangrijke rol;
- een goed functionerende rechtspraak (toegankelijk, snel en duidelijk) heeft, ondanks de met rechtspraak gemoeide kosten, per saldo een positief effect op de economie; terugdringing van de rol van rechtspraak in de samenleving roept op macroniveau op lange(re) termijn risico’s op die een negatief effect op de economie kunnen hebben;
- de voorgestelde regeling van de vermogenstoets en de impact daarvan op de gestelde omvang van het bevolkingsdeel dat voor verlaging van het tarief in aanmerking komt is onvoldoende duidelijk;
- het is niet duidelijk wat de rechtvaardiging is van de toenemende verschillen in afdoeningregime tussen bezwaren tegen strafrechtelijke boetes (kosteloos) en bestuursrechtelijke boetes (€500 griffierecht);
- evenzeer zijn vragen gerezen bij het voorstel om de thans bestaande halvering van het tarief voor natuurlijke personen (ten opzichte van rechtspersonen) af te schaffen, wat voor



de Rechtspraak

datum 21 juni 2011
pagina 3 van 38

rechtspersonen soms tot verlaging van het tarief leidt, terwijl de tarieven voor burgers over de gehele lijn fors stijgen, tot aan het 50-voudige van de huidige tarieven.

Enkele van de ernstige gevolgen van het wetsvoorstel kunnen gemitigeerd worden door aanpassingen van het wetsvoorstel. Voor het geval u tot invoering van dit wetsvoorstel over wilt gaan, doet de Rechtspraak enkele voorstellen om onwenselijk geachte gevolgen van invoering van het wetsvoorstel te beperken:

- meer ruimte voor de rechter bij de kostenveroordeling;
- uitbreiding van de verplichte mededelingen voorafgaand aan de procedure;
- voor bestuurszaken met een op geld waardeerbaar belang van minder dan €500 wordt analoog aan het laagste kantontarief voor kleine civiele zaken een griffierecht van €125 in plaats van de voorgestelde €500 geheven;
- om deels tegemoet te komen aan de alom gehoorde bezwaren dat de verdragsrechtelijk gewaarborgde toegang tot de rechter in gevaar komt (art. 6 EVRM en art. 47 EU-Handvest) wordt, ook ter vermijding van onnodige vertraging van de procedure bij (verplichte) prejudiciële vragen aan het EU-Hof van Justitie, voorgesteld de rechter de mogelijkheid te geven in zo'n geval een hardheidsclausule op het tarief toe te passen.

De verwachte gevolgen van invoering van het wetsvoorstel zijn groot, maar wel omgeven met een onzekerheidsmarge, zeker voor de mate van uitval van zaken in hoger beroep. Hieronder zijn de geschatte effecten op het gebied van werklast en opbrengsten samengevat:

- De extra opbrengsten van de voorgestelde griffierechtstarieven zullen naar verwachting structureel circa 180 miljoen Euro per jaar bedragen. Per saldo is de structurele kostenbesparing voor de Rijksoverheid circa 212 miljoen Euro per jaar: 180 miljoen Euro extra opbrengsten en 32 miljoen Euro werklastbesparing bij de Rechtspraak.
- Volgens gangbare prijselasticiteiten voor de rechtspraak leidt invoering van het wetsvoorstel tot een forse vraaguitval van bijvoorbeeld 17% voor reguliere² bestuursrechtelijke zaken en 45% bij belastingzaken behandeld in eerste aanleg en 11% voor handelszaken met een belang van 25.000 Euro of minder.
- Voor de hele rechtspraak is de structurele werklastuitval berekend op 32 miljoen Euro per jaar vanaf 2014. In de twee jaar ervoor is dat minder. Ingecalculeerd is dat de lichtere, minst bewerkelijke zaken als eerste afvallen. Niet te voorzien is hoeveel extra geschillen en procedures zullen voortkomen uit de benodigde draagkrachtvaststellingen in verband met de toepassing van de kortingsregeling.
- Naast de besparing op werklast zal in 2012 sprake zijn van ongeveer 4 miljoen Euro aan invoeringskosten. De specifieke omvang van de verwachte frictiekosten die het gevolg zijn van een plotseling dalende capaciteitsbehoefte kon vooraf onvoldoende geschat worden, vanwege de interactie met andere grote organisatorische veranderingen binnen de Rechtspraak.

² Dat wil zeggen, bestuursrechtelijke zaken exclusief belastingzaken en vreemdelingenzaken.



de Rechtspraak

datum 21 juni 2011
pagina 4 van 38

1. Aanleiding voor het wetsvoorstel

(1) Eigen verantwoordelijkheid van de rechtzoekende

In de Memorie van Toelichting wordt aangevoerd dat burgers en bedrijven goed in staat zijn om andere methoden te vinden om hun problemen op te lossen. Voorop gesteld zij dat dit nu ook al heel veel gebeurt, omdat maar een klein percentage van alle geschillen voor de rechter komt. Voor zover de aanname dat alternatieven aanwezig zijn al juist is, betekent dit nog niet dat de mogelijkheid om de overheidsrechter aan te spreken ingeperkt moet worden. Andere methoden kunnen niet altijd als een volwaardig alternatief voor de overheidsrechtspraak gezien worden. Qua marktaandeel komen vormen van geschillenbeslechting als mediation, arbitrage, e-court, bindend advies en keuze voor kantonarbitrage niet uit boven een paar procent. Het is derhalve de vraag of burgers in voldoende mate andere methoden zullen vinden om hun problemen op te lossen. Aannemelijker is dat zij het in veel zaken er bij zullen laten zitten en dat helemaal geen geschillenbeslechting meer zal plaatsvinden. Zaken worden niet meer goed geregeld en geregistreerd, en eigenrichting ligt op de loer. De Nationale ombudsman constateert in zijn visie ten behoeve van het Overleg met de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid op 3 maart 2011 dat een hoog griffierecht onvermijdelijk tot gevolg heeft dat mensen het er maar bij laten zitten en wijst er op dat dit bijdraagt tot de negatieve stemming die op veel plaatsen in onze samenleving heerst.

Het argument dat het gebruik van rechtspraak niet evenredig over burgers is verdeeld, veronderstelt dat die andere burgers goed in staat zijn om andere methoden voor de oplossing van hun problemen te vinden, buiten de rechtspraak en dat de burgers die rechtspraak 'gebruiken' daar zelf voor kiezen. De praktijk is evenwel dat grofweg de helft van alle procespartijen (gedaagden) tegen hun zin in een procedure wordt betrokken. Vaak, zoals in het personen- en familierecht, hebben beide partijen niet de keuze om van een gerechtelijke procedure af te zien.

Henk Damstra en Yvonne Damstra-Janssen liggen in echtscheiding. Geen van beiden wenst de echtelijke woning te verlaten. Op de voorlopige voorziening wordt door de rechter beslist. Zijn optreden nadien leidt tot een kort geding straatverbod. Vervolgens wordt de echtscheiding uitgesproken en alimentatie vastgesteld, ondanks de stelling van Henk dat Yvonne samenwoont met haar nieuwe partner. Henk gaat nu wel in hoger beroep en wint.

De verhoudingen zijn nu zo verstoord dat voor de boedelscheiding een aparte procedure gevoerd moet worden. Het (voormalig) echtpaar heeft geen kinderen.

De totale griffierechten bedragen €8.500.



de Rechtspraak

datum 21 juni 2011
pagina 5 van 38

Hetzelfde geldt voor eisers die op goede gronden procederen tegen een weigerachtige tegenpartij. Deze rechtzoekenden – de overgrote meerderheid - kan bezwaarlijk het verwijt worden gemaakt dat zij een beroep doen op de – in overwegende mate - uit de algemene middelen gefinancierde rechtspraak.

| | | |
|--|-------------------|---------|
| Eenmansbedrijf Van Vliet (zzp-er) heeft een drietal openstaande rekeningen van klanten die ondanks aanmaningen niet betalen. De rekeningen variëren van €200,- tot €550,-. | | |
| Van Vliet wil het er niet bij laten zitten en ziet geen andere weg dan incasso via de rechter. | | |
| - Huidig griffierecht: | 2x € 71 + 1x €142 | = € 284 |
| - Toekomstig griffierecht: | 2x €125 + 1x €300 | = € 550 |

De Nederlandse burger is in het algemeen gericht op het vinden van een redelijke oplossing. Het gaat hem ook om een beleving van rechtvaardigheid en het desnoods in een gerechtelijke procedure aan de orde kunnen stellen van zaken die in zijn beleving niet goed zijn gegaan. De overheidsrechter is daartoe het aangewezen orgaan bij uitstek.

Bovendien miskent de stelling dat het gebruik van rechtspraak niet evenredig over de burgers is verdeeld het feit dat de rechtspraak een publiek belang vertegenwoordigt en ook ten goede komt aan burgers die er geen gebruik van maken. Dit is de zogenaamde schaduwwerking van het recht, die uiteenvalt in twee componenten: 1) de rechtspraak vormt een stok achter de deur bij gesprekken tussen partijen en 2) een geloofwaardige dreiging van een gerechtelijke interventie heeft een preventieve, remmende werking op het ontstaan van nieuwe problemen (zie ook paragraaf 3).

(2) Vergroting van het innovatieve vermogen

In de Memorie van Toelichting wordt aangevoerd dat met hogere griffierechten het innovatieve vermogen van de rechtspraak en ketenpartners nog verder wordt geprikkeld. De gedachte is dat een toenemende concurrentie door de toename van alternatieve vormen van (buitengerechtelijke) geschillenbeslechting aan de rechtspraak een impuls tot innovatie zal geven.

De Raad kan deze redenering niet volgen. Het wetsvoorstel zal voor de rechtspraak tot gevolg hebben dat de zaaksaantallen zullen afnemen, de inkomsten voor de rechtspraak zullen dalen, en dat het gerechtelijke apparaat dientengevolge zal slinken. Waarom daarin een impuls tot innovatie gelegen is, is niet duidelijk. Het veronderstelt dat de rechtspraak op gelijke voet met buitengerechtelijke geschillenbeslechting kan concurreren. Niet alleen wordt hiermee over het hoofd gezien dat de overheidsrechter aan allerlei processuele en materiële regels is gebonden, wat onherroepelijk tot hogere uitvoeringskosten leidt. Ook wordt met dit argument de al eerder genoemde schaduwwerking van het recht miskend.

Voor zover het betreft de beoogde versterking van innovaties aan de zijde van ketenpartners, merkt de Raad op dat de voorgestelde verhoging van het griffierecht het risico versterkt dat juist die zaken 'weglekken' die het minste werk voor de rechtspraak met zich meebrengen. Het is bekend dat voor bv. verstekzaken een veelvoud aan griffierecht wordt geheven van de kostprijs van een verstekvonnis voor



de Rechtspraak

datum 21 juni 2011
pagina 6 van 38

de rechtspraak. Als de markt juist hier oplossingen buiten de rechtspraak gaat zoeken is het budgettair effect uiteindelijk negatief.

Overigens is nu al een groot aantal activiteiten in gang gezet: 25 projecten binnen de Rechtspraak zijn er op gericht om binnen deze kabinetsperiode de rechtspraak digitaal toegankelijk te maken. Onder andere binnen het bestuursrecht wordt gewerkt aan procesinnovatie en de Raad is doende een programma gericht op rechtspraakbrede procesinnovatie in te richten. De hiermee gemoeide baten en lasten zijn van een geheel andere orde dan de bezuinigingen die de Minister nu voorstelt.

(3) Op orde brengen van de overheidsfinanciën

Het op orde brengen van de overheidsfinanciën, kortom: bezuinigen, is naar de mening van de Raad de belangrijkste doelstelling van het wetsvoorstel. De Minister geeft ook aan dat het de uitdrukkelijke bedoeling van het kabinet is om het beroep op de rechter te beperken. Dáár zal de bezuiniging optreden.

De Raad wijst er in dit verband op dat de in het wetsvoorstel geïntroduceerde griffierechten niet kostendekkend zijn, maar regulerend. Het Rijk zal aanvullende financiering moeten blijven verstrekken.

De Raad kan in dit verband niet goed plaatsen dat de Minister voorstelt om het dubbele tarief voor rechtspersonen af te schaffen. Deze maatregel kost geld, terwijl er goede redenen zijn aan te voeren om het tarief voor burgers lager te bepalen dan dat voor rechtspersonen (zie paragraaf 7).

De Nederlandse rechtspraak is niet duur. Uit internationaal rechtsvergelijkend onderzoek, waarbij de uitgaven per inwoner zijn vergeleken, blijkt dat de kosten van rechtspraak in Nederland niet hoger liggen dan in rijke andere West-Europese landen. Nederland staat over de hele EU gemeten in de middenmoot³.

In Nederland wordt naar verhouding weinig geprocedeerd. Uit onderzoek blijkt dat slechts een zeer gering percentage van juridische conflicten uiteindelijk door de rechter beslecht wordt⁴.

2. Toegang tot de rechter

Basiskenmerk van een rechtsstaat is dat burgers kunnen opkomen tegen schending van hun fundamentele rechten (klassieke grondrechten) bij een onafhankelijke en onpartijdige rechter. Dit impliceert niet alleen dat er garanties voor onafhankelijkheid en onpartijdigheid moeten zijn en dat dus niet elke willekeurige geschilbeslechtende instantie die bescherming kan bieden, maar ook dat *de toegang* tot die onafhankelijke en onpartijdige rechter moet worden gewaarborgd. In dit licht moet artikel 17 van de Grondwet worden geplaatst: dit grondrecht op toegang tot de rechter dient door de overheid te worden gewaarborgd.

³ CEPEJ 2008, European judicial systems. Efficiency and quality of justice

⁴ B.C.J. van Velthoven, 2005, De waarde van de juridische infrastructuur voor de Nederlandse economie, research memorandum 2005-1, Raad voor de rechtspraak.



de Rechtspraak

datum 21 juni 2011
pagina 7 van 38

De jurisprudentie van het Europees Hof voor de rechten van de mens werpt licht op de vraag in hoeverre de toegang tot de rechter door verdragsstaten *ook in financieel opzicht* dient te worden gewaarborgd. Die verplichting vloeit voort uit artikel 6, eerste lid, EVRM, waarbij de gedachte voorop staat dat het recht op een eerlijk proces illusoir blijft indien het voor een partij in financiële zin onmogelijk is om een gerechtelijke procedure ter bescherming van zijn rechten te beginnen. Op de verdragsstaten rust daarom in beginsel de verplichting om toegang tot de rechter in financiële zin mogelijk te maken in zaken die onder de reikwijdte van artikel 6 vallen. Die verplichting is niet absoluut. De staten zijn vrij in de wijze waarop zij aan een stelsel met dit doel vorm geven, mits de essentie van het recht op toegang tot de rechter niet wordt aangetast. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens toetst uiteindelijk in de concrete gevallen, waarin zijn oordeel wordt gevraagd.

Kernvraag in de parlementaire discussie over het wetsvoorstel zal moeten zijn of deze essentie niet zodanig wordt aangetast dat ons land in strijd handelt met het EVRM. Het gaat daarbij om de vraag of de toegang tot de rechter voor *alle* groepen in de samenleving voldoende is gewaarborgd. In de visie van de Raad is het onwenselijk hier de grenzen van het aanvaardbare op te zoeken. Daarvoor zijn niet alleen de beginselen waar het hier om gaat te belangrijk, maar ook de maatschappelijke belangen te groot. Bovendien is het niet wenselijk dat rechters in de positie worden gebracht worden dat zij in individuele zaken, waarin een beroep op artikel 6 EVRM wordt gedaan, steeds de afweging moeten gaan maken of artikel 6 EVRM geschonden is. De Raad stelt om die reden dan ook voor om in de griffierechtenregelingen (WGBZ en Awb) een door de rechter toe te passen hardheidsclausule op te nemen om een beroep op 6 EVRM (en 47 EU-Handvest) te voorkomen.

In bijzondere gevallen kunnen de voorgestelde tarieven voor natuurlijke personen onoverkomelijke barrières vormen om zich tot de civiele rechter te wenden, hetzij als eiser, hetzij als gedaagde. Thans is het maximumtarief voor on- en minvermogende natuurlijke personen voor procedures bij de rechtbanken €71 en bij de hoven €284. In het wetsvoorstel wordt dit maximumtarief voor onvermogenden bij de rechtbanken €1.875 en bij de hoven €4.688. Dit levert dus een stijging op van 2640%, resp. 1650%.

Voor minvermogenden worden die tarieven met 5280%, respectievelijk 3300% verhoogd tot €3.750, respectievelijk €9.375.

De hoogste standaardtarieven stijgen van €4.713 (rechtspersonen), resp. €1.475 (natuurlijke personen) tot €18.750 (natuurlijke personen en rechtspersonen). Deze tarieven stijgen overigens ver uit boven de daadwerkelijke kosten. Dat klemt te meer daar – in tegenstelling tot kantonzaken in eerste aanleg waar de gedaagde niet hoeft te betalen - eiser en gedaagde deze bijdragen dienen te betalen.

Overigens zal het maximumtarief ook voor middeninkomens, te weten €14.063, niet altijd eenvoudig te voldoen zijn, ook al omdat kennelijk beoogd is dat bij een eigen vermogen boven €22.061 geen beroep op vermindering van het tarief mogelijk is.



de Rechtspraak

datum 21 juni 2011
pagina 8 van 38

Joost en Simone worden na een televisieoptreden in een consumentenprogramma door de verkoper wiens financiële product zij hebben bekritiseerd aansprakelijk gesteld voor de schade die daaruit voortvloeit voor de betreffende ondernemer. De vordering bedraagt maar liefst €1.1 miljoen. Joost en Simone willen natuurlijk verweer voeren. Aan griffierechten moeten Joost en Simone in eerste aanleg €7.500 betalen, in hoger beroep €18.750. Samen in totaal €26.250 aan kosten om een gestelde aansprakelijkheid af te weren. Als zij niet op tijd betalen zal de rechter de vordering toewijzen. Tijdens de procedure gaat de onderneming failliet. Joost en Simone zien hun €26.250 nooit meer terug.

Daarnaast dient nog verdisconteerd te worden dat in civiele zaken in het procesrisico niet alleen de eigen kosten wegens griffierechten, maar ook die van de wederpartij verdisconteerd dienen te worden: in civiele zaken wordt de verliezende partij immers veroordeeld in de proceskosten, waaronder het door de wederpartij betaalde (al dan niet verlaagde) griffierecht. .

De beperking van de toegang tot de rechter voor natuurlijke personen kan in de hogere tariefzones leiden tot een ongewenste situatie: een – vermogende - eisende partij, voor wie de hoogte van het griffierecht niet van invloed is op het starten van een procedure, start een procedure terwijl hij weet of kan vermoeden dat de gedaagde partij dit griffierecht niet zal kunnen betalen, ook niet als deze voor vermindering in aanmerking komt. Dit kan voor de gedaagde partij reden zijn geheel af te zien van verweer en verstek te laten gaan (“de kop in het zand steken”). De civiele rechter heeft niet de bevoegdheid om bij verstek de juistheid van de grondslag van de gestelde vordering van eiser te onderzoeken, zodat hij de gedaagde moet veroordelen als deze niet of niet tijdig het griffierecht heeft voldaan en geen verweer heeft gevoerd.

Indien de gedaagde verschijnt en – zonder te betalen - een beroep doet op artikel 6 EVRM, respectievelijk artikel 47 van het EU-Handvest, zal de rechter moeten toetsen of één van deze bepalingen zich verzet tegen toepassing van artikel 127a, lid 1 en 2 Rv. In dit verband wordt nog opgemerkt dat de Nederlandse rechter gehouden is om bij uitleggingsvragen ter zake Unierechten (waaronder dus ook artikel 47 EU-Handvest) prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie. Zo'n verzoek leidt dan tot zeer forse vertraging in de afdoening van die procedure.

De wet kent nu geen hardheidsclausule, alleen de mogelijkheid om de gevolgen van niet tijdig betalen voor de lopende procedure te beperken (art. 127a Rv.). De griffierechten moeten gewoon betaald worden.

Een procespartij die niet kan/wil betalen, moet nu een beroep doen op art. 47 EU-Handvest en dat kan tot ernstige vertraging leiden, maar ook tot de conclusie dat Nederland dit artikel heeft geschonden. Om dit alles te voorkomen dient de rechter de bevoegdheid te krijgen om een hardheidsclausule toe te passen, die effect heeft op de hoogte van het verschuldigde bedrag. Aangenomen mag worden dat daarmee dan adequaat is voorzien in de verdragsrechtelijke verplichting tot toegang tot de rechter.



de Rechtspraak

datum 21 juni 2011
pagina 9 van 38

Daar handhaving van de toegang tot de rechter in verdragsrechtelijke zin een kerndoelstelling is van de Nederlandse wetgever tot behoud en versterking van de (nationale en internationale) rechtsorde, past het daarin om aan de nationale rechter het instrument aan te reiken waarmee deze die toegang conform verdragsrechtelijke normen effectief kan garanderen.

3. Het maatschappelijke belang van de rechtspraak

Uit het streven de rechtspraak te laten bekostigen door diegenen die er gebruik van maken, spreekt de opvatting dat civiele en bestuursrechtspraak niet meer is dan individuele dienstverlening aan partijen die hun onderlinge problemen niet kunnen oplossen. Deze opvatting gaat voorbij aan het maatschappelijk belang van de civiele en bestuursrechtspraak. Civiel en bestuursrecht regelen meer nog dan het strafrecht de onderlinge verhoudingen van mensen in het maatschappelijk en economisch verkeer. De rechtspraak daarover is een belangrijk onderdeel van de infrastructuur die een complexe en welvarende samenleving mogelijk maakt (maar ook nodig heeft). De handhaving van rechten en de aanpassing aan veranderende maatschappelijke omstandigheden vinden plaats in de civiele en bestuursrechtspraak. Beslissingen in individuele zaken hebben ook gevolgen voor de rechtsverhouding van anderen dan de procespartijen (schaduwwerking van het recht) en voor hun gedrag (zoals hun betalingsmoraal). Met een goed functionerende rechtspraak zijn ook economische belangen gediend. De economie kan slechts draaien als de naleving van contracten uiteindelijk via de rechter kan worden afgedwongen.

Bij een daling van het aantal zaken als gevolg van financiële beletselen rijst de vraag of het recht nog wel optimaal kan functioneren. De mate waarin mensen de verplichtingen die zij in het civiele rechtsverkeer zijn aangegaan naleven, wordt immers mede bepaald door de kans dat zij bij niet naleving daarop worden aangesproken. Verwacht mag worden dat de fors hogere tarieven ontduikingsgedrag in de hand werken.

| |
|---|
| <p>Jan Pieters is bouwvakker. Tijdens werkzaamheden in een loods struikelt hij over balk een van 20 centimeter die is geplaatst in de loop van de ene loods naar de andere. Hij raakt gewond en is een paar weken uit de running. De werkgever betaalt over de ziekteperioden €800 bruto (= €500 netto) niet uit. Volgens Jan Pieters is dat in strijd met de CAO.</p> <p>- Huidig griffierecht: €142 - Toekomstig griffierecht: €500</p> |
|---|

In lijn hiermee rijst de vraag of de overheid nog voldoende tot zorgvuldig handelen tegenover burgers wordt aangezet, als voor deze laatste het voorleggen van een besluit aan de bestuursrechter een (te) kostbare zaak wordt.

Het belang van deze maatschappelijke functie maakt het onverantwoord de civiele en bestuursrechtspraak geheel of grotendeels door de gebruikers te laten bekostigen. Voor het gebruik van de rechtspraak wordt belasting betaald, omdat het van groot belang is om een kwalitatief goede rechtspraak te hebben. Het is een kerntaak van de overheid te zorgen voor onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak die toegankelijk is voor haar burgers.



de Rechtspraak

datum 21 juni 2011
pagina 10 van 38

4. Rechtsbescherming tegen de overheid

De gevolgen van het wetsvoorstel doen zich het sterkst voelen in het bestuursrecht. Daar zal de vraaguitval het grootst zijn (zie de werklustparagraaf in deel II van het advies), nl. 17 %. Vanuit een perspectief van rechtsbescherming tegen de overheid is dit uitermate ongewenst.

De overheid werpt op deze manier zelf een barrière op tegen de controle van haar eigen handelen. De burger wordt gedwongen een substantieel bedrag te betalen om zich te beschermen tegen een beslissing van de overheid waarom hij veelal niet gevraagd heeft. De hoge griffierechten zullen burgers er in een groot aantal zaken van weerhouden misstanden bij bestuurshandelen aan te kaarten. De Raad vindt dit onacceptabel in een democratische rechtsstaat.

De burger in het bestuursrecht procedeert vaak op verdedigbare gronden. Ook als bestuursorganen in het gelijk worden gesteld, neemt dat niet weg dat er aan de zijde van het bestuursorgaan van alles mis kan zijn gegaan in een zaak. Deze misstanden hoeven juridisch niet altijd tot gevolg te hebben dat een besluit van een bestuursorgaan vernietigd wordt, maar deze moeten wel aan de orde gesteld kunnen (blijven) worden. Het gaat dan bijvoorbeeld om de volgende zaken:

- Veel overheidsbeslissingen, bijvoorbeeld in huur- en zorgtoeslag-, studiefinanciering-, en WOZ-zaken worden vrijwel volledig geautomatiseerd gemaakt. Over dergelijke beslissingen is vooral nagedacht in de fase waarin de software is ontwikkeld. Met de individuele aspecten van de betrokken burger kan als gevolg van deze werkwijze nauwelijks rekening worden gehouden. De specifieke omstandigheden van een geval kunnen pas in bezwaar of soms zelfs pas in beroep aan de orde komen⁵.
- De communicatie tussen burger en bestuursorgaan is niet altijd optimaal.
- Aan de onderbouwing van besluiten kunnen formele of materiële gebreken kleven. De indruk bestaat dat dit is toegenomen na invoering van de Wet Dwangsom. De druk die uitgaat van de dwangsom die is gekoppeld aan overschrijding van de beslistermijn komt de zorgvuldigheid niet altijd ten goede.
- Bestuursorganen en burgers zijn niet altijd bereid of in staat om mee te werken aan de (minnelijke) oplossing van het geschil.

Het echtpaar Klijn biedt zijn huisvuil aan in een kliko die wekelijks wordt geleegd door de reinigingsdienst. Bij een controle wordt geconstateerd dat een huisvuilzak naast de kliko is neergezet. Dit is in strijd met de afvalstoffenverordening van de gemeente Rotterdam. Onder spoedeisende toepassing van bestuursdwang verwijdert de gemeente de huisvuilzak en brengt daarvoor 115 euro in rekening. Het echtpaar is het er niet mee eens omdat ze van mening zijn dat zij de kliko correct hebben aangeboden en dat de zak moet zijn verwisseld door iemand die zijn eigen zak in de kliko heeft gedeponerd, en wil in beroep komen. In verband met hun inkomen moeten ze vooraf 500 euro griffierecht betalen.

⁵ Rechtspraak tegen kostprijs,, G. Dijkstra en P. Nieuwenburg, Liberaal Réveil, maart 2001



de Rechtspraak

datum 21 juni 2011
pagina 11 van 38

Een neveneffect van de verhoging van het griffierecht kan zijn dat de opstelling van bestuursorganen negatief beïnvloed wordt. Doordat de hoogte van het bedrag een drempel kan opwerpen voor de burger, zal deze vaker afzien van een procedure en de handdoek in de ring gooien. De bereidheid van overheidsinstanties om mee te werken aan een oplossing kan daardoor afnemen. Hoge griffierechten scheppen als vanzelf het risico dat de andere partij een afwachtende houding aanneemt van "eerst maar eens kijken of u gaat procederen".

In de Awb is niet voorzien in de vergoeding door de verliezende burger van de griffierechten van het bestuursorgaan. De Raad gaat er van uit, dat hierin geen wijziging wordt aangebracht. De Minister heeft echter in zijn brief van 28 mei 2010 (Kamerstukken 2009-2010, 29279, nr. 111) aangekondigd dat de mogelijkheden om burgers in de proceskosten te veroordelen zullen worden verruimd, met als oogmerk dat men meer dan nu wordt gedwongen om een kosten baten afweging te maken. Indien dit voornemen tot uitvoering komt vergroot de voorgestelde forse wijziging van de griffierechten het risico van de burger bij het procederen tegen de overheid wel erg sterk.

- Hoger Beroep

De forse verhoging van de griffierechten in hoger beroep voor zowel civielrechtelijke als bestuursrechtelijke procedures treft niet alleen de partij die in hoger beroep gaat, maar ook de gedaagde die in eerste aanleg in het gelijk is gesteld.

In het bestuursrecht zal de burger die zich wil verweren tegen een hoger beroep dat door een bestuursorgaan is ingesteld griffierecht moeten betalen, terwijl hij nu geen griffierecht verschuldigd is. Het hoger beroep is in dat geval geen keuze van de burger: hij heeft in eerste instantie gelijk gekregen. Door de hoogte van dit bedrag (€1250) kan dit een forse drempel zijn en zou het ertoe kunnen leiden dat burgers het er in hoger beroep maar bij laten zitten. Dit effect kan een negatieve uitwerking hebben op de bereidheid van bestuursorganen om zich neer te leggen bij uitspraken van de eerste rechter waarbij ze in het ongelijk zijn gesteld. Verder is niet geregeld dat de burger het griffierecht terugkrijgt indien hij verweer heeft gevoerd tegen een hoger beroep van het bestuursorgaan dat nadien wordt ingetrokken. Artikel 8:118 (toekomstig) Awb zou moeten worden aangevuld met een bepaling van deze strekking.

- Rechtsbescherming tegen sancties van de overheid

Voor rechtsbescherming tegen een bestuursrechtelijke sanctie moet griffierecht worden betaald, terwijl rechtsbescherming tegen een strafrechtelijke sanctie per definitie gratis is. Door de burger worden deze sancties gelijkkelijk -punitief- ervaren. Dit verschil in bejegening in soortgelijke gevallen valt dan ook niet goed uit te leggen. In het MDW-rapport 'Maat houden', dat betrekking heeft op het kader voor de doorberekening van toelatings- en handhavingskosten, wordt de stelling betrokken dat 'activiteiten die samenhangen met preventieve en repressieve handhaving uit de algemene middelen zouden moeten worden gefinancierd. De kosten zouden dus in beginsel niet moeten worden doorberekend'. In lijn met deze gedachte adviseert de Raad geen griffierecht te heffen in zaken waarin bestuursrechtelijke sancties worden aangevochten.



de Rechtspraak

datum 21 juni 2011
pagina 12 van 38

Mevrouw Blom parkeert haar auto op een parkeerplek in Hargen aan Zee. Zij koopt een kaartje voor de maximale duur van drie uur en verschijnt na drie uur en vijf minuten bij haar auto, die zojuist voorzien is van een parkeerbon. In haar bezwaar tegen deze (gefiscaliseerde) parkeerboete beroept zij zich op een uitspraak van de Hoge Raad (in Mulderzaken) dat pas na tien minuten termijnoverschrijding geverbaliseerd mag worden. De gemeentelijke bezwaarcommissie wijst dit argument af, omdat dit geen Mulderzaak is. De parkeerbon bedroeg €80. Het griffierecht bedraagt thans €41, straks €500.

5. Procederen tegen verminderd tarief; rol Raad voor rechtsbijstand

Gescheiden verantwoordelijkheden

Rechtzoekenden komen voor een lager griffierecht in aanmerking als zij een inkomensverklaring van de Raad voor rechtsbijstand kunnen overleggen. De Raad is van mening dat er een duidelijke scheidslijn moet zijn tussen de verantwoordelijkheid van de Raad voor rechtsbijstand en de gerechten. Voor de rechtzoekende moet duidelijk zijn dat de gerechten niet aanspreekbaar zijn op de gang van zaken rond de afgifte van de inkomensverklaring. Dit klemt te meer omdat in geval van een geschil tussen de Raad voor de rechtsbijstand en een burger, het gerecht uiteindelijk in zijn rechtsprekende rol de onpartijdig te achten beslisser kan zijn. Deze rechtsprekende rol verdraagt zich niet met die van ‘boodschapper’ namens de Raad voor rechtsbijstand.

Processuele consequenties

De verklaring van de Raad voor rechtsbijstand is een besluit, zodat daartegen op grond van de Awb bezwaar en beroep open staat. De processuele consequenties hiervan zijn niet uitgewerkt in het wetsvoorstel. Zo is het de vraag wat de consequenties zijn als de inkomensverklaring niet tijdig beschikbaar is, en de beroepstermijn afloopt, of de inkomensverklaring betwist wordt en de behandeling van de zaak geen uitstel kan lijden.

Verder is niet geregeld hoe lang de inkomensverklaring geldig is. Moet in hoger beroep een nieuwe inkomensverklaring aangevraagd worden?

De vertraging die door bovengenoemde complicaties ontstaat, doet ernstig afbreuk aan de breed binnen de rechtspraak beoogde verkorting van doorlooptijden. In het bestuursrecht wordt bijvoorbeeld op dit moment procesinnovatie ingevoerd (nieuwe zaaksbehandeling), gericht op snelheid en finale geschillenbeslechting. Elke vertraging rondom de heffing van het griffierecht zal er toe leiden dat de geplande termijnen niet kunnen worden gehaald.

De beoordeling door de Raad voor rechtsbijstand

In de MvT is een schema opgenomen van de inkomensgrenzen die gehanteerd worden en het percentage van de bevolking dat voor een bepaald verlaagd tarief in aanmerking komt. Het valt op dat de MvT ervan uit lijkt te gaan dat (enkel) het inkomen bepalend is voor de hoogte van het tarief dat in rekening wordt gebracht, terwijl in het wetsvoorstel is bepaald – in ieder geval voor bestuurszaken – dat naast een



de Rechtspraak

datum 21 juni 2011
pagina 13 van 38

inkomenstoets ook een vermogenstoets wordt uitgevoerd (zie het voorgestelde artikel 8:41 a, lid 3 Awb).

De Raad merkt op dat voor civiele zaken onduidelijk is of een vermogenstoets wordt gehanteerd (het equivalent van artikel 8:41a, lid 3 Awb, wordt niet in de Wgbz opgenomen). In Bijlage 1 bij dit advies wordt dit nader uitgewerkt. De Raad vraagt zich in dit licht af of de berekening van de omvang van de groep die voor een verminderd tarief in aanmerking komt, te weten 60%, als vaststaand kan worden aangenomen, nu daarbij de vermogenstoets niet lijkt te zijn meegenomen.

Verder merkt de Raad op dat niet helder is hoe de Raad voor rechtsbijstand het inkomen van rechtspersonen vaststelt. Het gebruik van een vaag criterium kan procedures uitlokken.

Digitale toegankelijkheid

Voor de voortgang van de procedure is het van groot belang dat de afgifte van de inkomensverklaring een gestroomlijnd proces is. Uit informatie van de Raad voor rechtsbijstand is gebleken dat de doorlooptijd vier a vijf dagen bedraagt in zaken waarin geen complicaties optreden. Naar verwachting zal in 2012 het proces van aanvraag en afgifte van de inkomensverklaring gedigitaliseerd zijn. De Raad onderstreept het belang van deze ontwikkeling.

De familie van Dijk heeft net een nieuw huis gekocht. Voor de aankoop van het huis hebben ze zich geïnformeerd over de mogelijkheid om de boom in de tuin te kappen. In de tuin staat een grote kastanjeboom die vrijwel alle zonlicht wegneemt in de woonkamer. De fam. van Dijk wil de boom graag weghalen en er een andere, minder grote boom - voor terugplaatsen. Namens de gemeente is aangegeven dat op grond van de kapverordening een kapvergunning mogelijk is. Na de aankoop vragen en krijgen ze een kapvergunning van de gemeente. De buurvrouw die er al 50 jaar woont en erg gehecht is aan haar uitzicht op de kastanjeboom maakt echter bezwaar en stelt dat sprake is van een monumentale boom. In het besluit op bezwaar weigert de gemeente alsnog de kapvergunning. De fam. van Dijk gaat in beroep en vraagt, gelet op het aanstaande broedseizoen waarin er niet meer gekapt mag worden, tevens een voorlopige voorziening aan bij de bestuursrechter. Kosten griffierecht 2x 500 euro.



de Rechtspraak

datum 21 juni 2011
pagina 14 van 38

6. De aanzeggingen in het bestuurs- en civiel procesrecht

De ervaring binnen de rechtspraak leert dat procespartijen vaak onbekend zijn met het feit dat en hoeveel griffierecht verschuldigd wordt, zodra een procedure is gestart. Nu de hoogte van het griffierecht zo sterk stijgt, is er aanleiding partijen op dit punt vooraf helderheid te bieden, zodat men weet waar men aan begint.

De voorgestelde (forse) verhoging van het verschuldigde griffierecht in bestuurszaken is voor de Raad dan ook aanleiding de Minister voor te stellen ter gelegenheid van deze verhogingen de tekst van de rechtsmiddelenmededeling ex artikel 3:45 Awb aan te passen.

De rechtsmiddelenmededeling van artikel 3:45 Awb kent wel de verplichting mede te delen dat en hoe beroep kan worden ingesteld, doch daarbij ontbreekt de verplichting mede te delen dat het instellen van beroep tot gevolg heeft dat griffierecht verschuldigd wordt, alsmede de hoogte daarvan en mitsdien ook de in het civiele recht verplichte mededeling dat daarvan vermindering kan worden verkregen (art. 111 Rv.).

Het komt de Raad, mede gelet op het belang van duidelijkheid voor de burger ten aanzien van de (financiële) gevolgen van het starten van een gerechtelijke procedure, raadzaam voor om deze aanzeggingen allemaal gelijk te trekken, in die zin dat de hoogte van het standaardtarief verplicht wordt vermeld, alsmede de mogelijkheid om vermindering te verzoeken.

In het civiele procesrecht zijn de voorschriften ten aanzien van dergelijke aanzeggingen (bv. artikel 111 en 112 Rv.) thans op straffe van nietigheid voorgeschreven, met dien verstande dat herstel onder omstandigheden mogelijk is (op kosten van de eiser). Deze sanctie is in het bestuursprocesrecht niet toepasbaar, omdat het voorschrift het bestuursorgaan betreft, niet de aanlegger van het geding. Als sanctie op overtreding van de aanzeggingverplichting ter zake het verschuldigde griffierecht valt te overwegen deze mogelijkheid op te nemen in artikel 8:74, 2 Awb: indien de verplichte aanzegging ter zake het bij beroep verschuldigde griffierecht ontbreekt heeft de rechter de mogelijkheid te bepalen dat het bestuursorgaan dit griffierecht aan de indiener van het beroepschrift vergoedt.

De familie De Wit is bij terugkomst van vakantie onaangenaam verrast door de lelijke schutting die er opeens staat in hun achtertuin. De buurman waar ze toch al geen goede verstandhouding mee hebben blijkt zonder hun medeweten de gezamenlijke schutting te hebben vervangen en een hogere schutting te hebben neergezet. Voor een deel staat het naar hun mening ook nog op hun perceel. Er ontstaat een discussie met de gemeente over de vraag of de schutting bouwvergunningplichtig is. Hun handhavingsverzoek wordt in bezwaar afgewezen. Gelet op hun (midden)inkomen komen ze wel in aanmerking voor een verlaging, tot 375 euro. Omdat hun gemachtigde aanraadt om ook een voorlopige voorziening aan te vragen levert dat een griffierecht op van 750 euro. Een civielrechtelijk kort geding tegen de buurman is voor de familie De Wit te duur: €1.125 + advocaatkosten (ze komen niet in aanmerking voor een toegevoegd advocaat).



de Rechtspraak

datum 21 juni 2011
pagina 15 van 38

7. Afschaffing van het onderscheid rechtspersonen- natuurlijke personen

Het bestuurs- en civiele procesrecht kent een twee maal zo hoog tarief voor rechtspersonen als voor natuurlijke personen. De rechtspraak is gewend met dit onderscheid te werken. Het voorstel tot afschaffing van het onderscheid tussen natuurlijke personen en rechtspersonen voor de griffierechtenheffing roept veel vragen op:

1. De afschaffing van het onderscheid leidt in een aantal tariefgroepen voor rechtspersonen tot een verlaging van het tarief. Het huidige tarief voor vorderingen van €5.000-12.500 bedraagt voor rechtspersonen €568 en daalt met 12% naar €500; het tarief voor vorderingen tussen €12.500 en €25.000 bedraagt €1.181 en daalt met 56% naar €500. Uit de MvT blijkt niet dat deze daling aan griffierecht-inkomsten is onderkend.
2. De Raad wijst erop dat de kosten voor griffierecht voor rechtspersonen tot de (bruto) bedrijfskosten worden gerekend en dat natuurlijke personen deze uit de netto-inkomsten voldoen. Indien een 'level playing field' wordt beoogd, waarin het omslagpunt 'wel of niet procederen' voor twee partijen op gelijk niveau wordt gelegd, ligt het dan niet meer voor de hand dat natuurlijke personen 'netto' een lager griffierecht betalen dan een rechtspersoon 'bruto' moet betalen?

Vanuit de in lijn met het wetsvoorstel liggende gedachte 'de veroorzaker betaalt' is een onderscheid tussen rechtspersonen als 'repeat-player' en (doorgaans eenmalig procederende) natuurlijke personen gerechtvaardigd in die – veelvoorkomende – gevallen waarin de rechtspersoon in het voortraject niet of niet adequaat heeft gecommuniceerd met de (voormalige) contractspartij. Sommige 'repeatplayers' kennen een relatief groot aantal gerechtelijke procedures, bijvoorbeeld omdat de eigen administratie onvoldoende op orde is, omdat facturen voor de burger ondoorzichtig zijn en/of omdat niet of niet adequaat wordt gereageerd op brieven en/of telefoontjes van burgers. Ook bestaat de indruk dat sommige 'repeatplayers' die risicovolle producten op de markt hebben gebracht bij het werven en selecteren van klanten weinig selectief te werk zijn gegaan en nadien stuiten op vele klachten van contractspartijen, respectievelijk op veel betalingsachterstanden bij contractspartijen met onvoldoende draagkracht. Vanuit de gedachte 'de veroorzaker betaalt' kan hierin een rechtvaardiging worden gevonden voor handhaving van het hogere tarief voor rechtspersonen.

De onderneming 'Iedereen Rijk' heeft een 'gratis' beleggingsproduct verkocht aan de 79-jarige afneemster mevrouw De Vries, die na enkele termijnen de automatische incasso's blokkeert. 'Iedereen Rijk' heeft in Nederland 23.000 producten verkocht en er lopen landelijk inmiddels 2800 procedures tegen wanbetalers.

3. Hetgeen hiervoor voor rechtspersonen is opgemerkt kan ook gelden voor bestuursorganen: sommige bestuursorganen genereren veel meer gerechtelijke procedures dan andere, vergelijkbare bestuursorganen. Binnen de rechtspraak wordt vaak de klacht gehoord dat de



de Rechtspraak

datum 21 juni 2011
pagina 16 van 38

kwaliteit van de beoordeling van bezwaren in de bezwaarfase (te) laag is: in die gevallen wordt veelal pas in de beroepsfase adequaat onderzoek naar de feiten en bezwaren gedaan. Een verhoging van het in die beroepsfase van het bestuursorgaan te heffen griffierecht zou kunnen bijdragen aan versterking en verdieping van het onderzoek in de bezwaarfase en daarmee aan het terugdringen van het beroep op de rechtspraak. De introductie van de betalingsverplichting voor bestuursorganen acht de Raad overigens passend bij de gedachte dat een - budgettair - beperkte betalingsprikkel tot gedragsaanpassing kan leiden.

Bij een randvoorwaardelijke budgettair neutrale uitwerking van de handhaving van het verschil tussen rechtspersonen en natuurlijke personen kunnen in civiele kantonzaken, indien de huidige tarieven voor rechtspersonen (die het overgrote deel van de eisers in kantondagvaardingszaken vormen) gehandhaafd worden op het Wgbz niveau, de tarieven voor natuurlijke personen/eisers in kantonzaken fors lager worden dan nu wordt voorgesteld.

In bestuurszaken kunnen bij een budgettair neutrale uitwerking van dit beginsel de tarieven voor natuurlijke personen met 1/3^e verlaagd worden als die voor rechtspersonen en bestuursorganen met 1/3^e verhoogd worden. Voor rechtspersonen met een ideële doelstelling, doch zonder genoegzame inkomsten en/of vermogen, is in het wetsvoorstel reeds een voorziening opgenomen doordat om verlaging van het griffierecht kan worden verzocht.

In de civiele handelszakenzaken, die na de competentiewijziging niet onder de competentie van de kantonrechter gaan vallen, is ongeveer driekwart van griffierechtbetalende (gedaagde plus eisende) partijen een rechtspersoon. Een halvering voor natuurlijke personen van het voorgestelde tarief zal naar verwachting slechts tot een relatief kleine verhoging van de voorgestelde tarieven voor rechtspersonen leiden.

De tarieven voor zaken in hoger beroep zijn zodanig hoog dat deze juist voor natuurlijke personen een te hoge drempel zouden kunnen opwerpen. Om die reden ziet de Raad aanleiding om te adviseren ook in hoger beroep de bestaande verhouding 1:2 te handhaven, dat wil zeggen: de tarieven voor natuurlijke personen te verlagen.

Anna Lies Huybrechtsen en Douwe Stienstra zijn nieuwkomers op de woningmarkt. Zij laten hun oog vallen op een kleine eengezinswoning. Na de ondertekening van het koopcontract blijkt de financiering toch niet rond te komen. Ze roepen het financieringsvoorbehoud in, maar tot hun schrik worden ze geconfronteerd met een vordering uit hoofde van de contractuele boete van €30.000,- omdat ze zich volgens de verkopers onvoldoende hebben ingespannen om de financiering rond te krijgen. De kopers bepleiten met succes hun zaak voor de rechtbank, maar de verkopers gaan in hoger beroep.

| | |
|-------------------------------|--------|
| - Huidige griffierechten: | €1.237 |
| - Toekomstige griffierechten: | €2.625 |



de Rechtspraak

datum 21 juni 2011
pagina 17 van 38

8. Proceskostenveroordeling: toerekening kosten naar maatstaven redelijkheid en billijkheid

De keerzijde van het beoogde preventieve effect dat uitgaat van het verhoogde griffierecht is dat de verliezende partij (vaak de natuurlijke persoon) de kosten, waaronder begrepen het hogere tarief voor rechtspersonen, dient te voldoen. De burger die tegen verminderd tarief procedeert tegen een partij die het volledige tarief betaalt, loopt zo in de proceskostenveroordeling toch tegen het hogere tarief op. Voor burgers met schuldenproblematiek knelt deze situatie extra. In een mogelijkheid tot compensatie van die kosten is echter niet voorzien. Dat is niet altijd billijk; in sommige gevallen is het niet onbegrijpelijk dat de gedaagde partij (nog) niet heeft betaald, bijvoorbeeld bij onduidelijke facturen of het door de (professionele) contractspartij niet adequaat reageren op vragen en/of klachten. Regelmatig is sprake van een eisende partij, die pas tijdens de procedure voldoende duidelijkheid over de verschuldigdheid van het gevorderde verschafft, in welk geval de gedaagde niet of niet ten volle verweten kan worden dat deze zich op een ander standpunt stelde. In het civiele procesrecht ontbreekt echter de voor de hand liggende mogelijkheid om deze toerekeningsfactoren in de kostenveroordeling tot uitdrukking te brengen. De Raad zou hier een mogelijkheid voor de rechter om in de proceskostenveroordeling kosten naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid aan partijen toe te rekenen zinvol achten. Hiermee kunnen de nadelige gevolgen van het hogere tarief voor rechtspersonen worden opgevangen indien de noodzaak van een procedure in relevante mate dient te worden toegerekend aan inadequaat handelen van de partij die de procedure wint. Het thans in het Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering opgenomen criterium 'nodeloos veroorzaakte kosten' (artikel 237 Rv.) is strenger dan de open norm in het bestuursprocesrecht. Art. 8:74, lid 2 Awb geeft de rechter meer ruimte om de weging van de feiten mede tot uitdrukking te brengen in de vergoeding van de griffierechten. Een gelijke pendant in het civiele procesrecht zou de mogelijkheid bieden om in voorkomende gevallen te voorzien in de wens om een onredelijke en onbillijke doorbelasting van alle kosten aan één partij bij te stellen.

Jansen wordt gedagvaard door zijn serviceprovider die hem gas, water, elektriciteit, kabel, telefoon, digitale televisie en internetdiensten levert. De vele onbegrijpelijke en ondoorzichtige nota's die Jansen ontvangt zijn voor hem redenen zijn provider om tekst en uitleg te vragen, in afwachting waarvan hij een aantal voor hem onbegrijpelijke facturen niet betaalt. Pas in de procedure wordt duidelijk op welke diensten de nota's betrekking hebben en komt de verschuldigdheid vast te staan. Jansen wordt veroordeeld tot betaling van die nota's. Omdat de aanspraak van zijn wederpartij terecht bleek, zijn de proceskosten niet nodeloos veroorzaakt en dient Jansen deze volledig te vergoeden. Jansen's verweer dat hij betaald had indien de wederpartij zorgvuldiger op zijn vragen was ingegaan en deze op begrijpelijke wijze had beantwoord kan hem niet baten.



de Rechtspraak

datum 21 juni 2011
pagina 18 van 38

9. Apart tarief voor bestuurszaken met financieel belang van minder dan 500 euro

De verwachting is dat bestuurszaken waarbij het financieel belang minder is dan €500 voor een heel groot deel weg zullen vallen. Een kosten/batenafweging zal in die gevallen de burger vaak doen besluiten af te zien van het voeren van een procedure. Om de toegang tot de rechter in dit soort zaken open te houden, adviseert de Raad om - naar analogie van het civiele recht waarin voor kantonzaken een lager tarief geldt dan voor de overige civiele zaken - voor bestuurszaken waarbij het financieel belang lager is dan €500 een griffierecht van €125 in te voeren.

Suzanne Jacobs heeft haar zieke buurman aangeboden diens hond uit te laten. Omdat voor deze hond geen hondenbelasting is voldaan wordt zij, nadat zij door een controleur is aangesproken, zelf aangeslagen tot betaling van €80 hondenbelasting. Zij is het er niet mee eens. In bezwaar wordt zij gehoord, maar omdat zij geen schriftelijke bewijsstukken van haar stelling bij zich heeft wordt haar bezwaar niet gehonoreerd. Voor de beroepsprocedure dient zij vooraf thans €41 aan griffierecht te voldoen, straks €500.



de Rechtspraak

datum 21 juni 2011
pagina 19 van 38

10. Enkele aanvullende constatering

Verweer in verzoekschriftprocedures

Aandacht wordt gevraagd voor de heffing van griffierecht in (civiele) verzoekschriftprocedures. Onder de Wgbz is het voeren van mondeling verweer in verzoekschriftprocedures gratis, waarbij de mogelijkheid bestaat een pleitnota over te leggen. Voor het overleggen van een verweerschrift wordt wel griffierecht in rekening gebracht. De Raad is van mening dat de wet op dit punt inconsistent is en dat ook niet een werkwijze gestimuleerd moet worden waarbij de verweerder afziet van het indienen van een verweerschrift, maar wel ter zitting met een schriftelijke pleitnota komt. Geadviseerd wordt dan ook dit gat in de wet te repareren.

Samenwerking met de Raad voor de rechtspraak

De zinsnede in de MvT, paragraaf 2, pagina 6 – “In samenwerking met de Raad voor de rechtspraak is een model ontwikkeld dat eenvoudig, logisch en (rekenkundig) consistent is” -wekt ten onrechte de indruk dat het nieuwe griffierechtenstelsel mede door de Raad voor de rechtspraak is ontworpen. De Raad neemt uitdrukkelijk afstand van deze gedachte en verzoekt de Minister deze zinsnede te schrappen.

Beschikbaar stellen van managementinformatie

In de MvT, paragraaf 8, is opgenomen dat met de Raad voor de rechtspraak afspraken zullen worden gemaakt om de opzet en werking van de informatiesystemen zodanig aan te passen dat beleidsinformatie beschikbaar komt over de realisatie van de doelstellingen van het nieuwe griffierechtenstelsel voor burgerlijke en bestuurszaken (Wgbz). De Raad zal met de Minister afspraken maken over de wijze van rapporteren. Aan het aanpassen van de IT-systemen, maar vooral aan het standaard registreren van de gewenste gegevens zijn hoge kosten verbonden. De Raad gaat ervan uit dat deze kosten ten laste van het Ministerie van Veiligheid en Justitie zullen komen.



de Rechtspraak

datum 21 juni 2011
pagina 20 van 38

II. Financiële paragraaf: werklastgevolgen, kosten en opbrengsten

Opbrengsten

In de MvT, pagina 21, wordt gesteld dat het voorgestelde tarievenstelsel een netto ombuiging van 240 miljoen Euro realiseert. Volgens de berekeningen van de Raad zullen, rekening houdend met de uitval aan zaken, de opbrengsten van de voorgestelde griffierechtstarieven structureel toenemen met ruim **180 miljoen Euro per jaar** t.o.v. de opbrengsten onder de Wgbz. In het eerste half jaar na invoering zullen de extra opbrengsten ruim 50 miljoen Euro bedragen.

Per saldo is de structurele kostenbesparing voor de Rijksoverheid circa **212 miljoen Euro per jaar**: 180 miljoen Euro extra opbrengsten en 32 miljoen Euro werklastbesparing bij de Rechtspraak.

Werklastgevolgen

In het wetsvoorstel 'kostendekkende griffierechten' zijn verhogingen van griffierechten opgenomen en wijzigingen in de tariefstructuur. Het wetsvoorstel houdt een lastenverzwaring in voor burgers, bedrijven én overheidsorganen. Enerzijds worden de griffierechten voor partijen fors hoger en daarnaast gaan, in tegenstelling tot nu, in het bestuursrecht overheidsorganen griffierecht betalen wanneer burgers in beroep gaan tegen hun besluiten.

Verhoging van de griffierechten heeft als consequentie dat men er vaker dan nu, vanaf zal zien om zijn zaak aan de rechter voor te leggen. Die kostenpost gaat zwaarder meewegen in de kosten-baten afweging om al dan niet naar de rechter te stappen. In deze afweging spelen niet alleen de eigen kosten, maar ook het risico te verliezen en in de proceskosten van de wederpartij te worden veroordeeld. Naar verwachting zal invoering van het wetsvoorstel rechtspraakbreed leiden tot ruim 5% minder zaken.

De verwachte daling van het aantal zaken in de bestuursrechtelijke sectoren⁶ zal ongeveer 15% bedragen. Het aantal civiele (kanton) zaken zal in totaal naar schatting met 6% afnemen⁷. De afname van het aantal zaken is groter naarmate het financiële belang kleiner is en de verhoging procentueel groter is. De sterkste dalingen verwacht de Raad bij de volgende zaakstypen:

- belastingzaken eerste aanleg -45%,
 waarvan rijksbelastingen -22%
 lokale belastingen (parkeerbelaasting e.d.) -62%
- belastingzaken hoger beroep -15%
- reguliere bestuursrechtelijke zaken -17% ,
- zaken Centrale Raad van Beroep -14%,
- handelszaken <25.000 Euro⁸ -11%,
- handelszaken hoger beroep - 6%.

⁶ Belastingzaken, vreemdelingenzaken en reguliere bestuursrechtelijke zaken bij rechtbanken, gerechtshoven en Centrale Raad van Beroep samengenomen. De verwachting is dat invoering van het wetsvoorstel (vrijwel) geen invloed zal hebben op de instroom vreemdelingenzaken.

⁷ Civiele zaken in eerste aanleg, inclusief de kantonzaken en civiele zaken in hoger beroep samengenomen.

⁸ Kantonzaken na wijziging van de competentiegrenzen.



de Rechtspraak

datum 21 juni 2011
pagina 21 van 38

Het gaat hier om uitval-effecten uitsluitend als gevolg van invoering van het wetsvoorstel. Andere (autonome) ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op het instroomvolume van zaken, zijn hierbij niet betrokken. De verwachte volume-effecten per zaakstype zijn te vinden in bijlage 2.

Onderstaande tabel laat zien in hoeverre de werklast bij de Rechtspraak door de zaaksuitval zal afnemen. Naar verwachting levert dat vanaf 2014 een kostenbesparing van **32 miljoen Euro per jaar**. Daarbij is ingecalculleerd dat de lichtere, minst bewerkelijke zaken als eerste afvallen.

Naast de structurele budgettaire effecten zullen ook incidentele invoeringskosten worden gemaakt voor het implementeren van IT-aanpassingen en de heffings- en inningsorganisatie van **4 miljoen Euro in 2012**. Daarin zijn begrepen de kosten voor ontwikkeling en begeleiding gedurende de implementatie zelf en de eerste maanden na invoering, inclusief de kosten van opleiding van griffiemedewerkers. Hierin zijn niet begrepen de frictiekosten van de verwachte reorganisatie en de extra behoefte om meer dan nu allerlei gegevens te registreren rond de heffing en inning van griffierechten.

De tabel laat zien dat in de eerste twee jaar na invoering de werklastafname minder is dan de genoemde 32 miljoen Euro. Immers, de werklast van de, op het moment van invoering, lopende zaaksstroom wordt niet beïnvloedt. Naarmate de doorlooptijd van een zaaksgroep langer is, zal de werklastuitval zich later voordoen.

Werklastgevolgen bij de Rechtspraak van invoering 'kostendekkende griffierechten' per 1 juli 2012

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--|-------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Vraaguitval tegen gemiddelde kosten per zaak | -5.000.000 | -39.000.000 | -51.000.000 | -51.000.000 | -51.000.000 |
| Toename gemiddelde werklast per zaak | 2.000.000 | 14.000.000 | 19.000.000 | 19.000.000 | 19.000.000 |
| Totaal effect op werklast Rechtspraak | -3.000.000 | -25.000.000 | -32.000.000 | -32.000.000 | -32.000.000 |
| Invoeringskosten | 4.000.000 | | | | |
| Totaal effect op bijdrage Rechtspraak | 1.000.000 | -25.000.000 | -32.000.000 | -32.000.000 | -32.000.000 |

De tabel laat zien dat, omgerekend tegen gemiddelde prijzen, de bijdrage aan de Rechtspraak zou moeten afnemen met circa 51 miljoen Euro per jaar. Dit zou echter alleen het geval zijn als de uitval binnen elk zaakstype willekeurig is. Die uitval is echter volstrekt niet willekeurig.

Vooraf relatief lichte zaken, met een relatief gering belang, zullen uitvallen. Dit betekent dat de resterende zaken gemiddeld zwaarder zijn dan het huidige zaaksaanbod.

De gemiddelde prijs per zaak, zal daardoor rechtspraakbreed met circa 2% omhoog moeten gaan, om te borgen dat de aandacht die aan de overblijvende zaken kan worden besteed, vergelijkbaar is met de huidige situatie. Dit komt overeen met een bedrag van ongeveer 19 miljoen Euro. In dit bedrag zit een post van ongeveer een half miljoen Euro verwerkt omdat de griffiewerkzaamheden in de bestuurssectoren toenemen.

De Raad gaat ervan uit dat deze prijsstijging wordt vertaald in de prijsafspraken die de Rechtspraak en de minister van Veiligheid en Justitie overeenkomen, conform het Besluit Financiering Rechtspraak. Gezien de ingangsdatum van 1 juli 2012 en de doorlooptijd van de gerechtelijke procedures zijn de bedragen in 2012 en 2013 lager.

Er zullen geschillen en procedures voortkomen uit de benodigde draagkrachtvaststellingen in verband met de toepassing van de kortingsregeling. De kosten daarvan zijn in de werklastberekeningen niet verwerkt, omdat op voorhand niet viel te schatten hoeveel dat er gaan worden.



de Rechtspraak

datum 21 juni 2011
pagina 22 van 38

Het aanpassen van de organisatie aan de dalende en in samenstelling gewijzigde capaciteitsbehoefte brengt in de eerste twee jaar na invoering het risico met zich mee dat dit in de praktijk onvoldoende kan worden opgevangen met het natuurlijk personeelsverloop. Dit leidt vermoedelijk tot frictiekosten van een of twee procent in één tot twee jaar na invoering. De oorzaken daarvoor zijn vooral een tijdelijke personele overcapaciteit die van gerecht tot gerecht en van sector tot sector kan verschillen, en extra kosten en tijd van bijscholing vanwege 'verhuizing' van medewerkers naar een ander rechtsgebied. Vooralsnog wordt hiervoor een pm-post opgenomen. In het geval dat de Rechtspraak deze extra kosten daadwerkelijk zal moeten maken zal dit moeten kunnen worden opgevangen met eigen vermogen. Voor zover dat niet mogelijk blijkt te zijn en een negatief eigen vermogen ontstaat, zal de Minister dit, conform het Besluit Financiering Rechtspraak, moeten aanvullen.

Vanzelfsprekend is er onzekerheid rond de schattingen van zaaksuitval en opbrengsten. Het gaat om een nooit eerder vertoonde mate van griffierechtverhoging. De Raad acht de onzekerheidsmarge rond de uitval hoger beroeps zaken het grootst.

Een belangrijke onzekerheidsfactor rond het bezuinigingseffect is dat in het wetsvoorstel niet alle griffierechten even kostendekkend zijn. Daardoor kan het totaal van uitval en extra opbrengsten in de praktijk anders uitvallen. In het algemeen zal een geringere uitval (dan nu berekend) van zaaksgroepen waarvan de griffierechten relatief weinig kostendekkend zijn, leiden tot een geringere bezuiniging. Binnen de beschreven onzekerheid zijn de gepresenteerde doorrekeningen volgens de Raad de best mogelijke en gebaseerd op ervaringsgegevens over onder andere het verband tussen prijsveranderingen en vraaguitval bij de Rechtspraak.

De Raad constateert tenslotte dat naarmate de griffierechten meer kostendekkend zijn, eventuele extra besparingen op de Rechtspraak navenant minder zullen besparen op de uitgaven van de Rijksoverheid. Immers als partijen al een groot deel van een betreffende procedure bekostigen, zullen besparingen daarop slechts voor een klein deel tot vermindering van overheiduitgaven leiden. Hetzelfde gaat op voor maatregelen die de instroom doen dalen, zoals drempelverhogingen voor hoger beroep. Instroomverminderingen leiden tot minder kosten voor de Rechtspraak, maar eveneens minder opbrengsten uit griffierechten.



de Rechtspraak

datum 21 juni 2011
pagina 23 van 38

III. Tot slot

Concluderend kan worden gesteld dat in het wetsvoorstel de grenzen van het aanvaardbare worden opgezocht waar het gaat om de toegang tot de rechter. Met name om die reden wordt geadviseerd het wetsvoorstel niet in deze vorm in te voeren. De Raad hecht er aan te benadrukken dat de in het advies geformuleerde alternatieven zijn bezwaren tegen de invoering van het wetsvoorstel niet wegnemen, maar slechts beogen de ernstige gevolgen te mitigeren, vooral daar waar deze gevolgen niet billijk zijn of de toegang tot de rechter beknotten.

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er op prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

Mr. F.W.H. van den Emster,
Voorzitter



de Rechtspraak

datum 21 juni 2011
pagina 24 van 38

BIJLAGEN

Bijlage 1 Verlaging van de griffierechten: de vermogenstoets

In artikel I, B wordt voorgesteld om in de Algemene Wet Bestuursrecht artikel 8:41a toe te voegen, waarvan het voorgestelde derde lid bepaalt dat een verlaging van griffierecht niet wordt toegepast indien de natuurlijke persoon beschikt over een vermogen dat gelijk of hoger is dan het heffingvrij vermogen bedoeld in de artikelen 5.5 en 5.6 van de Wet inkomstenbelasting 2001. Het in eerstgenoemd artikel bedoeld bedrag bedraagt €20.661.

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat 60% van de bevolking gedeeltelijk wordt gecompenseerd voor de griffierechten. In de tabel onder 2.4 wordt daarbij uitsluitend verwezen naar de hoogte van het inkomen. Indien juist is dat 60% valt onder de inkomensgrenzen die gebruikt worden voor de aanduiding van 'middeninkomens', is daarbij dan rekening gehouden met het deel dat weliswaar nog onder de middeninkomens valt, maar toch geen aanspraak op vermindering van griffierecht (in bestuurszaken) heeft, omdat het vermogen boven voornoemde grenswaarde valt?

Nu de memorie van toelichting bij artikel I, B (Artikel 8:41a) expliciet vermeldt dat 'uiteraard ook rekening wordt gehouden met het vermogen waarover mensen beschikken' is niet direct duidelijk hoe deze beoogde toepassing van de vermogenstoets in de Wet griffierecht burgerlijke zaken is opgenomen. In de Wet op de rechtsbijstand is de vermogenstoets opgenomen in artikel 34, lid 2: geen recht op rechtsbijstand bestaat indien het vermogen hoger is dan het heffingvrij vermogen als vorenbedoeld. Echter in artikel IV van het wetsvoorstel (waarin een nieuw onderdeel c. wordt voorgesteld in het eerste lid van artikel 7 van de Wet op de rechtsbijstand) wordt artikel 34, lid 2 van de wet niet genoemd als bepaling die van toepassing is op de vaststelling van de financiële draagkracht. (Alleen het derde lid wordt vermeld.)

In het voorgestelde artikel dat de grondslag voor de verminderingstoets vormt (Artikel II B, dat voorstelt artikel 16 Wet griffierechten burgerlijke zaken te wijzigen) komt geen verwijzing naar de vermogenstoets voor. Ook in de bijlage waarnaar het voorgestelde artikel 16, lid 1 WGBZ verwijst komt die vermogenstoets niet voor.

Is het de bedoeling van de Minister om de vermogenstoets uitsluitend in het bestuursprocesrecht op te nemen of is de invoering van de vermogenstoets in het civiele procesrecht op andere, de Raad vooralsnog onbekende, wijze geregeld?

Indien de Minister voornemens is om de vermogenstoets ook in het civiele recht onverkort toe te passen zou de Raad zich kunnen voorstellen dat ook ten aanzien van de toepassing van de vermogenstoets een door de rechter toe te passen hardheidsclausule wordt ingevoerd (zoals door de Raad voorgesteld). Denkbaar is immers dat er sprake kan zijn van vermogensbestanddelen die niet of niet zonder groot bezwaar liquide te maken zijn, zodat degene met een (laag) inkomen die uit dat inkomen het verschuldigde griffierecht niet kan voldoen, doch wiens verzoek om vermindering afstuit op het aanwezige, maar niet liquide te maken vermogen, toch toegang tot de rechter verkrijgt, zonder dat de burger daarvoor een beroep moet doen op artikel 6 EVRM en/of artikel 47 EU-Handvest (welk beroep tot een aanzienlijke verlenging van de doorlooptijd van de procedure kan leiden).



de Rechtspraak

datum 21 juni 2011

pagina 25 van 38

Bijlage 2 Geschatte uitval van het aantal zaken naar zaakstype

| Productgroep Civiel rechtbank | volume effect |
|---|----------------------|
| Civiel (Handelszaken) | |
| 102 Uitspraak handelszaak op tegenspraak | -2% |
| 103 Uitspraak ex 2 + enq/desc/plei | 0% |
| 105 Vonnis eerste aanleg bij verstek | 0% |
| 106 Beschikking handelsrekest | -7% |
| 109 Uitgesproken faillissement/schuldsanering | 0% |
| 199 Afdoening zonder uitspraak | -3% |
| Subtotaal | -3% |
| Civiel (Familiezaken) | |
| 201 Beslissing scheidingszaak | 0% |
| 202 Beschikking BOPZ | 0% |
| 203 Beschikking op rekest aan Kinderrechter | 0% |
| 204 Beslissing andere familiezaak | -6% |
| 299 Overige afdoening familiezaak | -6% |
| Subtotaal | -1% |
| Civiel (Beslissingen president/civielrecht algemeen) | |
| 301 Kortgedingvonnis/behandeling ter zitting op tegenspraak | -5% |
| 302 Vonnis kortgeding bij verstek | -3% |
| 303 Beschikking op rekest aan president | -1% |
| 399 Afdoening zonder beslissing | -1% |
| Subtotaal | -1% |
| Totaal aantal Civiele zaken bij de rechtbanken | -2% |

| Productgroep kanton | volume effect |
|---|----------------------|
| Handelszaken (civiel) | |
| 101 Uitspraak arbeidszaak op tegenspraak | -5% |
| 102 Uitspraak handelszaak op tegenspraak | -11% |
| 103 Uitspraak ex 2 + enq/desc/plei | 0% |
| 105 Vonnis eerste aanleg bij verstek | -11% |
| 106 Beschikking handelsrekest | -10% |
| 107 Beschikking arbeidszaak (7:685BW), niet geregeld | -5% |
| 108 Beschikking huurzaak | -10% |
| 109 Uitgesproken faillissement/schuldsanering | 0% |
| 199 Afdoening zonder uitspraak | -11% |
| Subtotaal | -11% |
| Familiezaken (civiel) | |
| 204 Beslissing andere familiezaak | 0% |
| 299 Overige afdoening familiezaak | 0% |
| Subtotaal | 0% |
| Beslissingen president/civielrecht algemeen (civiel) | |
| 301 Kortgedingvonnis/behandeling ter zitting op tegenspraak | -8% |
| 302 Vonnis kortgeding bij verstek | -12% |
| | 0% |
| 399 Afdoening zonder beslissing | -8% |
| Subtotaal | -8% |
| Strafzaken | |
| 706 Uitspraak overtreding | 0% |
| 709 Afdoening Mulderzaak - beroep/verzet | 0% |
| 710 Afdoening Mulderzaak - vordering dwangmiddel | 0% |
| 799 Afdoening zonder uitspraak | 0% |
| Totaal Kantonzaken | -6% |



de Rechtspraak

datum 21 juni 2011
pagina 26 van 38

| Productgroep civiel hoven | | volume effect |
|---|------------------|----------------------|
| Handelszaken : | | |
| 102 Uitspraak handels zaak op tegenspraak | | -13% |
| 103 Uitspraak ex 2 + enq/desc/plei | | 0% |
| 106 Beschikking handelsrekest | | -4% |
| 199 Afdoening zonder uitspraak | | -8% |
| | Subtotaal | -8% |
| Familiezaken: | | |
| 201 Beslissing scheidingszaak | | 0% |
| 204 Beslissing andere familiezaak | | -5% |
| 299 Overige afdoening familiezaak | | -4% |
| | Subtotaal | -4% |
| Totaal Civiele zaken | | -6% |

| Productgroep bestuur rechtbank | | volume effect |
|---|--|----------------------|
| 401 Uitspraak voorlopige voorziening | | -10% |
| 402 Appellabele einduitspraak bodemzaak SV EK | | -25% |
| 403 Appellabele einduitspraak bodemzaak AW EK | | -18% |
| 404 Appellabele einduitspraak bodemzaak ABW/Studiefinanciering Ek | | -34% |
| 405 Appellabele einduitspraak bodemzaak Varia/ex-Arob EK | | -6% |
| 406 Appellabele einduitspraak bodemzaak MK | | -2% |
| 499 Overige afdoening bodemzaak/voorlopige voorziening | | -17% |
| Totaal Bestuurszaken | | -17% |

| Productgroep vreemdelingenzaken rechtbank | | volume effect |
|--|--|----------------------|
| 501 Afdoening asiel oud/nieuw | | 0% |
| 502 Afdoening regulier | | 0% |
| 503 Afdoening bewaringszaak | | 0% |
| 504 Afdoening ac-zaak | | 0% |
| 505 Afdoening dublin zaak | | 0% |
| Totaal Vreemdelingenzaken | | 0% |

| Productgroep belastingzaken rechtbank | | volume effect |
|---|--|----------------------|
| 601 Uitspraak mk. | | -5% |
| 602 Uitspraak ek+op verzet (ek/mk)+intrek.tijdens of na zitting | | -52% |
| 603 Uitspraak vereenvoudigde behandeling | | -52% |
| 699 Afdoening zonder uitspraak | | -45% |
| Totaal Belastingzaken | | -45% |



de Rechtspraak

datum 21 juni 2011
pagina 27 van 38

| Productgroep belasting hoven | volume effect |
|---|----------------------|
| 601 Uitspraak mk. | -1 1% |
| 602 Uitspraak ek+op verzet (ek/mk)+intrek.tijdens of na zitting | -48% |
| 603 Uitspraak vereenvoudigde behandeling | -48% |
| 699 Afdoening zonder uitspraak | -15% |
| Totaal Belastingzaken | -15% |

| Centrale Raad van beroep | volume effect |
|---------------------------------------|----------------------|
| <i>nog onder voorbehoud info crvb</i> | |
| 852 appellabele uitspraak bodemzaak | -1 1% |
| 853 overige afdoening bodemzaak | -28% |
| 854 afdoening voorlopige voorziening | -14% |
| Totaal CRvB | -14% |



de Rechtspraak

datum 21 juni 2011
pagina 28 van 38

Bijlage 3 Toelichting op de schattingen van gevolgen voor werklast en middelen

Verhoging van de griffierechten heeft als consequentie dat die post zwaarder mee gaat wegen in de afweging om al dan niet naar de rechter te stappen. In deze afweging spelen niet alleen de eigen kosten, maar ook het risico te verliezen en in de proceskosten van de wederpartij te worden veroordeeld. De prijsverhoging zal als effect hebben dat men vaker dan nu afziet van procederen. De vraaguitval is echter niet willekeurig. Naar verwachting zullen vooral zaken wegvallen die een relatief gering (financieel) belang betreffen. Dit is een categorie zaken die over het algemeen voor de Rechtspraak een benedengemiddelde werklast met zich meebrengt. Vraaguitval in aantal zaken en werklastuitval zijn onderwerp van paragraaf 1.

De verhogingen hebben tot gevolg dat de opbrengsten uit griffierechten zullen toenemen. Daarvan is in paragraaf 2 een schatting gemaakt.

Tenslotte zijn aan de voorgestelde wet invoeringskosten verbonden, zoals aanpassing van de betrokken processystemen (IT), andere incidentele invoeringskosten. Nagegaan is daarnaast of de structurele kosten van heffing en inning gaan wijzigen. Ook leidt een plotselinge daling in het aantal zaken direct tot een lager budget. Dat kan leiden tot een tijdelijk personeeloverschot en daarmee tot tijdelijk relatief hoge kosten per zaak. Een bespreking van de in- en uitvoeringskosten volgt in paragraaf 3.

Bij alle doorrekeningen is aangenomen dat het wetsvoorstel per 1 juli 2012 wordt ingevoerd.

1 Vraaguitval gerechtelijke procedures en werklastuitval bij de Rechtspraak

1.1 Vraaguitval

Bij de financiering van en verantwoording door de Rechtspraak zijn gerechtelijke procedures onderscheiden in een aantal zaakstypen. Van al die zaakstypen is een gemiddelde werklast per zaak vastgesteld, die tot uitdrukking komt in een prijs per zaak. Op basis van die prijs en het aantal zaken wordt de Rechtspraak gefinancierd. Door de vraaguitval als gevolg van een verhoging van het griffierecht in te schatten, kan geschat worden in welke mate in beginsel de bijdrage van het Ministerie van Justitie en Veiligheid aan de Rechtspraak kan afnemen.

Voor de schatting van de vraaguitval en de verwachte griffierechttopbrengsten heeft de Raad gebruik gemaakt van een simulatiemodel. Daarin zijn inzichten verwerkt uit de onderzoeksliteratuur over prijselasticiteiten van het beroep op rechtshulp dan wel de gang naar de rechter. De prijselasticiteit van een dienst geeft aan wat de gevolgen zijn van een prijsstijging voor de mate van het gebruik van die dienst. Een prijselasticiteit van 1 houdt in dat 1% prijsstijging tot 1% vraaguitval leidt. De vraag naar een uitspraak van de rechter blijkt betrekkelijk inelastisch te zijn, tussen de 0 en de 0,3. Dat is in de orde van grootte van het gebruik van de huisarts of van de vraag naar voedingsmiddelen.



de Rechtspraak

datum 21 juni 2011
pagina 29 van 38

Bij de vraaguitvalberekening is geen rekening gehouden met de nieuwe zaakstroom van beroepen tegen inkomens- en vermogensverklaringen die afgegeven worden i.v.m. de toepassing van de kortingsregeling. Op voorhand niet viel te schatten hoeveel dat er gaan worden.

De actuele schattingen van de vraaguitval zijn iets lager uitgevallen dan de eerdere schattingen, gemaakt voorafgaand aan het wetsvoorstel omdat:

- het eerdere model grover was dan het huidige model en in de recente schattingen door de expertgroepen ook op detail mogelijke uitval in ogenschouw is genomen met als resultaat dat voor sommige zaaksgroepen is geconstateerd dat daar een geringere of zelfs geen prijselasticiteit verwacht mag worden;
- er in het eerdere model nog geen rekening gehouden kon worden met het financieel belang van de zaak en het effect dat vooral lichtere zaken uitvallen nog niet berekend kon worden.

Verdeeld over de sectoren is de verwachte afname in aantal zaken:

- bestuurszaken⁹: -15%
- civiele (kanton)zaken¹⁰: -6%,
- straf (kanton)zaken: 0%.

De verwachte volume-effecten per zaakstype zijn te vinden in bijlage 2. De sterkste dalingen verwacht de Raad bij de volgende zaakstypen:

- belastingzaken eerste aanleg -45%,
 waarvan rijksbelastingen -22%
 lokale belastingen (parkeerbelaasting e.d.) -62%
- belastingzaken hoger beroep -15%
- reguliere bestuursrechtelijke zaken -17%
- zaken Centrale Raad van Beroep -14%
- handelszaken <25.000 Euro¹¹ -11%
- handelszaken hoger beroep -6%.

1.2 Toename gemiddelde werklust per zaak en structurele werklustuitval

De verwachte vraaguitval, uitsluitend als gevolg van de voorgestelde griffierechtverhoging, bedraagt in aantal zaken op de totale zaaksstroom (inclusief strafzaken) bij de Rechtspraak circa 5%. In middelen vertaald betekent dat, wanneer de gemiddelde prijzen worden gehanteerd, een afname met 6%, ongeveer **51 miljoen Euro** (aantal zaken vermenigvuldigd met prijzen 2011).

Deze berekening gaat ervan uit dat de zaken die uitvallen, willekeurig zijn en een gemiddelde werklust per zaak hebben. De vraaguitval bij een aantal zaakstypen is echter verre van willekeurig. Er zullen bij die zaakstypen vooral zaken wegvallen die een benedengemiddeld (financieel) belang betreffen, die

⁹ Belastingzaken, vreemdelingenzaken en reguliere bestuursrechtelijke zaken bij rechtbanken, gerechtshoven en Centrale Raad van Beroep samengenomen. De verwachting is dat invoering van het wetsvoorstel (vrijwel) geen invloed zal hebben op de instroom vreemdelingenzaken.

¹⁰ Civiele zaken in eerste aanleg, inclusief de kantonzaken en civiele zaken in hoger beroep samengenomen.

¹¹ Kantonzaken na wijziging van de competentiegrenzen.



de Rechtspraak

datum 21 juni 2011
pagina 30 van 38

over het algemeen voor de Rechtspraak een benedengemiddelde werklast met zich meebrengen. We gaan er daarbij overigens niet vanuit dat uitsluitend zaken wegvallen met een financieel belang rond het griffierecht of daaronder. Wel is evident dat de uitval onder zaken groter is naarmate het (financieel) belang geringer is.

Voor bedoelde zaakstypen is vastgesteld dat de uitvallende zaken met geringere belangen, gemiddeld per zaak minder werklast voor de Rechtspraak met zich meebrengen. Zaken met een groter financieel belang zijn vaker ingewikkelder; zo is het dossier omvangrijker en spelen meerdere factoren een rol en is meer tijd nodig voor de behandeling van de zaak op de zitting.

Als voorbeeld kunnen de belastingzaken genoemd worden, die door een enkele rechter (Enkelvoudige Kamer) behandeld worden. Ten eerste zullen verhoudingsgewijs meer lokale belastingzaken uitvallen die over het algemeen wat lichter zijn dan rijksbelastingzaken. En van die lokale belastingzaken gaat het dan verhoudingsgewijs vaker om relatief eenvoudige parkeerzaken. Het 'prijs-effect' bij belastingzaken wordt daarnaast nog versterkt omdat minder vaak de zaken wegvallen die nu door een meervoudige kamer worden behandeld. Immers complexiteit en belang zijn daar al bovengemiddeld.

Binnen de volgende zaakstypen zijn de zaken die wegvallen minder arbeidsintensief dan gemiddeld:

- handelszaken en arbeidszaken op tegenspraak
- handelsrekeningen
- kort gedingen op tegenspraak
- bestuursrechtelijke bodemzaken en belastingzaken, behandeld door één rechter.

De gemiddelde werklast per zaak van die uitvallende lichte zaken is circa de helft tot driekwart van de gemiddelde werklast voor de behandeling van die zaken, afhankelijk van het zaakstype. Dit betekent dat in deze zaakscategorieën de gemiddelde tijd per zaak die nodig is om de overgebleven zaken te behandelen boven het huidige gemiddelde zal uitkomen.

Het leidt tot prijsverhogingen voor de behandeling van kantonzaken, belastingzaken en reguliere bestuurszaken bij de rechtbanken en de behandeling van zaken bij de Centrale Raad van Beroep. Voor de civiele sector van de rechtbanken is de prijsverhoging gering vanwege de geringe uitval.

De gemiddelde prijs per zaak, zal daardoor rechtspraakbreed met circa 2% omhoog moeten gaan, om ervoor te zorgen dat de aandacht die aan de overblijvende zaken kan worden besteed, vergelijkbaar is met de huidige situatie.

Concluderend, om rechters voldoende tijd te geven voor de behandeling van de overgebleven zaken is circa **19 miljoen Euro**¹² nodig. Daar zit ook circa 500.000 Euro in verwerkt vanwege de werklasttoename bij de griffies (zie paragraaf 3.3). Om te voorkomen dat de kwaliteit van behandeling achteruitgaat, verwacht de Raad dat een aanpassing in deze zin plaatsvindt.

In het begin van deze paragraaf is vastgesteld dat de werklastuitval 51 miljoen Euro is, als de vraaguitval willekeurig zou zijn. De uitval is niet willekeurig. De lichte zaken verdwijnen. De netto structurele werklastuitval komt daarmee op 51 miljoen minus 19 miljoen, is **32 miljoen Euro**.

In de eerste jaren na invoering zal de werklastuitval minder zijn. Daarover meer in de volgende paragraaf.

¹² Voor deze berekeningen zijn alleen de meest conservatieve schattingen gebruikt.



de Rechtspraak

datum 21 juni 2011
pagina 31 van 38

1.3 Werklastuitval in de eerste twee jaar na invoering

De in de vorige paragraaf berekende structurele werklastuitval zal in de eerste twee jaar na invoering geringer zijn. Immers het uitvaleffect betreft de nieuwe instroom. Er liggen echter nog zaken die afgehandeld moeten worden. Naarmate de doorlooptijd van een zaaksgroep langer is zal de werklastuitval zich later voordoen. Met behulp van de bestaande gemiddelde doorlooptijden is een schatting gemaakt van het oplopende werklast-uitvaleffect in 2012, 2013 en 2014.

2 Extra opbrengsten griffierecht

2.1 Extra opbrengsten en geschat bezuinigingseffect

Met een simulatiemodel is berekend wat, in samenhang met de daling van het zaaksvolume, de opbrengst is van de nieuwe voorgestelde tarieven griffierechtverhoging. Op die wijze kan geschat worden wat de meeropbrengst van een griffierechtverhoging is. De in het wetsvoorstel geschatte griffierechtverhogingen zullen naar schatting op basis van de huidige zaaksaantallen tot een meeropbrengst leiden van circa **180 miljoen Euro** vanaf 2013. Dit is vergeleken met de situatie onder de Wgbz na wijziging van de competentiegrens. In 2012, het eerste half jaar na invoering, zal het effect beperkter zijn, omdat niet direct na invoering de effecten ten volle zullen werken, o.a. vanwege de overgangsregeling. Naar verwachting zullen de extra opbrengsten daarom in 2012 ruim 50 miljoen Euro bedragen.

De berekening van de opbrengsten is natuurlijk afhankelijk van een juiste inschatting van de uitval van zaken. Daarover meer in de volgende paragraaf.

Bovenstaande berekeningen samengenomen, houden in dat de kosten van de Rechtspraak voor de Rijksoverheid structureel met **212 miljoen Euro** afnemen. Een kostenbesparing als gevolg van de afname van de bijdrage aan de Rechtspraak van 32 miljoen Euro per jaar vanwege de werklastuitval en 180 miljoen Euro meeropbrengsten als gevolg van de griffierechtverhogingen.

2.2 Kanttekeningen

Vanzelfsprekend zijn dit indicatieve uitkomsten. Immers aan de geschatte uitval van zaken, 15% bestuursrechtelijke zaken en 6% civiele (kanton)zaken, is een onzekerheidsmarge verbonden. In het wetsvoorstel zijn niet alle griffierechten even kostendekkend. Zo zijn de griffierechten voor verstekzaken, vooral incassozaken, veel meer dan kostendekkend. De griffierechten voor bestuursrechtelijke zaken zijn verre van kostendekkend. Dit betekent dat als de zaaksuitval bij vooral deze zaakstypen anders uitpakt dan de geschatte uitval, zich een ander besparingsbedrag realiseert¹³.

¹³ Zie paragraaf 1.3 van bijlage 1.



de Rechtspraak

datum 21 juni 2011
pagina 32 van 38

De Raad constateert dat naarmate de griffierechten meer kostendekkend zijn, eventuele extra besparingen op de Rechtspraak navenant minder zal besparen op de uitgaven van de Rijksoverheid. Immers als partijen al een groot deel van een betreffende procedure bekostigen, zullen besparingen daarop slechts voor een klein deel tot vermindering van overheidsuitgaven leiden. Hetzelfde gaat op voor maatregelen die de instroom doen dalen, zoals drempelverhogingen voor hoger beroep. Instroomverminderingen leiden tot minder kosten voor de Rechtspraak, maar eveneens minder opbrengsten uit griffierechten.

3 In- en uitvoeringskosten

3.1 Tijdelijk productiviteitsverlies

Een plotselinge daling in aantal zaken zal gepaard moeten gaan met een forse reorganisatie binnen de gerechten. Er is immers minder personeel nodig en tegelijkertijd zal een herschikking in personeel tussen de sectoren nodig zijn. De capaciteitsbehoefte in de sectoren waar bestuursrechtelijke zaken behandeld worden daalt veel sterker dan die in de civiele sectoren. Ook kan de impact van de griffierechtverhoging lokaal verschillen. Bij de inschatting van de omvang van deze problematiek is ook van belang wat de verwachtingen zijn over de autonome ontwikkelingen van het aantal zaken los van de effecten van de griffierechtverhogingen. In de berekeningen is bijvoorbeeld ook het effect van de intensivering van de OM-afdoening op de capaciteit van de gerechten, niet meegenomen. Extra complicerend zijn andere ontwikkelingen in rechtspraakland, zoals de herindeling van de arrondissementen en ressorten en de wijziging van de competentiegrenzen.

De Raad denkt de dalende capaciteitsbehoefte, bij de huidige uitvalsschattingen van circa 5% van de totale werklast, in de eerste twee jaar na invoering op te kunnen vangen via het natuurlijk personeelsverloop. Wel is het onvermijdelijk dat de efficiency dan zal afnemen met enkele procenten. De kosten per zaak zullen immers tijdelijk toenemen als gevolg van:

- vooral een tijdelijke personele overcapaciteit die van gerecht tot gerecht kan verschillen, en
- de kosten en tijd van bijscholing vanwege 'verhuizing' naar een ander rechtsgebied.

Vooralsnog wordt hiervoor een pm-post opgenomen. In het geval dat de Rechtspraak deze extra kosten daadwerkelijk zal moeten maken zal dit worden opgevangen met eigen vermogen. Voor zover dat niet mogelijk blijkt te zijn en een negatief eigen vermogen ontstaat, zal de Minister dit, conform het Besluit Financiering Rechtspraak, moeten aanvullen.



de Rechtspraak

datum 21 juni 2011
pagina 33 van 38

3.2 Incidentele IT-gerelateerde invoeringskosten

De kosten van het doorvoeren van wijzigingen in de IT systemen bij de Rechtspraak ter ondersteuning van de heffing en de inning, zijn begroot op **3 miljoen Euro**. De meer organisatie gerelateerde kosten van invoering bedragen naar schatting **1 miljoen Euro**.

De IT-systemen, die het heffingsproces ondersteunen moeten worden aangepast aan de nieuwe tariefstructuur. De wijzigingen zijn aanzienlijk, omdat het wetsvoorstel niet alleen een verhoging van tarieven betreft, maar ook een wijziging in de griffierechtcategorieën en het een griffierechtheffing introduceert voor bestuursorganen als burgers in beroep gaan van hun beslissingen. Ook moet deze nieuwe tariefstructuur naast de bestaande (Wgbz-)structuur worden gerealiseerd, zodat – tijdens de overgangsregeling – het heffen van griffierechten van beide wetten door de systemen kunnen worden ondersteund. Tenslotte wordt een beveiligd digitaal communicatiekanaal met de Raad voor rechtsbijstand voorzien. Zo kunnen de inkomensverklaringen ook, naast de vereiste papieren versie, in digitale vorm bij de Rechtspraak worden aangeleverd. Daarmee kan de controle verbeterd worden en de snelheid van verwerken opgevoerd worden. De kosten van dit alles zijn begroot op **2 miljoen Euro**. De inning van griffierechten kan in 2012 gecentraliseerd worden.¹⁴ Hiermee wordt het mogelijk de inning voor professionele procespartijen te digitaliseren (e-billing). Ook zal e-billing voor burgers in het kader van digitaal procederen worden ingevoerd. Na centralisatie zal naar verwachting ook het aantal rekening courant relaties met procespartijen toenemen. De proceswijzigingen brengen de noodzaak tot aanpassingen met zich mee van het financiële systeem en de koppelingen naar de primaire processystemen. De kosten hiervan zijn begroot op **1 miljoen euro**. Een structurele verhoging van de inningskosten in het kader van de kostendekkende griffierechten kan hiermee worden voorkomen.

Buiten de kosten voor IT-aanpassingen, zullen de lokale en centrale project- en organisatiekosten, die de implementatie met zich meebrengt minimaal circa **1 miljoen Euro** bedragen. Op basis van de ervaringen met invoering van de Wgbz is gerekend met 1 extra FTE per gerecht gedurende een half jaar. Te denken valt aan:

- opbouw en verspreiden van kennis, zorgen voor eenheid van uitvoering binnen de organisatie,
- afstemming i.v.m. met organisatiewijzigingen in verband met wijziging in de ‘gerechtelijke kaart’ en de competentiegrenswijziging kantonzaken,
- kennisverspreiding en communicatie met partijen en repeat-players,
- fouterstel en oplossen van onduidelijkheden na invoering.

De Rechtspraak heeft een jaar nodig voor de voorbereiding en implementatie van de benodigde IT-aanpassingen en de implementatie in de organisatie. Om de wet op 1 juli 2012 te kunnen invoeren zal de Rechtspraak al per 1 juli 2011 een begin moeten maken met de voorbereiding en implementatie. Dit houdt het risico in van inspanningen en aanpassingen die later weer teruggedraaid of veranderd moeten worden. Wijzigingen na 1 juli 2011 in de onderscheiden zaakscategorieën of de systematiek van de griffierechten zullen de implementatietijd verlengen en de invoeringskosten verhogen. Pas starten met de voorbereiding en de implementatie na goedkeuring door de beide kamers, zou betekenen dat de wet op zijn vroegst pas medio 2013 kan worden ingevoerd.

¹⁴ Naar het Landelijk Dienstencentrum.



de Rechtspraak

datum 21 juni 2011
pagina 34 van 38

3.3 Structurele extra heffingskosten en inningskosten

Naar verwachting zullen de structurele uitvoeringskosten van heffing en inning na aanpassing van de IT-systemen niet substantieel gaan toenemen, behalve in de bestuurssector. De heffing zal daar enigszins arbeidsintensiever worden. De extra kosten daarvan bedragen circa een **half miljoen Euro** per jaar.

In de memorie van toelichting, paragraaf 8, is de volgende passage opgenomen:

'In 2015 zal de Wgbz worden geëvalueerd met inachtneming van zowel de wijzigingen als gevolg van het invoeren van kostendekkende griffierechten, als ook de gevolgen van de wijzigingen in dit wetsvoorstel. Het zal dus gaan om een integrale evaluatie van de gehele griffierechtenstelsel in het civiel- en het bestuursrecht, drie jaar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel en vijf jaar na inwerkingtreding van de Wgbz.'

Even verderop staat:

'Met de Raad voor de rechtspraak zullen afspraken worden gemaakt om de opzet en werking van de informatiesystemen zodanig aan te passen dat deze beleidsinformatie beschikbaar komt. Zodra deze informatie beschikbaar is, zal deze aan de Tweede en Eerste Kamer worden verzonden.'

Veel van de gegevens die nodig zijn om de gevraagde beleidinformatie te genereren, worden nu niet geregistreerd. Aan het aanpassen van de IT systemen, maar vooral aan het standaard registreren van de gewenste gegevens zijn hoge kosten verbonden. Het gaat immers over een grote hoeveelheid gegevensinvoer bij een grote hoeveelheid zaken. Zolang niet duidelijk is waaruit de extra gegevensbehoefte en de extra informatiebehoefte precies bestaat, kan geen goede schatting van deze extra structurele kosten worden gemaakt. De Raad gaat ervan uit dat deze kosten ten laste van het Ministerie van Veiligheid en Justitie zullen komen



de Rechtspraak

datum 21 juni 2011
pagina 35 van 38

Bijlage 4: Achtergronden bij de berekeningen van de vraaguitval

- Met gebruik van divers gegevensmateriaal (zie bijlage) zijn schattingen gemaakt van een aantal voor de simulatie relevante grootheden, zoals de hoogte van met handelszaken gemoeide financiële belangen, het percentage verweerders en het percentage on- en minvermogenenden.
- De simulatie van de uitgangssituatie, dus op basis WGBZ, levert (exclusief de Hoge Raad) een totale schatting van griffierechten op die overeenkomt met de huidige inkomsten. Dus in die zin voldoet het simulatiemodel.
- Vervolgens is de situatie gesimuleerd na invoering van het wetsvoorstel.
- Met de gevolgen van de in 2011 voorziene verhoging van de competentiegrens van de kantonrechter van 5.000 tot 25.000 Euro is rekening gehouden.
- De verhogingen van de griffierechten bij bestuurszaken zullen in de simulaties heel fors blijken. In de berekeningen is verondersteld dat alleen bij de indiener van het beroepsschrift een gedragseffect optreedt als gevolg van de verhoging van het door hem/haar te betalen griffierecht. Voor eventuele gedragseffecten van overheidsorganen kon geen geobjectiveerd gedragseffect worden ingebouwd.
- Voor een schatting van de gedragseffecten hebben we gebruik gemaakt van inzichten uit de literatuur over prijselasticiteiten van het beroep op rechtshulp dan wel de gang naar de rechter. Deze geven aan welke gevolgen een stijging van de prijs met 1% heeft op het beroep op recht(s)bijstand). Een grote prijselasticiteit houdt in dat de prijsgevoeligheid groot is.
- De gebruikte elasticiteiten zijn in de orde van grootte van prijselasticiteit voor het gebruik van de huisarts en voor voedingsmiddelen.
- Meer dan globale indicaties levert die literatuur niet. Uitgegaan wordt van een prijselasticiteit van 0 bij vreemdelingszaken, van 0,05 bij sommige familiezaken, -0,3 bij handels-, belastingzaken en -0,2 bij andere (reguliere) bestuurszaken.
- De prijselasticiteiten zijn afhankelijk gemaakt van het financieel belang: bij een kleiner belang is de elasticiteit groter. De grootste prijselasticiteit is gehanteerd voor handelszaken met een financieel belang tot 500 Euro, terwijl de elasticiteit bij financiële belangen van meer dan 100.000 Euro 0 is en bij handelszaken met een onbepaald financieel belang -0,05.
- De prijselasticiteiten zijn niet afhankelijk gesteld van het type van de betrokken partijen. Het is te verwachten dat de gedragseffecten kleiner zullen zijn, naarmate meer personen een rechtsbijstandsverzekering hebben.
- De resultaten kunnen slechts een heel globale indicatie geven van de mogelijke effecten van de invoering van een stelsel van kostendekkende griffierechten.

De prijsgevoeligheid van de weg naar het recht; de bronnen van de schattingen

In de Nederlandse context is wel onderzoek uitgevoerd naar de mogelijke gevolgen van prijsveranderingen op het gebruik van rechtsbijstand. Het gevolg dat een prijsverhoging van rechtsbijstand heeft op het gebruik van deze voorziening wordt doorgaans uitgedrukt in een prijselasticiteit. Deze prijselasticiteit geeft – bij een verwachte negatieve waarde – aan met hoeveel procent het gebruik van de advocaat zal dalen wanneer de prijs met 1% zou stijgen. Van Tulder en Jansen (SCP, 1988) komen op basis van een dwarsdoorsnede onderzoek (avo2 1987) uit op een gemiddelde prijselasticiteit van -0,25 voor het gebruik van een advocaat en -0,1 voor het gebruik van



de Rechtspraak

datum 21 juni 2011
pagina 36 van 38

een bureau voor rechtshulp. Op basis van een tijdreeksanalyse komen zij uit op een prijselasticiteit van $-0,2$ voor het gebruik van de diensten van een advocaat. Zij concluderen dat 'de weg naar het recht' slechts in zeer bescheiden mate gehinderd wordt door de prijs die voor rechtsbijstand moet worden opgebracht.

De analyse van van Tulder en Jansen is later herhaald op basis van AVO'91, om de gevolgen te kunnen bepalen van de overgang van de Wet rechtsbijstand on- en minvermogenden (WROM) naar de Wet op de rechtsbijstand (WRB). Bij de door het SCP uitgevoerde analyse ter bepaling van het prijseffect is het gebruik van de advocaat onderscheiden in advies- en procesbijstand (WODC 1995). Daaruit bleek de prijselasticiteit van adviesbijstand ($-0,3$) sterker dan van procesbijstand ($-0,1$). Dit verschil wordt verklaard uit het verschil in belang en rechtsnoodzaak, dat bij procesbijstand doorgaans hoger is. Een latere herhaling van dezelfde analyse op basis van het avo'95 leverde een iets scherper contrast op: $-0,4$ voor de adviesbijstand en $-0,0$ voor de procesbijstand (Klijn et al. 1998).

Op basis van een tijdreeksanalyse (1955-1998) komt Van Velthoven (2002) op een bescheiden maar significant prijseffect voor het beroep dat mensen doen op de civiele en bestuurlijke rechter. Voor het gebruik van de advocaat wordt een prijselasticiteit van $-0,10$ gevonden en voor het betalen van griffierechten een prijselasticiteit van $-0,07$.

Van der Torre (2005, p.51) vindt een significant prijseffect bij adviesbijstand, maar niet bij procesbijstand ($-0,16$). Andere onderzoeken, zoals de Geschilbeslechtingsdelta, concluderen wel dat de prijsgevoeligheid gering is, zonder die echt te kwantificeren.

In het *Prognosemodel Justitiële Ketens* (Leertouwer et al. 2005) spelen prijseffecten een heel geringe rol. In de laatste versie zijn griffierechten en de prijs van de advocaat nergens significant gebleken.

Uit de literatuur doemt de conclusie op dat er weliswaar een negatieve prikkel uitgaat van de prijs van de advocaat op het gebruik van de advocaat, maar dat het effect betrekkelijk bescheiden is. Mogelijk is deze in de loop van de tijd nog kleiner geworden, als gevolg van de opkomst van rechtsbijstandsverzekeringen. De prijsgevoeligheid mag dan gering zijn, maar dat er een substantiële vraaguitval kan optreden bij een aanzienlijke verhoging van de prijs (zie ook Van Velthoven 2001).

Keuze prijselasticiteiten voor simulaties.

De prijselasticiteit van het beroep op de rechter zal in ieder geval door 3 factoren worden beïnvloed:

- (1) de aard van het geschil. Te verwachten is dat bij een geschil dat in hoofdzaak een financiële claim (handelssfeer) sprake is van een grotere prijsgevoeligheid dan in gevallen waarbij het om meer immateriële zaken gaat. Dit laatste is vooral het geval bij zaken in de familiesfeer. Bij bestuurszaken staat dikwijls ook het financiële element van groot belang (sociale zekerheid, belastingen).
- (2) Het al dan niet procederen met een rechtshulpverlener. Als de rechtzoekende een advocaat in de arm neemt, zal het griffierecht in de totale prijs voor het 'recht zoeken' relatief een kleinere rol en zal een verhoging hiervan op de totale prijs (bij een ongewijzigde prijs van rechtshulp) dus relatief minder effect hebben. Ook bij on- en minvermogenden kunnen de effecten anders liggen, omdat zij relatief minder voor de rechtsbijstand en minder griffierecht betalen.
- (3) Als mensen voor het betreffende type zaak een rechtsbijstandsverzekering hebben, dan zal de gevoeligheid voor de prijs nihil zijn.



de Rechtspraak

datum 21 juni 2011
pagina 37 van 38

We zijn, ons globaal baserend op het voorgaande, uit van de volgende griffierecht-elasticiteiten:
Familiezaken: -0,05 voor bepaalde familiezaken
Handelszaken en belastingzaken: -0,3
Bestuurszaken (exclusief belastingzaken): -0,2

Overige gegevens

Voor de simulaties is een aantal schattingen gemaakt over percentages bij rekestzaken ingediende verweerschriften, het percentage eisende/verzoekschrift indienende en gedaagde rechts- dan wel natuurlijke personen en het percentage on- en minvermogenden onder natuurlijke personen. En tevens van de verdeling van de hoogte van financiële belangen, voor zover relevant in handelszaken. Deze schattingen zijn grotendeels gebaseerd op al bestaand gegevensmateriaal (bijvoorbeeld uit *Civiele rechtspraak in eerste aanleg 2005* van B.C.J. van Velthoven; Den Haag, Raad voor de rechtspraak, 2007, interne gegevens uit het Onderzoeksdatabestand van de Raad voor de rechtspraak, te publiceren in de Monitor civiele en bestuursrechtspraak, en analyse van B. Marseille van zaken bij de CRvB. In enkele gevallen moesten 'gezond verstand'-schattingen worden gemaakt.



de Rechtspraak

datum 21 juni 2011
pagina 38 van 38

LITERATUUR

Klijn, A., J. van der Schaaf en G. Paulides (1996).
'De rechtsbijstand afgeprijsd'.

In: Dr. A. Klijn, *De effecten van de verlaging van de eigen bijdrage bijdrage onder de WRb*.
Den Haag: ministerie van Justitie.

Leertouwer, E.C., F.P. van Tulder, B.J. Diephuis, M. Folkeringa, R.J. Eshuis,
Prognosemodellen Justitiële Keten: Civiel en bestuur, Den Haag, WODC/Raad voor de rechtspraak,
2005 (WODC-cahier 2005-13).

Van der Torre, Ab, m.m.v. Evert Pommer.

Advocaat met korting. Een analyse van de prijsgevoeligheid van de rechtsbijstand,
Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2005.

Van Tulder, Frank en Sef Janssen.

De prijs van de weg naar het recht.

Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2008 (Stukwerk nr.45).

Velthoven, B.C.J. van (2001).

'De rechtsbijstandsubsidie onderzocht: wat weten we nu en hoe verder?'

In: A. Klijn (red.), *Recht der werkelijkheid* (p. 69-85). Den Haag: Elsevier Juridisch.

Velthoven, B.C.J. van (2002).

Civiele en administratieve rechtspleging in Nederland 1951-2000; deel 2: Tijdreeksanalyse.

Leiden: Universiteit van Leiden / Department of Economics Research (Memorandum 2002).

Velthoven, B.C.J. van en M.J. ter Voert (2004).

Geschilbeslechtingdelta 2003. Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers.

Den Haag/Meppel: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum / Boom Juridische uitgevers
(Onderzoek en beleid 219).

WODC (1995).

Met recht bijstand. Eerste verkenningen van de gevolgen van de Wet op de rechtsbijstand voor het beroep op de gefinancierde rechtsbijstand.

Amsterdam: Raad voor Rechtsbijstand, 1995.