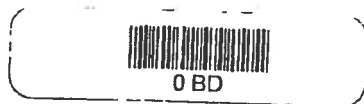




PRESIDENT
VAN DE
HOGE RAAD DER NEDERLANDEN



Den Haag, 26 juni 2013

De Minister van Veiligheid en Justitie

Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Mijnheer de minister,

Bij aan de Directie Bedrijfsvoering van de Hoge Raad gerichte brief van 21 mei 2013 bood u de gelegenheid in de consultatiefase een reactie te geven op het daarbij gevoegde conceptwetsvoorstel aanpassing griffierechten. Daar deze brief in afwijking van hetgeen gebruikelijk is niet aan ondergetekenden was gezonden, heeft dit tot vertraging in de afdoening geleid. Wij laten u als volgt weten. Wij tekenen aan dat wij ons niet hebben gebogen over de verenigbaarheid van het voorstel met het EVRM, omdat de Hoge Raad mogelijk zal worden geroepen zich daarover in een later stadium in zijn rechterlijke functie uit te laten.

1. Algemeen

Het conceptwetsvoorstel laat de structuur van de Wet griffierechten burgerlijke zaken en het griffierechtenstelsel van de Algemene wet bestuursrecht intact. De voorgestelde verhogingen worden gemotiveerd met een verwijzing naar de stijgende instroom van zaken en de financiële taakstelling van het Rijk.

In ons advies van 31 mei 2011 over het – inmiddels ingetrokken – voorstel tot invoering van kostendekkende griffierechten hebben wij al aandacht gevraagd voor het principiële belang van betaalbare toegang tot de rechter en voor de economische dimensie daarvan. Kort samengevat is de zekerheid voor burgers dat een eventueel geschil – ook een geschil met de overheid – uiteindelijk aan de onafhankelijke rechter kan worden voorgelegd een belangrijke pijler waarop een rechtsstaat berust. Wanneer investeerders de zekerheid hebben dat in Nederland een eventueel geschil binnen een redelijke termijn door een deskundige rechter kan worden berecht tegen redelijke kosten, draagt dit bij aan een rustig en veilig vestigingsklimaat, waarmee een maatschappelijk belang is gediend. Het is zinvol, deze maatschappelijke belangen ook ditmaal in de te maken keuzen te betrekken.

06-27-2013
11:15
018

2. De voorgestelde wijzigingen van griffierecht in burgerlijke zaken

De meeste van de voorgestelde verhogingen van het griffierecht in procedures in eerste aanleg zijn bescheiden van aard. Vanuit de cassatierechtspraak verdient evenwel aandacht de voorgestelde extra verhoging van het griffierecht in hoger beroep en cassatie.

In de concept-toelichting, blz. 7, wordt hierover opgemerkt dat de kosten van een behandeling van civiele zaken in hoger beroep of cassatie aanzienlijk hoger zijn dan die van een behandeling in eerste aanleg. Hieraan wordt de gevolgtrekking verbonden dat een hogere bijdrage van de rechtzoekende in die kosten gerechtvaardigd is. Het voorstel zou leiden tot een scherpere afweging door de rechtzoekende om wel of geen hoger beroep dan wel beroep in cassatie in te stellen. Dat argument gaat echter alleen op voor een verhoging van het griffierecht voor de partij die het beroep instelt; niet voor een verhoging van het griffierecht voor de partij die in hoger beroep of in cassatie verweer wil voeren.

Het eerstgenoemde argument – de kosten van een behandeling in beroep zijn hoger dan die in eerste aanleg, dus er mag uitgedrukt in euro's ook een hogere bijdrage worden gevraagd – is tot op zekere hoogte redelijk. Er is iets te zeggen voor een financiële prikkel die het voor een procespartij aantrekkelijk maakt haar zaak niet nodeloos in twee of drie instanties aan de rechter voor te leggen wanneer met een behandeling in één instantie had kunnen worden volstaan, aangenomen dat die procespartij haar zaak goed voorbereidt.

Evenwel mag niet uit het oog worden verloren dat een hoger beroep of beroep in cassatie ook kan dienen om (werkelijke of vermeende) fouten van de vorige rechter aan de orde te stellen. Indien tot correctie daarvan een behandeling door een meervoudige kamer van het gerechtshof of anderszins een duurdere behandeling dan in eerste aanleg nodig is, valt een reden weg om de meerkosten daarvan volledig aan de procespartijen door te berekenen.

Daarbij komt dat het gebruik van een rechtsmiddel, naast het eigen belang van de desbetreffende procespartij, dikwijls ook het algemeen belang dient. Veel geschillen worden in onderling overleg opgelost, eventueel na bemiddeling of mediation, 'in the shadow of the law'. Maar daarvoor is richtinggevende jurisprudentie nodig. Dit wil zeggen dat de te vormen jurisprudentie van appelrechters en van de cassatierechter het belang van de individuele procespartijen overstijgt en richtinggevend kan zijn voor andere, soortgelijke gevallen. De vraag kan worden gesteld of het fair is, de relatief hogere kosten van een behandeling in hoger beroep of in cassatie – in wezen de kosten van de behartiging van dat algemene belang – geheel of grotendeels aan de desbetreffende procespartijen in rekening te brengen. In dit verband wordt in herinnering gebracht dat de wetgever in sommige gevallen bewust heeft gekozen voor zogeheten 'open normen' ten einde de rechter de ruimte te geven om tot een op de omstandigheden van het geval toegesneden beslissing te komen. Zo bijvoorbeeld in Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek bij de 'maatstaven van redelijkheid en billijkheid' of de maatschappelijke betamelijkheid. Uit de aard van deze materiële normen volgt dat onvermijdelijk is dat de ene rechter in het concrete geval tot een andere inkleuring daarvan kan komen dan de andere rechter. Bovendien wordt, tot op zekere hoogte in samenhang met hetgeen zojuist is opgemerkt, in het civiele recht veel met belangenafwegingen gewerkt. In het systeem ligt besloten dat het recht zich ontwikkelt door vorming van jurisprudentie. Dit alles klemmt temeer, nu de rechtspraak in civiele zaken in eerste aanleg doorgaans enkelvoudig plaatsvindt.

Om al deze redenen is het redelijk de financiële drempel voor het instellen van hoger beroep en beroep in cassatie niet te hoog te maken.

De tendens dat het aantal civiele zaken elk jaar stijgt – waarvan de concept-toelichting melding maakt – is al aan het ombuigen. Bij de recente verhoging van de competentiegrenzen zijn de griffierechten voor zaken met een belang tot € 12.500 flink verhoogd. Sindsdien is een terugloop van die zaken zichtbaar. Ook bij de Hoge Raad is het afgelopen halfjaar een lichte daling van de instroom merkbaar, hetgeen voor de hand ligt in die zin dat een relatie bestaat met het afnemende aantal civiele zaken bij de gerechtshoven. Het is nog te vroeg om hieruit de conclusie te kunnen trekken dat de eerdere verhoging van het griffierecht de oorzaak is van de daling van de instroom van zaken, te meer nu een alternatieve verklaring aanwezig is, namelijk de huidige financieel-economische crisis. Toch is de noodzaak om een verhoging van de griffierechten in te zetten als middel ter beteugeling van de stijgende instroom van zaken minder pregnant aanwezig dan in het verleden het geval is geweest. Onderzoek hiernaar is gewenst. Vraaguitval kan optreden bij zaken met een – in verhouding tot de hoogte van het griffierecht – gering belang; de toelichting wijst daarop. Voor de cassatierechtspraak is vanwege de aspecten rechtseenheid en rechtsontwikkeling vooral van belang dat vraaguitval niet het gevolg mag hebben dat bepaalde rechtsgebieden gaan ontbreken of ondervertegenwoordigd zijn in het aanbod van cassatiezaken. Concreet bestaat het risico dat als gevolg van een te forse verhoging van het griffierecht bepaalde categorieën van zaken in het "middensegment" wegvallen; daarbij gaat het om zaken waarin geen gefinancierde rechtshulp wordt verleend en anderzijds geen belangen van grote commerciële of anderszins draagkrachtige procespartijen aan de orde zijn, maar die naar hun aard wel grote groepen burgers aangaan.

De gedachte dat rechtspersonen financieel sterker zijn dan natuurlijke personen, is lang niet altijd juist. In ons land wordt bedrijvigheid vaak in de vorm gegoten van een besloten vennootschap waarin slechts één of enkele personen werkzaam is of zijn. Het overkomt ook kleine vennootschappen (net als particulieren trouwens) dat zij als eiser of als gedaagde betrokken raken bij een juridisch geschil met als inzet een financieel belang van hoger dan € 1 miljoen. Voorbeelden zijn ICT-kwesties (mislukte automatiseringsprojecten), kwekerszaken (een onderdeel van een bevoeiings- of bemestingsinstallatie functioneert niet goed, met als gevolg dat al het gekweekte gewas kan worden vernietigd) en letselschades (ongelukken in het verkeer of op het werk, enz., met gehele of gedeeltelijke invaliditeit als gevolg). Als alternatief zou kunnen worden onderzocht of de voorgestelde verhoging kan worden beperkt tot rechtspersonen die werkelijk financieel krachtiger zijn dan particulieren. Ter uitwerking van deze gedachte zou bijvoorbeeld aansluiting kunnen worden gezocht bij de in art. 2:396 BW vastgelegde norm.

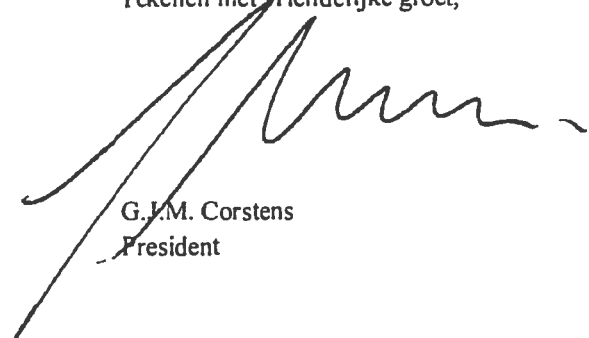
3. De voorgestelde wijzigingen van griffierecht in bestuursrechtelijke zaken

Het concept wetsvoorstel voorziet in een verhoging voor het griffierecht voor beroep op de rechtbank in bestuursrechtelijke zaken dat wordt ingesteld door een natuurlijk persoon tegen een besluit als omschreven in de regeling verlaagd griffierecht van € 44 naar € 77, een verhoging met circa 75%. Voor het hoger beroep en het beroep in cassatie in dergelijke bestuursrechtelijke zaken stelt het concept wetsvoorstel een verhoging voor van het griffierecht voor de zojuist bedoelde groep van € 118 naar € 189, een verhoging met circa 60%. Voor het hoger beroep of

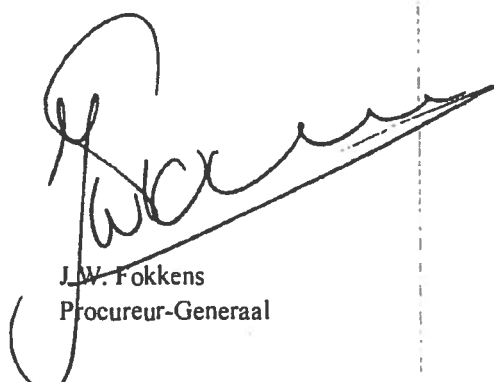
beroep in cassatie dat door een natuurlijk persoon wordt ingesteld inzake een besluit in andere bestuursrechtelijke zaken wordt een verhoging voorgesteld van het griffierecht van € 239 naar € 311, een verhoging met circa 30 %.

Het gaat hierbij, zowel qua nominale bedragen als naar percentage, om aanzienlijke verhogingen. Vooral met betrekking tot de voorgestelde verhogingen voor het hoger beroep en het beroep in cassatie rijst de vraag of de burger op deze wijze in deze bestuursrechtelijke zaken niet wordt gehinderd in zijn toegang tot de rechter: in ons rechtssysteem is het nu eenmaal voor de burger soms ook in die bestuursrechtelijke zaken nodig om hoger beroep of beroep in cassatie in te stellen. Wat in dit kader met name opvalt, is dat het concept-wetsvoorstel niet voorziet in een mogelijkheid tot het verkrijgen van vrijstelling van griffierecht in bestuursrechtelijke zaken in geval van onvermogen van de betrokkene en in een lager tarief bij geringe draagkracht. Het komt ons voor dat het voorstel op dit punt nog eens nader zou moeten worden gezien. Ter zijde kan worden vermeld dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State onder het huidige recht voor bepaalde gevallen, namelijk het hoger beroep in sommige vreemdelingenzaken, een noodvoorziening heeft getroffen [ABRvS 4 juli 2011, LJN: BR1257; ABRvS 6 maart 2013, LJN: BZ4443]. Ook de belastingrechter ziet zich geconfronteerd met beroepen (soms: in boetezaken) waarin aan de orde is of de huidige tarieven voor het griffierecht in belastingzaken een onredelijke belemmering vormen voor het instellen van beroep, hoger beroep of beroep in cassatie.

Tekenen met vriendelijke groet,



G.J.M. Corstens
President



J.W. Fokkens
Procureur-Generaal



De Minister van Veiligheid en Justitie
Mr. I.W. Opstelten
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Datum
25 juni 2013

Onderwerp
Advies op het concept-wetsvoorstel aanpassing griffierechten

Geachte heer Opstelten,

Bij brief van 21 mei 2013, met kenmerk 385503, is de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (hierna: NVvR) namens u om advies gevraagd over het concept-wetsvoorstel aanpassing griffierechten. Dit advies is voorbereid door leden van de vereniging en is vastgesteld door de Wetenschappelijke Commissie van de NVvR.

Strekking wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel strekt, blijkens de memorie van toelichting tot een geringe verhoging van de griffierechten als één van de maatregelen om de kwaliteit van de rechtspraak te kunnen blijven garanderen. De uitgangspunten en de structuur van de huidige Wet griffierechten burgerlijke zaken (hierna: Wgbz) en het griffierechtenstelsel van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) blijven hierbij intact.

Advisering

Ondanks het feit dat de meeste tarieven in de Wgbz en de Awb in het voorstel gering stijgen, is er volgens de NVvR toch sprake van een gevaar voor beperking van de toegankelijkheid van het recht. De tarieven voor rechtspersonen stijgen immers wel in grote mate. Een veroordeling van een burger tot betaling van de kosten van een rechtspersoon als wederpartij, kan daardoor grote financiële gevolgen hebben voor deze burger. De burger zal hierdoor bij een geschil met een rechtspersoon de gang naar de rechter mogelijk geen optie achten. Daarnaast zijn de gevolgen voor een burger ook groot wanneer de rechtspersoon het initiatief neemt tot dagvaarden. Als de beslissing van de rechter in een dergelijk geval in het nadeel van de burger uitvalt, ziet deze zich daar bovenop gesteld voor een verplichting tot betaling van de proceskosten van de wederpartij, waaronder het hoge griffierecht. Dit leidt mogelijk tot een disproportioneel zware last. De NVvR merkt daarbij op dat de hardheidsclausule uit het onlangs ingevoerde vijfde lid van art. 237 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering weinig soelaas biedt in de gevallen waarin op de proceshouding van de in de gelijk gestelde partij niets valt aan te merken en het bijvoorbeeld zogenaamde 'erkeneniszaken' betreft.

De relatief sterkere stijging van de tarieven in hoger beroep en cassatie kunnen volgens de NVvR een prikkel vormen om efficiënt te procederen, maar bovenstaand bezwaar ter zake van de mogelijk disproportioneel hoge kosten voor de burger bij een kostenveroordeling, gelden volgens de NVvR ook hier. Daarnaast worden juist in hoger beroep en cassatie regelmatig uitspraken gedaan die een algemeen belang hebben en waarvan ook andere procespartijen kunnen profiteren. Om die reden is het volgens de NVvR redelijk dat een deel van de appel- en cassatierechtspraak uit de financiële middelen van de overheid wordt betaald. De NVvR verwijst hierbij naar haar advies over kostendekkende griffierechten d.d. 30 mei 2011, paragraaf 7. De NVvR verzoekt de minister expliciet aandacht te besteden aan de gevolgen voor natuurlijke personen bij veroordeling in de proceskosten en griffierechten van rechtspersonen bij vorderingen met een beloop in geringe mate boven de € 500 en de mogelijkheid voor de rechter te overwegen om in zodanige gevallen tot matiging over te gaan.

Namens het bestuur van de NVvR,
de Wetenschappelijke Commissie

M.E. de Meijer
voorzitter



0642542013 13:03 023



Aan:
de Minister van Veiligheid en Justitie
Mr. I.W. Opstelten
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

6 juni 2013

Betreft: consultatieverzoek conceptwetsvoorstel
aanpassing griffierechten

Mijnheer de Minister,

In antwoord op uw brief van 21 mei jl. dank ik u voor de gelegenheid die u mij heeft gegeven om van de kant van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State te reageren op het conceptwetsvoorstel aanpassing griffierechten.

Het conceptwetsvoorstel laat het griffierechtstelsel van de Algemene wet bestuursrecht intact. Het bevat onder meer het voorstel om, door toevoeging van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen aan de Regeling verlaagd griffierecht, voor alle bestuursrechtelijke zaken over toeslagen hetzelfde tarief te rekenen. Hiermee wordt ingestemd.

In uw genoemde brief van 21 mei jl. stelt u dat de verhoging voor de meeste categorieën bescheiden zal zijn. Dat geldt naar dezerzijds oordeel echter niet voor de tevens voorgestelde aanzienlijke verhoging van het griffierecht voor het instellen van (hoger) beroep tegen een besluit als omschreven in de Regeling verlaagd griffierecht. De voorgestelde forse verhoging geeft uit oogpunt van toegankelijkheid van het (hoger) beroep aanleiding tot zorg.

Bij deze oplopende tarieven voor (hoger) beroep verdient nadere overweging van de wetgever of de gemaakte keuze dat bij het instellen van incidenteel hoger beroep dat op korte termijn in het bestuursrecht mogelijk zal worden, geen griffierecht wordt geheven, uit een oogpunt van gelijke behandeling van partijen evenwichtig is. Ik teken daarbij aan dat als wordt overwogen griffierecht in te voeren voor het instellen van incidenteel hoger beroep, de vormgeving daarvan de aandacht verdient; vermeden moet immers worden dat dat dan tot gevolg heeft dat de behandeling van zaken in hoger beroep wordt vertraagd.

In het kader van de uitvoeringspraktijk wordt gehecht aan vaste verandermomenten. Sterk wordt aanbevolen dat, indien het voorstel tot wet wordt verheven, de wetswijziging per 1 januari – en niet tussentijds – in werking zal treden.

Voor het overige geeft het conceptwetsvoorstel mij geen aanleiding tot het maken van opmerkingen van de kant van de Afdeling bestuursrechtspraak, waarbij ik aanteken dat ik daarbij uiteraard niet vooruitloop op de advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State noch op de beantwoording van vragen waarvoor de Afdeling bestuursrechtspraak zich bij eventuele aanvaarding van dit conceptwetsvoorstel, in het bijzonder wat betreft de toegang tot de rechter, mogelijk gesteld zal zien.

Ik vertrouw erop aldus uw brief van 21 mei jl. naar behoren te hebben beantwoord.

Hoogachtend,



mr. J.E.M. Polak
voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

De Minister van Veiligheid en Justitie

Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Den Haag, 24 juni 2013,

Betreft: Consultatie wetsvoorstel aanpassing griffierechten

Excellentie,

Bij brief van 21 mei 2013 zond u ons ter consultatie het conceptwetsvoorstel met memorie van toelichting inzake aanpassing van het griffierecht. Wij stellen het op prijs dat u de KBvG in de gelegenheid stelt haar mening daarover te laten blijken. Voor de overschrijding van de door u gestelde termijn bieden wij u onze verontschuldiging aan.

In onze reactie beperken wij ons tot het deel van het voorstel dat betrekking heeft op de Wet griffierechten burgerlijke zaken.

De voorgestelde wijziging geeft ons geen aanleiding tot het maken van opmerkingen van technische aard.

In het algemene deel van de conceptmemorie van toelichting (p. 6 van het consultatiedocument) zet u uiteen dat de voorgenomen verhoging van de griffierechten vergezeld zal gaan van digitalisering van de Rechtspraak en procesinnovatie. De KBvG heeft een uitgesproken standpunt met betrekking tot de basisprocedure die in het kader van het programma Kwaliteit en Innovatie wordt ontworpen. Omdat dit niet de kern van het conceptwetsvoorstel raakt laten wij het hier ongenoemd.

Het conceptwetsvoorstel geeft ons wel reden tot het uiten van een bezorgdheid die ons reeds enige tijd bezwaart. Niet nieuw, maar onveranderd waar is de gedachte dat de gerechtsdeurwaarder het recht aan de man brengt. Hij is het die het vonnis betekent waarbij de in het ongelijk gestelde partij in de proceskosten werd verwezen. Hij is het die het vonnis tot

verhaal van deze kosten ten uitvoer legt. Daarbij heeft hij vaak intensief contact met de schuldenaar, de man of vrouw die aan vonnis moet voldoen. Het behoort tot zijn taak dat hij desgevraagd toelicht wat hij doet. Als personificatie van de overheid kan de gerechtsdeurwaarder geen andere voorstelling van zaken geven dan dat het verhaal van de proceskosten rechtmatig geschiedt, ook wat betreft het daarin begrepen griffierecht. Natuurlijk weet de gerechtsdeurwaarder dat dit, uitgaande van het geldende recht, klopt. De juistheid van zijn toelichting wordt evenwel in het overgrote deel van de zaken waarin hij tot verhaal van proceskosten executeert steeds formeler van karakter.

Een groot deel van de rechtszaken die de burgerlijke rechter behandelt wordt immers gevormd door de kantonzaken. Naar blijkt uit het jaarverslag 2012 van de Rechtspraak omvatte de instroom *handelszaken* (bodenzaken en kortgedingen samen) bij de kantonrechter in het verslagjaar iets meer dan 549.000 zaken, tegen ruim 99.000 (*idem*, maar inclusief insolventies) in de civiele sector en ruim 9.900 bij de appelcolleges. Voor het punt dat wij aan de orde stellen zijn in het bijzonder de kantondagvaardingszaken van belang. Dat waren er circa 515.000, waaronder veel incassozaken. De cijfers staan in § 4.1 en tabel 1 van § 6 van het jaarverslag.

In 2011 leidde 84% van de kantondagvaardingen tot een verstekvonnis, waarbij, naar op grond van artikel 237 Rv mag worden aangenomen, de gedaagde werd veroordeeld in de proceskosten waaronder het door de eiser aan de griffier betaalde griffierecht. Een verstekzaak bij de sector kanton kostte de overheid in dat jaar € 11,00. Het rapport *Verkrijging van een executoriale titel in incassozaken*, dat u bij brief van 26 april 2013 aan de Tweede Kamer hebt aangeboden, noemt een en ander op p. 29 respectievelijk p. 52, onder vermelding van de bron: de webupdate van, kortgezegd, Eshuis, De Heer-de Lange & Diephuis 2011 van de WODC-monitor civiel en bestuur. Wij veronderstellen dat de kostprijs op dit moment niet wezenlijk hoger of lager is. Er bestaat derhalve een zeer aanzienlijk verschil ten gunste van de overheid tussen de kostprijs van kantonverstekken en de ter zake geheven griffierechten.

Hoezeer wij ook de noodzaak van het terugbrengen van het overheidstekort onderkennen, wij kunnen het moeilijk anders zien dan dat de heffing van griffierecht in deze zaken neerkomt op belastingheffing van een op uiterst merkwaardige wijze geselecteerde verzameling van burgers, niet op een tegemoetkoming van hun zijde in de kosten van de overheid in die zaken. Onderling hebben zij niets anders gemeen dan dat zij veroordeelde gedaagden zijn. Niets van wat hen onderling doet verschillen woog mee in de vaststelling van het griffierecht. Zou voorbij moeten worden gezien aan het budget van de overheid als geheel en slechts gelet op de kosten van rechtverschaffing door de overheid, dan staat de heffing van griffierecht in deze gevallen gelijk aan het opleggen aan dezelfde groep van een even merkwaardige solidariteit met partijen die in appel en cassatie procederen. Wij laten de sector civiel hier ter zijde. Blijkens de genoemde webupdate van de WODC-monitor bedroegen de kosten van een verstekzaak bij die sector in 2011 € 167,00. Dat is meer dan het griffierecht voor onvermogenen, maar minder dan de andere in deze sector geheven griffierechten.



KONINKLIJKE BEROEPSORGANISATIE VAN GERECHTSDEURWAARDERS

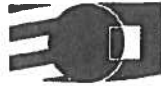
Wij realiseren ons dat onze reactie een andere strekking heeft dan het commentaar dat de KBvG doorgaans op conceptwetsvoorstellen geeft. Juist daarom zullen wij het bijzonder op prijs stellen indien u er bij uw definitieve memorie van antwoord op wilt ingaan.

Voor zover nodig merken wij op dat onze reactie openbaar mag worden gemaakt.

Hoogachtend,
Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders



J. Nijenhuis
Portefeuillehouder Ambtsuitoefening



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

06/24/2013

10

Directie Strategie en
Ontwikkeling

10

Ministerie van Veiligheid en Justitie
t.a.v. de Minister, mr. I.W. Opstelten
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

10

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

10

t (070) 361 97 23
f (070) 361 97 15
www.rechtspraak.nl

datum 20 juni 2013
e-mail advies@rechtspraak.nl
ons kenmerk
uw kenmerk
bijlage(n) 1
onderwerp Advies Wetsvoorstel aanpassing griffierechten

Geachte heer Opstelten,

Bij brief van 21 mei jl, kenmerk 385503 verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de "Raad") advies uit te brengen inzake het Wetsvoorstel aanpassing griffierechten (het "wetsvoorstel").

Het wetsvoorstel verhoogt de griffierechten voor civiele en bestuurszaken. De verhoging is gedifferentieerd. In het wetsvoorstel wordt gekozen voor een forse verhoging van de tarieven in hoger beroep tegenover een meer bescheiden verhoging van de tarieven voor de rechtspraak in eerste aanleg (met uitzondering van de bestuurszaken die vallen onder de Regeling verlaagd griffierecht). Aangegeven wordt dat het ontzien van de zaken in eerste aanleg is ingegeven door het belang dat wordt gehecht aan een laagdrempelige toegang tot de rechter in eerste aanleg.

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt¹

1. Algemeen

De Raad heeft begrip voor het feit dat, gezien de financiële situatie bij de Rechtspraak, gezocht wordt naar wegen om de financieringsproblemen het hoofd te bieden. Dit neemt echter niet weg dat het wetsvoorstel de Raad zorgen baart.

De verhoging van de griffierechten die in het wetsvoorstel wordt voorgesteld is aanzienlijk. Het gemiddelde percentage waarmee de griffierechten worden verhoogd bedraagt 15%. De tarieven voor

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

Raad voor de
rechtspraak

datum 20 juni 2013
kenmerk 1
pagina 2 van 8

civiele zaken hoger beroep worden verdubbeld. Het betreft voor civiele en kantonzaken bovendien de zesde verhoging van de tarieven sinds 1 november 2010².

De mogelijke effecten van de forse verhoging van de griffierechten in hoger beroep baren de Raad zorgen. Op basis van de ex ante toets die de Raad heeft uitgevoerd, is de verwachting dat de voorgestelde verhoging zal leiden tot een vraaguitval van 14 % handelszaken in hoger beroep, 2% familie zaken hoger beroep, 6% belastingzaken hoger beroep, 5 % hoger beroep bestuurszaken en 4% belastingzaken en bestuurszaken eerste aanleg³. De uitval handelszaken in hoger beroep is van een zodanige omvang dat men zich de vraag kan stellen of de toegang tot de rechter hierdoor niet te zeer beperkt wordt.

2. Verhoging tarieven hoger beroep

De appelrechtspraak is binnen de rechtsstaat een onmisbare schakel in de rechtspraakketen. Het is dan ook van groot belang dat de appelrechter in staat is zijn functie - correctie van de rechter in eerste aanleg, herkansing voor partijen, bevordering rechtseenheid – effectief te vervullen. De drastische verhoging van de griffierechten in hoger beroep kan hier een bedreiging voor vormen. De Raad is van mening dat het hoger beroep een 'te hoge prijs betaalt' voor het ontzien van de rechtspraak in eerste aanleg, al wordt het belang van behoud van de laagdrempelige toegang tot de rechter in eerste aanleg onderschreven. Een andere verdeling van de verhoging over eerste aanleg en hoger beroep zou de voorkeur van de Raad hebben (eerste aanleg enkele procenten, hoger beroep rond de 60%).

In de MvT, pagina 7, wordt aangegeven dat een grotere bijdrage van de rechtzoekende in de kosten van het hoger beroep gerechtvaardigd is, omdat de kosten van een behandeling in hoger beroep aanzienlijk hoger zijn dan de kosten van een procedure in eerste aanleg⁴.

De verhouding tussen het vast recht en de daadwerkelijke kosten van de behandeling in hoger beroep is naar de mening van de Raad niet direct een valide criterium voor bepaling van de hoogte van het griffierecht. Een betere benadering zou zijn te kijken welke zaken hoger beroep 'verdienen'. Zo bevat de Agenda voor de appelrechtspraak 2020 de aanbeveling om in overleg met de wetgever de mogelijkheid tot verhoging van de appelgrens tot €5.000 te bezien.

Gewezen wordt op het feit de drastische verhoging van de tarieven in hoger beroep doorwerkt in de proceskostenveroordelingen, en op die manier dubbel zo zwaar weegt voor de verliezende partij.

² De griffierechten zijn verhoogd per 01-11-2010, 01-01-2011, 01-07-2011, 01-01-2012, e per 01-01-2013.

³ In de MvT wordt op pagina 9 gemeld dat de vraaguitval 1,4% bedraagt. Dit betreft de gemiddelde vraaguitval, waarbij eerste aanleg en hoger beroep zijn samengenomen.

⁴ In dit verband wordt erop gewezen dat bij de staffel van zaken boven € 1 mlj. het griffierecht in hoge mate uit de pas loopt met de kosten van de zaaksbehandeling. Het gevaar dreigt dat de overheidsrechtspraak zich in deze zaken uit de markt prijst.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

06/24/2013

10:10

020

datum 20 juni 2013
kenmerk
pagina 3 van 8

3. Sterke terugloop incassoprocedures kanton door hoog griffierecht

Als gevolg van de invoering van de wet Deetman zijn de griffierechten in incassozaken vanaf €500 verdubbeld (griffierecht €448 voor vorderingen tussen €500 - €12.500). Gevolg hiervan is dat er in de praktijk steeds vaker vanaf wordt gezien om vorderingen tot ca. €1.500 via de kantonrechter te incasseren. Deze stroom zaken is na de invoering van de Wet Deetman dan ook substantieel afgenomen.

De Raad vraagt uw aandacht voor deze - onwenselijke - situatie. Voorzover de praktijk maatregelen treft gericht op het voorkomen van incassogeschillen, is dat een goede ontwikkeling. Daarnaast is echter van belang dat de toegang tot de rechter gewaarborgd is in dit soort zaken. De Raad geeft u in overweging het griffierecht in incassozaken bij de kantonrechter bij geschillen tussen €500 en €1.500 substantieel te verlagen.

4. Effecten griffierechtverhoging

De geschatte effecten van de voorgestelde griffierechtverhogingen zijn te zien in de tabel die in Bijlage 2 is opgenomen. Het gaat om ca. €15 miljoen extra opbrengsten griffierechten en ca. €14 miljoen bijdrageverlaging voor de Rechtspraak vanwege de uitvalseffecten. In totaal gaat het om een besparing van €29 miljoen. Opvallend is dat in de MvT een berekening van de verwachte besparing ontbreekt. De vraag kan gesteld worden of de verwachte opbrengst van het wetsvoorstel opweegt tegen de mogelijke effecten van het wetsvoorstel.

In totaal bedraagt de verwachte uitval rond de 8.000 zaken.

Relatief de grootste uitvaleffecten zullen zich aandienen bij

- Civiele zaken hoger beroep, vooral handel (14% handel, 2% familie)
- Belastingzaken hoger beroep (6%)
- De zaken bij de Centrale Raad van Beroep (5%)
- En enigszins: belastingzaken en bestuurszaken eerste aanleg (4%)

Bij dit advies zijn twee bijlagen gevoegd. Bijlage 1 bevat enkele aanvullende opmerkingen met betrekking tot het wetsvoorstel en griffierechteninning in meer algemene zin. Bijlage 2 geeft inzicht in de gemaakte berekeningen.

5. Tot slot

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



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 20 juni 2013
kenmerk 1
pagina 4 van 8

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,


F.C. Bakker,
Wvd. voorzitter Raad voor de rechtspraak

06/24/2013

10:10

021



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

06/24/2013

10:18

023

datum 20 juni 2013
kenmerk
pagina 5 van 8

BIJLAGE 1

Enkele aanvullende opmerkingen m.b.t. het wetsvoorstel en griffierechtenheffing in zijn algemeenheid

- Sluiproute in civiele zaken
De voorgestelde verhoging van de griffierechten werkt in civiele zaken het risico van 'misbruik' van een verklaring voor recht (nog meer) in de hand. Voor een verklaring voor recht wordt ingevolge de Wgbz het (lage) tarief van onbepaalde waarde geheven. Indien een vordering tot verklaring voor recht later wordt gewijzigd tot een geldvordering kan het griffierecht niet worden aangepast. De Wgbz biedt geen grondslag voor een voorlopige vaststelling van het griffierecht bij aanvang van de zaak en een definitieve heffing ten tijde van de beslissing.
- Zaken met groot financieel belang
De Raad plaatst vraagtekens bij de tariefstelling die bedrijven treft bij zaken met een groot financieel belang (meer dan € 1 milj.). De onderliggende notie dat het bedrijfsleven wel kan betalen miskent dat er veel (kleine) bedrijven die zich in zwaar weer bevinden. Zie ook de opmerking in noot 3.
- Prijseffect bestuurszaken laag tarief
Er zijn redenen om aan te nemen dat de uitval van zaken bij Bestuur vooral de lichtere zaken zal treffen (bijv. de lokale belastingen). Het is niet moeilijk voor te stellen dat een burger tegen een parkeerboete van €50 niet in beroep zal gaan als het griffierecht € 77 bedraagt. Uitval van de lichtere zaken verandert de zgn. assortimentsmix. Dit kan weer leiden tot vaststelling van een hogere prijs in 2014.
- Wijze van heffing griffierecht in kort geding
In kort geding zaken doet zich een onwenselijk effect voor van het systeem van heffing van griffierecht. Aangezien griffierecht in kort geding wordt geheven op de eerste terechtzitting (artikel 3, lid 3 Wgbz), kan pas worden geheven wanneer het tot een mondelinge behandeling van het kort geding ter zitting komt. Het kort geding wordt vaak gebruikt als drukmiddel en het komt dan ook geregeld voor dat een zaak vlak voor de behandeling wordt ingetrokken. Op dat moment is er al veel werk verricht door de rechtbank. Tegenover deze vergeefse werkzaamheden staat geen vergoeding. De Raad geeft u in overweging om voor het heffen van griffierecht in kort geding aan te grijpen bij het moment waarop de zaak wordt aangebracht in de zin van artikel 254 lid 2 en 3 Rv.
- Overgangsrecht
Artikel IV bepaalt onder andere dat het oude tarief van toepassing blijft in het geval het griffierecht voor inwerkingtreding van de wetswijziging is aangezegd. Blijkens de MvT is de datum van betekening van de dagvaarding of de datum van oproeping van de belanghebbende bepalend. Het is in het laatste geval onduidelijk welke datum wordt bedoeld: is dat de datum



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 20 juni 2013
kenmerk
pagina 6 van 8

06/24/2013

10:10

02

van dagtekening, van verzending of van ontvangst van de oproepingsbrief? Het is van belang om daar geen misverstand over te laten bestaan, omdat op grond van artikel 276 lid 2 Rv in de oproeping voor het toepasselijke tarief slechts verwezen wordt naar de meest recente tarieventabel bij de Wgbz.

- Verschrijvingen

In het wetsvoorstel staan enkele fouten: in artikel IV lid 4 wordt verwezen naar de inwerkingtreding van artikel III, dat moet zijn artikel II. In de toelichting op dit artikel wordt verwezen naar het vijfde lid, dat moet zijn het vierde lid.

- Bijzonder curator

De ministeriële Regeling griffierechten burgerlijke zaken van 26 oktober 2010 bepaalt dat geen griffierecht is verschuldigd in zaken waarin benoeming van een bijzonder curator aan de orde is. De Raad adviseert ook geen griffierecht te heffen in zaken waarin de bijzonder curator zich genoodzaakt ziet een procedure te voeren. De ouders van de minderjarigen zullen immers niet bereid zijn de kosten van de procedure te dragen. Dit voorstel past bij de versterking van de positie van de bijzonder curator, die door vele partijen in het jeugdveld, waaronder de Kinderombudsman, wordt voorgestaan.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

06/24/2013

10:10

024

datum 20 juni 2013
kenmerk
pagina 7 van 8

BIJLAGE 2

Geschatte effecten griffierechtverhoging

Verwachte effecten van voorgestelde griffierechtverhogingen; civiel recht en bestuursrecht

| | huidige (2012) | | instroomwijziging | | bijdrage wijziging Rechtspraak Mljn. Euro |
|--|---------------------------|---|-------------------|------------|---|
| | ontvangsten Mljn. Euro | extra griffie-ontvangsten Mljn. Euro % | N | % | |
| Kantonzaken | 140 | 1 0,4% | -1.900 | -0,4% | -0,4 |
| - kanton familie | 4 | 0 3% | -100 | | |
| - kanton handel | 136 | 1 0,4% | -1.800 | | |
| Rechtbanken civiele zaken | 61 | 3 4% | -400 | -0,1% | -0,4 |
| - civiel familie | 11 | 0 2% | 0 | | |
| - civiel handel | 51 | 2 5% | -400 | | |
| Rechtbanken, akten, verklaringen e.d. | 11 | 2 15% | | | 0,0 |
| Rechtbanken bestuursrecht | 7 | 0 4% | -3.300 | -2% | -5,5 |
| - belastingzaken | 1 | 0 18% | -1.400 | -4% | -1,6 |
| - vreemdelingen zaken | 1 | 0 2% | 0 | 0% | 0,0 |
| - overig bestuur | 4 | 0 1% | -1.900 | -4% | -3,9 |
| Gerechtsbanken civiele zaken | 16 | 9 57% | -1.500 | -10% | -5,5 |
| - civiel familie | 2 | 1 57% | -100 | -2% | |
| - civiel handel | 13 | 8 57% | -1.400 | -14% | |
| Gerechtsbanken belastingzaken | 1 | 0 59% | -200 | -6% | -0,6 |
| CRvB | 1 | 0 14% | -400 | -5% | -1,4 |
| CBb | 0 | 0 1% | 0 | 0% | 0,0 |
| TOTAAL civiel en bestuur | 238 | 15 6% | -7.700 | -1% | -14 |

De ontvangsten in 2012 bij de afzonderlijke zaaksgroepen betreffen schattingen; het totaal is wel het realisatiecijfer. In de effectberekeningen zijn de strafrechtzaken en de mulderzaken niet meegenomen

Totale opbrengst 29 miljoen Euro



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

06/24/2013 10:10

datum 20 juni 2013
kenmerk
pagina 8 van 8

Voorgestelde Griffierechtverhogingen

| | tarieven 2013 | | | verhoging | | | nieuwe tarieven | | |
|---|---------------|-------|-----|-----------|------|------|-----------------|-------|-----|
| | RP | NP | OV | RP | NP | OV | RP | NP | OV |
| kanton | | | | | | | | | |
| - familie | 112 | 75 | 75 | 2% | 2% | 2% | 114 | 77 | 77 |
| - financieel belang < € 500 / onbepaald | 112 | 75 | 75 | 2% | 2% | 2% | 114 | 77 | 77 |
| - financieel belang t/m € 12.500 | 448 | 213 | 75 | 0% | 0% | 2% | 448 | 213 | 77 |
| - financieel belang > € 12.500 | 896 | 448 | 75 | 2% | 2% | 2% | 914 | 457 | 77 |
| rechtbank | | | | | | | | | |
| - familie excl ots en uhp en gezamenlijk gezagsregister | 589 | 274 | 75 | 2% | 2% | 2% | 601 | 279 | 77 |
| - onbepaald | 589 | 274 | 75 | 2% | 2% | 2% | 601 | 279 | 77 |
| - financieel belang < € 100.000 | 1.836 | 842 | 75 | 2% | 2% | 2% | 1.873 | 859 | 77 |
| - financieel belang t/m € 100.000 | 3.715 | 1.474 | 75 | 2% | 2% | 2% | 3.789 | 1.503 | 77 |
| - financieel belang > € 1 mln. | 3.715 | 1.474 | 75 | 100% | 2% | 2% | 7.430 | 1.503 | 77 |
| akten en verklaringen | van | | | verhoging | | | naar | | |
| uitspraak homologatie (17 1e lid Wgbz) | 581 | | | 15% | | | 669 | | |
| rangregeling (19 1e lid Wgbz) | 346 | | | 15% | | | 398 | | |
| uittreksel rol (21 3e lid Wgbz) | 19 | | | 16% | | | 22 | | |
| akten exequatur etc (art 22 1e lid Wgbz) | 117 | | | 15% | | | 135 | | |
| inschrijving huwelijkse vw (23 1e lid Wgbz) | 176 | | | 15% | | | 203 | | |
| apostille, legalisatie (23 2e en 3e lid Wgbz) | 19 | | | 16% | | | 22 | | |
| regulier bestuur | | | | | | | | | |
| - toeslagen kinderopvang, zorg, kindgebonden budget (is nu hoog tarief, wordt laag) | 318 | 160 | 160 | 2% | -52% | -52% | 324 | 77 | 77 |
| - regulier bestuur huurtoeslag/ huursubsidie, uitkering en prive belastingaangifte | 318 | 44 | 44 | 2% | 75% | 75% | 324 | 77 | 77 |
| - regulier bestuur overlig | 318 | 160 | 160 | 2% | 2% | 2% | 324 | 163 | 163 |
| belastingzaken 1e aanleg | | | | | | | | | |
| - fiscaal- | 318 | 44 | 44 | 2% | 75% | 75% | 324 | 77 | 77 |
| - fiscaal+ | 318 | 160 | 160 | 2% | 2% | 2% | 324 | 163 | 163 |
| VK | | | | | | | | | |
| - regulier excl vereenv behnd | 318 | 160 | 160 | 2% | 2% | 2% | 324 | 163 | 163 |
| hof civiel | | | | | | | | | |
| - familie excl ots en uhp | 683 | 299 | 299 | 100% | 100% | 2% | 1.366 | 598 | 305 |
| - financieel belang < € 12.500 / onbepaald | 683 | 299 | 299 | 100% | 100% | 2% | 1.366 | 598 | 305 |
| - financieel belang < € 100.000 | 1.862 | 683 | 299 | 100% | 100% | 2% | 3.724 | 1.366 | 305 |
| - financieel belang > € 100.000 | 4.961 | 1.553 | 299 | 50% | 75% | 2% | 7.442 | 2.718 | 305 |
| - financieel belang > € 1 mln. | 4.961 | 1.553 | 299 | 200% | 75% | 2% | 14.883 | 2.718 | 305 |
| hof belastingzaken | | | | | | | | | |
| - fiscaal- | 478 | 118 | 118 | 2% | 60% | 60% | 488 | 189 | 189 |
| - fiscaal+ | 478 | 239 | 239 | 2% | 30% | 30% | 488 | 311 | 311 |
| CRVB | | | | | | | | | |
| eerste aanleg hoog tarief | 318 | 160 | 160 | 2% | 2% | 2% | 324 | 163 | 163 |
| eerste aanleg = pensioenwet, inburgering en asbest uitkeringen, dienstplicht en invaliditeitspensioen | 318 | 44 | 44 | 2% | 75% | 75% | 324 | 77 | 77 |
| toeslagen kinderopvang zorg kindgebonden budget anders hoog tarief | 478 | 118 | 118 | 2% | 60% | 60% | 488 | 189 | 189 |
| | 478 | 239 | 239 | 2% | -21% | -21% | 488 | 189 | 189 |
| | 478 | 239 | 239 | 2% | 30% | 30% | 488 | 311 | 311 |
| Cbb | | | | | | | | | |
| - beroep | 318 | 160 | 160 | 2% | 2% | 2% | 324 | 163 | 163 |
| - hoger beroep | 478 | 239 | 239 | 2% | 30% | 30% | 488 | 311 | 311 |



0 BD

Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht

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

Den Haag, 24 juni 2013

Inzake: het concept-wetsvoorstel tot aanpassing van de griffierechten

Excellentie,

Hierbij bied ik u het advies aan van de Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht met betrekking tot het concept-wetsvoorstel houdende Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Wet griffierechten burgerlijke zaken en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met aanpassing van de griffierechten.

Hoofdpijnen volgens concept-wetsvoorstel

1. De Adviescommissie ontleent aan de ter consultatie voorgelegde teksten van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting de volgende hoofdpijnen.
2. Volgens de inleiding van de concept-memorie van toelichting "kan niet worden ontkomen aan een geringe verhoging van de griffierechten". In die inleiding wordt tevens melding gemaakt van verwachte begrotingstekorten in de jaren tussen 2013 en 2018. Ook wordt daarin opgemerkt dat maatregelen nodig zijn die ertoe strekken tijdige rechterlijke beslissing van geschillen op een kwalitatief hoog niveau te waarborgen, omdat de geraamde stijgende instroom van zaken zorgt voor een grote overschrijding van beschikbare budgetten en de kwaliteit van de rechtspraak onder druk zet. Zonder maatregelen lopen in de rechtspraak de werkvoorraden sterk op en worden de doorlooptijden veel langer, aldus die inleiding.
3. De concept-memorie van toelichting vermeldt ook dat het wetsvoorstel de uitgangspunten en de structuur van de huidige Wet griffierechten burgerlijke zaken (Wgbz) en het griffierechtenstelsel van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) niet aantast.

Toegang tot de rechter

4. De Adviescommissie stelt voorop dat het stelsel van griffierechten een wezenlijk element is in een systeem van rechtspleging in een democratische rechtstaat waarin de toegang tot de rechter effectief wordt gewaarborgd. De Adviescommissie heeft de indruk dat invoering

06-26-2013 13:03 001

van het wetsvoorstel de toegang tot de rechter, hoewel kennelijk geen systeemwijziging is beoogd, niettemin uitholt. De Adviescommissie licht dat hierna toe.

5. Allereerst is het in de visie van de Adviescommissie onbegrijpelijk dat in de concept-toelichting op het wetsvoorstel wordt volstaan met de blote constatering dat de geraamde stijgende instroom de budgetten en de kwaliteit van de rechtspraak onder druk zet, zonder dat enige aandacht wordt besteed aan actuele cijfers van de Raad voor de rechtspraak en de Hoge Raad. De Adviescommissie bereiken van diverse zijden geluiden dat de instroom bij de gerechten in eerste aanleg, hoger beroep en cassatie in veel categorieën zaken - in vergelijking met de situatie vóór de griffierechtenverhogingen sinds de inwerkingtreding van de Wet griffierechten in burgerlijke zaken per 1 november 2010 - aanzienlijk is afgenomen en nog steeds afneemt. In het jaarverslag 2012 van de Rechtspraak is bijvoorbeeld vermeld dat de instroom in 2012 ten opzichte van 2011 is gedaald met 5%.¹

6. Verder liggen in de concept-toelichting kennelijk de veronderstellingen besloten dat een verhoging van de griffierechten een adequaat middel is om de gepretendeerde stijgende instroom tegen te gaan, en dat het beperken van de instroom wenselijk is. De Adviescommissie herhaalt hetgeen zij in haar advies van 31 mei 2011² onder punt 5 heeft opgemerkt: het is in de ogen van de Adviescommissie onjuist om in het algemeen te suggereren dat een percentage van de zaken die nu aan de rechter worden voorgelegd, daar niet thuis hoort. De concept-toelichting geeft geen enkele onderbouwing voor deze suggestie. Belangrijker is nog dat er geen enkele reden bestaat om aan te nemen dat het juist bij de zaken die onder invloed van het voorgestelde griffierecht zullen uitblijven, zal gaan om zaken die niet bij de rechter thuishoren.

7. De voorgenomen verhogingen worden in de concept-memorie van toelichting bovendien kennelijk in absolute zin "gering" genoemd, zonder dat daarin wordt betrokken hoe zij zich in relatieve zin verhouden tot de wijzigingen en verhogingen die in de afgelopen jaren reeds in de heffing van griffierechten zijn doorgevoerd. Daarbij valt op dat geen inzicht wordt gegeven in de huidige effecten van voorgaande wijzigingen en verhogingen voor de toegang tot de rechter en voor de rechtspleging als geheel. Naast de toegang tot de rechter (vraaguitval in aan te brengen zaken) behoren ook andere effecten in dit beeld te worden betrokken, zoals sociaal-economische effecten. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de mate waarin schulden oplopen en nog incasseerbaar zijn bij debiteuren die in proceskosten van de wederpartij worden veroordeeld waarin een hoger griffierecht dan voorheen is begrepen. Ook kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het effect van de recente verhoging van het griffierecht voor conservatoire beslaglegging op de mate waarin verhaalsmogelijkheden afdoende worden benut.

8. Gelet op het voorgaande acht de Adviescommissie het uit een oogpunt van effectieve toegang tot de rechter niet raadzaam een substantiële verhoging van griffierechten in een of meer categorieën zaken door te voeren. Indien daartoe niettemin wordt overgegaan, meent de Adviescommissie dat in de rapportage over de geprognosticeerde effecten daarvan in de memorie van toelichting, in ieder geval zou moeten worden betrokken welke effecten de

¹ Jaarverslag Raad voor de rechtspraak 2012, p. 51.

² Advies van de Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht, Kamerstukken II, 2011/12, 33 071, bijlage bij nr. 3, onder 5.

verhogingen sinds 2010 reeds hebben gehad op de effectieve toegang tot de rechter en de rechtspleging als geheel, sociaal-economische effecten daaronder begrepen.

Gelijkwaardige en effectieve toegang tot de rechter voor partijen

9. Het voorgaande dient mede te worden gezien tegen de achtergrond dat blijkens de tabel in de concept-memorij van toelichting (p. 8) met het wetsvoorstel wordt beoogd een bezuinigingsdoelstelling te realiseren door in civiele zaken de griffierechten in hoger beroep en cassatie voor anderen dan personen met de laagste inkomens te verhogen met percentages tussen ongeveer 100% en 300%. Daarnaast wordt een afzonderlijk tarief geïntroduceerd voor zaken met een belang boven EUR 1 miljoen. De griffierechten in civiele zaken in eerste aanleg en de griffierechten in bestuursrechtelijke zaken worden relatief ongemoeid gelaten.

10. De vermelding in de concept-memorij van toelichting dat met het wetsvoorstel geen systeemwijziging is beoogd, heeft kennelijk niet alleen betrekking op de tarieven in eerste aanleg, maar ook op de handhaving van afzonderlijke tarieven voor rechtspersonen, natuurlijke personen en onvermogenen. Volgens het wetsvoorstel wordt een natuurlijke of onvermogene persoon in een civiele zaak in hoger beroep of cassatie niet geconfronteerd met het zeer hoge griffierecht dat rechtspersonen wacht.

De Adviescommissie wijst erop dat, indien een natuurlijke of onvermogene persoon in hoger beroep of cassatie in de proceskosten van de wederpartij wordt veroordeeld (art. 237 Rv), daarvan in het algemeen onderdeel zal zijn dat aan de wederpartij het griffierecht moet worden vergoed. Is de wederpartij een rechtspersoon, dan kan dit een griffierecht tot EUR 14.883 betreffen.

Voor menige particulier zal dit een aanzienlijke financiële verplichting zijn, die hem of haar mogelijk zal weerhouden van het voeren van een procedure en daardoor de effectieve toegang tot de rechter kan belemmeren.

Rechtspersonen die na een proceskostenveroordeling mogen verwachten het griffierecht van de wederpartij te ontvangen, zullen naar verwachting met enige regelmaat met betalingsonmacht van de wederpartij worden geconfronteerd en dus mogelijk slechts een niet-inbare vordering ontvangen uit een procedure waarin zij in het gelijk zijn gesteld.

11. De Adviescommissie memoreert in dit verband ook dat het EHRM in het kader van het recht op toegang tot de rechter grenzen heeft gesteld aan de verhouding tussen het griffierecht en het inkomen van een rechtzoekende. Bij de vraag of de effectieve toegang tot de rechter is geschonden door de hoogte van het griffierecht, gaat het in de rechtspraak van het EHRM immers niet slechts om de absolute hoogte van het griffierecht en de verhouding tussen het griffierecht en het zaaksbelang, maar ook om de vraag of rekening is gehouden met de draagkracht van de rechtzoekende.³ De Adviescommissie brengt onder uw aandacht dat niet op voorhand kan worden uitgesloten dat die rechtspraak zich ook zou kunnen uitstrekken tot een geval waarin een rechtzoekende de procedure verliest en wordt geconfronteerd met een proceskostenveroordeling waarvan onderdeel is een zodanig hoog griffierecht van de wederpartij dat de toegang tot de rechter uiteindelijk als onvoldoende effectief moet worden aangemerkt.

³ Korthedshalve verwijst de Adviescommissie op dit punt naar de memorij van toelichting bij het ingetrokken wetsvoorstel griffierechten (Kamerstukken II, 2011/12, 33 071, nr. 3, p. 10).

12. Door de Reparatiewet griffierechten burgerlijke zaken (Stb. 2013/119) is art. 237 lid 5 Rv geïntroduceerd, op grond waarvan de rechter kan bepalen dat een partij niet wordt veroordeeld in een hoger bedrag aan griffierecht van de wederpartij dan het griffierecht dat die partij zelf heeft betaald, of in kantonzaken zou hebben betaald als zij eiser was geweest. Art. 237 lid 5 Rv bepaalt verder dat de rechter hiertoe kan besluiten als hij van oordeel is dat veroordeling tot betaling van het hogere griffierecht "gelet op de proceshouding van de in het gelijk gestelde partij" zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.

13. Blijkens de parlementaire geschiedenis van art. 237 lid 5 Rv heeft de wetgever met betrekking tot de toepassing van deze bepaling voorop gesteld dat een proceskostenveroordeling ten laste van de verliezende partij meebrengt dat deze aan de winnende partij diens volledige griffierecht dient te vergoeden.⁴ Dat is begrijpelijk vanuit een oogpunt van een gelijkwaardige behandeling van partijen, maar het roept tegelijk de vraag op welke ruimte art. 237 lid 5 Rv biedt om de toegang tot de rechter te waarborgen van de partij die in het ongelijk wordt gesteld en onvoldoende draagkrachtig is om een hoog bedrag aan griffierecht van de wederpartij te vergoeden.

Profijtbeginsel

14. Het is de Adviescommissie opgevallen dat het wetsvoorstel het profijtbeginsel in de rechtspraak introduceert. Daarmee wordt een fundamentele wijziging in de toegang tot de rechter aangebracht, hoewel de concept-memorie van toelichting vermeldt dat met het wetsvoorstel geen systeemwijziging is beoogd.

De verhoging van het griffierecht in hoger beroep en cassatie van civiele zaken wordt immers gemotiveerd met de overweging dat de kosten van een behandeling in hoger beroep of cassatie aanzienlijk hoger zijn dan de kosten van een procedure in eerste aanleg en dat dit een grotere bijdrage van de rechtzoekende zou rechtvaardigen (p. 7).

15. Zoals bekend wilde het ingetrokken wetsvoorstel tot Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Wet griffierechten burgerlijke zaken en enige andere wetten in verband met de verhoging van griffierechten⁵ het profijtbeginsel introduceren in de rechtspraak: wie daadwerkelijk toegang tot de rechter zocht, zou daarvoor door middel van griffierechten meer moeten betalen dan degene die zijn geschillen wist te beslechten met gebruik van de *shadow of the law*, gecreëerd door rechtzoekenden die zich voordien tot de rechter hadden gewend.

16. Hierop heeft de Adviescommissie fundamentele kritiek geleverd in haar advies over dat wetsvoorstel.⁶ Zoals bekend is ook van vele andere zijden soortgelijke kritiek geuit.⁷

⁴ Kamerstukken II, 2012/13, 33 108, D, p. 2. Vgl. Kamerstukken II, 2011/12, 33 108, nr. 3, p. 11.

⁵ Kamerstukken II, 33 071.

⁶ Vgl. o.a. het advies van de Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht, Kamerstukken II, 2011/12, 33 071, bijlage bij nr. 3.

⁷ Vgl. o.a. de overige adviezen die bij de memorie van toelichting van het ingetrokken wetsvoorstel zijn gevoegd (Kamerstukken II, 2011/12, 33 071, bijlagen bij nr. 3).

17. De Adviescommissie herhaalt⁸ dat de gedachte dat rechtspraak zou moeten worden bekostigd door degenen die er gebruik van maken, miskent dat de gang naar de rechter, anders dan andere geheel of gedeeltelijk door de overheid gefinancierde activiteiten, in veel gevallen geen vrijwillige gang is. Burgers hebben vaak geen andere reële mogelijkheid om hun geschillen op te lossen. In veel zaken is een procedure bij de rechter ook dwingend voorgeschreven. Het is in de visie van de Adviescommissie niet juist om rechtspraak te verbinden met het profijtbeginsel. Zoals de kosten van instandhouding van de politie niet worden verhaald op de burgers die aangifte van een strafbaar feit doen, zo behoren de kosten van hoger beroep en cassatie niet disproportioneel voor rekening te komen van rechtzoekenden die de herstel- en herkansingsfunctie van hoger beroep en cassatie nodig hebben, of die bereid zijn door middel van cassatie mede ten gunste van anderen bij te dragen aan de rechtseenheid en rechtsontwikkeling en daarmee ook aan het voortbestaan van de "the law and the shadow of the law" in een democratische rechtsstaat. Hierbij mag in de visie van de Adviescommissie niet uit het oog worden verloren dat hoger beroep en cassatie ook kwaliteitsinstrumenten zijn van rechtspraak en conflictoplossing en in brede zin onmisbaar zijn bij de kwaliteit van rechtspraak die de concept-memorie van toelichting zegt te willen waarborgen. Ook vanuit dit perspectief is essentieel dat hoger beroep en cassatie voldoende toegankelijk blijven voor rechtzoekenden. Het lijkt dan ook minst genomen aangewezen in de memorie van toelichting nader te onderbouwen waarom het profijtbeginsel in hoger beroep en cassatie in civiele zaken niettemin zou moeten prevaleren, temeer nu dat beginsel kennelijk geen rol wordt toebedeeld in civiele zaken in eerste aanleg en in bestuursrechtelijke zaken in alle instanties.

Prijselasticiteit

18. De concept-memorie van toelichting vermeldt dat de voorgestelde verhoging van griffierechten leidt tot een gemiddelde vraaguitval van 1,4%. Dit gemiddelde is volgens de concept-memorie van toelichting berekend op basis van alle zaken waarvoor een griffierecht verschuldigd is. Door deze berekeningsmethodiek zijn de gevolgen van de voorgestelde verhoging helaas weinig doorzichtig.

19. De griffierechten worden volgens het wetsvoorstel zoals eerder aangehaald voornamelijk significant verhoogd voor civiele zaken in hoger beroep en cassatie. Nu het daarbij in veel gevallen gaat om een verdubbeling (en soms zelfs een verdriedubbeling) van het griffierecht, zal de vraaguitval voor deze zaken veel hoger zijn dan 1,4%. Een grove berekening suggereert dat de vraaguitval hoger dan 20% zou kunnen zijn voor civiele zaken in hoger beroep en cassatie. Dit licht de Adviescommissie als volgt toe.

20. Het aantal zaken waarvoor een griffierecht verschuldigd is, kan geschat worden op ongeveer 780.000.⁹ Als de gemiddelde vraaguitval 1,4% is, dan komt dit neer op een daling met bijna 11.000 zaken.¹⁰ Aangezien de griffierechten met name significant worden verhoogd voor civiele zaken in hoger beroep en cassatie, lijkt het conservatief om aan te

⁸ Advies van de Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht, Kamerstukken II, 2011/12, 33 071, bijlage bij nr. 3, onder 10.

⁹ Kamerstukken II, 2011/12, 33 071, nr. 7, p. 36. Zie tevens Kamerstukken 33 071, nr. 5, Impactanalyse Verhoging Griffierechten, F, p. 118.

¹⁰ $780.000 * 1,4\% = 10.920$.

nemen dat een derde van de vraaguitval plaatsvindt in dit soort zaken. Het zou dan dus gaan om een daling van ongeveer $(11.000 / 3 =) 3.600$ civiele zaken in hoger beroep en cassatie. Het totaal aantal civiele zaken in hoger beroep en cassatie is ongeveer 16.000.¹¹ De vraaguitval voor civiele zaken in hoger beroep en cassatie zou dan dus ongeveer $(3.600 / 16.000 =) 22\%$ bedragen.

21. Het komt de Adviescommissie voor dat, in het licht van het belang van de toegang tot de rechter en van de benodigde waarborgen voor de rechtspleging als geheel, in de memorie van toelichting per zaakscategorie zou behoren te worden aangegeven hoe groot de verwachte vraaguitval is. Daarbij dient ook bedacht te worden dat er weinig ervaring is met een abrupte verdubbeling van het griffierecht. Daarom kan de vraag worden gesteld of de beschikbare gegevens (zoals eerdere studies over prijselasticiteiten) voldoende zijn voor het maken van een reële schatting van de vraaguitval waartoe een directe verdubbeling van het griffierecht zou leiden. Prijselasticiteiten zijn nu eenmaal niet noodzakelijkerwijs constant.

22. Verder dient bedacht te worden dat vraaguitval een negatief effect heeft op de te verwachten opbrengsten van de verhoging van de griffierechten. Uit de concept-memorie van toelichting wordt niet duidelijk of en in welke mate hiermee rekening is gehouden bij de berekening van de opbrengst van de verhoging van de griffierechten. Dat klemt in het licht van het hiervoor gesignaleerde gebrek aan informatie over de effecten van voorgaande verhogingen en het belang van toegang tot de rechter. Het klemt ook omdat de concept-memorie van toelichting niet nader ingaat op te verwachten effecten op de toegang tot de rechter en op de prijselasticiteit van andere keuzes dan de keuze om de toegang tot hoger beroep en cassatie in civiele zaken te compliceren door de griffierechten fors te verhogen.

Overgangsrecht

23. Ten aanzien van het overgangsrecht merkt de Adviescommissie op dat volgens artikel IV van het concept-wetsvoorstel het thans geldende griffierecht nog van toepassing zal zijn in gevallen waarin dit griffierecht is aangezegd voor inwerkingtreding van de wet, zelfs als het griffierecht pas verschuldigd wordt na inwerkingtreding van de wet. Dit lijkt op zichzelf een billijke regeling, maar de vraag is of deze uitzondering (die voor de griffies complicerend werkt) noodzakelijk is. Sinds de inwerkingtreding van eerdergenoemde Reparatiewet per 1 april 2013 hoeft immers niet langer een concreet bedrag aan griffierecht te worden aangezegd, maar kan in plaats daarvan ook verwezen worden naar een op internet gepubliceerd overzicht van griffierechten. Menige partij pleegt zich bovendien te laten voorlichten over de hoogte van de griffierechten voordat zij een proceshandeling verricht waardoor griffierecht verschuldigd wordt. Het is dan ook de vraag of dit administratief complicerende onderdeel van de overgangsregeling wordt gerechtvaardigd door de mate waarin is te verwachten dat een partij verrast wordt door de verhoging van het griffierecht.

24. Indien na inwerkingtreding van het wetsvoorstel in een voor inwerkingtreding reeds aanhangig gemaakte zaak een eiswijziging plaatsvindt, kan de vraag rijzen of vermeerdere van het griffierecht dient plaats te vinden naar het voor of na de inwerkingtreding toepasselijke recht. Het verdient overweging in de memorie van toelichting te vermelden dat

¹¹ Jaarverslag Raad voor de rechtspraak 2012, p. 88. Jaarverslag Hoge Raad 2012, p. 82. Vgl. ook de bronnen genoemd in noot 9.

het antwoord op deze vraag niet is te vinden in het overgangsrecht, maar in art. 12 lid 3 van de Wet griffierechten burgerlijke zaken: in een zodanig geval wordt uitgegaan van de tarieven die gelden op het tijdstip waarop de eis of het verzoek wordt vermeerderd.

Hoogachtend,



G. de Groot
voorzitter Adviescommissie

06/26/2010 13:00 007

's-Gravenhage  | post

25.06.13

€00141 ct

Postbus 20303
2500 EH

FR 815634
Nederland

Aan Zijne Excellentie
m. J. W. Opstelten
Minister van Veiligheid en Justitie
Postbus 20301
2500 EH De Haag

008 13:03 00:01 3102792799

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

Den Haag, 24 juni 2013

Betreft: consultatie wetsvoorstel aanpassing griffierechten

Mijnheer de minister,

De Orde maakt bij deze graag gebruik van de mogelijkheid om te reageren op het conceptwetsvoorstel inzake aanpassing van het griffierecht. Volgens uw begeleidende brief bevat het voorstel een verhoging van de griffierechten in de Algemene wet bestuursrecht en in de Wet griffierechten burgerlijke zaken, die is gedifferentieerd en voor de meeste categorieën bescheiden zal zijn.

De Orde merkt op dat iets meer dan de helft van de tarieven met 2% wordt verhoogd. Dat kan bescheiden worden genoemd, maar daarbij moet wel worden bedacht dat het gaat om verhoging van bedragen die bij wetwijziging van 1 juli 2011 al aanmerkelijk zijn gestegen.

Daarnaast is sprake van een forse verhoging van andere tarieven. Zo wordt het griffierecht voor hoger beroep en cassatie in civiele zaken gemiddeld verdubbeld, en voor hoger beroep in bestuursrechtelijke zaken met 30% of 60% verhoogd.

De Orde vindt het zorgelijk dat hiermee opnieuw hogere financiële drempels voor rechtzoekenden worden opgeworpen om een geschil te laten beslechten of zich te verweren in een procedure. Mede gelet op de bezuinigingen en lastenverzwaringen die burgers en bedrijfsleven op vele andere maatschappelijke terreinen ondervinden, kunnen deze tariefsverhogingen een aanmerkelijke en onwenselijke belemmering vormen voor de toegang tot het recht en de rechter.

Met vriendelijke groet,
namens de algemene raad,



J.D. Loorbach
algemeen deken



J.A.W.M. Vogels
portefuillehouder toegang tot het recht

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

Postadres
Postbus 30851
2500 GW Den Haag

