Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht

Aan Zijne Excellentie
Mr. I.W. Opstelten
Minister van Veiligheid en Justitie
Postbus 20301
2500 EH 's-Gravenhage

's-Gravenhage, 31 mei 2011

Inzake: het voorontwerp van de wet invoering kostendekkende griffierechten

Excellentie,

Hierbij bied ik u het advies aan van de Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht met betrekking tot het voorontwerp van wet houdende Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en de Wet griffierechten burgerlijke zaken in verband met de invoering van kostendekkende griffierechten.

Opzet van dit advies

1. Het voorontwerp beoogt een stelsel van wat wordt genoemd kostendekkende griffierechten te introduceren en voert daartoe drie redenen aan.
Alvorens op deze redenen in te gaan, zal de Adviescommissie allereerst aandacht besteden aan een onderwerp dat in de toelichting minst genomen onderbelicht is gebleven, te weten het rechtsstatelijke en constitutionele aspect van de toegang tot de rechter. Vervolgens zal de Adviescommissie de uitgangspunten van het wetsvoorstel bespreken en nog enkele problemen aanstippen die voortvloeien uit specifieke keuzes die zijn gemaakt bij de uitwerking van het systeem van kostendekkende griffierechten.

Nederland rechtsstaat

2. De rechtspraak heeft een bijzondere maatschappelijke functie. Deze maatschappelijke functie bestaat er primair in dat individuele burgers en ondernemingen erop moeten kunnen vertrouwen dat zij zo nodig de gang naar de rechter kunnen maken om bescherming in hun individuele rechtspositie te verkrijgen en – waar het verweerders betreft – dat zij in de gelegenheid worden gesteld zich tegen ongegronde aanspraken te verzetten. Dit is de rechtsbescherming die de rechter de rechtzoekende moet bieden: een rechtvaardige berechting van het geschil van de rechtzoekende waarmee recht kan worden gedaan aan de materiële rechtspositie van de betrokkenen.

De betekenis van geschilbeslechting in een individueel geval is veel groter dan de geschilbeslechting zelf: het gaat ook om het vertrouwen dat burgers en ondernemingen hebben dát de rechtspraak voor hen toegankelijk en beschikbaar is en dát zij een rechtvaardige uitspraak van de rechter kunnen verwachten. Die verwachting bepaalt ook in belangrijke mate het evenwicht in machtsverhoudingen tussen individuele (rechts)personen en is ook meer in het algemeen van belang voor de maatschappelijke verhoudingen.
Toegankelijke rechtspraak heeft een stabiliserende werking. Mede om die reden is toegang tot rechtspraak ook grondwettelijk en verdragsrechtelijk verankerd. Het vertrouwen in toegankelijke rechtspraak is onontbeerlijk voor een goed functionerende rechtsstaat. De toegang tot het recht behoort daarom voor een ieder gewaarborgd te zijn. In dit opzicht onderscheidt rechtspraak zich van andere publieke voorzieningen die wellicht nuttig of wenselijk zijn, maar niet van essentieel belang voor een goed functionerende rechtsstaat.
In het voorontwerp lijkt weinig oog te zijn voor deze dimensie van rechtspraak.

3. Het voorontwerp beoogt de opbrengst van de griffierechten ongeveer te verdubbelen, waardoor zij volgens de toelichting 64% van de totale uitgaven zullen dekken.[1] Het systeem wordt dus niet volledig kostendekkend, maar de kostendekkendheid van de griffierechten in Nederland wordt wel hoger dan in alle andere Europese landen met uitzondering van Malta, Turkije en Oostenrijk.[2]
Het wetsvoorstel bewerkstelligt dat procespartijen worden geconfronteerd met kostenstijgingen van honderden tot duizenden euro's per instantie. In bijvoorbeeld een geschil tussen twee buren over een uitbouw zal het griffierecht bijna vijf keer zo hoog worden als nu (van € 258,- naar € 1.500,-).[3] Een burger die beroep wil instellen tegen de vaststelling van de WOZ-waarde door de gemeente gaat twaalf keer zoveel griffierecht betalen (van € 41,- naar € 500,-). Het nieuwe griffierecht van € 500,- zal vaak hoger zijn dan het bedrag van de onroerendezaaksbelasting dat in geschil is, zodat de meeste burgers wel zullen afzien van het instellen van beroep. Nog grotere stijgingen kunnen zich bijvoorbeeld voordoen bij minvermogenden die wel drieënvijftig keer meer zullen moeten betalen in zaken waarin zij zich verweren tegen bepaalde hoge claims (van € 71,- naar € 3.750,-).[4]

4. Het lijdt geen twijfel dat door de forse stijgingen van de griffierechten minder geschillen aan de rechter zullen worden voorgelegd.

---

[1] Memorie van Toelichting, p. 7, 18 ("Voor de civiele en administratieve rechtspraak heeft dit stelsel tot gevolg dat de kostendekkendheid stijgt van 30% naar 64% van de totale uitgaven"; "Door de kabinetsplannen zullen de inkomsten met ongeveer € 163 miljoen per jaar toenemen en de uitgaven met € 77 miljoen afnemen."). Uit deze gegevens valt af te leiden dat de opbrengst van de griffierechten geacht wordt te stijgen van € 187 miljoen naar € 350 miljoen en de kosten (klaarblijkelijk vanwege een daling van procedures) geacht worden te dalen van € 624 miljoen naar € 547 miljoen.
[2] Memorie van Toelichting, p. 18.
[3] In zaken/ verzoeken van onbepaalde waarde bedraagt het griffierecht voor natuurlijke personen thans € 258,- en voor rechtspersonen € 568,- Het in dit wetsvoorstel genoemde bedrag van € 1.500,-- betekent een stijging van 481%, resp. 164%.
[4] Griffierecht voor minvermogenden bij een claim van meer dan € 1 miljoen. Bij een claim van meer dan € 350.000,- wordt het griffierecht voor minvermogenden € 1.250,-.

Daarbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan het aannemingsbedrijf dat nog een vordering heeft van enkele duizenden euro's op een wanbetalende klant, en maar afziet van incasso daarvan. Het kan ook gaan om een burger met een potentiële schadeclaim vanwege een medische fout, die ervan afziet om zijn claim voor te leggen aan de rechter. Of een burger met een woekerpolis, die zich er maar bij neerlegt dat hij teveel heeft betaald; de burger die geconfronteerd wordt met een intrekking van zijn arbeidsongeschiktheidsuitkering en de intrekking niet aan de rechter voorlegt; het bedrijf dat een boete krijgt opgelegd voor een vermeende overtreding van de Arbeidsomstandighedenwet, maar niet naar de rechter gaat.
De toelichting op het voorontwerp schat dat het aantal zaken gemiddeld met ongeveer 10% zal afnemen. Dat cijfer is op zichzelf al verontrustend, maar wordt nog geflatteerd door het feit dat burgers in familiezaken verplicht zijn zich tot de rechter te wenden en door de relatief lage tarieven die gelden in kantonzaken, wat in die categorieën zaken tot minder vraaguitval zal leiden. In andere handels- en bestuurszaken wordt volgens de toelichting een daling van 20% tot 30% verwacht.[5] In deze cijfers is niet verdisconteerd dat als gevolg van de op 1 november 2010 in werking getreden Wet griffierechten burgerlijke zaken nu al vraaguitval optreedt. Met name in schuldsaneringszaken is het in veel zaken nagenoeg ondoenlijk het vereiste minimale griffierecht van € 284,- te voldoen. Op lokaal niveau zijn ook andere dalingen reeds waarneembaar, zoals bijvoorbeeld in de beslagpraktijk.[6]

5. De toelichting lijkt de verwachte daling van zaken positief te waarderen. Een derde van de ingeboekte bezuiniging bestaat in de kostenbesparing van € 77 miljoen die kennelijk verwacht wordt als gevolg van de daling van het aantal procedures.[7] In de toelichting wordt ook uitgebreid stilgestaan bij de druk die het huidige aantal rechtszaken legt op de rechterlijke macht en de noodzaak om bagatelzaken bij de rechter weg te houden.[8]
Het is in de ogen van de Adviescommissie echter onjuist om te suggereren dat 10% van de zaken die nu aan de rechter worden voorgelegd, daar niet thuis horen. De toelichting geeft ook geen enkele onderbouwing voor deze suggestie. Belangrijker is nog dat er geen enkele reden bestaat aan te nemen dat het juist bij de zaken die onder invloed van het voorgestelde griffierecht zullen uitblijven, zal gaan om zaken die bij de rechter niet thuishoren.

6. In de toelichting wordt betoogd dat "burgers en bedrijven heel goed in staat [zijn] om andere methoden te vinden om hun problemen op te lossen".[9] Daartoe wordt gewezen op het feit dat volgens het rapport Geschilbeslechtingsdelta slechts 5% van de geschillen uiteindelijk wordt voorgelegd aan de rechter. Daarmee is echter niet gezegd dat voor de resterende 95% een oplossing buiten rechte wordt gevonden. Integendeel, hetzelfde rapport vermeldt dat 40%

[5] Memorie van Toelichting, p. 16.
[6] Vóór 1 november 2010 was het tarief voor het vragen van verlof voor conservatoir beslag € 103,-. Dit is gestegen naar thans € 258,- (voor natuurlijke personen) en € 568,- (voor rechtspersonen). Het tarief stijgt volgens het voorontwerp naar € 1.500,-.
[7] Zie noot 1.
[8] Memorie van Toelichting, p. 2 en 3.
[9] Memorie van Toelichting, p. 1.

van de zaken eenvoudigweg niet wordt opgelost.[10] De Adviescommissie neemt aan dat ook de regering het niet als positief beschouwt dat het geschil in dit soort gevallen noch in rechte, noch buiten rechte, wordt opgelost.

7. Met betrekking tot de zaken die thans wel buiten rechte worden opgelost, moet worden bedacht dat daarbij de mogelijkheid om een gerechtelijke procedure te beginnen van groot belang kan zijn. De bereidheid van een debiteur om te betalen zal beduidend lager zijn als hij weet dat zijn schuldeiser vermoedelijk niet naar de rechter zal stappen om betaling af te dwingen. Verhoging van de griffierechten zal daarom ook een negatief effect hebben op het percentage zaken dat buiten rechte wordt opgelost. Als de schuldenaar niet meewerkt omdat hij weet dat zijn schuldeiser de gang naar de rechter niet zal maken, zal ook mediation geen oplossing bieden voor de schuldeiser. Verder is het in de ogen van de Adviescommissie wezenlijk dat partijen vrijwillig kiezen voor een alternatieve wijze van geschilbeslechting en niet omdat zij van de gang naar de rechter worden afgehouden vanwege het feit dat zij niet in staat zijn (vooraf) het griffierecht te betalen.

8. Bij het idee dat burgers "heel goed" in staat zijn om buiten rechte hun geschillen op te lossen, wordt ook volstrekt uit het oog verloren dat er veel situaties zijn waarin er geen alternatief is voor een gerechtelijke procedure. Voor het civiele recht valt hierbij te denken aan de 100.000 familiezaken die jaarlijks voor de rechter komen.[11] Echtscheiding, wijziging voogdij, aanpassing van alimentatie en tal van andere onderwerpen kunnen slechts door tussenkomst van de rechter hun beslag krijgen. Maar ook buiten het personen- en familierecht bestaan tal van geschillen waarbij de gang naar de rechter dwingend is voorgeschreven, zoals in het huur- en arbeidsrecht waar de rechter een centrale rol is toebedeeld in de rechtsbescherming van de zwakkere contractspartij. Denk bijvoorbeeld aan huurders van woonruimte die huuraanpassing verlangen en werkgevers die eenzijdig de arbeidsovereenkomst met een door de wetgever bijzonder beschermde werknemer (zoals een zieke werknemer of een OR-lid) willen beëindigen.
Voor het bestuursrecht, waar volgens de toelichting de grootste daling in zaken wordt verwacht,[12] klemt een en ander eens te meer. Het gaat daarbij om zaken waarin burgers worden geconfronteerd met eenzijdig handelen van het bestuursorgaan. Geschillen tussen burgers en overheden kunnen, al dan niet na een voorafgaande bezwaarfase, enkel door rechterlijk optreden worden beslecht. Dat geldt dan bijvoorbeeld voor de burger die wil opkomen tegen een vergunning, tegen een weigering of korting van een uitkering of tegen een aanslag, heffing of zelfs een boete. Daar waar bij dit soort bestuursaangelegenheden de hoogte van griffierecht verhindert dat een burger zich tot de rechter wendt, is de ultieme - en naar het oordeel van de Adviescommissie een fatsoenlijke rechtsstaat onwaardige - consequentie dat

[10] Velthoven, B.C.J. van, Klein Haarhuis, C.M., Geschilbeslechtingsdelta 2009. Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers, Den Haag, Boom juridische uitgevers/WODC, 2010, p. 199.
[11] Memorie van Toelichting, p. 15.
[12] Memorie van Toelichting, p. 18.

de overheid ongestoord, want niet gecorrigeerd door de rechter, haar gang kan gaan,[13] terwijl voorts bedacht moet worden dat de diverse overheden in de gelegenheid zijn de eventuele uitgaven aan griffierechten te verdisconteren in hun tarieven.

9. Ten slotte lijkt de toelichting op het voorontwerp slechts te hebben gedacht aan (rechts)personen die zelf een procedure starten. Daarmee wordt miskend dat men ook - geheel tegen zijn zin - als gedaagde kan worden betrokken in een procedure. Een gedaagde partij heeft geen andere keus dan te procederen, tenzij zij verstek laat gaan, maar dan wordt de vordering van de wederpartij toegewezen en zal zij tevens worden veroordeeld om het door de wederpartij betaalde griffierecht te vergoeden. Als de eiser besluit om te procederen, is de gedaagde dus gedwongen om dat ook te doen. Daarbij is van belang dat de vordering die de eiser instelt doorslaggevend is voor de hoogte van het griffierecht. Als de eiser een (al dan niet reële) vordering van meer dan € 1.000.000,- instelt, dan zal de gedaagde € 7.500,- aan griffierecht moeten betalen om te voorkomen dat deze vordering bij verstek wordt toegewezen.[14] Stelt de eiser na verlies in eerste instantie hoger beroep in, dan zal de gedaagde het volgens het wetsvoorstel vereiste bedrag van € 18.750,- moeten betalen om zich in hoger beroep te verweren. Hij kan dat bedrag vervolgens slechts vergoed krijgen als hij in het gelijk wordt gesteld en de wederpartij verhaal biedt.[15] Het valt te verwachten dat minder draagkrachtige partijen reeds lang daarvoor de handdoek in de ring gooien, zeker indien zij in rechte worden betrokken door een eiser die wel beschikt over de benodigde financiële middelen. Een vergelijkbaar effect is nu ook reeds te zien in geschillen omtrent intellectuele eigendom waarin sommige partijen afzien van (verder) procederen in verband met het risico dat zij, op grond van het voor dergelijke geschillen toepasselijke artikel 1019h Rv., in de volledige advocaatkosten van de wederpartij worden veroordeeld. Als partijen vanwege de hoogte van de griffierechten van een procedure moeten afzien, of voortijdig een procedure moeten afbreken, tast dat het vertrouwen van burgers in de rechtsstaat aan. De argumenten die in de toelichting op het voorontwerp worden genoemd, kunnen deze aantasting niet rechtvaardigen, zoals hierna verder wordt toegelicht.

Het eerste argument: de eigen verantwoordelijkheid van de rechtzoekende

10. Het eerste argument dat de toelichting aanvoert ter rechtvaardiging van een systeem van kostendekkende griffierechten is de eigen verantwoordelijkheid van de rechtzoekende. De toelichting refereert in dit verband op verschillende plaatsen aan het zogeheten

[13] Vgl. kamerstukken 31 753, nr. 35, p. 24 ("Minister Opstelten: … de burger moet niet bang zijn voor de overheid, maar de overheid moet bang zijn voor de burger. Daar houd ik van.")
[14] In andere Europese landen wordt van de gedaagde veelal geen griffierecht geheven en bestaat verbazing over het feit dat dit in Nederland wel gebeurt. Zie Faure, M.M.G., en Moerland, C.A.R., Griffierechten. Een vergelijkende beschrijving van griffierechten en vergelijkbare stelsels in een aantal landen van de Europese Unie, WODC-onderzoek 2006, p. 133.
[15] Het gaat hier intussen niet om een theoretisch geval: denk aan het verkeersslachtoffer dat zware letselschade heeft geleden en zijn claim van vele tonnen tegen de WAM-assuradeur in eerste aanleg toegewezen heeft gezien, en vervolgens met een appel wordt geconfronteerd.

profijtbeginsel. Het kabinet vindt het, aldus de toelichting, gerechtvaardigd om de rechtspraak te laten bekostigen door degenen die er gebruik van maken. Dit argument miskent echter dat de gang naar de rechter, anders dan bijvoorbeeld de gang naar musea, parken of andere geheel of gedeeltelijk door overheidsgelden gefinancierde activiteiten, in veel gevallen geen vrijwillige gang is. Zoals hierboven uiteengezet, hebben burgers vaak geen andere mogelijkheid om hun geschillen op te lossen en is in veel zaken een rechterlijke procedure zelfs dwingend voorgeschreven. Het is in de ogen van de Adviescommissie daarom niet juist om in het kader van rechtspraak te refereren aan het profijtbeginsel. De kosten van de politie worden ook niet verhaald op de burgers die aangifte doen.

11. De maatschappelijke functie van rechtspraak stijgt ver uit boven geschilbeslechting in een individueel geval. De hele maatschappij heeft profijt van het bestaan van de mogelijkheid tot procederen en van de normen die in individuele zaken worden bepaald. Zo geven rechterlijke uitspraken aan wat de reikwijdte van zorgplichten van financieel adviseurs is; wat de omvang van de informatieplichten van de verkoper is bij de verkoop van een woning; waaraan een zorgvuldig medisch onderzoek in een arbeidsongeschiktheidszaak moet voldoen; onder welke omstandigheden partijen van een overeenkomst afkunnen; wanneer er basis is voor immateriële schadevergoeding. Deze opsomming is met honderden voorbeelden uit te breiden, zowel op het gebied van het burgerlijk recht als het bestuursrecht.
Het hele maatschappelijke verkeer oriënteert zich op de geformuleerde regels omdat men er op rekent en op mág rekenen dat als een vergelijkbare zaak aan de rechter wordt voorgelegd, dezelfde maatstaven zullen worden aangelegd. Daardoor kunnen de regels als gedragsnormen functioneren. En in voorkomende gevallen worden de geformuleerde normen gebruikt als oriëntatiepunt voor regelingen, hetzij op individuele schaal hetzij op grotere schaal (zoals de Duisenberg-regeling). Dit wordt ook wel aangeduid als de schaduwwerking van het recht.
Om deze functie op toereikende wijze te kunnen blijven vervullen, is het van het grootste belang dat alle soorten van problemen niet alleen in theorie aan de rechter kunnen worden voorgelegd, maar ook daadwerkelijk kunnen en zullen worden voorgelegd. Bovendien volgt uit dit alles dat het profijt van de rechtspraak niet enkel ligt bij degenen die daadwerkelijk (moeten) procederen.

12. Daarmee is uiteraard niet gezegd dat van rechtzoekenden geen eigen bijdrage aan de rechtspraak mag worden verlangd. Die bijdrage mag echter niet zodanig hoog zijn dat zij rechtzoekenden belemmert in hun gang naar de rechter als alternatieve oplossingen niet voorhanden zijn dan wel geen soelaas hebben geboden. Daarbij moet worden bedacht dat rechtzoekenden al een grote last dragen. Zij zullen veelal kosten moeten maken voor rechtsbijstand die zij als gevolg van ons systeem van proceskostenveroordeling grotendeels zelf moeten dragen, ook als zij in het gelijk worden gesteld, en zij kunnen jaren bezig zijn met een procedure.

Het tweede argument: een beter functionerend rechtsbestel

13. Als tweede argument noemt de toelichting (i) dat het voorstel past bij de inzet van het kabinet op een breed programma om te komen tot een beter functionerend rechtsbestel en (ii) dat het rechtsbestel beter gaat functioneren "doordat kostendekkende griffierechten een meer directe relatie leggen tussen de rechtzoekende en de rechtspraak, waardoor het innovatieve vermogen van de rechtspraak en van ketenpartners daarnaast nog verder wordt geprikkeld."

14. Met het onder (i) genoemde streven kan men het vanzelfsprekend alleen maar eens zijn. Het voorontwerp draagt echter volgens de Adviescommissie niet bij aan de verwezenlijking van dit streven. De opbrengst van de hogere griffierechten komt niet ten goede aan de rechtspraak. Het gaat hier om een bezuinigingsmaatregel die ten goede komt aan de algemene middelen.[16] Het budget voor de rechtspraak zal, vanwege de verwachte daling van zaken, zelfs worden verlaagd met € 77 miljoen.[17]
Dat verklaart mogelijk waarom in de toelichting nauwelijks wordt uitgelegd hoe de hogere griffierechten zouden kunnen bijdragen aan een beter functionerend rechtsbestel. De toelichting komt niet verder dan de opmerking dat de burger zal willen dat het geschil effectief wordt opgelost. Dat is nu ook al het geval en heeft niets te maken met de hoogte van de griffierechten.

15. De Adviescommissie heeft de indruk dat het voorgestelde stelsel juist in de weg staat aan de onder (ii) vermelde innovatie. De eis dat de griffierechten kostendekkend zijn, althans 64% van de kosten dekken,[18] is op zijn minst geen stimulans voor de invoering van voorstellen die als neveneffect hebben dat minder griffierechten worden geheven. Daarbij is van belang dat het voorontwerp kostendekkendheid invoert op systeemniveau. Niet iedere afzonderlijke zaak zal dus (64%) kostendekkend zijn. De kosten van bijvoorbeeld bewerkelijke zaken kunnen niet worden gedekt door de griffierechten die in die zaken worden geheven. Zij worden daarom deels gesubsidieerd door de griffierechten in verstekzaken, die de rechter relatief weinig tijd kosten. Iedere innovatie die leidt tot een vermindering van het aantal verstekzaken bij de rechter, zoals bijvoorbeeld de invoering van een betalingsbevel, tast daardoor direct de kostendekkendheid van het systeem aan. De eis van kostendekkendheid beperkt aldus de ruimte om door innovatie te komen tot een beter functionerend rechtsbestel.

---

[16] Zie noot 1 en vgl. over de vorige verhoging van de griffierechten: kamerstukken 31 758, C, p. 15 ("Zoals ik in de nota naar aanleiding van het verslag heb toegelicht, vloeien de opbrengsten die worden gegenereerd met de griffierechtenheffing niet rechtstreeks naar de gerechten, maar komen deze ten goede aan de algemene middelen waaruit onder meer de rechtspraak wordt betaald.").
[17] Memorie van Toelichting, p. 18.
[18] Zie noot 1.

Het derde argument: de overheidsfinanciën

16. Hoewel de toelichting bij het voorontwerp voor de introductie van een stelsel van kostendekkende griffierechten een drietal argumenten aanvoert, gaat het naar de mening van de Adviescommissie in de kern om een bezuinigingsmaatregel.[19] De Adviescommissie ziet geen rol voor zich weggelegd bij de beoordeling van het derde en laatste argument dat de toelichting noemt, namelijk het op orde brengen van de overheidsfinanciën en beperkt zich daarom tot de volgende twee opmerkingen.

17. De Adviescommissie meent dat behoorlijke overheidsrechtspraak tot de essentiële staatstaken behoort en daarom de gehele overheid aangaat. Goede en goed toegankelijke rechtspraak is geen *commodity.*
Daarnaast vormt de beperking van de toegang tot de rechter ook een bedreiging voor het vestigingsklimaat en het welvaartsniveau in Nederland. Ook de Minister heeft daarop gewezen waar hij het economische belang van de toegang tot de rechter als volgt toelicht:[20]

> "Indien het recht onvoldoende toegankelijk is zal de oplossingsbereidheid, maar ook de betalingsmoraal, afnemen. Toegang tot het recht is op die manier niet alleen een kostenpost, maar ook van groot maatschappelijk en economisch belang. Nederland heeft een goed vestigingsklimaat, mede omdat het beschikt over een deugdelijk systeem van onafhankelijke rechtspraak. Mensen en bedrijven zijn bereid risico's te nemen in de wetenschap dat geschillen die daaruit voortvloeien effectief kunnen worden beslecht. Toegang tot het recht draagt op die manier in belangrijke mate bij aan ons welvaartsniveau."

Het komt de Adviescommissie voor dat de opbrengst van de invoering van het systeem van kostendekkende griffierechten niet opweegt tegen de schade die wordt veroorzaakt door de beperking van de toegang tot de rechter die daaruit voortvloeit.
De bijdrage die het voorontwerp levert aan de bezuinigingsdoelstelling van het kabinet is daarentegen zeer beperkt. Het kabinet heeft zich voorgenomen € 18.000 miljoen te bezuinigen. Hoewel het voorontwerp zou leiden tot een halvering van de netto-uitgaven aan de civiele en administratieve rechtspraak,[21] levert dit in absolute termen slechts € 240 miljoen op. Dat is 1,3% procent van de totale bezuinigingsdoelstelling. Het lijkt de Adviescommissie geen gewaagde stelling dat de economische nadelen van de beperking van de toegang tot de rechter beduidend groter zullen zijn.

---

[19] Kamerstukken 31 753, nr. 35, p. 21 ("Minister Opstelten: … die 240 mln. [moet] op tafel komen … Er moet geld komen, omdat er anders een tekort ontstaat.")
[20] Brief van 8 maart 2011, kamerstukken 31 753, nr. 27, p. 2. Zie voor vrijwel dezelfde bewoordingen de Memorie van Toelichting, p. 10.
[21] Zie noot 1. De netto-uitgaven dalen van (€ 624 miljoen - € 187 miljoen aan griffierechten =) € 437 naar (€ 547 miljoen - € 350 miljoen aan griffierechten =) € 197 miljoen.

De wijze waarop de bezuiniging is doorgevoerd

18. De Adviescommissie is van opvatting dat een verdubbeling van de opbrengst van de griffierechten de toegang tot de rechter op onaanvaardbare wijze zal beperken, ongeacht de wijze waarop een dergelijke maatregel wordt geïmplementeerd. Desondanks lijkt het de Adviescommissie zinvol om enige opmerkingen te maken over de keuzes die zijn gemaakt bij de inrichting van het systeem van kostendekkende griffierechten.

19. Het voorontwerp stelt voor procedures over vorderingen van onbepaalde waarde een tarief van € 1.500,- vast. Dit tarief is op zichzelf genomen al hoog, maar klemt te meer in bepaalde verzoekschriftprocedures. Voor verzoekschriften aan de voorzieningenrechter bestond vóór 1 november 2010 nog een apart tarief van € 103,-.[22] Dit tarief gold bijvoorbeeld voor het vragen van verlof voor het leggen van conservatoir beslag, het verzoek tot verlenging van de termijn voor het instellen van de eis in hoofdzaak, en voor het verzoek tot goedkeuring van de verklaring van de executerende eerste hypotheekhouder (als bedoeld in art. 3:270 lid 3 BW). De rechter hoeft aan deze kwesties over het algemeen weinig tijd te besteden en zij zijn onvergelijkbaar met een bodemprocedure over een vordering van onbepaalde waarde. In het voorontwerp geldt voor deze zaken echter een tarief van € 1.500, hetgeen een vervijftienvoudiging is ten opzichte van het tarief van vóór 1 november 2010. Conservatoire beslaglegging is voor schuldeisers een belangrijk instrument om te voorkomen dat zij hun vordering niet (meer) kunnen verhalen. Het leggen van beslag, waarvoor men altijd verlof van de overheidsrechter nodig heeft, wordt door het voorgestelde tarief van € 1.500 bijzonder kostbaar, terwijl de beslaglegger geen enkele garantie heeft dat zijn beslag iets zal raken. Dit is onredelijk belemmerend voor de (incasso)praktijk.

20. Verder valt zelfs uit het oogpunt van bezuiniging moeilijk te begrijpen waarom voor onvermogenden, minvermogenden en middeninkomens buitensporig hoge tarieven worden gerekend in zaken over hoge claims. Het aantal zaken waarin sprake is van hoge claims is klein en het zal in nog veel minder gevallen voorkomen dat burgers met lage inkomens partij zijn in dit soort procedures. In die sporadische gevallen zullen zij het zich door de hoge griffierechten, in combinatie met de "heffing aan de poort", niet kunnen veroorloven om zich te verdedigen dan wel een procedure aan te spannen, bijvoorbeeld tegen de WAM-verzekeraar die niet bereid is de gevorderde arbeidsvermogensschade van een verkeersslachtoffer te vergoeden. De voorgestelde griffierechten in deze zaken lopen al snel in de duizenden euro's (zeker in hoger beroep en cassatie), hetgeen deze groepen met geen mogelijkheid kunnen

[22] De Memorie van Toelichting, p. 13 suggereert dat deze uitzondering thans nog geldt. Dat lijkt echter een vergissing. Zie kamerstukken 31 758, nr. 3, p. 15 ("Het specifieke tarief voor verzoekschriften aan de voorzieningenrechter van de rechtbank en de voorzieningenrechter van het gerechtshof, dat was opgenomen in artikel 14 lid 3 Wtbz, is echter komen te vervallen. In het vervolg zal overeenkomstig de in artikel 3, tweede lid, van het wetsvoorstel opgenomen hoofdregel griffierecht worden geheven.").

betalen. Nu het aantal van dit soort zaken klein zal zijn, kunnen de voorgestelde tarieven voor deze groepen worden verlaagd zonder significant effect op de bezuinigingsdoelstelling.
Indien daarentegen een miljoenenzaak tussen professionele partijen wordt voorafgegaan door een voorlopig getuigenverhoor waarin de eisende partij talloze getuigen wil doen horen teneinde zo nauwkeurig mogelijk vast te stellen tegen wie hij welke claim kan indienen, wordt volgens het wetsvoorstel voor een dergelijk verzoek tot het gelasten van een voorlopig getuigenverhoor slechts € 1.500,- aan griffierecht geheven. De belasting van de rechtspraak staat in dit soort gevallen in geen verhouding tot het geheven griffierecht.
Zulke punten laten zien dat het voorontwerp in zijn uitwerking onevenwichtig is en onvoldoende rekening houdt met individuele belangen en de werklast van zaken.

21. Ten slotte wijst de Adviescommissie op het hiervoor al genoemde stelsel van proceskostenveroordelingen dat voor een burger met een laag inkomen nadelig uitpakt indien hij een procedure verliest. Een voorbeeld: onvermogenden die worden betrokken in een procedure over een vordering van onbepaalde waarde moeten niet alleen rekening houden met het griffierecht van € 375,- dat zij zelf moeten opbrengen, maar ook met het feit dat hetgeen de wederpartij aan griffierecht betaalt - en dat kan een bedrag van € 1.500,- zijn - bij verlies voor rekening van de onvermogende komt. De Adviescommissie is van opvatting dat de rechter, teneinde dit probleem te verminderen, bij het bepalen van de proceskostenveroordeling rekening zou moeten kunnen houden met de inkomensverschillen van partijen. Dit vereist wijziging van artikel 237 Rv.

De Adviescommissie laat - mede gelet op de strekking van het wetsvoorstel - een advies op detailniveau in dit stadium achterwege. Mocht U daar behoefte aan hebben, dan is de Adviescommissie uiteraard graag bereid aanvullend advies uit te brengen.

Hoogachtend,

mr. E.M. Wesseling-van Gent
voorzitter