

De leden van de Vaste Kamercommissie voor Veiligheid & Justitie
d.t.v. de heer D. Nava, griffier
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Den Haag, 20 november 2011

HET WETSVORSTEL ~~KOSTENDEKKEND~~ GRIFFIERECHT EN DE BEZUINIGINGEN OP DE GEFINANCIERDE RECHTSHULP; TWEE BERICHTEN VAN 31 OKTOBER 2011.

Op 31 oktober jongstleden verzond de minister van Veiligheid & Justitie de definitieve versie van zijn wetsvoorstel griffierechten¹ en de staatsecretaris verzond op dezelfde dag de brief waarin hij aangeeft op welke wijze hij meent dat op de gesubsidieerde rechtsbijstand een bedrag van 50 miljoen per jaar zal kunnen worden bezuinigd².

Strafrecht

Die laatste brief is eigenlijk van ondergeschikt belang in verhouding tot het wetsvoorstel griffierecht, maar noopt wel tot een ernstige kanttekening. Uit het Salduz-arrest van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (27-11-2008, EHRM) is een aparte piketregeling voortgevloeid die erop neerkomt dat elke verdachte in principe recht heeft om voor zijn/ haar verhoor door de politie een raadsman te consulteren. De staatsecretaris geeft aan dat dit leidt tot een extra uitgave van 15 miljoen per jaar en bestempelt dit als een tekort. Compensatie voor deze meeruitgave wordt gevonden door alle rechtzoekenden die in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand een hogere eigen bijdrage te laten betalen. Dat is eigenaardig om een aantal redenen; de verplichting zoals geformuleerd door het EHRM is er één die voor alle aangesloten verdragsstaten geldt en gekwalificeerd kan worden als een minimumvoorwaarde waaraan een strafrechtelijke (voor)procedure dient te voldoen. Daarmee staat al vast dat het hier gaat om een verplichting die de vervolgende staat heeft, waaruit impliciet ook voortvloeit dat deze uit algemene middelen – door de staat - zullen moeten worden voldaan. Elke burger heeft er immers belang bij dat strafbare feiten op correcte wijze bestreden en vervolgd worden. Door deze verplichting te laten financieren door slechts de 40% van de Nederlandse burgers die op dit moment in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand wordt specifiek bij die groep de prijs van het Salduz-piket neergelegd. Die kosten zullen dan merendeels gedragen worden door personen die toevallig in een civiele of bestuursrechtelijke kwestie een toevoeging hebben verkregen, eenvoudigweg omdat in strafrechtelijke procedures aanzienlijk minder vaak

¹ Registratienummer 5714890/11/6, Directie Wetgeving, Sector Privaatrecht.

² Registratienummer 5713497/11, DG Rechtspleging- en Rechtshandhaving, Directie Rechtbestel.

een eigen bijdrage wordt opgelegd³ en overigens ook steeds tegen een lager tarief⁴. Waarom per se de on- en minvermogenden moeten bijdragen aan de kosten van een verdragsrechtelijke verplichting terwijl het de hele samenleving aangaat wordt in de brief niet uiteengezet. Wij achten dit kenbaar onjuist en eigenlijk diffamerend, omdat het suggereert dat die meerkosten ook door die beperkte groep worden veroorzaakt.

Het wetsvoorstel (kostendekkende) griffierechten heeft alleen werking in civiele en bestuursrechtelijke zaken, waarbij opvalt dat in de laatste versie een sterke prijsprikkel is aangebracht voor bestuursorganen; verlies van de procedure kan worden afgestraft met een hoog griffierecht achteraf. In het strafrecht komt een dergelijke prijsprikkel thans niet voor, terwijl elke ervaren strafpleiter talloze voorbeelden kent van volkomen inefficiënt en verspillend gebruik van opsporingsmiddelen. De advocatuur werkt zeer bedrijfsmatig maar vindt vaak een opsporingsapparaat tegenover zich waarin “de koek niet opkan”. De kosten van rechtsbijstand in strafzaken hangen zo nauw samen met de inzet van middelen door het openbaar ministerie dat de discussie het verdient omhoog getrokken te worden naar een kritische beschouwing van de kosten van de gehele strafrechtsketen.

Civiel- en bestuursrecht

De consultatieronde wetsvoorstel griffierechten heeft massieve kritiek uit de praktijk gegenereerd; een twintigtal organisaties heeft goed gemotiveerd aangegeven het voorstel ernstig te ontraden. De consultatie heeft op details tot aanpassingen geleid, toch blijft *overall* het negatieve advies gehandhaafd. Hoewel het voorstel waar het gaat om het griffierecht in bestuursrechtelijke zaken in positieve zin is aangepast is er ook een eigenaardigheid in geslopen die – op het eerste gezicht – tot vreemde bijverschijnselen kan leiden. Het bestuursorgaan dat in beroep verliest zou achteraf met een griffierecht kunnen worden geconfronteerd van 5000 euro, in hoger beroep zou zulks kunnen leiden tot een griffierecht van 12.500 tot 17.500 euro. In het oorspronkelijke wetsontwerp zouden bestuursorganen ook een griffierecht moeten betalen, maar ging dat om bedragen die “geen pijn” zouden doen. Nu de financiële prikkel zo opgeschroefd wordt zou het voor bestuursorganen kunnen gaan lonen om eerder te schikken of juist om zich in die procedures harder op te gaan stellen. Wij vrezen dat ook het laatste het geval zal zijn, waarbij men zich kan indenken dat men gezien de hoogte van deze indirecte proceskostenveroordelingen advocatenkantoren in gaat schakelen om het onderste uit de kan te halen. Daarmee wordt door dit wetsvoorstel een in principe laagdrempelige – bij gemachtigde of door rechtzoekenden zelf te voeren – procedure mogelijk juist veel sterker gejuridiseerd, met name omdat er voor de bestuursorganen grotere belangen op het spel gaan staan.

Prijselasticiteit?

Op enig moment is na de aankondiging van de kabinetsplannen de gedachte geïntroduceerd dat voor wat betreft het griffierecht prijselasticiteit zou bestaan. Kort samengevat zou dat erop neerkomen dat wie een procedure begint een afweging zou maken gebaseerd op de meeropbrengst in verhouding tot de te maken kosten. Of, nog korter, een stijging van de prijs met 1% leidt tot een vraaguitval van 0,3%. Helaas is dat slechts een zeer beperkte weergave van de dagelijkse praktijk. In (vrijwel) elke procedure is er sprake van een eiser en een gedaagde, of

³ Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2010, blz. 59

⁴ Staatsblad 2011, 322, bladzijde 16, in strafzaken krijgt men de korting van 50 € op de eigen bijdrage zonder diagnosedocument.

een verzoeker en een verweerder, wat inhoudt dat het initiatief tot een procedure niet per definitie van de rechtzoekende uitgaat. De gedaagde of verweerder is in tegenstelling tot de initiatiefnemer niet voorbereid op de procedure in de zin dat hij daar ruimte voor heeft gereserveerd. Dat leidt tot verstekken⁵, waarbij de vorderingen van eiser – binnen marges – worden toegewezen omdat gedaagde geen verweer heeft gevoerd. In verzoekschriftprocedures zonder verweer vindt iets vergelijkbaars plaats. Het hiaat inherent aan een berekening op basis van prijselasticiteit is dat het uitgaat van de vraagzijde, de initiatiefnemer tot een procedure die een afweging maakt op basis van de prijs daarvan. Daarmee de effecten aan de zijde van verweerder of gedaagde – die als hij wel over voldoende middelen zou beschikken wellicht een volkomen terecht en gegronnd verweer had kunnen aanvoeren – buiten beschouwing latend.

Weliswaar heeft men een econometrisch bureau (Significant) ingeschakeld om onder meer met behulp van Group Model Building te voorspellen wat de prijsverhoging aan vraaguitval zou genereren en die uitkomsten gelegd naast eerdere berekeningen van het Bureau van de Raad voor de Rechtspraak, daar tegenover staat tenminste het Synovate rapport van in opdracht van de Nederlandse Orde van Advocaten⁶, welke tot een vraaguitval van 15% komt. Ook in dit laatste onderzoek wordt slechts uitgegaan van situaties waarin de respondent het initiatief tot een procedure moet nemen.

Niet in model meegenomen

In de Impactanalyse van Significant is nadrukkelijk de invloed van maatregelen op het gebied van gefinancierde rechtsbijstand uitgesloten⁷. Ook blijkt dat in de “Verkenning Impact eigen bijdrage WRB en griffierechten⁸” een nogal relevante recent ingevoerde maatregel als het afschaffen van bijzondere bijstand voor de kosten van rechtsbijstand⁹ zoals destijds in het voorstel van wijziging van de AmvB besluit eigen bijdragen rechtsbijstand en besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000¹⁰ gesuggereerd in een groot aantal gemeentes daadwerkelijk is afgeschaft. Nu 84% van de rechtzoekenden een eigen bijdrage in de laagste categorie krijgt opgelegd¹¹ en juist die personen sinds kort geen tegemoetkoming voor de eigen bijdrage en bijkomende kosten als griffierecht op grond van bijzondere bijstand meer kunnen krijgen valt te betogen dat zowel de analyses van de Raad voor Rechtspraak en van Significant inmiddels achterhaald zijn of tenminste incompleet.

Onjuiste aannames

Een laatste misverstand wat uit de weg mag worden geruimd is de veronderstelling dat een verhoging van het griffierecht in echtscheidingsprocedures geen vraaguitval zal genereren. Die opvatting wordt niet alleen in de Impactanalyse als uitgangspunt gehanteerd¹² maar is al eerder

⁵ 73% in Kantonzaken 2009, CBS-stat.

⁶ Invloed van de hoogte van griffierechten op de gang naar de rechter, 12 september 2011, Synovate in opdracht van de Nederlandse Orde van Advocaten. Opgemerkt zij dat Synovate zorgvuldiger te werk is gegaan omdat zij heeft geput uit een bestand van respondenten waarvan ook achtergrondgegevens als gezinssamenstelling en inkomenspositie bekend waren.

⁷ Pagina 20 van 121, Impactanalyse verhoging griffierechten, Significant, Barneveld, 2011.

⁸ Verkenning Impact eigen bijdragen WRB en griffierechten, Significant, Barneveld, 2011.

⁹ Staatsblad 2011, nr. 322, blz. 7.

¹⁰ Staatscourant 2010, 18130.

¹¹ Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2010, blz. 60, tabel 9.

¹² Blz 34 van 121, punt 84.

genoemd¹³. De werkelijkheid is anders. In de praktijk komt het voor dat echtelieden 10, 20, 30 jaar geleden uit elkaar zijn gegaan, al lang en breed samenwonen met nieuwe partners of opvolgers daarvan, kinderen hebben gekregen, gemeenschappen onverdeeld hebben gelaten en werkelijk helemaal niets geregeld hebben. Onverantwoord, niet passend in deze verantwoordelijke samenleving, maar wel dagelijkse werkelijkheid. De aankondiging van de staatssecretaris om de eigen bijdragen in echtscheidingsprocedures te verhogen naar 200 en 725 is weliswaar meer gedifferentieerd over de inkomenscategorieën terecht gekomen¹⁴, maar gecombineerd met het hogere griffierecht zal het wel degelijk tot uitstel van procedures leiden, afstel en met name afstel van verweer. Duidelijk mag zijn dat een verhoging van de eigen bijdrage van 125 naar 330 (of van 75 naar 280) voor de 84% van de personen in de laagste inkomenscategorie – met afschaffing van bijzondere bijstand – tot een absolute vraaguitval in echtscheidingen in de laagste inkomenscategorie zal leiden. Dat toewijzing van verzoeken tot echtscheiding met nevenvoorzieningen tot vervolgpcedures kunnen leiden als bijvoorbeeld een torenhoge alimentatie is gevraagd ligt voor de hand. In de verhouding tussen advocaat en cliënt zal deze combinatie van maatregelen leiden tot een verharding; juist op een moment dat partijen zich geconfronteerd zien met dubbele woonlasten (en verdriet) moeten grote bedragen vooruitbetaald worden om zelfs maar met de scheiding te kunnen beginnen¹⁵

Aan de onderkant van de markt, de categorie personen die in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand, zullen zich dus beslist andere dan de voorspelde effecten voordoen. De door rechtzoekenden te nemen drempel ligt te hoog en men zal zich beslist niet langs de ideaalcurve van prijselasticiteit bewegen. Er zit aan de onderkant een hap in de curve. Men zal niet alleen flinke drempels moeten nemen, maar zich ook de bureaucratie van een diagnosedocument laten welgevalen om een korting van slechts 50 € te kunnen genereren op de eigen bijdrage¹⁶

Effecten

Dat juristen niet kunnen rekenen is bekend. Dat politici de markt niet kunnen beheersen laat staan haar gedragingen voorspellen is pijnlijk beschreven door Maarten Schinkel¹⁷. Toch kan een ieder bedenken dat een bezuiniging van 240 miljoen op de voorgestelde wijze neerkomt op het leggen van die kosten bij de gebruikers, de burgers of bedrijven. Dat die vervolgens zullen afzien van het starten van procedures of het afzien van verweer is hierboven al duidelijk gemaakt. Wat dat voor andere kosten met zich mee zal brengen in andere geledingen van de maatschappij is niet meegewogen. Te denken valt aan het oplopen van niet geïncasseerde vorderingen, maar ook de keerzijde; toename van verstekuitspraken bij uitblijven van verweer, meer schuldsaneringen. Het handelsverkeer zal – wegens gebrek aan vertrouwen – moeizamer verlopen. Als de banken al niet meer durven te financieren zal leverancierskrediet, betaling binnen veertien dagen na ontvangst van de bestelling omslaan in levering alleen na betaling vooraf. De onder druk staande

¹³ NJB 2010/2290, mr. J.D.S.L. Bosch, Kostendekkende Griffierechten, Reactie II

¹⁴ € 330, 400, 550, 700, 825 of € 280, 350, 500, 650, 775, zie brief Staatsecretaris 31 oktober 2011, tabel bladzijde 5 van 17.

¹⁵ Zie brief vFAS 8 november 2011 aan uw Commissie, punt 14. Zie noot 9; 40% van de Nederlanders komt in aanmerking voor gefinancierde rechtshulp, in 84% van de gevallen wordt een eigen bijdrage opgelegd in de laagste inkomenscategorie. In scheidingszaken (of vervolgen daarop) wordt de eigen bijdrage 330 of 280, bij een griffierecht van 125. We spreken hier over inkomens tot aan minimumloon, een tegemoetkoming bijzondere bijstand is afgeschaft.

¹⁶ Diagnose & Triage; Staatsblad 2011, 322.

¹⁷ NRC 18 november 2011, blz. 30-31.

economie zou waar verplichtingen slechts tegen zeer hoge kosten kunnen worden afgedwongen onvoldoende flexibel kunnen blijken om het geslagen gat van een kwart miljard te kunnen dichten. De slecht of niet afgewikkelde echtscheiding leidt tot vervolgprocedures en olopende schulden. En gedwongen verkoop van de echtelijke woning kan leiden tot een restschuld die pas in de loop van vele jaren ingelost kan worden. Waarna banken dat gerealiseerde verlies weer in rekening brengen aan volgende klanten.

Zo beschouwd is de ene euro bespaard op het rechtsbestel van een heel andere waarde dan een euro bespaard bij een ander ministerie. Een goed functionerend rechtsbestel is de kransslagader van onze economie.

Beelden

Tenslotte de gehanteerde beelden. Rechtspraak, dijk en leger zijn collectieve goederen¹⁸. De bewoners van de Utrechtse Heuvelrug kunnen de Hondsbossche Zeewering misschien missen als kiespijn en zouden de waarde van hun huis alleen zien stijgen als Noord- en Zuidholland in een binnenmeer zouden veranderen. Anderen zouden na afschaffing van de dienstplicht liefst nog bezuinigingen willen zien en vliegend materieel waarmee ons land in 3 minuten valt te doorkruisen afschaffen. Dat dijken en straaljagers nog onderhouden worden is mede te danken aan het recht, wat ons tegen bepaalde individuele uitwassen beschermt. Het recht hebben wij harder nodig dan ooit en terecht wordt ervoor gekozen om niet te bezuinigen op het rechterlijk apparaat. Maar blijkbaar wel op individuele burgers en bedrijven en wel in een ongekende omvang.

De rond dit voorstel vaak herhaalde zin dat “60% van de burgers in aanmerking komt voor een verlaagd griffierecht” zingt nog door in de echokamers, maar miskent dat desondanks die 60% zich geconfronteerd kan zien met een vervier- tot tienvoudiging van dat griffierecht. De schrijver van de Memorie van Toelichting zou zijn lezers toch hoger mogen inschatten.

De invoering van de wet griffierechten burgerlijke zaken met ingang van 1 november 2010 heeft al kenbare effecten in de zin dat natuurlijke personen minder snel in hoger beroep gaan of zich daarin verweren. Het wetsvoorstel mag niet meer “kostendekkend” heten omdat de burger er blijkbaar al van overtuigd is dat het recht onbetaalbaar wordt; de campagne heeft onbedoeld veel succes gehad. Er valt wellicht op termijn toe te werken naar een gedifferentieerder tarievenstelsel waarmee bijvoorbeeld met behulp van proceskostenveroordelingen meer wordt “toegerekend”, maar dat veronderstelt constructief overleg en samenspraak met de ketenpartners. Er valt een innovatieslag te maken¹⁹, waarmee op de lange duur de kosten van rechtspraak²⁰ beperkt kunnen blijven. Dat het wetsvoorstel is aangepast aan de hand van de geleverde kritiek, bijvoorbeeld waar het gaat om de hoogte van het griffierecht in bestuursrechtelijke zaken en de definitie van personen- en familierechtzaken, valt te waarderen, maar doet niets af aan de hoofdlijn; een bezuiniging van 240 miljoen op een kerntaak van de overheid valt niet af te wentelen op de gebruikers van de rechtspraak.

¹⁸ Blz. 10 MvT Griffierechten.

¹⁹ Waarbij ik graag opmerk dat huidige kritiek op het functioneren van de rechterlijke macht – uitzonderingen als de Chipshol-affaire daargelaten – zich over het algemeen beperkt tot het strafrecht. Het bestreden wetsvoorstel griffierecht bestrijkt dat terrein niet.

²⁰ Minder dan 1 miljard; een voorziening als gezondheidszorg loopt op tot 75 miljard.

Conclusie

Dit wetsvoorstel gecombineerd met de verhogingen van de eigen bijdragen in de gesubsidieerde rechtshulp zal naar het zich laat aanzien voor langere tijd de rechtspleging lamleggen. Dat kunnen we ons in de huidige economische omstandigheden niet veroorloven. Een behoorlijke, vlotte en kwalitatief goede rechtspleging is noodzakelijk om de huidige crisis op te kunnen vangen en ten gunste te keren. De omstandigheden zijn sinds het schrijven van het regeerakkoord ingrijpend gewijzigd en de geconsulteerde organisaties hebben hun kritiek gebaseerd op praktische – niet politieke – inzichten. Met klem dringen wij daarom aan op heroverweging; dat zou van staatsmanschap getuigen.

Met vriendelijke groet,

H.D. Gelderloos

Secretaris VSAN

www.vsanadvocaten.nl

Vereniging Sociale Advocatuur Nederland (VSAN)

Postbus 13319

3507 LH UTRECHT

p.s. Dit stuk wordt digitaal verzonden en ter voorkoming van kwaliteitsverlies niet ingescand. Het origineel wordt per gewone post verzonden.