

Raad voor Rechtsbijstand

Aan de Minister van Justitie
Door tussenkomst van
mr drs N. Hagemans
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Afdeling : Staf
Contactpers. :
Doorkiesnr. :
Datum : 31 mei 2011
Ons kenmerk : HSO 11.21
Uw ref. : 5690016/11/6
Onderwerp; : Reactie op het concept-wetsvoorstel kostendekkende griffierechten

Excellentie, geachte heer Opstelten,

De Raad voor Rechtsbijstand maakt graag gebruik van de consultatiemogelijkheid op het wetsvoorstel kostendekkende griffierechten. Het wetsvoorstel is voor de Raad aanleiding de volgende opmerkingen te maken.

1. Doelstelling van het wetsontwerp

In de Memorie van toelichting noemt u drie redenen voor het voorstel de griffierechten kostendekkend te maken.

De eerste reden betreft de eigen verantwoordelijkheid van de rechtzoekende. Dat leidt ertoe dat u het gerechtvaardigd vindt de rechtspraak te bekostigen door degene die er gebruik van maakt.

De tweede reden voor dit voorstel is dat het aansluit bij de aanpak van het kabinet te komen tot een beter functionerend stelsel. Door via een systeem van kostendekkende griffierechten een meer directe relatie te leggen tussen de rechtzoekende en de rechtspraak, verwacht u het innovatieve vermogen te kunnen prikkelen. Dit zou tot gevolg moeten hebben dat er voorstellen worden ontwikkeld om via het gebruik van digitale middelen en de inrichting van eenvoudiger procedures, tot een effectievere geschilbeslechting te komen.

De derde reden is dat de staat van de overheidsfinanciën het noodzakelijk maakt om kostendekkende griffierechten in te voeren.

In het vervolg zal de Raad nader ingaan op de genoemde redenen. Vooraf wil de Raad opmerken dat hij de indruk heeft dat vooral de staat van de overheidsfinanciën drijfveer is voor dit voorstel. Nu vindt de Raad dat op zich zelf een legitieme reden, die past bij de grote verantwoordelijkheid van het kabinet om een solide financieel beleid te voeren. Maar de Raad vindt wel dat het kabinet met dit voorstel te veel naar dit doel toe redeneert en daardoor te weinig oog heeft voor de noodzakelijke randvoorwaarden, de effecten van dit voorstel en eventuele alternatieven. Hierdoor

Raad voor Rechtsbijstand

acht de Raad het gevaar groot dat het huidige voorstel leidt tot een aantasting van de toegang tot het recht voor de burger. Om die reden heeft de Raad dan ook grote aarzelingen bij dit wetsvoorstel.

2. Toegang tot het recht

a. Het belang om maatregelen in samenhang te bezien

Kostendekkende griffierechten kunnen voor de burger groot effect hebben op zijn toegang tot het recht en de oplossing van zijn probleem. Dit is mede afhankelijk van de andere kosten die de burger moet maken (advocaatkosten, de kosten voor het inhuren van expertise, de investering van eigen tijd/administratieve lasten). In het wetsontwerp mist de Raad wat dat aangaat een verbinding met andere voorstellen die effect hebben op kosten van de burger.

De Raad wijst in dit verband op het onlangs gepubliceerde ontwerpbesluit aanpassing vergoeding en indexering rechtsbijstandverleners.¹ De Raad voor Rechtsbijstand en de Orde hebben op 20 mei 2011 in een gezamenlijke brief aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie hun zorgen uitgesproken over de gevolgen van dit besluit voor de toegang tot het recht.² Die vrees geldt evenzeer voor andere maatregelen die (mogelijk) nog in het verschiet liggen, zoals de verhoging van de eigen bijdrage in echtscheidingszaken en de aanbesteding van de rechtsbijstand.³ We verzoeken u daarom de effecten van dit voorstel in samenhang met andere voorstellen te bezien. Pas dan is naar onze opvatting een zorgvuldige weging van de effecten van het voorstel mogelijk.

Het wezenlijke belang om maatregelen en voorstellen die raakvlakken hebben zoveel mogelijk in samenhang te bezien, kwam onlangs ook naar voren in de Eerste Kamer bij de behandeling van het wetsvoorstelstel m.b.t. de modernisering van de rechterlijke organisatie.⁴ Meerdere afgevaardigden in de Eerste Kamer merkten op dat het wetsvoorstel modernisering rechterlijke organisatie niet los kon worden gezien van het wetsvoorstel kostendekkende griffierechten. Daar waar het kabinet via het wetsvoorstel modernisering rechterlijke organisatie inzet op een stelsel van toegankelijke, kwalitatief goede rechtspraak, lijkt het wetsvoorstel kostendekkende griffierechten volgens deze afgevaardigden daarmee moeilijk verenigbaar. Uw handreiking aan de Eerste Kamer om deze wetsvoorstellen wel aan elkaar te verbinden via een snelle presentatie van een innovatieagenda van de rechtspraak, waardeert de Raad. Maar de Raad vindt het jammer dat ons eerdere pleidooi om die innovatieagenda integraal aan het huidige wetsvoorstel te koppelen en daarmee gelijk op te laten lopen, niet is overgenomen.

b. Toegankelijke rechtspraak en rechtsbijstand zijn belangrijke onderdelen van een democratische rechtstaat

Toegankelijke rechtspraak en rechtsbijstand zijn belangrijke onderdelen van een democratische samenleving. Dit belang strekt verder dan voor degene die ervan

¹ Staatscourant 2011 nr. 8107.

² Brief van de Raad voor Rechtsbijstand en Nederlandse Orde van Advocaten van 20 mei 2011 aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, <http://www.advocatenorde.nl/3130/consumenten/Nieuws/orde-reageert-weer-op-ontwerpbesluit.html>

³ Brief van de Minister en Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer; Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 31 753, nr. 27

⁴ Handelingen Eerste Kamer der Staten Generaal 2010-2011, nr. 26, item 6, 10-05-2011

Raad voor Rechtsbijstand

gebruik maakt. Een rechterlijk oordeel in een individuele zaak overstijgt immers vaak het belang van de betrokken individuen en raakt uiteindelijk veel meer burgers. Alleen al deze schaduwwerking van het recht rechtvaardigt dat we deze rechtspraak en rechtsbijstand voor een belangrijk deel uit de algemene middelen betalen.

De Raad vindt het niet zonder risico als we de toegang tot de rechtspraak teveel afhankelijk maken van de vergoeding daarvoor door de burger. Als de burger teveel zelf moeten betalen dan is het gevaar reëel dat die burger andere wegen zoekt voor de oplossing van het conflict, zoals eigenrichting en berusting. We wijzen hiervoor ook op 'Judging Civil Justice (2008)' van professor Dame Hasel Genn van de University College in Londen. Hasel Genn wijst daarin op het grote sociale belang van rechtspraak. De samenleving neemt volgens haar risico's als een situatie ontstaat waarin burgers geen toegang meer kunnen krijgen tot een juridische oplossing voor geschillen met de overheid of andere burgers, omdat zij de kosten niet meer kunnen dragen die daarmee gepaard gaan.

U gaat in de Memorie van Toelichting bij dit wetsontwerp vanzelfsprekend in op de vraag of dit voorstel de toegang tot het recht onaanvaardbaar aantast. Op basis van een toetsing van het voorgestelde griffierechtenstelsel aan artikel 6 EVRM en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, komt u tot de conclusie dat er geen onverenigbaarheid optreedt. U merkt daarbij terecht op dat bij een rechterlijk oordeel over verenigbaarheid met artikel 6 EVRM de specifieke context van een zaak doorslaggevend is. Daarbij wijzen we erop dat de rechter in de beoordeling van die context alle kosten die de burger moet maken, moet meewegen. Dit pleit er nog maar eens voor om dit voorstel niet geïsoleerd op zijn effecten te beoordelen, maar een verbinding te leggen met andere voorstellen die effect hebben op kosten van de burger.

Als het gaat om de kosten voor de burger, waardeert de Raad het dat het kabinet de lagere inkomens compenseert voor het betalen van de hogere griffierechten. Dat neemt niet weg dat het kabinet de kosten ook voor die groep aanzienlijk verhoogt. Als het bijvoorbeeld gaat om een civiele zaak dan verhoogt het kabinet het tarief van € 71 naar minimaal € 125. Of die verhoging de toets van artikel 6 EVRM en andere verdragen kan doorstaan, hangt zoals gezegd af van de specifieke context van de zaak. In die specifieke context is ook de hoogte van het griffierecht van de wederpartij van belang. Een onvermogende kan bijvoorbeeld in een civiele procedure betrokken raken met een vermogende wederpartij. Op het moment dat de onvermogende in het ongelijk worden gesteld, kan de onvermogende burger worden veroordeeld in de proceskosten van de wederpartij (inclusief de hoge griffierechten van die wederpartij). Dit leidt tot een hoger risico voor de onvermogende, werpt een drempel op en leidt op die manier uiteindelijk voor hem tot een beperking van de toegang tot het recht.

Een factor van belang bij de discussie over de toegang tot het recht vormt het 'betaalprincipe' van het griffierecht voor burgers. Sinds 1 november 2010 geldt in burgerlijke zaken dat de burger eerst het griffierecht moet betalen alvorens de rechtbank de zaak in behandeling neemt. Als de burger niet tijdig betaalt, is de aangebrachte zaak niet ontvankelijk en valt deze zaak dus uit. Eenzelfde principe van 'betalen aan de poort' geldt ook voor bestuurszaken. De Raad vreest dat de combinatie van dit betaalprincipe met hogere griffierechten zal leiden tot een hogere uitval van zaken. En dat gaat het naar wij vrezen niet alleen om bagatelzaken. Het is zeer voorstelbaar dat situaties zullen ontstaan waarbij het bedrag niet wordt

Raad voor Rechtsbijstand

afgeschreven als de burger te weinig op zijn rekening heeft staan. De risico's daarop nemen natuurlijk aanzienlijk toe naarmate het griffierecht hoger is.

c. Rechtsbijstandverzekeringen bieden minder vaak dan verwacht een garantie voor de toegang tot het recht

Op pagina 16 en 17 van de Memorie van Toelichting gaat u in op de rol van de rechtsbijstandverzekeraars in de toegang tot het recht. Dat is van belang, omdat de dekking van de griffiekosten deel uitmaakt van de polissen. U geeft aan dat het aantal verzekeringspolissen verder zal stijgen. Hierdoor 'zal een steeds groter deel van de Nederlandse huishoudens in hun procedeedrag niet beïnvloed worden door de stijgende griffierechten'. Anders gezegd: van de rechtsbijstandverzekering verwacht het kabinet een dempend effect op de gevolgen van de invoering van de kostendekkende griffierechten.

De Raad is van mening dat u een te optimistische kijk heeft op de ontwikkeling van het aantal rechtsbijstandverzekeringen. Het is namelijk zeer de vraag of de groei van het aantal polissen zoals die de afgelopen jaren heeft plaats gevonden, in de komende jaren zal doorzetten. Op basis van de informatie die de Raad heeft, is eerder sprake van een vermindering van de rechtsbijstandmarkt of zelfs een daling van het aantal polissen. De Raad baseert zich daarbij op verschillende bronnen. Zo gaat een belangrijke speler in de verzekeringsmarkt, de rechtsbijstandverzekeraar SRK rechtshulp tegen betaling bieden aan hen die daarvoor geen beroep kunnen doen op hun rechtsbijstandpolis. Als reden voor die heroriëntatie wijst SRK op de vermindering in de markt van rechtsbijstandsverzekering.⁵ Een dergelijke vermindering van de rechtsbijstandmarkt nemen ook de onderzoekers van de Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand waar in hun onderzoeksrapport 2010.⁶ Tot slot is van belang dat een belangrijk verzekeringsland als Duitsland een daling van het aantal rechtsbijstandverzekeringen laat zien. De verklaring die daarvoor wordt gegeven is dat burgers in tijden van economische crisis als eerste hun rechtsbijstandverzekering buiten de deur zetten.

Concluderend denkt de Raad dat het verwachte dempende effect van de rechtsbijstandverzekering op de toegang tot het recht als gevolg van kostendekkende griffierechten, wel eens minder groot zal zijn dan het kabinet veronderstelt.

3. Randvoorwaarden voor een stelsel met hogere griffierechten

a. een grotere verantwoordelijkheid voor de burger vereist dat hij die verantwoordelijkheid ook kan nemen.

De Raad voor Rechtsbijstand is voorstander van een systeem waarbij aan de burger meer verantwoordelijkheid toekomt om een conflict op te lossen. Maar de Raad vindt het te gemakkelijk om in dit beginsel de rechtvaardiging te vinden de rechtspraak te laten bekostigen door degenen die er gebruik van maakt. De Raad denkt dat een systeem van een grotere verantwoordelijkheidstoedeling via een prijsbeleid, pas reëel is als aan een aantal randvoorwaarden is voldaan.

In de *eerste plaats* vereist dit concept dat de normen waar de rechtzoekende rekening mee moet houden en moet kunnen toepassen, eenvoudig en transparant

⁵ Amweb.nl, 'SRK zoekt met rechtshulp nieuwe markt', 2 mei 2011, <http://www.amweb.nl/nieuws/nederland/srk-zoekt-met-rechtshulp-nieuwe-markt.149336.lynkx>

⁶ De monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2010 verschijnt augustus 2011.

Raad voor Rechtsbijstand

zijn. Die vereenvoudiging moeten we dan vooral richten op de regels die de burger het meest nodig heeft: 90% van de geschillen wordt opgelost met 10% van de regels. Het gaat hier om: kinderalimentatie, ontslagvergoeding, spelregels voor goed burengedrag, normen voor letselschade, verdeelsleutels voor massaschade.

Vereenvoudig ook de procedure rondom echtscheiding en maak echtscheiding zonder tussenkomst van de rechter mogelijk. Bij echtscheiding gaat het dan niet alleen om de procedure zelf, maar ook de regelingen rond financiële kwesties. Vooral de kinderalimentatie biedt goede mogelijkheden om tot vereenvoudiging te komen (bijvoorbeeld door het forfaitair maken van de kindgebonden kosten).

In *de tweede plaats* moet de trend worden gekeerd van de toenemende complexiteit van regelgeving en maatschappelijke verhoudingen waardoor de burger door de bomen het bos niet meer kan zien en steeds meer op hulp van een ander is aangewezen. We moeten daarbij af van het idee dat wetten en regels leiden tot betere en rechtvaardiger beslissingen. Het tegendeel lijkt namelijk eerder waarschijnlijk: complexe wetgeving leidt voor velen tot ontzegging van de toegang tot het recht.⁷

We halen een sprekend voorbeeld aan dat onlangs door de Nationale ombudsman werd genoemd.⁸ Hij noemde de uitbreiding van die Algemene wet bestuursrecht waarbij een financiële sanctie is gesteld op te laat beslissen door de overheid. Deze op zich zelf sympathieke wet heeft geleid tot verschillende perverse effecten. Zo blijken bestuursorganen vaak bijna 'blind' te beschikken. Of die beschikking juist is, is dan niet van primair belang. Als er maar tijdig enige vorm van een beschikking ligt. Burgers op hun beurt kunnen er ook wat van. Sommigen van hen zien reden om hier geld mee te verdienen, door veel procedures in te stellen en trage besluitvorming uit te lokken. De ombudsman heeft gelijk als hij zegt dat het anders kan. De bestuursorganen moeten vooral dienstbaar zijn en nauwgezet en trouw de termijnen veilig stellen. Daar is helemaal geen wet voor nodig.

Meer en complexere wetgeving leiden onvermijdelijk tot een grotere druk op en behoefte aan rechtspleging en rechtsbijstand. Daarom geldt dat 'wil de zelfredzaamheid van de rechtzoekende een grotere vlucht kunnen nemen dan is vereenvoudiging van wetten, regels en procedures daarvoor een *conditio sine qua non*'.

In *de derde plaats* is ook in de relatie tussen overheid en burger veel te winnen. Daarom ondersteunen we de gedachte dat een cultuurverandering bij de overheid moet worden bewerkstelligd. Van nature is de relatie tussen burger en overheid ongelijk. De burger is namelijk in grote mate afhankelijk van de overheid. Als de jassen van de Bijeenkorf je niet bevallen, kun je naar een ander warenhuis. Bij de overheid kan dat niet. Die heeft alle kennis in huis én heeft een beslissende rol.

⁷ Richard Moorhead, Blog van Richard Moorhead, 'Legal Aid – System Failure or Broken Law?', 14 oktober 2010, <http://lawyerwatch.wordpress.com/2010/10/14/legal-aid---system-failure-or-broken-law/>: 'Complexity does not secure the accuracy of justice it secures the denial of justice for all but the few'.

⁸ De Nationale Ombudsman, 'Dejuridisering', NJB blog.nl 6 januari 2011, <http://njblog.nl/2011/01/06/dejuridisering/#fn-4225-1>

Daarom is het zo belangrijk dat de overheid zich dienstbaar, transparant en fair opstelt.⁹

Dat dienstbaar opstellen zit 'm vooral in het bewust zijn van de voorsprong in kennis. Iemand die een uitkering aanvraagt omdat hij net ontslagen is, maakt dat hopelijk maar één keer mee. Maar als je iedere dag aan de lopende band uitkeringsverzoeken behandelt, is het voor jou gesneden koek. Risico daarvan is dat je je niet meer in de burger kunt verplaatsen, hem te weinig informeert en onvoldoende checkt of hij je nog volgt en begrijpt. Daarmee wordt de afstand steeds groter en komt de burger nog meer op tegen beslissingen van die overheid. Daar ligt een taak van de overheid om zich proactiever op te stellen en zo het aantal bezwaarprocedures te beperken.

In het jaarverslag 2010 constateerde de Nationale ombudsman op basis van het klachtenpatroon dat die kloof tussen burger en overheid groter wordt. Gelukkig zien we ook (veelbelovende) ontwikkelingen die de kloof tussen overheid en burger proberen te verkleinen. In dat verband wijzen we op het pionierstraject bestuursorganen inzet mediationvaardigheden¹⁰ en het project proactieve geschiloplossing binnen het justitiedomein.¹¹ Deze aanpassingen verminderen de kosten voor de burger en de overheid, en daarmee ook de te betalen griffierechten. Duidelijk is wel dat het een lange weg en veel inspanning vergt voordat deze aanpak gemeengoed is. Ook hier zou het wenselijk zijn dat ter monitoring van de resultaten van deze projecten periodiek wordt gerapporteerd waar de feitelijke proactiviteit van uitvoeringsorganisaties neerslaat in minder procedures.

In de *vierde plaats* vereist het concept van een grotere verantwoordelijkheidstoedeling aan de burger ook dat de schaduwwerking van het recht goed functioneert. Dus in die gevallen dat het recht daadwerkelijk bij de rechter gehaald moet worden, moet die mogelijkheid ook echt bestaan en moet ook bijstand van een raadsman beschikbaar zijn. Hiervoor hebben we al betoogd dat we twijfel hebben dat de toegang tot het recht voldoende op peil blijft. Daarmee komt de schaduwwerking van het recht ook nadrukkelijk in het gedrang.

b. innovatie rechtspraak

De Raad is geen tegenstander van het heffen van griffierechten. Net als voor de eigen bijdrage in de gesubsidieerde rechtsbijstand geldt, dwingt een bijdrage in de kosten de burger een gezonde afweging te maken of het probleem serieus genoeg is om de rechtbank in te schakelen. Zo voorkomen we in elk geval dat de burger lichtzinnig zaken voorlegt aan de rechter. Tegelijkertijd moeten we ervoor waken dat de prijs geen belemmering vormt om er bij serieuze problemen gebruik te maken van rechtsbijstand en rechtspraak. Op dat punt lijkt de prijs voor rechtspraak in combinatie met andere kosten een serieuze drempel op te gaan werpen voor de

⁹ Vergelijk de annotatie van Prof. mr. L.J.A. Damen, *Ars Aequi* april 2011, p. 308: 'Concept van de dienende overheid: In een democratische rechtstaat is het bestuur er voor de burger, en de burger niet voor het bestuur. Het gaat erom dat aan de burger recht wordt gedaan, dat wil zeggen dat hij zoveel mogelijk krijgt waar hij recht op heeft, en dat hij zo weinig mogelijk nodeloos wordt lastig gevallen. Dit recht bezorgen gebeurt 'sine ira et studio', zonder vooringenomenheid'.

¹⁰ Aanbieding evaluatierapport pioniersproject inzet mediationvaardigheden, Brief van 8 oktober 2010 aan de Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, TK 29 362, nr. 185.

¹¹ Overheid en burger: het gedeelde belang, Nieuwsbericht rijksoverheid 17-12-2010, <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2010/12/17/overheid-en-burger-het-gedeelde-belang.html>

Raad voor Rechtsbijstand

burger. Dat geldt temeer nu het gerechtelijk stelsel naar de opvatting van de Raad te weinig mogelijkheden biedt om een conflict eenvoudig en goedkoop af te doen.

De Raad voor Rechtsbijstand vindt daarom dat, als stijgende griffierechten voor burgers onvermijdelijk mochten zijn, dit op een zodanige manier ingevoerd zou moeten worden dat burgers tegelijk in het gerechtelijke stelsel meer mogelijkheden zullen krijgen om keuzes te maken. De Raad doelt daarbij op inzichtelijker procedures, die eenvoudiger, minder formeel en meer gebruiksvriendelijk opgezet zijn. Dat komt de snelheid en kwaliteit ten goede. De burger kan dan zelf meer verantwoordelijkheid nemen en hoeft minder snel zijn toevlucht te zoeken in ingewikkelde procedures en rechtsbijstand.

De gedachte van de Raad gaat daarbij uit naar een menukaart met variaties van procedures bij de rechter en alternatieven waar de partij die toegang tot het recht zoekt, uit kan kiezen.¹² Deze menukaart moet aansluiten bij de wensen en mogelijkheden van de burger en servicegericht zijn naar de burger. Griffierechten spelen op die manier een rol in een proces van een meer vergaande verandering van het gerechtelijk stelsel. Er zou mee begonnen kunnen worden om voor de meest voorkomende conflicten waar burgers mee te maken kunnen krijgen, standaard te kiezen voor een verzoekschrift in plaats van een dagvaarding.

De concepten voor een andere inrichting van de rechtspraak bestaan al en kennen een grotere rol toe aan de gebruiker. Zorg dat partijen met elkaar in gesprek gaan, gebruik Informatie en Communicatie Technologie om dat te ondersteunen, laat de rechter gerichte, snelle interventies plegen om een oplossing te vinden of de knoop door te hakken. Maak het proces minder formeel en los de echte problemen tussen mensen op.¹³

4. Tot besluit

De Raad heeft in deze brief een aantal kanttekeningen geplaatst bij het wetsvoorstel kostendekkende griffierechten. Daarnaast hebben we een aantal alternatieve voorstellen gedaan die bij uitvoering de impact van het wetsvoorstel kunnen verzachten. Naar de opvatting van de Raad ligt juist daarin de sleutel voor een verantwoorde vermindering van het beroep op rechtspraak. De Raad wil graag betrokken worden bij de verdere ontwikkeling van die alternatieve voorstellen.

Hoogachtend,



P.J.M. van den Biggelaar
Directeur Stelsel

¹² Dit gaat misschien minder ver dan de gedachte van Mevrouw Quick-Schuijt (SP) zoals naar voren gebracht tijdens de behandeling van wetsvoorstelstel m.b.t. de modernisering van de rechterlijke organisatie. Zij opperde de gedachte om na te denken over 'multi-door courthouse' en over schifting aan de poort. 'De ene zaak wordt naar de mediator gestuurd, een andere naar een accountant of belastingsspecialist en de derde naar de rechter'.

¹³ Zie Prof. mr. J.M. Barendrecht, 'Innovatie van civiele rechtspleging: de regie naar rechter en gebruiker', NJB 2011, nummer 06.

