



Tweede Kamer der Staten Generaal
Vaste commissie voor Veiligheid en Justitie
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

betreft
Wetsvoorstel verhoging
griffierechten (KST 33071)

ons kenmerk
ECGF/U201102173

datum
7 december 2011

Geachte leden van de commissie Veiligheid en Justitie,

Op 28 oktober jl maakte de regering het Wetsvoorstel verhoging griffierechten bij uw Kamer aanhangig. Gemeenten, waterschappen en provincies zijn zeer verontrust over de gevolgen van dit wetsvoorstel. Zo voorzien de decentrale overheden niet alleen een aantasting van de rechtsbescherming van burgers en bedrijven, ook constateren wij dat de extra griffierechten voor een belangrijk deel ten laste van die overheden komen. Daarmee is er geen sprake van een lastenbesparing maar van een lastenverschuiving. In deze gezamenlijke brief lichten wij onze bezwaren nader toe.

Geen bezuiniging maar lastenverschuiving naar lokale overheden

Het wetsvoorstel geeft invulling aan de voorgenomen bezuiniging op de rechterlijke macht van € 240 mln. Het overgrote deel van deze bezuiniging (€ 172 mln) wordt gerealiseerd door de verhoging van de griffierechten in civiele en bestuursrechtelijke procedures. Wij constateren dat het wetsvoorstel ondanks de aanwezigheid van rekenmodellen, niet aangeeft welk deel van de lastenverhoging door de verschillende procespartijen (burgers, bedrijven, overheden) zal worden gedragen. Hoewel de berekeningen ontbreken, staat het vast dat gemeenten, waterschappen en provincies een aanzienlijk deel van de lastenverzwaring voor hun rekening moeten nemen. De vele procedures waarbij lokale bestuursorganen zijn betrokken in combinatie met de forse bedragen aan griffierechten die zij zullen moeten betalen, zullen onmiskenbaar leiden tot tientallen miljoenen euro's aan extra lasten. Volgens een eerste berekening met gegevens van de Raad voor de Rechtspraak, leidt het wetsvoorstel voor de decentrale overheden tot een lastenstijging van € 30 mln tot € 35 mln. De regering spreekt in zoverre dan ook ten onrechte over bezuinigingen; er is sprake van een lastenverschuiving waarbij de burger niet via het Rijk maar via de lokale overheden zal gaan bijdragen aan de instandhouding van de rechtspraak.

Wij wijzen er nog op dat de lastenverschuiving in het ingediende wetsvoorstel nog pregnanter is dan het voorstel in de consultatieronde. Dit komt doordat de griffierechten zijn vertienvoudigd (in beroep van € 500 naar € 5.000; in hoger beroep en cassatie van € 1.250 naar € 12.500). Daar staat weliswaar tegenover dat de bestuursorganen niet in alle procedures moeten betalen, maar alleen als zij in het ongelijk zijn gesteld. Deze wijziging kan echter de vertienvoudiging niet verklaren.

IPO en VNG wijzen er hierbij op dat het wetsvoorstel in strijd met artikel 2 Financiële-verhoudingswet geen nadere toelichting bevat op de gevolgen van het wetsvoorstel op de provinciale en gemeentelijke financiën. De Unie hecht eraan op te merken dat de decentrale overheden dit voorjaar met het Rijk een Bestuursakkoord hebben gesloten waarin de consequenties van dit wetsvoorstel voor de decentrale overheden niet zijn meegenomen. Dit wetsvoorstel beperkt nog verder de taakuitvoering door decentrale overheden. Mede om die reden wijzen zij het wetsvoorstel met kracht af.

Vraaguitval tast vertrouwen in overheid aan

Het grote belang van rechtsbescherming tegen overheidsbeslissingen voor individuele burgers en bedrijven, is in de vele reacties in de consultatieronde uitvoerig aangegeven en gemotiveerd. Het is een zorg die wij nog steeds met velen delen. Unie en VNG hebben in de consultatieronde ook gewezen op de invloed van de verwachte vraaguitval doordat mensen en bedrijven bij conflicten met de overheid, om financiële redenen geen beroep meer doen op de rechter. Juist in tijden waarbij het vertrouwen van de burger in het handelen van overheden onder druk staat, is het van belang dat men zich kan wenden tot een onafhankelijke partij die een zorgvuldige en waardevrije belangenafweging kan waarborgen. Zonder die waarborg zal de weerstand tegen de overheid in al haar geledingen toenemen, terwijl de uitdagingen waarvoor lokale besturen zich gesteld zien, juist vragen om de bevordering van burgerparticipatie. De regering focust in het wetsvoorstel alleen op de bezuinigingen en geeft onvoldoende aan hoe zij de afbrokkeling van het maatschappelijk vertrouwen denkt op te vangen. Wij betreuren dit te meer omdat de ervaring leert dat de aantasting van het vertrouwen in de overheid lange tijd zijn sporen nalaat. Vertrouwen komt immers te voet en gaat te paard.

Vrije toegang tot het recht, ook voor lokale overheden

Gemeenten, waterschappen en provincies maken bij de uitvoering van hun beleidstaken dagelijks vele afwegingen die hun weerslag krijgen in besluiten. Zij dienen daarmee geen eigen belang, maar geven uitvoering aan de taken die de samenleving heeft toebedeeld aan de decentrale besturen. Op basis van wetgeving en rechtsbeginselen gaat aan de beslissing een belangenafweging vooraf waarbij zowel naar de belangen van direct betrokkenen als naar die van de samenleving wordt gekeken. De uitkomst van die afwegingen kan zeer eenduidig zijn. Vaak ook leiden de afwegingen door de geboden speelruimte tot een minder eenduidige uitkomst. Anders gesteld: een beslissing is niet altijd zwart/wit, maar bevat vaak grijs tinten.

Voor gemeenten, waterschappen en provincies is een gerechtelijke procedure geen doel op zich. Zowel bij de voorbereiding als bij de heroverweging streven zij er naar om binnen wet en recht tot een goed afgewogen beslissing te komen. Tegelijkertijd zijn zij zich van een mogelijke rechterlijke toetsing bewust en betrekken zij ook eerdere rechterlijke beslissingen in hun afwegingen. Aan die afweging zal met dit wetsvoorstel een nieuwe dimensie worden toegevoegd: het risico van een financiële sanctie in de vorm van een buitenproportioneel hoog griffierecht bij een verloren procedure. Wat dat betreft verschillen decentrale overheden niet van burgers en bedrijven. Aan dit aspect van het wetsvoorstel is geen enkele aandacht besteed. Zo is niet onderzocht hoe groot de vraaguitval kan zijn als bestuursorganen hun beslissing bij de heroverweging in bezwaar niet alleen laten beïnvloeden door inhoudelijke overwegingen (zoals nu het geval is) maar ook door de financiële sanctie van het griffierecht. Evenmin is onderzocht in hoeverre de financiële sanctie afbreuk zal doen aan het streven om geschillen te dejuridiseren. Het is immers zeer wel denkbaar dat juist in procedures waarbij de beslissing grijs tinten bevat, een bestuursorgaan vooral aandacht zal besteden aan de formele aspecten van de beslissing om zodoende een rechterlijke toetsing beter te doorstaan.

Een hoog griffierecht voor bestuursorganen kan op het eerste gezicht aantrekkelijk lijken, omdat er meer overleg zal zijn en zaken met een gering financieel belang minder snel tot een gerechtelijke procedure zullen leiden. Maar dit voordeel wordt naar onze mening te niet gedaan door de gevolgen die dit kan hebben voor de kwaliteit van de taakuitoefening op langere termijn. Overheidsbeslissingen hebben veelal een eenzijdige uitwerking waarbij een burger of een bedrijf in zijn vrijheid wordt beperkt. Deze beperking staat daarbij niet op zichzelf, maar moet in samenhang worden gezien met soortgelijke beslissingen voor andere burgers en bedrijven. Zo beperken belastingaanslagen voor burgers en bedrijven de vrije besteding van hun inkomsten of winst. Voor de acceptatie van de belastingafdracht is het daarom van belang dat de overheid bij de aanslagregeling rekening houdt met beginselen als gelijkheid en evenredigheid. De druk die hier kan ontstaan om in plaats van een inhoudelijke afweging ook de financiële risico's van een beroepsprocedure te moeten beschouwen, kan op termijn in de samenleving het gevoel van een rechtvaardige belastingheffing aantasten en daarmee het draagvlak voor de publieke taakuitoefening. Een vergelijkbare aantasting is denkbaar bij bijvoorbeeld handhavingsbesluiten, strafontslagzaken, vergunningen en WMO-besluiten. Wij vinden dat de regering deze mogelijke gevolgen van het wetsvoorstel ten onrechte niet in kaart heeft gebracht.

Alternatieven

In het wetsvoorstel wijst de regering op de mogelijkheden om ook langs andere wegen te komen tot geschiloplossing. In dat verband wordt ook gewezen op mediation en de informele aanpak. De afgelopen jaren hebben gemeenten, waterschappen en provincies al veel ervaring opgedaan met deze alternatieven. Ervaringen die zeker navolging verdienen maar waarbij ook moet worden gerealiseerd dat deze alternatieven de gerechtelijke procedures niet kunnen vervangen. Zo is niet iedere burger bereid om mee te werken omdat de alternatieve aanpak in zijn ogen onvoldoende houvast biedt voor een goede oplossing. Ook zijn er besluiten waarbij de wet- en regelgeving onvoldoende ruimte biedt voor een gemeenschappelijk gedragen oplossing. Daarnaast kan het tijdsbeslag een reden zijn dat een alternatieve aanpak geen optie is. En tot slot is er nog een kostenaspect van de ontwikkeling en uitbouw van alternatieven, waar het wetsvoorstel wel erg gemakkelijk overheen stapt.

Wij vinden het overigens opmerkelijk dat het wetsvoorstel niet ingaat op de randvoorwaarden voor de alternatieven naast rechtspraak. In het bijzonder missen wij aandacht voor de vraag hoe de kwaliteit, rechtmatigheid en eenheid van de rechtspraak met de alternatieven kunnen worden bewaard. Juist in een complexe samenleving vinden wij het van belang dat het voor mensen helder en eenduidig is waar zij voor hun recht terecht kunnen. Deze helderheid wordt op dit moment geboden, maar kan wegvallen bij een waaier aan alternatieven. Dat zal het eerder gesignaleerde risico van vervreemding en cynisme tegenover de overheid vergroten.

Vragen, heel veel vragen

Na lezing van het wetsvoorstel concluderen wij dat het wetsvoorstel over één doel helder is: de lasten van de rechtspraak op de begroting van het ministerie van Veiligheid en Justitie zullen verminderen. In plaats daarvan zullen de lasten worden gedragen door partijen die de gang naar de rechter maken: burgers, bedrijven en bestuursorganen. Hierdoor zullen de lasten voor een belangrijk deel via de belastingen van gemeenten, waterschappen en provincies alsnog bij samenleving worden neergelegd. Dat is geen bezuiniging, maar een lastenverschuiving. Een lastenverschuiving overigens die volgens geldende bestuurlijke regels door het Rijk aan lokale overheden moet worden gecompenseerd, maar waar het wetsvoorstel ten onrechte geen toelichting op geeft.

Tegelijkertijd laat het wetsvoorstel ook vele andere grote en kleine vragen onbeantwoord. Daarbij zijn belangrijke maatschappelijke vragen over de wenselijkheid om de toegang tot de rechter te beperken en over de risico's van vraaguitval bij burgers, bedrijven en bestuursorganen in relatie tot de acceptatie van het overheidshandelen op korte en lange termijn.

Gelet op de vele vragen en de verwachte haken en ogen bij het huidige voorstel, roepen wij de Tweede Kamer namens de decentrale overheden op om niet in te stemmen met het voorliggende wetsvoorstel. De gestelde noodzaak van de bezuinigingen doet er niet aan af dat het wetsvoorstel maatschappelijk een grote impact zal hebben. Een impact die niet alleen nog vele jaren zal doorwerken in het functioneren van gemeenten, waterschappen en provincies, maar ook in het functioneren van het Rijk zelf. Dit alles noopt tot een veel zorgvuldiger voorbereiding en een herbezinning op het voornemen om de gebruikers van de rechtspraak in belangrijke mate de rechtspraak te laten bekostigen.

Voor verdere informatie over deze brief kunt u terecht bij de heer mr.dr. W.G. van den Ban (gerbrand.vandenban@vng.nl / 070-3738674), mevrouw mr. H. Bolkestein (hbolkestein@uvw.nl / 070-3519798) of mevrouw mr. Y. Sinnige (ysinnige@ipo.nl / 070-8881258).

Hoogachtend,

Inter Provinciaal Overleg



J.W. Remkes

Unie van Waterschappen



mr. drs. P.C.G. Glas

Vereniging van Nederlandse Gemeenten



A. Jorritsma-Lebbink