



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Ministerie van Veiligheid en Justitie
De heer mr. I.W. Opstelten
Postbus 20301
2500 EH 'S-GRAVENHAGE

| | | |
|---|-----------------|-------------|
| doorkiesnummer | uw kenmerk | bijlage(n) |
| (070) 373 8674 | 5690016/11/6 | |
| betreft | ons kenmerk | datum |
| Reactie concept-wetsvoorstel Kostendekkende griffierechten | ECGF/U201100872 | 23 mei 2011 |

Geachte heer Opstelten,

In uw brief van 30 maart 2011 nodigt u de VNG uit om te reageren op het concept-wetsvoorstel Kostendekkende griffierechten. Graag maken wij van de gelegenheid gebruik een eerste reactie te geven. Doordat in het concept-wetsvoorstel nog niet alle details zijn uitgewerkt, zal de VNG mogelijk in een later stadium een nadere reactie op het wetsvoorstel geven.

Wij constateren dat het voorstel vooral is ingestoken uit een financieel oogpunt. In het wetsvoorstel komt maar beperkt naar voren welke maatregelen de rechterlijke macht gaat nemen om efficiënter en sneller te gaan werken. Dit bemoeilijkt voor ons de mogelijkheid om een standpunt in te nemen over de gevolgen van het wetsvoorstel. Hetzelfde geldt voor de risico's van het voorstel voor de onbelemmerde toegang tot de rechter en de gevolgen daarvan op langere termijn voor het vertrouwen in de overheid in al zijn geledingen.

Uit het voorstel komt wel duidelijk naar voren dat een belangrijke besparing aan rijkszijde wordt gerealiseerd door de kosten van de rechtspraak te verleggen naar andere bestuursorganen en daarmee naar andere overheden. Daarmee worden geen besparingen bereikt. Het feit dat de lasten hierdoor onmiskenbaar worden verlegd naar gemeenten, en de daarmee gepaard gaande invloed op de gemeentelijke lasten, is voor ons niet acceptabel. Dit geldt te meer omdat in strijd met artikel 2 Financiële-verhoudingswet een nadere toelichting ontbreekt op de gevolgen van het beleidsvoornemen op de gemeentelijke financiën.

Toegang tot de rechter

De rechtspraak vervult een belangrijke taak binnen de Nederlandse rechtstaat. De onafhankelijke geschilbeslechting tussen burgers onderling en tussen burgers en de overheid draagt immers bij aan de versterking van de samenleving. Bezien vanuit de relatie tussen burger en overheid, kan een rechtsgang bijdragen aan het vertrouwen dat de burger heeft in het overheidshandelen doordat een onafhankelijke toets inzicht geeft in de kwaliteit van de beslissing. De vrije toegang tot de

rechtspraak, zoals dat ook in internationale verdragen is vastgelegd, is dan ook meer dan een belangrijke verworvenheid. Het is één van de essentiële smeermiddelen om de samenleving goed te laten functioneren en het vertrouwen in de overheid te bevorderen.

Het voorgaande betekent naar onze mening overigens niet dat de lasten van de rechtspraak volledig uit de algemene middelen moeten worden bekostigd. Een zekere tegemoetkoming in de bekostiging door degenen die een direct belang hebben bij de inzet van de rechtspraak, hoeft aan de vrije toegang tot de rechtspraak niet in de weg te staan. Dat partijen een afweging maken tussen kosten van een rechtsgang enerzijds, en hun (financiële) belang bij een rechterlijke beslissing anderzijds, past naar onze mening bij een herijking van de inzet van algemene overheidsmiddelen. Tegelijkertijd onderkent de VNG het gevaar dat een te sterke verhoging van het griffierecht de toegang tot de rechterlijke macht kan hinderen. De toetsing door een onafhankelijke rechter is naar onze stellige mening van invloed op het vertrouwen in de overheid in al zijn geledingen. Een vertrouwen dat van belang is voor een goede uitvoering van overheidstaken. Voorkomen moet worden dat een inperking van de toegang tot de rechter tot een zodanige afname van het vertrouwen leidt, dat in de toekomst overheidstaken minder efficiënt en daardoor tegen hogere lasten zijn uit te voeren.

Waar het omslagpunt ligt tussen een passende tegemoetkoming enerzijds en een onaanvaardbare blokkade van de toegang tot de rechter anderzijds, is naar onze mening in eerste instantie een punt van maatschappelijke discussie tussen regering en parlement. De organisatie van de rechtspraak is immers één van de taken van de rijksoverheid en niet van gemeenten. In dat licht bezien, beperken wij ons in deze reactie tot die punten die het functioneren van gemeenten kunnen raken.

Eindbeeld of opmaat naar verdere verhogingen

De titel van het wetsvoorstel wekt de indruk dat kostendekkende tarieven voor het gebruik van de rechtspraak worden ingevoerd. Het streven naar kostendekkende tarieven wordt daarnaast ook in de Memorie van Toelichting een aantal keren onderstreept. Tegelijkertijd blijkt uit de Memorie van Toelichting, het overzicht op pagina 15 in het bijzonder, dat de voorgestelde tarieven nog niet alle lasten ter zake dekken. Deze tegenstrijdige informatie roept bij ons de vraag op of het wetsvoorstel een eerste opstap is naar verdere verhogingen en op welke termijn die dan zijn te verwachten. Wij vinden het voor een open maatschappelijke discussie over nut en noodzaak van (meer) kostendekkende griffierechten van belang dat het eindbeeld vooraf duidelijk is.

Griffierecht voor verweerder

In het wetsvoorstel is ervoor gekozen om ook in het bestuursrecht het bestuursorgaan mee te laten betalen aan de rechtsgang. De oplossing die daarbij is gekozen, is de heffing van griffierecht voor het indienen van een verweerschrift. Dit griffierecht zal doorgaans door het bestuursorgaan worden betaald, al kunnen in vervolgproudures ook belanghebbende dit griffierecht verschuldigd zijn. In de motivering van deze keuze wordt verwezen naar civiele procedures.

Het gemak waarmee een bestuursrechtelijke procedure in de Memorie van Toelichting wordt gelijkgeschakeld met een civiele procedure, verbaast ons. In een civiele procedure gaat het om geschillen die voortvloeien uit het onderlinge doen en laten van twee of meer personen. Het gaat daarbij veelal om afspraken die zij in onderling hebben gemaakt, en die tot verschillen van inzicht leiden. De betrokkenheid van de procespartijen bij het ontstaan van een geschil, rechtvaardigt dat alle betrokkenen een gelijk deel in de kosten dragen. In het bestuursrecht daarentegen, gaat het om eenzijdige beslissingen van de overheid (als uitvoeringsorgaan van de gemeenschap) die na een zorgvuldige afweging zijn genomen voor een goed functioneren van de gemeenschap. Een eventuele rechtsgang biedt daarmee aan een burger de mogelijkheid om de aantasting van zijn

individuele belangen te laten toetsen tegenover het gemeenschapsbelang. Daarbij is ervoor gekozen om aan de gang naar de rechter een bezwaarprocedure vooraf te laten gaan, waarbij de bezwaarmaker geen griffierecht of andere tegemoetkoming in de kosten verschuldigd is. Nu het belang in een bestuursrechtelijke beroepsprocedure vooral op de belanghebbende rust, zien wij daarin geen rechtvaardiging om een deel van de proceskosten te laten dragen door de gemeenschap door het invoeren van een griffierecht voor de verweerder. Het staat naar onze mening ook haaks op het doel van het wetsvoorstel om de lasten niet uit de algemene middelen te betalen (zie ook hierna).

Voor een goede rechtsgang vinden wij het beginsel van hoor en wederhoor van essentieel belang. De keuze om voor het voeren van verweer door een bestuursorgaan een griffierecht in te voeren, draagt het gevaar in zich dat partijen in de verleiding kunnen komen geen verweer in te dienen. Een verleiding die mogelijk wordt versterkt als een niet-betalende partij vervolgens wel toegang heeft tot andere processtappen zoals het indienen van schriftelijke stukken op verzoek (art. 8:45 Awb) of van nadere stukken (art. 8:57 Awb), of het al dan niet verplicht aanwezig zijn op de zitting (art. 8:56 en 8:59 Awb). Niet alleen kan dit leiden tot aantasting van de kwaliteit van een rechterlijke beslissing en het functioneren van de overheid in al zijn geledingen. Deze verleiding kan ook leiden tot hogere uitvoeringskosten doordat de rechterlijke macht extra processtappen moet zetten om alsnog tot een weloverwogen beslissing te komen. Daarnaast hebben wij uit het concept-wetsvoorstel nog onvoldoende kunnen opmaken wat de juridische en bewijsrechtelijke gevolgen zijn van het niet betalen van de griffierechten voor verweer.

Naast de hiervoor genoemde bezwaren wringt het griffierecht dat van de verweerder wordt geheven, bij voorlopige voorzieningen in het bijzonder. Doorgaans is de rol van het bestuursorgaan bij een dergelijk verzoek zeer passief, in de zin dat de gevoelde urgentie en noodzaak tot opschorting vooraf niet of maar zeer marginaal is te beïnvloeden. Dit vergroot de indruk dat sprake is van een lastenverschuiving van het Rijk naar andere overheden.

Tot slot merken wij hier nog op dat wij een onevenwichtigheid hebben aangetroffen bij de verhaalsmogelijkheid van het griffierecht op de wederpartij. Waar het bestuursorgaan in de vergoeding van het griffierecht kan worden veroordeeld als het beroep gegrond is, hebben wij de spiegelbeeldbepaling niet aangetroffen. Juist om een lichtvaardig beroep op de rechtspraak te voorkomen, zijn wij van mening dat de rechter bij een ongegrondverklaring van het beroep de mogelijkheid moet hebben om de burger te veroordelen in de vergoeding van de griffierechten die door het bestuursorgaan zijn betaald.

Lastenbesparing of lastenverschuiving

In de inleiding van de Memorie van Toelichting wordt aangegeven dat het wetsvoorstel moet leiden tot een nettobesparing van € 240 mln. Een belangrijk deel van deze besparing wordt gerealiseerd door het verhogen van de ontvangsten van procespartijen. Voor zover de lasten op burgers en bedrijven worden verhaald, wordt vanuit de overheid gezien een besparing bereikt. Dit geldt naar onze mening niet voor de griffierechten die op de bestuursorganen gaan drukken. Deze griffierechten moeten nog steeds door alle belastingbetalers worden opgebracht. In die zin is de lastenbesparing niets anders dan een lastenverschuiving. De lasten die oorspronkelijk op de begroting van het Rijk drukten, worden met dit voorstel voor een aanzienlijk deel verlegd naar de gemeenten. Een eerste globale berekening wijst erop dat de lasten voor de bezwaar- en beroepsprocedures bij gemeentelijke belastingen en de uitvoering van de Wet WOZ alleen al met een lastenstijging van € 6 mln per jaar kan worden geconfronteerd. Voor de uitvoering van de Wet WOZ zou dat een stijging van meer dan 10% van de kosten voor bezwaar en beroep betekenen. Gelet op artikel 2 Financiële-verhoudingswet ontbreekt in het concept-wetsvoorstel dan ook ten

onrechte de nadere toelichting op gevolgen van het beleidsvoornemen op de gemeentelijke financiën.

Op voorhand merken wij op dat wij de lastenverschuiving van het Rijk naar gemeenten niet gerechtvaardigd vinden. Als belangrijke schakel in de concrete uitvoering van overheidstaken, nemen gemeenten vele beslissingen die voor burgers aanleiding kunnen zijn tot een bezwaar- en beroepsprocedure. En hoewel gemeenten veel in het werk stellen om eventuele grieven in een vroeg stadium weg te nemen, zijn procedures in deze lang niet altijd te voorkomen. Het gevolg hiervan is dat de gemeentelijke belastingbetalers met lasten worden opgezadeld waarop gemeenten geen invloed kunnen uitoefenen.

Naar effectievere geschilbeslechting

De Memorie van Toelichting wijst op een aantal plaatsen op alternatieven voor geschilbeslechting zoals de inzet van de informele aanpak (mediationvaardigheden), mediation, arbitrage of bindend advies.

Op het terrein van de informele aanpak hebben gemeenten de afgelopen jaren belangrijke stappen gezet. De kostenbesparingen die met de informele aanpak worden bereikt zijn veelbelovend en leiden daarnaast tot een grotere tevredenheid onder burgers en bedrijven, en tot ontlasting van de rechterlijke macht. De VNG zal gemeenten blijven aanmoedigen om de mogelijkheden van de informele aanpak te benutten.

Naast de inzet van de informele aanpak, hebben gemeenten de afgelopen jaren ook goede ervaringen opgedaan met mediation, al is een mediation door zijn zorgvuldigheidsvoorschriften veelal tijdrovend en kostbaar. Voor arbitrage en bindend advies zien wij in het bestuursrecht vooralsnog geen tot zeer beperkte mogelijkheden.

De verschillende alternatieven voor geschilbeslechting hebben gemeen, dat zij de wettelijke gang van zaken zoals voorgeschreven in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) vertragen. De strikte termijnen in de Awb laten daardoor niet altijd voldoende ruimte om een alternatieve wijze van geschilbeslechting in te zetten. Een bijkomende belemmering daarbij is de dwangsom bij niet tijdig beslissen die dwingt om de gegeven wettelijke termijnen strikt in acht te nemen. Om de gewenste inzet van alternatieven te bevorderen, is naar onze mening dan ook flankerend beleid nodig in de Awb. In het bijzonder denken wij aan een wettelijk erkende opschorting van de afdoeningstermijn bij de inzet van de hiervoor genoemde alternatieven.

Voor wat, hoort wat

Zoals ook uit de Memorie van Toelichting naar voren komt, stelt de samenleving hogere eisen aan kwaliteit en tempo van de rechtsgang. Regelmatig ontvangen wij van gemeenten klachten over de doorlooptijden van rechtszaken. Nadat partijen onder druk van de griffies in een hoog tempo processtukken hebben moeten indienen, is het vaak lang wachten op de behandeling ter zitting. Vervolgens is het niet ongebruikelijk dat de wettelijke termijnen voor het doen van de uitspraak (ruim) worden overschreden.

Met de invoering van kostendekkende griffierechten wenst de regering de lasten van de rechtspraak bij de daadwerkelijke gebruikers neer te leggen. De relatie tussen dienst en vergoeding die daarmee wordt gelegd, maakt dat partijen ook verwachtingen mogen gaan koesteren over het handelen van de rechtspraak. Zoals hiervoor is aangegeven, verdient in het bijzonder het versnellen van doorlooptijden en de inachtneming van wettelijke termijnen aandacht. In het concept-wetsvoorstel komen wij hierover geen concrete maatregelen tegen. Er is dus geen garantie dat de hogere bijdragen van procespartijen tot wezenlijke verbeteringen van de rechtsgang gaan leiden.

Om de rechtspraak wettelijk aan te moedigen in ieder geval het tempo te verhogen, stellen wij voor om een termijn in de wet op te nemen waarbinnen de (eerste) zitting in een procedure moet plaatsvinden. Daarnaast stellen wij voor een financiële prikkel in de wet op te nemen die het nakomen van termijnen stimuleert. Wij denken daarbij bijvoorbeeld aan een voorschrift waarbij het griffierecht (gestaffeld) aan partijen wordt terugbetaald als de wettelijke termijnen worden overschreden voor het houden van de zitting en het doen van de uitspraak.

Tarieven in hoger beroep en cassatie

In het concept-wetsvoorstel wordt het griffierecht voor hoger beroep en cassatie op 2,5 het griffierecht in beroep gesteld. Wij kunnen ons niet aan de indruk onttrekken dat hiervan een remmende werking op het gebruik van deze rechtsgangen zal uitgaan. Een remmende werking die bij een hoger beroep mogelijk nog te verdedigen is doordat het een hernieuwde beoordeling van de feitelijke zaak in volle omvang betreft. Bij beroep in cassatie ligt dit anders.

Cassatie bij de Hoge Raad onderscheidt zich op een essentieel punt van beroep en hoger beroep doordat de Hoge Raad toetst of de feitenrechtters wet- en regelgeving naar inhoud en strekking correct hebben uitgelegd. Waar nodig vult de Hoge Raad bestaande wetgevingshiaten op. Daarbij hoeft de Hoge Raad alleen rechtsvragen te beantwoorden als dit in het belang van de rechtseenheid is. Het voorgaande maakt dat, zeker bij een gegrond beroep in cassatie, dat de beslissing van de Hoge Raad naast het belang van individuele partijen ook een duidelijke invloed heeft de algemene uitleg van wet- en regelgeving. Het past daarom naar onze mening niet om de individuele partijen te laten betalen voor deze algemeen strekkende aanvullingen en correcties. Een lager tarief of een teruggave van het griffierecht bij gegrondverklaring zou beter bij het bijzondere karakter van deze rechtsgang passen.

Tot slot

Wij kunnen ons voorstellen dat de opmerkingen in deze voorlopige reactie aanleiding geven tot vragen of opmerkingen uwerzijds. Om die reden zijn wij graag bereid met u in gesprek te treden. Voor nader overleg is onze medewerker mr.dr. W.G. van den Ban het eerste aanspreekpunt. De heer Van den Ban is per email bereikbaar via gerbrand.vandenban@vng.nl.

Hoogachtend,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten



mr. R.J.J.M. Pans,
voorzitter directieraad