

Managementsamenvatting

De in dit onderzoek geëvalueerde Wet griffierechten burgerlijke zaken (Wgbz) werd in twee fasen ingevoerd: de tariefswijzigingen per 1 november 2010 en de gewijzigde inning per 1 januari 2011. Voor het onderzoek zijn gegevens uit diverse bronnen gebruikt. Het gaat, naast de Kamerstukken over de wetgeving zelf, om enquêtes onder personeel van de Rechtspraak (rechters en griffiemedewerkers) en rechtshulpverleners (advocaten, gerechtsdeurwaarders en medewerkers van het Juridisch Loket) en gegevens over aantallen rechtszaken, inkomsten uit griffierechten en uitgaven afkomstig van de Rechtspraak. Daarnaast is informatie verzameld over overige relevante wet- en regelgeving en is statistische informatie vergaard over maatschappelijke ontwikkelingen die mogelijk van invloed waren op het beroep op de rechter.

Een wetsevaluatie richt zich in grote lijnen op drie cruciale vragen: welke *doelen* wil de wetgever bereiken, welke *maatregelen* neem hij daartoe – ofwel welke instrumenten zet hij daarvoor in – en wat zijn de *resultaten* daarvan in relatie tot de gestelde doelen?

De Wgbz beoogde in de eerste plaats een vereenvoudiging van het tot 2010 geldende complexe stelsel van griffierechten. Enerzijds ter vergroting van de transparantie van de met een beroep op de rechter gemoeide kosten. Anderzijds om een werklastermindering voor de griffie van de gerechten te bewerkstelligen. Dit tweeledige doel diende te worden bereikt onder twee randvoorwaarden: het waarborgen van de toegang tot de rechter voor rechtzoekenden en het op peil houden van de uit de heffing van griffierechten voortvloeiende inkomsten met de kosten van de civiele rechtspraak. Bijkomend doel was door verhoging van de griffierechten in appel onnodige zaken te doen uitvallen.

Maatregelen

De wet behelsde de introductie van zes maatregelen.

Maatregel	Doel/randvoorwaarde
1 Vaste (geen procentuele) tarieven in alle zaken	Verhoging transparantie & reductie werklast
2 Vast laag tarief voor personen met weinig financiële middelen	Verhoging transparantie & reductie werklast & waarborgen toegang tot rechter
3 Afschaffing indebetstelling	Verhoging transparantie & reductie werklast
4 Inning griffierecht aan begin procedure	Reductie van werklast
5 Afschaffing inning proceskostenveroordeling door griffie	Reductie van werklast
6 Verhoging griffierecht in appenzaken	Via verhoging inkomsten uit griffierechten in appel totale inkomsten op peil houden en voorkomen onnodig beroep op appelrechter

Met gebruikmaking van *theory based evaluation* (TBE) zijn de achter deze maatregelen schuilgaande (gedrags)mechanismen achterhaald en geanalyseerd. Bij deze analyse gaat het om de vraag hoe de beleidsinterventie de beoogde effecten moest realiseren. Dit heeft geleid tot negen specifieke onderzoeksvragen. Hoofdstuk 7 geeft hierop de gedetailleerde beantwoording. Hieronder volgt een globale weergave van de resultaten.

Resultaten

Veel rechtsbijstandsverleners begrepen de ratio achter de vereenvoudigingsmaatregelen niet: een grote meerderheid van de geënuquëeerde advocaten en gerechtsdeurwaarders vond de tarieven ook onder de voorloper van de Wgbz al vaak of altijd duidelijk. Het oordeel over de vereenvoudiging van de tariefstructuur is neutraal tot licht positief. Dat ligt anders bij de wijzigingen in de inning van griffierechten: het 'betalen aan de poort'. De introductie van het 'betalen aan de poort' verliep niet zonder strubbelingen en haperingen. Het vereiste een aangepaste werkwijze, met verandering van regels rond inning en procesvoering. Dat bracht de noodzaak tot een flinke aanpassing aan de IT-systemen met zich mee. Het handhaven van het 'betalen aan de poort' verliep door deze invoeringsproblemen dan ook niet vlekkeloos. Vervolgens speelden twee andere aanpassingen in de sfeer van inning van griffierechten: de concentratie daarvan bij een nieuwe landelijke organisatie van het Landelijk Dienstencentrum voor de Rechtspraak (LDCR) begin 2012 en de invoering van een landelijke rekening-courant, die in september 2014 zijn beslag kreeg. Met een cumulatie van noodzakelijke systeem-aanpassingen als gevolg. Weliswaar zijn daarmee samenhangende problemen niet rechtstreeks op het conto van de Wgbz te schrijven, maar het belang van een adequate 'up to date' registratie van griffierechtbetalingen speelde door het 'betalen aan de poort' veel sterker.

De geënuquëeerden reageerden overwegend negatief op de vraag of de Wgbz, over het geheel genomen, een verbetering was. Bij de Rechtspraak reageerden rechters daarbij negatiever dan administratief medewerkers. Bij rechtshulpverleners waren gerechtsdeurwaarders het negatiefst, advocaten licht negatief en medewerkers van het Juridisch Loket juist overwegend positief.

De wijze waarop de veranderingen in griffierechtstarieven bij en rond de invoering van de Wgbz hebben uitgepakt is, in het licht van de beleidsmatige uitgangspunten bij het wetsvoorstel en de parlementaire discussie daarover, in een aantal opzichten opmerkelijk. De gemiddelde griffierechtstarieven bij handelszaken in eerste aanleg stegen, gecorrigeerd voor inflatie, tussen 2009 en 2012 met 43%. De stijging van de tarieven concentreert zich vooral bij handelszaken met een financieel belang tussen € 500 en € 5.000. Deze stijging heeft geleid tot een daling van de instroom van handelszaken bij de rechter tussen 2009 en 2012 met circa 20%.

Heel anders is het beeld van de gemiddelde tariefontwikkeling bij handelszaken in hoger beroep. Het gemiddelde griffierecht daalde hier tussen 2009 en 2012, gecorrigeerd voor inflatie, met 20%. Dat is het gevolg van de afschaffing van het procentuele tarief voor zaken met groot financieel belang, gecombineerd met de vaststelling van een nieuw relatief laag vast tarief voor deze zaken. Het beleidsmatige uitgangspunt van een verhoging van de tarieven in hoger beroep, mede ten behoeve van het beoogde doen uitvallen van onnodige appelzaken, blijkt dus bij handelszaken in de praktijk anders te hebben uitgepakt en per saldo tot een verhoging van het aantal appelzaken op dit terrein te hebben geleid. Bij familiezaken waren de ontwikkelingen in griffierechtstarieven in hoger beroep beter in overeenstemming met de door de wetgever geformuleerde beleidsmatige uitgangspunten.

Ten slotte: in samenhang met de griffierechtontwikkelingen zijn de inkomsten uit de griffierechtheffing in burgerlijke zaken rond de jaren van de invoering van de Wgbz duidelijk gestegen boven het niveau dat volgt uit het in de randvoorwaarde gestelde 'op peil blijven' met de uitgaven aan civiele rechtspraak.