

Vergaderjaar 2014–2015

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 216

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 november 2014

Inleiding

Op 2 april 2014 publiceerde de Raad voor de rechtspraak (hierna: de Raad) op zijn website het bericht dat uit onderzoek van de Raad blijkt dat het aantal handelszaken met financieel belang dat door de rechter in eerste aanleg is behandeld, tussen 2010 en 2013 met 26 procent is gedaald. De analyses van de Raad voor de rechtspraak zouden er op wijzen dat de hogere griffierechtstarieven het beroep op de rechter bij dit soort zaken aanzienlijk hebben geremd. Twee weken later, op 14 april 2014, publiceerde de Raad het rapport «In de schaduw van de rechter» op de website.¹

De Tweede Kamer heeft mij schriftelijk verzocht voor de plenaire behandeling van het Wetsvoorstel aanpassing van de griffierechten te reageren op dit onderzoek, waaruit zou blijken dat het verhogen van de griffierechten zowel negatieve gevolgen heeft voor de toegang tot het recht, als voor de economie.²

Behalve op het onderzoek van de Raad «In de schaduw van de rechter» ga ik in deze brief in op het WODC-onderzoek «Evaluatie competentiegrensverhoging 2011», een wetenschappelijk forum over «Daling handelszaken onderzocht» en een evaluatie van de Stichting Economisch Onderzoek.

«In de schaduw van de rechter»

Het onderzoek van de Raad is een theoretisch model dat de bredere maatschappelijke effecten van individuele beslissingen over het al dan niet starten van een rechtszaak in kaart beoogt te brengen. Het onderzoek

¹ F. van Tulder, In de schaduw van de rechter. Individuele en maatschappelijke kosten en baten van de juridische infrastructuur, Research Memorandum Raad voor de rechtspraak, 2014 Zie het bericht op de website van de Raad voor de Rechtspraak van 14 april 2014: <http://www.rechtspraak.nl/Actualiteiten/Nieuws/Pages/Verhoging-griffierechten-houdt-bedrijven-weg-bij-rechter.aspx>.

² 2014Z06950 Verzoek bij regeling van werkzaamheden d.d. 15 april 2014.

gaat ervan uit dat partijen, als zij overwegen een handelscontract aan te gaan, de kans dat het misloopt én de verwachte kosten en baten van een eventuele daarop volgende gang naar de rechter meewegen. Het model is een stilerende van de werkelijkheid en een reductie daarvan tot rationale keuzes en volledig overzicht van de consequenties. Vervolgens is met behulp van het theoretisch model op basis van cijfers van het jaar 2009 voor handelszaken in eerste aanleg een aantal beleidsmaatregelen doorgerekend, waaronder de verhoging van griffierechten. Volgens de berekeningen van het model zou als gevolg van de verhoging van de griffierechten eind 2010 het aantal zaken tussen 2009–2013 met 31% dalen. De schattingen in het onderzoek geven ook een beeld van het potentieel economisch belang van de rechtspraak op het gebied van handelszaken. Door de heffing van griffierechten is volgens het model in 2012 naar schatting ca. 1 miljard euro aan transacties weggevallen of tenminste anders verlopen dan zonder griffierechten het geval zou zijn geweest. Let wel: het gaat hier om met een theoretisch model gesimuleerde effecten van beleidsmaatregelen en niet om daadwerkelijk gemeten effecten.

Evaluatie competentiegrensverhoging 2011

Het WODC heeft in het eveneens dit voorjaar gepubliceerde rapport «Evaluatie competentiegrensverhoging 2011» onderzoek gedaan naar de daadwerkelijke ontwikkelingen tussen 2009 en 2012. Het WODC concludeert op basis van analyse van de ontwikkeling van de feitelijke – dus niet theoretisch berekende – instroom- en uitstroomcijfers dat veranderingen in de hoogte van de griffierechten geen sterk effect op de instroom van zaken hebben gehad. De feitelijke instroom van zaken wordt door het WODC geplaatst in het licht van de veranderingen die in de periode van 1 november 2010 – 1 juli 2011 plaatsvonden met betrekking tot het griffierecht. Die veranderingen zijn uiteenlopend wat richting en omvang betreft.

De dalende trend in het aantal civiele zaken blijkt al te zijn ingezet in 2009. Dus vóór de invoering van de Wet griffierechten burgerlijke zaken, die plaatsvond in november 2010. En zelfs bij de zaken met een financieel belang tot € 90, waarbij de griffierechten voor rechtspersonen het financieel belang van de zaak overstijgen, trad slechts een beperkte instroomdaling op. Dit maakt het volgens onderzoekers twijfelachtig of de daling van het aantal handelszaken alleen een gevolg is van het verhogen van griffierechten. Het WODC concludeert dat er veel factoren van invloed zijn geweest op de daling van de instroom. Bijvoorbeeld dat voor de inning van het niet-betaalde zorgpremies sinds 2009 geen vonnis van de rechter meer nodig is. Deze ontwikkeling alleen al zorgt voor tienduizenden zaken minder bij de rechtbank tussen 2009 en 2012.

Het WODC komt dus op grond van daadwerkelijk gemeten ontwikkelingen en als gevolg van empirisch onderzoek tot heel andere conclusies dan het theoretische simulatiemodel van de Raad.

Wetenschappelijk forum «Daling handelszaken onderzocht»

WODC en Raad hebben naar aanleiding van het verschijnen van deze twee onderzoeksrapporten een wetenschappelijk forum georganiseerd. Twee onafhankelijke wetenschappers – Dr. P.A.T.M. Geurts (Universiteit Twente, Methoden en Technieken) en Dr. B.C.J. Van Velthoven (Universiteit Leiden, Rechtseconomie) – werd gevraagd de onderzoeken kritisch tegen het licht te houden. Een verslag van die bijeenkomst is onlangs

gepubliceerd op de website van het WODC.³ Het verslag bevat tevens de repliek van de onderzoekers en een nawoord van het WODC en de Raad. Uit het verslag van het symposium valt op te maken dat de twee wetenschappelijk referenten de conclusie van de Raad – dat hogere griffierechten de daling van handelszaken hebben veroorzaakt – niet onderschrijven. Van Velthoven concludeert dat «het WODC-onderzoek van Eshuis c.s. aannemelijk maakt dat van alle justitiële maatregelen eigenlijk alleen de wijziging in de incasso van de zorgpremies een merkbaar effect heeft gehad op de instroom van handelszaken en dat exogene factoren waarschijnlijk verantwoordelijk zijn geweest voor de rest van de daling.» Het model van Van Tulder acht hij in het huidige stadium van ontwikkeling niet rijp genoeg om conclusies op te baseren. Geurts constateert dat in geen van de rapporten uitspraken zijn gedaan die de bewering ondersteunen, dat de verhoging van de griffierechten een verlaging van de instroom zou hebben veroorzaakt. De onderzoekers laten juist een grote mate van terughoudendheid zien in hun conclusies. Het WODC-onderzoek is volgens Geurts het meest vruchtbaar tot nu toe. Met name omdat het enkele slim uitgedachte contraredeneringen en precies uitgevoerde controles bevat, waardoor bepaalde alternatieve verklaringen zijn uitgesloten, maar ook omdat aanvullende data zijn verzameld en betrokken in de analyse.

Evaluatie Stichting Economisch Onderzoek

In het nawoord van het WODC en de Raad van het verslag van het forum wordt vooruitgelopen op de conclusies van een nog te verschijnen evaluatie van de Stichting Economisch Onderzoek (SEO). SEO heeft in opdracht van de Raad het model van de Raad beoordeeld met het oog op de verdere ontwikkeling ervan. In het nawoord wordt vermeld dat, naast kritiek op onder andere de welvaartstheoretische fundering van het model en de presentatie van het model, SEO van oordeel is dat het model geschikt is «om indicaties van de orde van grootte van effecten op de zaaksaantallen te berekenen».

Het model is dan ook niet goed in staat om de daadwerkelijk opgetreden verminderde instroom van handelszaken te ontleden. Het model lijkt meer van belang voor het ontwikkelen van een wetenschappelijk onderzoeksprogramma dan voor het onderbouwen van concrete beleidsmaatregelen.

Conclusie

Uit het voorgaande trek ik de volgende conclusie. Het rapport van de Raad bevat op zichzelf interessante denkrichtingen over de wisselwerking tussen het functioneren van de economie en de rechtspraak. Het onderzoek is wetenschappelijk pionierswerk, waaraan nog veel verbeteringen mogelijk en noodzakelijk zijn. Het rapport is genuanceerd opgezet en bevat allerlei relativeringen ten aanzien van de aannames die aan het gebruikte model ten grondslag liggen. De door de Raad in de publiciteit gebrachte conclusies ontberen helaas die nuances en relativeringen. Het onderzoek is niet algemeen geldig en betrouwbaar genoeg om conclusies aan te verbinden waarop beleid kan worden gebaseerd. Harde algemene conclusies, zoals ten aanzien van het in het rapport gepresenteerde

³ Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum en Raad voor de rechtspraak, Daling handelszaken onderzocht. Verslag wetenschappelijk forum op 1 mei 2014, 2014, raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

«optimale griffierecht» – ter hoogte van 20% van het niveau van 2013 – en de berekende omvang van de maatschappelijke schade van circa € 1 miljard, acht ik dan ook prematuur.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten