

Vergaderjaar 2007–2008

31 200 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2008

Nr. 13

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 november 2007

In het Coalitieakkoord is een taakstelling voor de gesubsidieerde rechtsbijstand opgenomen van € 25 miljoen voor 2008 en € 50 miljoen voor de daaropvolgende jaren. Met deze brief informeer ik u over de wijze waarop ik aan deze taakstelling invulling zal geven.

1. Inleiding

Een ordelijke en doeltreffende vorm van geschilbeslechting vormt een fundamenteel element van onze samenleving. Het recht op een effectieve toegang tot de rechter maakt hier onlosmakelijk deel van uit. Dit houdt in dat de toegang tot de rechter niet bepaald dient te worden door de toevallige marktpositie en individuele welstand. Bij een adequate toegang tot de rechter zijn rechtvaardigheidsoverwegingen in het geding die de individuele keuze overstijgen. Het recht is niet alleen van waarde voor de direct betrokkenen, maar heeft ook maatschappelijk een positieve betekenis. De toegang tot de rechter is van groot belang voor het vertrouwen in de rechtsstaat. Daarbij geldt dat rechtsbijstand dikwijls een middel is om toegang tot andere schaarse voorzieningen te verkrijgen. Van een adequate toegang tot de rechter gaat bovendien een belangrijke preventieve werking uit. Onder dreiging van een procedure ziet men eerder af van contractbreuk en het onrechtmatig berokkenen van schade. En als het onheil toch is geschied, zal dezelfde dreiging partijen eerder tot een minnelijke schikking bewegen.

Daarbij komt dat rechtsbijstand duur is, zo duur dat een deel van de bevolking de kosten van rechtsbijstand niet (volledig) op eigen kracht kan betalen. Indien de overheid hier geen soelaas zou bieden, zou een aanzienlijke scheefgroei ontstaan in de mate waarin burgers toegang tot de rechter zouden hebben. Het treffen van voorzieningen aangaande rechtsbijstand aan minder draagkrachtigen wordt daarom in de Grondwet uitdrukkelijk tot taak van de overheid gerekend. Een toegankelijk stelsel voor de verlening van rechtsbijstand voor hen die niet over voldoende financiële middelen beschikken, is eveneens een taak voor de overheid.

Hierbij gelden met name de verdragsrechtelijke beginselen van *equality of arms* en *fair trial* (art. 6 EVRM), wat impliceert dat degene die zeer wel in staat zijn om de kosten van rechtsbijstand te betalen niet bevoordeeld mag worden door het feit dat een onvermogen wederp partij vanwege de proceskosten verstek moet laten gaan.

Anderzijds zijn met gesubsidieerde rechtsbijstand en rechtspraak schaarse publieke middelen gemoeid. We moeten dus zuinig zijn met gesubsidieerde rechtsbijstand en het beroep op de rechter zodat de toegang tot het recht behouden blijft voor degene die het echt nodig hebben en waarvoor het gelet op het in het geding zijnde belang ook effectief en efficiënt is. Het feit dat rechtsbijstand een fundamenteel recht is, maakt niet dat wij de ogen zouden mogen sluiten voor de financiële consequenties en het beheersbaar houden van het stelsel. Het is zaak de weegschaal in balans te houden. Beide uitgangspunten – dat wil zeggen enerzijds de grondwettelijke en verdragsverplichtingen en anderzijds het belang voor de samenleving de uitgaven die daarvoor gedaan moeten worden binnen redelijke perken te houden – dienen voldoende recht te worden gedaan. Deze verantwoordelijkheid betekent dat wij regelmatig kritisch moeten bezien of de bestaande regeling van de gesubsidieerde rechtsbijstand nog voldoende aansluit op de praktijk en of geschillen niet op een andere, efficiëntere wijze tot een oplossing kunnen worden gebracht.

Nu de kosten van het stelsel in de loop der jaren sterk zijn toegenomen is in het coalitieakkoord een taakstelling afgesproken. De oorzaak van die toename ligt deels in de stijging van de uurvergoeding van de advocatuur (van € 41 in 1994 naar € 103 in 2007), en deels in het toegenomen beroep op het stelsel. Het toegenomen beroep doet zich, met uitzondering van het asielrecht, op alle terreinen van de gesubsidieerde rechtsbijstand voor. In 1996 bedroegen de kosten voor gesubsidieerde rechtsbijstand € 176 miljoen, terwijl dit bedrag in 2006 is opgelopen tot € 398 miljoen. Deze bedragen zijn als volgt verdeeld:

Kosten gesubsidieerde rechtsbijstand
Bedragen in € 1.0 mln.

	1996	2001	2006
Strafrecht	52	87	165
Civiel- en bestuursrecht	88	113	176
Asielrecht	20	50	25
Raden voor rechtsbijstand	10	16	23
Overige:			
– tolken en vertalers ¹	**	**	6
– kosten deskundigen/deurwaarders	2,0	2,2	2,5
– overige bijdragen	4,2	2,3	–
Totaal	176	270	398

¹ Tolken en vertalers vielen voorheen onder de begroting van het Tolk- en vertaalcentrum Nederland.

Er zijn geen tekenen die er op wijzen dat de stijging van het beroep op het stelsel afvlakt. Afgezien van conjuncturele schommelingen, zal bij ongewijzigd beleid het volume blijven toenemen. De oorzaak daarvan is zowel de structureel toenemende vraag naar rechtsbijstand als de uitbreiding van het stelsel naar nieuwe wettelijke voorzieningen. Wat het laatste betreft kan onder andere gewezen worden op de kosteloze rechtsbijstand ten behoeve civiele vorderingen tot schadevergoeding door slachtoffers van geweldsmisdrijven met ernstig letsel en het wetsvoorstel Huisverbod bij huiselijk geweld, wat eveneens voorziet in kosteloze rechtsbijstand

voor plegers van huiselijk geweld en de ambtshalve toevoeging van een raadsman aan jeugdige verdachten waarbij het Openbaar Ministerie een specifieke transactievoorwaarde wil stellen (art. 489 Wetboek van strafvordering).

Anderzijds is er sprake van een hoog *meervoudig gebruik* van rechtsbijstand. Volgens het door het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) verrichte onderzoek «Gebruikers van gesubsidieerde rechtsbijstand: kenmerken, problemen en inkomenspositie»¹ is er bij 17% van de civiele en bestuursrechtelijke toevoegingszaken sprake van meervoudig gebruik. Het betreft circa 10% van de gebruikers van gesubsidieerde rechtsbijstand.

Meervoudige gebruikers zijn vooral ontvangers van een bijstanduitkering, alleenstaanden, personen in institutionele huishoudens, personen in de leeftijd 35–40 en 55–60 jaar, en niet westerse allochtonen. Circa 69% valt binnen de laagste inkomenscategorieën van de Wet op de rechtsbijstand (Wrb). Volgens het WODC is er een duidelijk verband tussen de kenmerken van de gebruikers en de juridische problemen waar de civiele en bestuursrechtelijke toevoegingen voor worden afgegeven. Op het eerste terrein figureert de echtscheiding en de daaraan verwante problematiek prominent. Op het tweede terrein zijn dit het sociale zekerheidsrecht en het vreemdelingenrecht.

Aard en omvang van dit meervoudig gebruik geeft aanleiding tot zorg en roept vragen op over de inrichting van regelgeving, de uitvoeringspraktijk van (sommige) overheidsinstanties en de wijze waarop met geschillen wordt omgegaan. Anders dan men zou hopen en wensen blijkt een relatief grote groep gebruikers zonder veelvuldige bijstand van een advocaat zelf niet in staat bevredigende oplossingen voor hun problemen te realiseren. De oorzaak daarvan zal niet altijd eenduidig zijn, maar duidelijk is wel dat de wijze van omgaan van overheidsinstanties met geschillen dikwijls koersbepalend is. Uit de Monitor mediation 2007, blijkt dat door een meer oplossingsgerichte benadering de inzet van mediation en mediantietechnieken bij veel bestuursrechtelijke geschillen succesvol is. De ervaring leert dat door vroegtijdig telefonisch contact bij ontvangst van een bezwaarschrift al veel problemen kunnen worden opgelost, terwijl zaken die niet zo eenvoudig op te lossen zijn dikwijls door mediation tot een bevredigende oplossing kunnen worden gebracht. Het WODC rapport over het meervoudig gebruik van gesubsidieerde rechtsbijstand onderstreept het belang van een meer oplossingsgerichte benadering van geschillen en het veelvuldiger inzetten van mediation.

De geschetste ontwikkelingen die in elkaar grijpen en elkaar deels zelfs versterken tonen aan dat het zaak is de weegschaal opnieuw in balans te brengen. Daarbij gaat het er in het bijzonder om dat een nieuw evenwicht wordt gevonden tussen de rechten en plichten van de verschillende belanghebbenden. Om dit te realiseren zijn zowel op de korte als langere termijn maatregelen noodzakelijk.

2. Maatregelen op de korte termijn

Een kritische analyse van het stelsel leert dat op korte termijn kan worden voorzien in een aantal maatregelen die een betere aansluiting van de regeling van de gesubsidieerde rechtsbijstand op de bestaande praktijk kunnen effectueren. Door het ondervangen van een aantal effecten van het stelsel en het aanpassen van sommige regelingen aan gewijzigde omstandigheden zal reeds een deel van de taakstelling kunnen worden ingevuld. Deze maatregelen hebben naar verwachting geen substantiële nadelige effecten voor de toegang tot het recht, dan wel voor de aanbod-

¹ Cahier 2007-10. Gebruikers van gesubsidieerde rechtsbijstand (bijlage bij 31 200 VI, nr. 4).

zijde van het stelsel. Het gaat om maatregelen die (deels) doorwerken in de ketens van de rechtspraak, dan wel leiden tot een besparing van kosten binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand en een onnodig beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand zoveel mogelijk voorkomen. Concreet gaat het om de volgende maatregelen.

Aanpassing financieel belang

Een van de voorwaarden voor het verlenen van rechtsbijstand is dat de aan de te verlenen rechtsbijstand verbonden kosten in een redelijke verhouding moeten staan tot het belang van de zaak. Staan geringe bedragen op het spel, dan kan op grond van art. 12, tweede lid, onder b, Wrb, toevoeging van een advocaat worden geweigerd omdat de kosten van rechtsbijstand niet opwegen tegen het belang van de zaak. De drempelbedragen voor voldoende financieel belang die hierbij gelden zijn neergelegd in het Besluit rechtsbijstand en toevoegcriteria (Brt).

Indien het op geld waardeerbaar belang in een zaak lager is dan een vastgesteld bedrag wordt in beginsel geen toevoeging verstrekt. De gedachtegang hierbij is dat alleen reële rechtsbelangen door de overheid behoren te worden gefinancierd. Het stelsel is niet bedoeld voor zaken met bagatelbelangen. De hoogte van het bedrag varieert nu van € 90 voor een lichte adviestoevoeging tot € 180 voor een proceduretoevoeging en € 360 voor een toevoeging in een cassatiezaak. Deze bedragen zijn echter sinds de inwerkingtreding van de Wrb (1994) nooit aangepast aan de loon- en prijsontwikkeling. Evenmin houden de thans geldende bedragen rekening met de verhoging van de competentiegrens voor handelszaken bij de kantonrechter en het ontstaan van alternatieve vormen van geschilbeslechting, zoals mediation, klachten- en geschillencommissies die voor eenvoudige geschillen voorzien in een laagdrempelige toegang tot het recht. Voor eenvoudige geschillen of geschillen met een gering financieel belang is het daarom dikwijls niet meer nodig een advocaat in te schakelen of een gerechtelijke procedure te starten. De sinds 1994 geldende drempelbedragen zullen daarom worden opgetrokken naar € 250 voor een lichte adviestoevoeging, € 500 voor een proceduretoevoeging en € 1000 voor een cassatieprocedure. Op jaarbasis levert dit een besparing op van € 3 miljoen. Om deze besparing te realiseren wordt het Brt aangepast.

Uniformering uitvoeringsbeleid voor bewerkelijke zaken

Voor bewerkelijke zaken, die naar verhouding meer tijd vergen dan gemiddeld, kan de advocaat een extra vergoeding aanvragen. Uit overleg met de raden voor rechtsbijstand is mij gebleken dat deze regeling in de praktijk niet altijd door de raden uniform wordt toegepast. Er is sprake van een *rekkelijke* en een *minder rekkelijke* toepassing met betrekking tot de acceptatie van aanvragen voor bewerkelijke zaken en in de honorering van die zaken.

Met een meer uniforme en inherent strakkere toepassing van de regeling wordt op jaarbasis een besparing van € 5 miljoen gerealiseerd. Hiertoe is geen wijziging van wet- of regelgeving noodzakelijk, wel zal hiertoe worden voorzien in enige aanpassingen in de uitvoeringsregelingen.

Afschaffen vergoeding administratieve kosten voor ambtshalve toevoegingen

De advocaat ontvangt voor de toevoegingen een forfaitair bedrag van € 17 als vergoeding voor administratieve kosten die verband houden met de toevoeging. Bij een *ambtshalve toevoeging* hoeft de advocaat, anders dan in de overige zaken, geen verzoek om toevoeging bij de raad voor rechtsbijstand in te dienen. De raad verstrekt een ambtshalve toevoeging op last van de rechter. Er is daardoor dan ook geen sprake van het verrichten van administratieve handelingen of lasten rond de aanvraag

van de toevoeging. Door de raden worden maatregelen genomen om de declaratie van de toevoeging verder te stroomlijnen. Door afschaffing van de standaardvergoeding in *ambtshalve* toevoegingen wordt het evenwicht hersteld tussen de vergoeding voor de advocaat en de geleverde prestatie. Deze maatregel levert op jaarbasis een besparing op van € 1,7 miljoen. Hiertoe is een wijziging noodzakelijk van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 (Bvr).

Tijdelijke aanpassing indexering

Deze maatregel betreft een tijdelijke aanpassing van de indexering van de advocatentarieven, die bedoeld is om de uurvergoeding gelijke tred te laten houden met de stijging van het loon- en prijspeil (inflatiecorrectie). Er is getracht zoveel mogelijk rekening te houden met de wensen van de advocatuur en de Kamerbrede wens om de uurvergoeding voor de advocatuur niet te verlagen. Daarom wordt alleen de wettelijk voorgeschreven jaarlijkse indexering (jaarlijks per 1 juli) met maximaal twee keer 2,5% voor 2008 en 2009 neerwaarts bijgesteld. De hoogte van deze neerwaartse bijstelling wordt hiermee gerelateerd aan de algemene efficiencytaakstelling zoals die als gevolg van het Coalitieakkoord ook geldt voor verschillende overheidsorganisaties. De stijging van de hoogte van de vergoeding vlakkt hierdoor af. De nominale uurvergoeding voor de advocatuur wordt echter niet verlaagd. Deze maatregel levert voor 2008 een besparing op van € 4,3 miljoen. Deze besparing loopt in 2009 op tot € 12,8 miljoen en in de daaropvolgende jaren tot € 17 miljoen. Om deze maatregel te realiseren wordt het Bvr gewijzigd.

Aanpassen bereik toevoegingen in vreemdelingenzaken

In het kader van de vreemdelingenbewaring kan de vreemdeling – als de rechter het beroep tegen de oplegging van de vreemdelingenbewaring ongegrond heeft verklaard – op ieder gewenst moment een vervolgberoep instellen en wordt op last van de rechter een toevoeging verstrekt. Voor een ambtshalve toevoeging in een vervolgberoep krijgt de advocaat telkens een forfaitair bedrag volledig uitbetaald, terwijl de werkzaamheden doorgaans van beperkte omvang zijn. Het rechtsbelang is veelal hetzelfde en de feiten zijn bekend. Veelvuldig doet de rechter de vervolgberoepen af zonder zitting, zodat de advocaat in een dergelijk geval ook niet ter zitting hoeft te verschijnen. Om de vergoedingsstructuur beter te laten aansluiten op de feitelijke werkzaamheden wordt het aantal punten voor vervolgberoepen – en daarmee de hoogte van de forfaitaire vergoeding – teruggebracht. Op het moment dat een zitting plaatsvindt en de advocaat daadwerkelijk verschijnt, komt hij in aanmerking voor een zittingstoeslag. Deze maatregel levert op jaarbasis een besparing op van € 3,3 miljoen. Hiertoe wordt het Bvr gewijzigd.

Aanpassing voorschotregeling

Advocaten die zijn ingeschreven bij de raden voor rechtsbijstand ontvangen op grond van artikel 37, vierde lid, Wrb een periodiek voorschot op de rechtsbijstandvergoeding. De voorschotregeling komt erop neer dat aan de ingeschreven advocaat per kwartaal een voorschot wordt toegekend. Voor de hoogte van het voorschot geldt een normbedrag, vermenigvuldigd met een vierde deel van het aantal toevoegingen voor deze advocaat in een voorgaande periode. Dit systeem van bevoorschotting is ingevoerd in een tijdperk waar advocaten relatief lang moesten wachten alvorens zij, na te hebben gedeclareerd, de uiteindelijke vergoedingen ontvingen voor de door hen verrichtte werkzaamheden. Dankzij technische ontwikkelingen zijn de raden voor rechtsbijstand in staat de frequentie van uitbetalingen van vergoedingen op te voeren. Door opvoering van het betalingsritme kan de hoogte van de bevoorschotting met 25% worden verlaagd. Deze verlaging van de bevoorschotting zal geen gevolgen hebben voor de vergoeding die de advocaat uiteindelijk

ontvangt voor de door hem verrichte werkzaamheden. Op dit moment staat bij de advocatuur aan voorschotten een bedrag uit van circa € 40 miljoen. Om deelname aan het stelsel voldoende aantrekkelijk te houden, zal de regeling voor startende advocaten worden uitgebreid. Bij de verlening van het eerste kwartaalvoorschot zal bij startende advocaten en herintreders voortaan worden afgegaan op het aantal afgegeven toevoegingen in de voorafgaande *maand*, in plaats dus van het thans nog voorgeschreven *kwartaal*. Hierdoor kunnen deze advocaten al na een maand van toevoegingen profiteren van een gunstiger systeem van bevoorschotting. Daarnaast zal de toegankelijkheid van de voorschotregeling voor starters verder worden vergroot door afschaffing van het jaarlijkse minimumaantal van tien toevoegingen. Beide maatregelen leveren per saldo voor 2008 een *eenmalige* besparing op van € 9,3 miljoen. Hiertoe is een wijziging van het Bvr noodzakelijk.

Met bovenstaande maatregelen kan in 2008 naar verwachting op jaarbasis een structurele besparing van circa € 25 miljoen worden gerealiseerd. Een tabel waarin de maatregelen worden gekwantificeerd is als bijlage bijgevoegd. Om de meeste van deze maatregelen te realiseren is een wijziging van het Bvr en Brt noodzakelijk. Een ontwerp voor een Algemene Maatregel van Bestuur tot wijziging van deze besluiten wordt uw Kamer ter uitvoering van de *voorhangprocedure* (art. 49 van de Wrb), separaat toegezonden.

Stroomlijning Raden voor Rechtsbijstand

Tot slot zullen de Raden voor Rechtsbijstand op korte termijn worden omgevormd tot één Raad voor de Rechtsbijstand, zodat een grotere efficiency en eenvormigheid in de ontwikkeling en de toepassing van het uitvoeringsbeleid kan worden bereikt. In het kader van de in het coalitieakkoord vastgelegde taakstelling voor het Rijk en ZBO's is aan de Raden een efficiencytaakstelling van 10% opgelegd. De bestuurlijke centralisatie zal naar verwachting een positieve bijdrage leveren aan de efficiencytaakstelling. Om te komen tot één Raad voor de rechtsbijstand is wijziging van de Wrb noodzakelijk.

3. Taakstelling vanaf 2009

Om ook op de langere termijn een goede balans tussen een goede toegankelijkheid van het rechtssysteem en het beheersbaar houden van het stelsel te blijven vinden, is onderzoek naar verdere maatregelen noodzakelijk. Met het oog hierop heb ik besloten de aanvankelijk voor 2010 geplande Beleidsdoorlichting «Toegang tot het recht», naar voren te halen en al in 2007 van start te laten gaan. Hiertoe zal binnenkort een projectorganisatie worden ingesteld.

3.1. Probleemstelling Beleidsdoorlichting

Conform de geldende Rijksbegrotingsvoorschriften, zal de Beleidsdoorlichting zowel een evaluatieonderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het huidige stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand omvatten als een systematische analyse van de te verwachten maatschappelijke effecten van beleidsalternatieven in relatie tot de maatschappelijke kosten. Bij de systematische analyse zal daarnaast als doelstelling worden meegegeven: Hoe kan het stelsel van voorzieningen voor rechtsbijstand aan minder draagkrachtigen zodanig worden ingericht dat voor alle actoren optimale prikkels aanwezig zijn om te komen tot een effectieve en doelmatige uitvoering.

Daarbij zal in ieder geval worden vereist dat op de volgende onderwerpen een antwoord wordt gegeven:

- Langs welke weg kan worden bereikt dat bij geschillen die zich daarvoor lenen altijd eerst mediation wordt beproefd?
- Hoe kunnen rechtsbijstandverzekeringen een plaats krijgen binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand?
- In welke mate kunnen andere voorzieningen voor rechtsbijstand (rechtsbijstandverzekering, consumentenorganisaties, vakbonden, belangenorganisaties e.d.) een bijdrage leveren aan een efficiënter en doeltreffender gebruik van de gesubsidieerde rechtsbijstand?
- Welke rol kunnen zogenoemde *paralegals* (HBO-juristen) spelen bij de behandeling van standaardzaken zoals formele ontbindingen in het arbeidsrecht, niet-conflicteuze echtscheidingen en consumentenzaken?
- Zijn er in het domein van de verstrekking van ambtshalve straftoevoegingen (keten)efficiencyvoordelen te behalen?

3.2. Onderzoeksaanpak

Voor de Beleidsdoorlichting zullen beschikbare evaluaties en onderzoeksrapporten worden benut, zoals WODC rapport «Gebruikers van gesubsidieerde rechtsbijstand: kenmerken, problemen en inkomenspositie», de Monitor mediation 2007, de Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2006, de rechtsvergelijkende studie «Gefinancierde rechtsbijstand vergeleken» en de studie «Resultaatgerelateerde beloningssystemen voor advocaten». Tevens zullen met behulp van expertmeetings met deskundigen en relevante actoren inzichten worden gegenereerd. Vervolgens zullen op basis van een analyse oplossingen en voorstellen worden geformuleerd waarbij zowel de verwachte financiële gevolgen voor het stelsel in beeld worden gebracht als de mogelijkheden voor invulling van de taakstelling op de rechtsbijstand voor de lange termijn. Bij dit proces zal zowel acht worden gegeven aan de vereisten die gelden bij een onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid als aan de vereiste onafhankelijkheid van de beleidsdoorlichting.

Ten behoeve van de ondersteuning van de beleidsdoorlichting zal binnen de directie rechtsbestel van mijn departement een projectorganisatie worden ingericht waarin de activiteiten van het Beleidsonderzoek zullen worden samengebracht. Daardoor ontstaat een herkenbaar aanspreekpunt en kan ook de communicatie met de relevante actoren worden verzorgd.

3.3. Tijdpad

Aan de projectorganisatie wordt gevraagd binnen zes maanden te rapporteren. Op basis van de bevindingen en advies van de werkgroep wil ik vóór 1 juni 2008 tot besluitvorming komen over de invulling van de taakstelling vanaf 2009.

De staatssecretaris van Justitie,
N. Albayrak

	2008	2009	2010	2011 e.vj.
Thans te kwantificeren maatregelen				
Verhoging eis financieel belang	3,0	3,0	3,0	3,0
Aanscherping uitvoeringsbeleid regeling voor bewerkelijke zaken	5,0	5,0	5,0	5,0
Afschaffen vergoeding admin. lasten voor ambtshalve strafzaken	1,7	1,7	1,7	1,7
Tijdelijke aanpassing indexering	4,3	12,8	17,0	17,0
Aanpassen bereik toevoegingen in vreemdelingenbewaring	3,3	3,3	3,3	3,3
Beperking voorschotregeling	9,3			
	26,6	25,8	30,0	30,0