

Vergaderjaar 2001–2002

28 372

Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Rechtsbijstand

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 15 mei 2002

Bij brief van 5 juli 2001 (27 854, nr. 1) heeft de minister van Financiën u geïnformeerd met betrekking tot de instelling van een interdepartementaal beleidsonderzoek rechtsbijstand (IBO).

De opdracht voor het IBO luidde voorstellen te doen omtrent verbeteringen met betrekking tot de toegang tot en het gebruik van de rechtsbijstand. Daarbij diende met name de mogelijkheid en wijze van inrichting van een stelsel van tariefdifferentiatie bij de rechtsbijstand nader uitgewerkt te worden. Daarnaast diende tevens aandacht te worden besteed aan de gewenste hoogte van de vergoeding in combinatie met een kwaliteitsverbetering en de effecten van tariefdifferentiatie voor vraag, aanbod en kwaliteit van de rechtsbijstand.

Het IBO heeft begin april jl. haar eindrapport aangeboden.¹ Ik maak van deze gelegenheid gebruik u te informeren met betrekking tot het kabinetsstandpunt inzake de conclusies van de IBO-werkgroep.

In het rapport van het IBO zijn twee centrale onderwerpen te onderscheiden. Enerzijds heeft de werkgroep een aantal aanbevelingen gedaan met betrekking tot het invoeren van prikkels gericht op het bevorderen van de doelmatigheid van het gebruik van de gesubsidieerde rechtsbijstand en in samenhang daarmee het beroep op de rechter, in het bijzonder bij nagenoeg kansloze zaken. Anderzijds zijn voorstellen gedaan ten aanzien van de gewenste uurvergoeding voor de gesubsidieerde rechtsbijstand.

De adviezen van het IBO ten aanzien van het terugdringen van het gebruik van gesubsidieerde rechtsbijstand in nagenoeg kansloze zaken zijn te onderscheiden in twee categorieën, namelijk prikkels gericht op de rechtzoekende en prikkels gericht op de rechtsbijstandverleners.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Prikkels gericht op de rechtzoekende

1. In het civiele recht is het gebruikelijk dat de verliezende partij door de bevoegde rechter wordt veroordeeld tot betaling van (een deel van) de proceskosten van de tegenpartij. De rechter heeft in deze een matigingsbevoegdheid en kan tevens besluiten de kosten te compenseren. In het bestuursrecht wordt het verliezende bestuursorgaan steeds in de kosten van het proces van de rechtzoekende veroordeeld. De rechtzoekende daarentegen kan slechts in de kosten van de procedure worden veroordeeld indien sprake is van «kennelijk onredelijk procederen». In de praktijk wordt slechts zeer zelden gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. Het IBO komt tot de conclusie dat hierdoor een belangrijke afwegingsprikkel, namelijk het proceskostenrisico, aan de zijde van de rechtzoekende nagenoeg geheel ontbreekt. Het IBO beveelt dan ook aan het instrument van de proceskostenveroordeling conform in het civiele recht integraal in te voeren in het bestuursrecht.
2. Een rechtzoekende die aanspraak maakt op gesubsidieerde rechtsbijstand is een inkomensafhankelijke eigen bijdrage verschuldigd. Alhoewel de eigen bijdrage als afwegingsinstrument in de praktijk blijkt te voldoen,¹ is het IBO van mening dat een verdere versterking van deze afwegingsprikkel in bepaalde situaties desondanks wenselijk is. Het IBO stelt voor een hogere eigen bijdrage op te leggen aan de eisende partij indien een eis volledig wordt afgewezen. De vaststelling van de hogere eigen bijdrage (het surplus) dient te geschieden aan de hand van de rechterlijke uitspraak en wordt derhalve ex post vastgesteld door de raad voor rechtsbijstand.
3. Mede naar aanleiding van overleg met Uw Kamer heeft mijn ambtsvoorganger reeds besloten de anticumulatieregeling met betrekking tot de eigen bijdrage met ingang van 15 juni 2000 te versoepelen. Indien een eerste toevoeging binnen zes maanden wordt gevolgd door een tweede of volgende toevoeging bedraagt de tweede, derde en vierde eigen bijdrage respectievelijk 40%, 30% en 20%. Voor elke volgende toevoeging (binnen zes maanden na de eerste toevoeging) is geen eigen bijdrage meer verschuldigd. In het civiele recht zal het nauwelijks voorkomen dat in hetzelfde rechtsbelang binnen zes maanden een tweede toevoeging wordt afgegeven. In het bestuursrecht daarentegen is een dergelijke opvolging zeer wel denkbaar: over het algemeen volgen bezwaar (of administratief beroep) en beroep elkaar binnen zes maanden op. Het IBO is van mening dat door de huidige anticumulatieregeling een onvoldoende afwegingsprikkel wordt gegeven met betrekking tot de vraag of beroep aangewezen is een specifieke zaak.
4. Het minimumbelang om voor toevoeging in aanmerking te kunnen komen dient conform de voorstellen van het IBO te worden verhoogd. Bij invoering van de Wet op de rechtsbijstand in 1994 is het financieel minimumbelang om in aanmerking te komen voor een toevoeging gesteld op € 180.² Dit bedrag is nimmer geïndexeerd. Het IBO stelt voor alsnog over te gaan tot indexering. Dit leidt tot een aanpassing met 30%. Tevens wordt geadviseerd het nieuw vast te stellen bedrag periodiek aan te passen.

De door het IBO voorgestelde prikkels gericht op de rechtzoekende lijken allen effectieve instrumenten te kunnen zijn gericht op de introductie van (meer) prikkels ter vermijding van procedures in nagenoeg kansloze zaken.

Voorkomen moet echter worden dat, zoals ook het IBO heeft aangegeven, door een cumulatie van maatregelen de toegang tot het recht in het gedrang komt. Ik heb derhalve het voornemen op korte termijn nader onderzoek te laten uitvoeren gericht op de gevolgen van de diverse maatregelen (in samenhang) voor de toegang tot het recht. Na ommekomst

¹ Evaluatie Wet op de rechtsbijstand, december 1998.

² Voor het verlengd spreekuur bedraagt het vastgestelde financieel minimumbelang € 90.

van het onderzoek zal ik Uw Kamer nader informeren met betrekking tot de vraag welk (samenstel van) maatregelen de voorkeur van het kabinet heeft.

Prikkels gericht op de rechtsbijstandverleners

1. De Nederlandse Orde van Advocaten, de raden voor rechtsbijstand en mijn departement zijn overeengekomen dat binnen afzienbare tijd moet worden overgegaan tot de implementatie van een integraal kwaliteitszorgsysteem in de gesubsidieerde rechtsbijstand. Op 4 maart jl. hebben de drie partijen een convenant ondertekend waarin is vastgelegd dat met ingang van 1 januari 2004 slechts advocaten in aanmerking komen voor inschrijving bij de raad voor rechtsbijstand die deelnemen aan het kwaliteitszorgstelsel en in dat kader een auditverklaring kunnen overleggen. Het stelsel is thans nog in ontwikkeling maar met ingang van 1 januari 2006 omvat de auditverklaring alle aspecten van het integraal kwaliteitszorgsysteem. Het IBO is van mening dat het voorziene integraal kwaliteitszorgsysteem met name door middel van de invoering van intercollegiale toetsingen een belangrijke bijdrage kan leveren aan de beoogde doelstelling van het IBO, namelijk het terugdringen van het beroep op rechtsbijstand in nagenoeg kansloze zaken. Het IBO adviseert dan ook tot consequente invoering van het integraal kwaliteitszorgsysteem.
2. Het IBO constateert dat in de huidige vergoedingssystematiek onvoldoende stimuli zijn ingebouwd met betrekking de rechtsbijstandverlener om procedures in nagenoeg kansloze zaken te voorkomen. Het begrip «nagenoeg kansloos» is voor echter velerlei uitleg vatbaar. Het IBO stelt voor dit begrip als volgt te operationaliseren: indien in een zaak de eis door de rechter volledig wordt afgewezen kan worden gesproken van een «nagenoeg kansloze zaak». In dat geval stelt het IBO voor de vergoeding van de rechtsbijstandverlener substantieel (in de orde van grootte van 25%) te korten. De «opbrengst» van deze korting wordt niet afgeroomd maar wordt op een nader te bepalen wijze verdisconteerd (teruggesluisd) in de algemene normvergoeding.

Ik onderschrijf het standpunt van het IBO met betrekking tot de invoering van een integraal kwaliteitszorgsysteem. Ik ben van mening dat de drie betrokken partijen met de ondertekening van het convenant op 4 maart jl. een belangrijke stap hebben gezet. Waar mogelijk zal mijn departement het verdere invoeringstraject stimuleren en bevorderen.

Het tweede voorstel van het IBO bevat naar mijn mening interessante aanknopingspunten. Er is echter een aantal punten dat nader onderzoek vergt. Dit nader onderzoek zal zich met name moeten richten op de vragen over de uitvoerbaarheid van de voorstellen en de uitvoeringslasten en -kosten. Ik wijs er in dit verband op dat het IBO een minderheidsstandpunt kent waarin met name twijfels worden geuit ten aanzien van de uitvoerbaarheid van de voorstellen van het IBO. Ik zal op korte termijn de raden voor rechtsbijstand vragen een ex ante uitvoeringstoets uit te voeren. Ik ga er van uit u de resultaten van dit onderzoek en mijn standpunt daaromtrent dit najaar te kunnen mededelen.

Mede naar aanleiding van de door Uw Kamer aangenomen motie Kuiper c.s. (27 400 VI, nr. 75) tijdens het VAO van 5 juli 2001, heb ik het IBO verzocht mij ook te adviseren met betrekking tot de gewenste hoogte van de uurvergoeding in de gesubsidieerde rechtsbijstand. Het IBO heeft geconcludeerd dat het gewenste uurtarief voor de gesubsidieerde rechtsbijstand mede gezien de marktprijzen, de ontwikkelingen met betrekking tot het aanbod van sociaal advocaten en enkele beroepsspecifieke omstandigheden, dient te liggen tussen de € 95 en € 100 per

uur. Momenteel ontvangt de advocaat die voldoet aan de voorwaarden in het kader van de invoering van het integraal kwaliteitszorgsysteem een uurvergoeding van € 83.

Het IBO is erin geslaagd een beredeneerde en goed onderbouwde uitspraak te doen ten aanzien van een reële vergoeding voor de gesubsidieerde rechtsbijstand. Een verhoging van het uurtarief tot € 95 vergt echter een structurele uitbreiding van de beschikbare middelen met € 36 mln. Een verhoging tot € 100 vergt € 56 mln.

Het ontbreekt dit kabinet aan de begrotingsmiddelen om een voorgestelde verhoging in samenhang met de besluitvorming over de overige voorgestelde maatregelen in deze kabinetsperiode nog te kunnen realiseren. Ik ben derhalve van mening dat de besluitvorming op dit onderdeel van het IBO rapport overgelaten moet worden aan een volgend kabinet en in te brengen is bij de beraadslagingen en prioriteitstellingen over een nieuw regeerakkoord.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals