
153

Besluit van 10 april 2010, tot wijziging van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 en het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria in verband met de aanpassing van de hoogte van vergoedingen voor bepaalde beroepszaken in vreemdelingenbewaring en de verhoging van de eis van voldoende financieel belang

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Justitie van 22 december 2009, nr. 5633283/09/6;

Gelet op de artikelen 12, derde lid, en 37, vijfde lid, van de Wet op de rechtsbijstand;

De Raad van State gehoord (advies van 17 februari 2010, nr. W.03.09.0549/II);

Gezien het nader rapport van de Minister van Justitie van 26 maart 2010, nr. 5647272/10/6;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 wordt als volgt gewijzigd:

A

Na artikel 14 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 14a

1. In afwijking van artikel 14 en de bijlage wordt in een zaak betreffende vreemdelingenbewaring drie punten toegekend indien de rechtsbijstand wordt verleend in een zaak op grond van artikel 96 van de Vreemdelingenwet 2000, waarbij aan de betrokken vreemdeling reeds een raadsman is toegevoegd in een zaak op grond van artikel 94, 95 of 96 van de Vreemdelingenwet 2000.

2. Indien in een zaak als bedoeld in het eerste lid geen zitting plaatsvindt, of indien wel een zitting plaatsvindt doch deze niet wordt bijgewoond door een raadsman, wordt het in het eerste lid bedoelde aantal toe te kennen punten met twee verlaagd.

B

Artikel 16 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding «1.» geplaatst.
2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
 2. Het eerste lid is niet van toepassing op een zaak als bedoeld in artikel 14a.

ARTIKEL II

Artikel 4 van het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt «een bedrag van € 90,-» vervangen door: een bedrag van € 250,-.
2. In het tweede lid wordt «een bedrag van € 180,-» vervangen door: een bedrag van € 500,-.
3. In het derde lid wordt «een bedrag van € 360,-» vervangen door: een bedrag van € 1.000,-.
4. Het zevende lid komt te luiden:
 7. In afwijking van het eerste tot en met vierde lid kan rechtsbijstand of een toevoeging worden verleend indien zwaarwegende belangen van de rechtzoekende dit rechtvaardigen, of indien zwaarwegende persoonlijke omstandigheden van de rechtzoekende dit rechtvaardigen in het belang van een effectieve toegang tot het recht.

ARTIKEL III

Het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 en het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria zoals deze luiden vóór de inwerking-treding van dit besluit, blijven van toepassing op aanvragen om een toevoeging die door de raad voor rechtsbijstand zijn ontvangen vóór de inwerkingtreding van dit besluit.

ARTIKEL IV

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 10 april 2010

Beatrix

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

Uitgegeven de tweeëntwintigste april 2010

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt op grond van artikel 25a, vijfde lid j° vierde lid, onder b van de Wet op de Raad van State, omdat het zonder meer instemmend luidt.

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

Doelstelling besluit

Met dit besluit worden het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 (hierna: Bvr) en het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria (hierna: Brt) gewijzigd. Aanleiding voor deze wijziging is de taakstelling voor de gesubsidieerde rechtsbijstand. Een eerder besluit, tot wijziging van het Bvr, was noodzakelijk om de taakstelling voor het jaar 2008 te realiseren (Besluit van 19 mei 2008, Stb. 2008, 170). Het onderhavige besluit is noodzakelijk om een deel van de structurele taakstelling voor de verdere jaren te realiseren. De maatregelen in dit besluit zijn aangekondigd in de brieven van de toenmalige Staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer van 24 oktober en 17 december 2008 (Kamerstukken II 2008/09, 31 753, nrs. 1 en 2) en besproken tijdens een algemeen overleg tussen de Tweede Kamer en de Staatssecretaris op 17 december 2008 en 28 januari 2009 (Kamerstukken II 2008/09, 31 753, nrs. 4 en 10).

Duurzame en toegankelijke rechtsbijstand

Naar aanleiding van de taakstelling voor de gesubsidieerde rechtsbijstand is de staatssecretaris het Programma Duurzame en Toegankelijke Rechtsbijstand gestart (Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VI, nr. 13). In het kader van dat programma is een regiegroep ingesteld, waaraan is gevraagd de doeltreffendheid en doelmatigheid van het huidige stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand te analyseren en de effecten van beleidsalternatieven in relatie tot maatschappelijke kosten in beeld te brengen. Verder is de regiegroep gevraagd te onderzoeken «hoe het stelsel van voorzieningen zodanig kan worden ingericht dat voor alle actoren optimale prikkels aanwezig zijn om te komen tot een effectieve en doelmatige werkwijze». De regiegroep heeft het advies «Van duur naar duurzaam» uitgebracht, dat met de eerdergenoemde brief van 24 oktober 2008 aan de Tweede Kamer is gezonden. In dat advies doet de regiegroep enkele aanbevelingen om te komen tot wijziging van het bestaande stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand.

De maatregelen

Bij de keuze voor de in dit besluit opgenomen maatregelen en de uitwerking daarvan hebben met name de volgende uitgangspunten een rol gespeeld:

- de maatregelen worden zoveel mogelijk verspreid over de diverse groepen van betrokkenen bij de rechtsbijstand (rechtzoekenden en rechtsbijstandverleners),
- de maatregelen moeten zo mogelijk een bijdrage leveren aan het ontmoedigen van onnodig (door)procederen,
- de maatregelen moeten er zoveel mogelijk toe leiden dat de vergoeding voor rechtsbijstand beter in overeenstemming is met de daadwerkelijke inspanning door rechtsbijstandverleners,
- de maatregelen moeten snel geïmplementeerd kunnen worden en met zo min mogelijk uitvoeringsproblemen gerealiseerd kunnen worden.

Vanzelfsprekend dient het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand ook na doorvoering van de maatregelen te voldoen aan de eisen die daaraan gesteld worden door artikel 18 van de Grondwet en artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). De voornoemde uitgangspunten hebben geleid tot de keuze voor het aanpassen van de hoogte van de vergoeding bij toevoegingen voor bepaalde beroepszaken in vreemdelingenbewaring

(artikelen 14a en 16 Bvr) en het verhogen van de eis van voldoende financieel belang (artikel 4 Brt). In het artikelsgewijs deel van de toelichting wordt op deze maatregelen nader ingegaan.

Hiernaast worden andere maatregelen getroffen om de vereiste taakstelling te behalen. Deze zijn eveneens aangekondigd in de brieven van 24 oktober en 17 december 2008. Voor zover deze andere maatregelen leiden tot wijziging van wet- en regelgeving, worden hiervoor afzonderlijke trajecten gevolgd. De reden hiervoor is dat de voorbereiding van de andere maatregelen nog niet in alle gevallen is afgerond. Enkele maatregelen vereisen bovendien wijziging van wetgeving in formele zin. Door nu al de in het onderhavige besluit opgenomen maatregelen in te voeren, hoeven de verschillende maatregelen niet op elkaar te wachten en kunnen besparingen op de gesubsidieerde rechtsbijstand zo snel mogelijk worden gerealiseerd.

EVRM en Grondwet

Artikel 18 van de Grondwet bepaalt dat een ieder zich in rechte en in administratief beroep kan doen bijstaan. Om de uitoefening van dit recht te kunnen effectueren, bepaalt de Grondwet voorts dat de wet regels stelt omtrent het verlenen van rechtsbijstand aan minder draagkrachtigen. Dit is uitgewerkt in de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) en de daarop gebaseerde regelgeving, zoals het Bvr en Brt. Behalve in de Grondwet is het recht op gesubsidieerde rechtsbijstand gewaarborgd in artikel 6 van het EVRM. Op grond van het derde lid, onderdeel c, van dit artikel heeft een ieder tegen wie vervolging is ingesteld het recht om kosteloos door een toegevoegd advocaat te worden bijgestaan, indien hij niet over voldoende middelen beschikt om een raadsman te bekostigen en indien de belangen van een behoorlijke rechtspleging dit eisen. Naast strafrechtelijke procedures heeft het EVRM ook betekenis voor andere gerechtelijke procedures. In uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) is een recht op effectieve toegang tot de rechter erkend. In het licht van artikel 18 Grondwet en artikel 6 EVRM is het van belang dat de toegang tot de rechter voor minder draagkrachtigen wordt gewaarborgd door het bieden van een voldoende toegankelijk stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand.

De Grondwet en het EVRM staan niet in de weg aan wijzigingen van een bestaand stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Het stelsel moet beheersbaar blijven om de toegang tot de rechter te kunnen garanderen aan degenen die gesubsidieerde rechtsbijstand daadwerkelijk behoeven. Dit brengt mee dat periodiek bezien moet worden of het bestaande stelsel – al dan niet op onderdelen – nog voldoende aansluit op de praktijk en of geschillen niet op een andere, meer efficiënte wijze tot een oplossing kunnen worden gebracht. De eerdergenoemde opdracht aan de regiegroep in het kader van het Programma Toegankelijke Rechtsbijstand moet mede in dat licht worden gezien. Bij wijzigingen in het stelsel moet telkens de balans worden gevonden tussen enerzijds het nakomen van de grondwettelijke en verdragsrechtelijke verplichtingen en anderzijds het beheersbaar houden van het systeem, zodat de effectieve toegang tot de rechter voor rechtzoekenden gegarandeerd blijft. Ontwikkelingen in de samenleving, zoals de opkomst en verdergaande toepassing van (nieuwe vormen van) alternatieve geschillenbeslechting, kunnen aanleiding vormen voor de van tijd tot tijd noodzakelijke modificaties van het stelsel. De in dit besluit opgenomen maatregelen leiden niet tot een wijziging van het stelsel als zodanig. Uitgegaan wordt van het bestaande stelsel en systeem, waarin aanpassingen worden aangebracht om vergoedingen, toevoegingen en kosten beter met elkaar in overeenstemming te brengen. Daarbij wordt bovendien rekenschap gegeven van andere relevante ontwikkelingen, zoals de opkomst van en het stimuleren van alternatieve wijzen van geschiloplossing.

De Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand verschaft periodiek een trendmatig en getalsmatig inzicht dat van belang is voor de bewaking van de effectiviteit van het stelsel. Daarbij staat centraal de toegankelijkheid van het stelsel voor de (minder draagkrachtige) rechtzoekende, het aanbod van rechtsbijstandverleners en de kwaliteit van de gesubsidieerde rechtsbijstand. Voor een effectieve toegang tot de rechter is vereist dat er een genoegzaam aanbod is van voldoende gekwalificeerde rechtsbijstandverleners die deelnemen aan het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Uit de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2008 blijkt dat in 2008 zowel de vraag naar en het aanbod van gesubsidieerde rechtsbijstand licht zijn gestegen, waarbij het aantal toevoegingen sterker is gestegen dan het aantal advocaten. Vraag en aanbod waren met elkaar in balans. Vooralsnog bieden voldoende advocaten hun diensten aan binnen het stelsel. Het aantal verleende toevoegingen was in 2008 iets hoger dan in 2007. Dit past binnen een trendmatige toename vanaf 2000. Alleen het jaar 2006 vormde hierop een uitzondering. Het aantal rechtsbijstandverleners die in 2008 in ten minste één zaak gesubsidieerde rechtsbijstand verleende is eveneens iets gestegen. Ook het aantal toevoegingen per rechtsbijstandverlener is licht gestegen. Het aantal mediators dat op toevoegbasis heeft gewerkt, is in 2008 opnieuw gestegen ten opzichte van voorgaande jaren. Verder blijkt dat er een stabiele groep is van dezelfde advocaten die rechtsbijstand verlenen. Uit analyse van de gegevens over 2008 wordt in de Monitor geconcludeerd dat, net als in voorgaande jaren, het stelsel in balans is en goed functioneert. Nergens is sprake van een ernstig knelpunt.

Gelet op de hierboven beschreven trendmatige ontwikkelingen zoals deze blijken uit de Monitor, en het feit dat de in dit besluit opgenomen maatregelen er met name toe strekken onnodig (door)procederen te voorkomen en de vergoedingen voor rechtsbijstandverleners beter in overeenstemming te brengen met hun daadwerkelijke inspanningen, bestaat de overtuiging dat ook na de invoering van dit besluit voldoende evenwicht bestaat tussen enerzijds het nakomen van de grondwettelijke en verdragsrechtelijke verplichtingen en anderzijds het betaalbaar houden van het systeem. Hierdoor blijft de effectieve toegang tot de rechter ook in de toekomst voldoende gewaarborgd. Een en ander laat onverlet dat het van belang is om de ontwikkelingen in het aantal verleende toevoegingen en het aanbod van rechtsbijstandverleners nauwlettend in het oog te houden. Dit gebeurt onder meer met de jaarlijkse Monitor.

Financiële gevolgen

Dit besluit is noodzakelijk om een deel van de jaarlijkse structurele taakstelling van € 50 mln. op de gesubsidieerde rechtsbijstand te realiseren. Met dit besluit wordt niet de volledige taakstelling gerealiseerd. Zoals hierboven al is aangegeven, zullen enkele andere maatregelen een afzonderlijk wetgevingstraject doorlopen. Daarnaast worden maatregelen doorgevoerd waarvoor geen regelgeving vereist is. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de bedragen die naar verwachting met de in dit besluit opgenomen maatregelen worden bespaard op de gesubsidieerde rechtsbijstand. Deze besparingen zijn al verwerkt in de begroting van het Ministerie van Justitie in het kader van de structurele taakstelling op de gesubsidieerde rechtsbijstand.

Voor de goede orde zij opgemerkt dat de daadwerkelijke besparingen mede afhankelijk zijn van externe factoren, waaronder conjuncturele omstandigheden, die het beroep op de gesubsidieerde rechtsbijstand (en daarmee de uitgaven voor de rechtsbijstand) kunnen beïnvloeden. Er moet dus rekening worden gehouden met enige marges. Voor een totaaloverzicht van de te nemen maatregelen zij verwezen naar de eerdergenoemde brieven van 24 oktober en 17 december 2008. Hierin is

ook een overzicht opgenomen van de verwachte financiële gevolgen van alle voorgenomen maatregelen.

Bedragen x € 1,0 mln.

Maatregel	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Aanpassen vergoeding bepaalde vreemdelingenzaken	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3
Verhogen eis voldoende financieel belang	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1
Totaal	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4

Consultatie en voorhang

Een concept van dit besluit is ter consultatie voorgelegd aan de Nederlandse orde van advocaten (hierna: de Orde) en de raad voor rechtsbijstand. Naar aanleiding van deze consultatie zijn reacties ontvangen van de raad en van de Orde. In het onderstaande wordt op deze reacties ingegaan.

Ten aanzien van de aanpassing van de vergoeding voor bepaalde beroepszaken in vreemdelingenbewaring, merkt de raad op geen bezwaren te hebben tegen het verlagen van het aantal punten, wanneer in de beroepszaak geen zitting heeft plaatsgevonden die door de advocaat is bijgewoond. De raad geeft voorts aan begrip te hebben voor de keuze om de eis van voldoende financieel belang bij een zaak aan te passen aan inkomens- en prijsontwikkelingen sinds 1994. Wel plaatst de raad kanttekeningen bij de voorgestelde hardheidsclausule in het nieuwe zevende lid van artikel 4 Brt. De raad wijst erop dat deze clausule voor ieder geval een specifieke beoordeling vraagt, met daarmee gepaard gaande uitvoeringsproblemen en uitvoeringslasten. Het begrippenkader is volgens de raad moeilijk objectiveerbaar, zodat niet van een goed uitvoerbare regeling kan worden gesproken. De voorgestelde regeling zou ook makkelijk aanleiding kunnen geven tot geschillen.

Naar aanleiding van deze reactie van de raad wordt het volgende opgemerkt. Het nieuwe artikel 4, zevende lid, Brt betreft een uitbreiding van een voordien al in dat artikellid opgenomen hardheidsclausule. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van deze bepaling blijkt dat ook de oorspronkelijke hardheidsclausule voor ieder geval waarin daarop een beroep werd gedaan, noopte tot een individuele afweging en een specifieke beoordeling. In zoverre verandert er niets voor de uitvoering van de regeling door de raad. Dit geldt temeer nu de raad sowieso bij ieder afzonderlijk verzoek om een toevoeging het belang van de rechtszoekende bij de zaak moet toetsen. Niet is gebleken, en ook de reactie van de raad geeft geen aanleiding dat te veronderstellen, dat er in de praktijk uitvoeringsproblemen zijn bij de toepassing van de huidige hardheidsclausule. Ook voor wat betreft het begrippenkader wordt met de nieuwe hardheidsclausule zoveel mogelijk aangesloten bij de oorspronkelijke regeling. De oorspronkelijke hardheidsclausule zag alleen op de situatie dat voor de rechtzoekende – naast een relatief gering financieel belang – een zwaarwegend ander hoofdzakelijk *immaterieel* belang op het spel staat. Die beperking tot immateriële belangen wordt nu te beperkt geacht. Ook wanneer er alleen sprake is van *materiële* belangen waarvan de waarde niet boven de drempelbedragen van artikel 4 Brt uitstijgt, kunnen zwaarwegende persoonlijke omstandigheden van de rechtzoekende rechtvaardigen dat toch een toevoeging wordt verleend. Zie op dit punt ook het artikelsgewijs deel toelichting, bij de wijziging van artikel 4 Brt. De nieuwe hardheidsclausule brengt op zichzelf niet mee dat de raad, alvorens een aanvraag af te wijzen, steeds de persoonlijke omstandigheden van de rechtzoekende in het kader van de mogelijke toepasselijkheid van de clausule volledig zal moeten toetsen. Dit is pas aan de orde wanneer een rechtzoekende een gemotiveerd beroep doet op het

bepaalde in artikel 4, zevende lid, Brt. Het ligt voor de hand dat de raad hiertoe indicatoren en beleidsregels ontwikkelt, aan de hand waarvan zij toepassing geeft aan de clausule.

Tot slot merkt de raad op dat zij, ook vóór de nieuwe hardheidsclausule, moest beoordelen of voor de rechtzoekende andere adequate voorzieningen openstaan. In dat verband vraagt de raad of de toelichting op het nieuwe zevende lid van artikel 4 Brt zo moet worden opgevat dat, indien geen andere adequate voorzieningen open staan, altijd een toevoeging moet worden verleend. In reactie hierop zij aangegeven dat het enkele feit dat er geen andere adequate voorzieningen voor de rechtzoekende open staan of hebben open gestaan op zichzelf onvoldoende grond vormt voor de toepassing van de hardheidsclausule. Wel kan het een aanwijzing zijn dat er sprake is van zodanige zwaarwegende persoonlijke omstandigheden dat het verlenen van een toevoeging gerechtvaardigd is in het belang van een effectieve toegang tot het recht. Het feit dat er andere adequate voorzieningen open staan of hebben open gestaan vormt echter wel een grond om een beroep van een rechtzoekende op de hardheidsclausule af te wijzen. Het artikelsgewijs deel van de toelichting is op dit punt aangevuld.

De Adviescommissie Vreemdelingenrecht van de Orde is van mening dat de bezuinigingen op de vergoedingen bij vervolgeroepen in vreemdelingenbewaring te fors zijn, een leemte veroorzaken in de rechtsbijstand en niet in overeenstemming zijn met de feitelijke aannames die daaraan ten grondslag zijn gelegd. Voorts meent de Orde dat deze voorstellen de beleidsdoelstelling van verbetering van de kwaliteit van rechtsbijstand aan in bewaring gestelde vreemdelingen niet waarborgen. De orde is van mening dat besparingen op de uitgaven voor de rechtsbijstand op een andere wijze kunnen worden bereikt, namelijk door de betaling toe te spitsen op de feitelijk door de rechtsbijstandverlener in een zaak verrichte handelingen, zoals bestudering van het dossier, het bezoeken van de vreemdeling, etc. De Orde doet in dat verband een voorstel voor een systeem waarbij de rechtsbijstandverlener in vreemdelingenzaken een vergoeding ontvangt op basis van daadwerkelijk verrichte handelingen, met daaraan gekoppeld een puntenvergoeding.

Het voorstel van de Orde is niet overgenomen. Nog los van de vraag of de voorgestelde regeling daadwerkelijk tot een besparing zou leiden, hetgeen kan worden betwijfeld, zou het een fundamentele afwijking betekenen van de forfaitaire benadering van vergoedingen op basis van het Bvr. Daarnaast zou het leiden tot een naar verwachting forse toename van administratieve lasten voor zowel de raad voor rechtsbijstand als de individuele rechtsbijstandverleners zelf. Van iedere afzonderlijk verrichte handeling zou immers opgave gedaan moeten worden door de rechtsbijstandverlener. Dit zou vervolgens geadministreerd en zonodig gecontroleerd moeten worden door de raad, om de uiteindelijke vergoeding te kunnen vaststellen. De voor de Orde voorgestelde regeling zou dan ook uitvoeringstechnisch ingewikkeld, omvangrijk en kostbaar zijn. Ten overvloede zij opgemerkt dat deze benadering rechtsbijstandverleners ertoe zou kunnen brengen om aanvullende handelingen te verrichten teneinde extra vergoedingen te ontvangen waar deze handelingen mogelijk geen bijdrage leveren aan de behandeling van de zaak. Het voorstel verdient derhalve om redenen van systematiek, administratieve lasten en uitvoerbaarheid geen steun.

Een ontwerp van dit besluit is overeenkomstig de op grond van artikel 49 Wrb voorschreven voorhangprocedure aan beide Kamers der Staten-Generaal overgelegd en in de Staatscourant bekendgemaakt (Stcr. 2009, nr. 15173). Naar aanleiding hiervan hebben leden van de vaste commissie voor Justitie van de Eerste Kamer schriftelijk enkele vragen ter nadere verduidelijking gesteld. Deze vragen hadden betrekking op het evenwicht tussen enerzijds het nakomen van grondwettelijke en verdragsrechtelijke verplichtingen en anderzijds het betaalbaar houden van het

systeem, de verhouding tussen de kosten die verbonden zijn aan de te verlenen rechtsbijstand in relatie tot het financiële belang bij een zaak, de hoogte van het financieel belang bij een zaak en de nieuwe hardheidsclausule van artikel 4, zevende lid, Brt. De vragen van de Eerste Kamer zijn bij afzonderlijke brief beantwoord (Kamerstukken I 2009/10, 32 123 VI, F). Naar aanleiding van de vragen en opmerkingen van de Eerste Kamer is de nota van toelichting op onderdelen aangepast. De nota van toelichting is ten opzichte van de in consultatie gebrachte versie voorts geactualiseerd aan de hand van de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2008.

Administratieve lasten

Aan dit besluit zijn naar verwachting geen noemenswaardige bedrijfs-effecten, administratieve lasten of andere nalevingskosten voor het bedrijfsleven of voor burgers verbonden. Overeenkomstig het Convenant over het beëindigen van de ex ante toetsing voorgenomen wet- en regelgeving Justitie van 24 september 2009 is dit besluit niet ter toetsing voorgelegd aan het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal).

Artikelsgewijs

Artikel I (aanpassen hoogte vergoeding voor bepaalde beroepszaken in vreemdelingenbewaring; artikelen 14a en 16 Bvr)

De Vreemdelingenwet 2000 kent verschillende mogelijkheden om vreemdelingen in de zin van deze wet vrijheidsbeperkende en vrijheidsontnemende maatregelen op te leggen. Eén van deze maatregelen is de in artikel 59 van deze wet geregelde inbewaringstelling ter fine van uitzetting (de zogenoemde vreemdelingenbewaring). Uiterlijk op de achtentwintigste dag na de bekendmaking van een besluit tot oplegging van vreemdelingenbewaring stelt de Minister van Justitie hiervan de rechtbank in kennis, tenzij de vreemdeling zelf voordien al beroep tegen het besluit heeft ingesteld (artikel 94 van de Vreemdelingenwet 2000). Zodra de rechtbank de kennisgeving heeft ontvangen, wordt de vreemdeling geacht beroep te hebben ingesteld tegen het besluit tot het opleggen van vreemdelingenbewaring. De rechtbank doet vervolgens uitspraak over de gegrondheid van het besluit. Tegen deze uitspraak staat op grond van artikel 95, eerste lid, beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRS). Wordt het beroep tegen het besluit tot oplegging van de maatregel ongegrond verklaard, dan kan de vreemdeling op grond van artikel 96 op ieder door hem gewenst moment beroep instellen tegen het voortduren van de vrijheidsontneming (de zogenoemde vervolgeroepen). Op grond van artikel 100 van de Vreemdelingenwet 2000 wordt aan de vreemdeling op diens verzoek een raadsman toegevoegd zodra hem ingevolge deze wet zijn vrijheid is ontnomen. De voorzieningenrechter van de rechtbank, of de voorzitter van de ABRS in geval van hoger beroep, geeft in dat geval een last tot toevoeging. De rechtsbijstand in vreemdelingenbewaring geschiedt kosteloos op grond van artikel 43, tweede lid, onderdeel b, Wrb.

In het geval een vreemdeling een vervolgeroep instelt op grond van artikel 96 van de Vreemdelingenwet 2000, wordt hem op last van de rechter telkens opnieuw een raadsman toegevoegd. De raden hanteren daarbij als uitgangspunt dat aan een rechtzoekende zoveel mogelijk dezelfde raadsman wordt toegevoegd die hem eerder al heeft bijgestaan. Vóór het onderhavige besluit ontving de (al dan niet opnieuw) toegevoegde raadsman telkens de volledige forfaitaire vergoeding die hem op grond van het Bvr en de bijlage bij dat besluit wordt toegekend aan een zaak betreffende vreemdelingenbewaring, terwijl het rechtsbelang in principe hetzelfde was en de feiten en het dossier hem al bekend waren. Bovendien doet de rechter vervolgeroepen vaak zonder zitting af,

aangezien doorgaans geen nieuwe argumenten, feiten, omstandigheden of standpunten naar voren worden gebracht. In dat geval hoeft de advocaat ook geen werkzaamheden in het kader van een zitting te verrichten. De forfaitaire vergoeding die de raadsman in deze gevallen ontving voor een vervolgberoep was daardoor doorgaans niet in overeenstemming met de tijd en inspanningen die hij aan de behandeling daarvan daadwerkelijk besteedde. Om de beloningstructuur beter te laten aansluiten op de daadwerkelijke inspanningen in vervolgberoepen door een reeds eerder toegevoegde raadsman, wordt met dit besluit voorzien in een nieuw artikel 14a en een daarmee verband houdende wijziging van artikel 16 Bvr.

Op grond van artikel 14 Bvr en de bijlage bij het Bvr geldt als hoofdregel dat aan strafzaken vier punten worden toegekend. In de bijlage worden zaken in vreemdelingenbewaring, voor de toepassing van het Bvr, aangemerkt als strafzaak. Voor deze zaken geldt dus als hoofdregel dat hieraan vier punten worden toegekend. Op grond van het nieuwe artikel 14a geldt op deze hoofdregel een uitzondering voor vervolgberoepen waarbij aan de betrokken vreemdeling een raadsman is toegevoegd in een eerdere zaak waarbij rechtsmiddelen werden ingesteld tegen een besluit tot vreemdelingenbewaring. In dat geval worden op grond van het eerste lid van artikel 14a aan de betrokken zaak in beginsel drie punten toegekend, welke dienen ter vergoeding van de tijd en inspanning die de raadsman besteedt aan het aanhangig maken van het vervolgberoep en de behandeling ervan ter zitting. Bij dit puntenaantal wordt ervan uitgegaan dat in het vervolgberoep een zitting plaatsvindt die door de raadsman wordt bijgewoond. Het aantal van drie punten is derhalve inclusief de vergoeding voor een zitting. Zoals hiervoor al is opgemerkt, worden vervolgberoepen in de praktijk vaak zonder zitting afgedaan. In dat geval dient de raadsman ook geen vergoeding voor een zitting te ontvangen. Hetzelfde geldt indien wel een zitting plaatsvindt maar deze – om welke reden dan ook – niet wordt bijgewoond door de raadsman. Om deze redenen bepaalt het tweede lid van artikel 14a dat in dat geval het aan de zaak toe te kennen aantal punten met twee wordt verlaagd.

Artikel II (verhogen van de eis van voldoende financieel belang; artikel 4 Brt)

Om het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand betaalbaar te houden, en daarmee de toegang tot het recht blijvend te kunnen waarborgen, is één van de voorwaarden voor het verlenen van rechtsbijstand dat het belang van de rechtzoekende bij een zaak in redelijke verhouding staat tot de kosten die verbonden zijn aan de te verlenen rechtsbijstand. Daar waar de besteding van overheidsmiddelen in redelijkheid niet opweegt tegen het financiële belang van een rechtzoekende bij een zaak, wordt in beginsel geen gesubsidieerde rechtsbijstand verleend (artikel 12, tweede lid, onderdeel b, Wrb). Op grond van het derde lid van artikel 12 Wrb kunnen bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld omtrent (onder meer) dit criterium. Deze uitwerking heeft plaatsgevonden in artikel 4 Brt, waaruit volgt dat rechtsbijstand niet wordt verleend wegens onvoldoende financieel belang, wanneer het op geld waardeerbaar belang van de rechtzoekende blijft beneden de in dit artikel genoemde bedragen. Deze bedragen beogen dan ook te waarborgen dat alleen reële rechtsbelangen door de overheid worden gefinancierd. Met dit besluit worden de in het eerste tot en met derde lid van artikel 4 Brt genoemde grensbedragen verhoogd.

Vóór deze wijziging bedroeg het minimale vereiste financiële belang € 90,- voor een lichte adviestoevoeging (eerste lid), € 180,- voor een proceduretoevoeging (tweede lid) en € 360,- voor rechtsbijstand in geval van beroep in cassatie (derde lid). Deze bedragen zijn in 1994, bij het totstandkomen van het Brt, vastgesteld op respectievelijk fl. 200,-, fl. 400,-

en fl. 800,-. In 2004 zijn deze bedragen omgezet in euro en omlaag afgerond. De bedragen zijn sinds 1994 niet aangepast aan inkomens- en prijsontwikkelingen, of aan de tussentijds wel doorgevoerde verhogingen van de basisvergoeding voor de advocatuur. Evenmin is rekening gehouden met de ontwikkeling dat voor eenvoudige geschillen of geschillen met een gering financieel belang de inschakeling van een raadsman of het starten van een gerechtelijke procedure lang niet altijd meer noodzakelijk is. Daarbij kan gedacht worden aan de opkomst van en het stimuleren van methoden voor alternatieve geschillenbeslechting (zoals klachtencommissies en geschillencommissies), die voor de eenvoudige geschillen al voorzien in een laagdrempelige toegang tot het recht.

De aan de rechtsbijstand verbonden kosten stonden door de bovengenoemde ontwikkelingen niet meer in redelijke verhouding tot het vereiste financiële belang bij een zaak. Daarom worden de in artikel 4 Brt genoemde bedragen verhoogd van € 90,- naar € 250,- voor een lichte adviestoevoeging, van € 180,- naar € 500,- voor een proceduretoevoeging en van € 360,- naar € 1.000,- voor rechtsbijstand in geval van beroep in cassatie. Deze verhoging betreft een indexering aan inkomens- en prijsontwikkelingen, alsmede een verhoging die rekening houdt met andere ontwikkelingen sinds 1994, zoals de opkomst van alternatieve methoden van geschillenbeslechting. Door het aldus verhogen van de bedragen wordt gewaarborgd dat er een redelijke verhouding blijft bestaan tussen enerzijds het financiële belang van een rechtzoekende bij een zaak en anderzijds de kosten van rechtsbijstand.

Een strikte toepassing van de in het eerste tot en met vierde lid neergelegde drempelbedragen kan in de praktijk tot onrechtvaardige situaties leiden. Indien er sprake is van zwaarwegende belangen van de rechtzoekende kan het rechtvaardig zijn dat rechtsbijstand of een toevoeging wordt verleend, ook indien het financieel belang bij de zaak onder deze drempels blijft. Om deze reden was al vóór de onderhavige wijziging van het besluit in het zevende lid van artikel 4 een hardheidsclausule opgenomen. Blijkens de totstandkomingsgeschiedenis van deze bepaling zag de oorspronkelijke hardheidsclausule uitsluitend op de situatie dat voor de verzoeker, naast een relatief klein op geld waardeerbaar belang, een zwaarwegend ander in hoofdzaak immaterieel belang op het spel staat (zie Staatsblad 1994, 32, pag. 7). Ook indien er geen sprake is van een in hoofdzaak immaterieel belang, kan het rechtvaardig zijn dat aan een rechtzoekende rechtsbijstand of een toevoeging wordt verleend wanneer het materiële belang bij een zaak niet boven de (nieuwe) drempelbedragen uitstijgt. Om deze reden wordt de hardheidsclausule in artikel 4, zevende lid, aldus herzien dat – ongeacht het financiële belang bij een zaak – rechtsbijstand of een toevoeging kan worden verleend indien ofwel zwaarwegende belangen van de rechthebbende dit rechtvaardigen, ofwel indien persoonlijke omstandigheden van de rechtzoekende dit rechtvaardigen in het belang van een effectieve toegang tot het recht. Deze tweede categorie gaat allereerst uit van de persoonlijke omstandigheden van de rechtzoekende. Het gaat derhalve om een individuele beoordeling van de situatie van betrokkene. De omstandigheden van het geval zijn in hoge mate beslissend voor de toepasselijkheid van deze hardheidsclausule. De individuele belangenafweging, die bij de toepassing van de hardheidsclausule dient te worden gemaakt, zou kunnen leiden tot willekeur. Toepassing van de hardheidsclausule dient daarom zo beperkt mogelijk te worden gehouden. Bij de toepassing van de hardheidsclausule dient steeds een afweging te worden gemaakt tussen het belang van de regeling en de gevolgen van het handhaven van die regeling voor een individueel geval. Indien de regeling in een individueel geval leidt tot onrechtvaardigheid of onbillijkheid van overwegende aard, kan de raad voor rechtsbijstand bij wijze van uitzondering tot toevoeging van een advocaat besluiten. De raad voor

rechtsbijstand zal daarom, wanneer op de hardheidsclausule door de rechtszoekende een gemotiveerd beroep wordt gedaan, van geval tot geval moeten beoordelen of er voldoende reden bestaat om hieraan toepassing te geven. De verlening van de rechtsbijstand c.q. de toevoeging moet bovendien gerechtvaardigd zijn in het belang van een effectieve toegang tot het recht.

Aangezien de toepassing van de hardheidsclausule geheel afhangt van de persoonlijke omstandigheden van de rechtzoekende, is het enkele feit dat een zaak betrekking heeft op een financieel belang dat ligt onder de in artikel 4 Brt genoemde bedragen en de rechtzoekende een bijstandsgerechtigde is, op zichzelf onvoldoende grond om toepassing te geven aan de hardheidsclausule. Inherent aan een hardheidsclausule is dat op voorhand niet kan worden aangegeven welke situaties al dan niet onder de reikwijdte ervan vallen. Bij de toepassing van de clausule moet immers rekening worden gehouden met alle concrete omstandigheden van het geval en de persoonlijke omstandigheden van de rechtzoekende waarbij het onthouden van gesubsidieerde rechtsbijstand door een advocaat tot een kennelijke onrechtvaardigheid of onbillijkheid zou leiden. Deze omstandigheden kunnen in elke situatie geheel anders liggen. Zwaarwegende persoonlijke omstandigheden van de rechtzoekende kunnen onder meer zijn gelegen in (psychische) kwetsbaarheid en een sterke afhankelijkheidsrelatie tot de wederpartij, waardoor verwacht mag worden dat betrokkene slecht in staat is om voor de eigen rechtspositie op te komen. Bovendien kan een rol spelen dat er sprake is van een naar verhouding sterke wederpartij. Bij het beoordelen van de vraag of er voldoende reden bestaat om toepassing te geven aan de hardheidsclausule dient de raad onder meer de vraag te betrekken of er redelijkerwijs geen andere adequate voorzieningen voor de rechtzoekende openstaan of open hebben gestaan om toegang tot het recht te verkrijgen. Bij zulke adequate voorzieningen kan onder meer worden gedacht aan rechtsbijstand vanuit een vakbond of op andere wijze, de mogelijkheid van een beroep op een rechtsbijstandverzekering of de gang naar een klachten- of geschillencommissie (zoals geschillencommissies voor consumentenzaken, huuradviescommissie en scheidsgerichten die op grond van cao's bevoegd zijn kennis te nemen van geschillen). Voorts kan in dit verband worden gedacht aan de mogelijkheid van advisering door het juridisch loket. Het kan daarbij alleen gaan om advisering voor zover deze valt binnen de in artikel 7, tweede lid, Wrb bedoelde taken van het juridisch loket. Het enkele feit dat er geen andere adequate voorzieningen voor de rechtzoekende open staan of hebben open gestaan vormt op zichzelf onvoldoende grond voor toepassing van de hardheidsclausule. Ten aanzien van geschillen met de overheid is van belang dat in het kader van het project Proactieve geschiloplossing door de overheid wordt gewerkt aan het door overheidsinstanties vroegtijdig telefonisch contact opnemen met de burger in geval van een bezwaarschrift of voorafgaand aan het nemen van een besluit. Hierdoor kunnen veel problemen worden voorkomen of opgelost, terwijl zaken die niet zo eenvoudig op te lossen zijn vaak door mediation tot een bevredigende afloop kunnen worden gebracht.

Voor de goede orde zij er ten slotte op gewezen dat het zesde lid van artikel 4 Brt erin voorziet dat, wanneer een belang bestaat uit een periodiek te betalen of te ontvangen waarde (ongeacht de rechtsverhouding die in het geding is), rekening wordt gehouden met de waarde die het financiële belang over een periode van maximaal twee jaren vertegenwoordigt voor de rechtzoekende. Hiermee wordt gewaarborgd dat in het geval het gaat om een duurverplichting, waarin het uiteindelijke belang vele malen groter is dan uit de te betalen of te ontvangen waarde blijkt (zoals bij een maandelijks huurverplichting, een salaris aanspraak, of een aanspraak op een uitkering), de rechtzoekende toch gebruik kan maken van rechtsbijstand of van een toevoeging.

Artikel III (Eerbiedigende werking voor al ingediende aanvragen om toevoeging)

Op het moment dat dit besluit in werking treedt, zijn er zaken in behandeling die nog afgewikkeld moeten worden. Omdat de hoogte van vergoedingen en de grenzen voor aanspraken op toevoegingen worden gewijzigd, blijven het Bvr en Brt zoals deze luiden vóór de inwerkingtreding van dit besluit van toepassing op alle aanvragen om een toevoeging die door de raad voor rechtsbijstand zijn ontvangen vóór deze inwerkingtreding. Daarmee wordt bereikt dat een al ingezet traject op basis van het op dat moment geldende recht kan worden afgedaan. Tussentijdse herzieningen in een lopend traject zijn daardoor niet nodig, waarmee problemen van overgangsrechtelijke aard worden voorkomen.

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin