

Vergaderjaar 2013–2014

33 750 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2014

31 753

Rechtsbijstand

F

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 februari 2014

Op 18 februari jl. zond ik aan de Tweede Kamer een brief inzake de stelselvernieuwing gesubsidieerde rechtsbijstand. In de achterliggende periode zijn diverse gesprekken gevoerd met de Nederlandse orde van advocaten (NOvA), specialisatieverenigingen en de Vereniging Sociale Advocatuur Nederland (VSAN). In de brief wordt geschetst tot welke bijstellingen in het pakket aan maatregelen deze gesprekken, alsmede de inbreng van de leden van de Tweede Kamer tijdens het algemeen overleg op 14 november 2013, hebben geleid.

Mede met het oog op het met u geplande debat op 11 maart over de staat van de rechtsstaat stuur ik uw Kamer een afschrift van deze brief.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 februari 2014

Inleiding

Tijdens het algemeen overleg met de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie van uw Kamer op 14 november 2013 over de gesubsidieerde rechtsbijstand (zie Kamerstukken II 2013/14, 31 753, nr. 69) heb ik toegezegd de door de advocatuur en uw Kamer aangedragen alternatieve maatregelen te onderzoeken en te overwegen om aldus op onderdelen op een andere wijze te komen tot een totale besparing van 85,1 miljoen euro per 2018.

In de achterliggende weken is op verschillende momenten overleg gevoerd met de Nederlandse orde van advocaten (NOvA), specialisatieverenigingen en de Vereniging Sociale Advocatuur Nederland (VSAN). Graag spreek ik mijn waardering uit voor de constructieve inbreng van die kant. Zoals eerder aangegeven heeft de advocatuur – als rechtsbijstandverlener bij uitstek – een belangrijke positie in het rechtsbestel. Ik hecht dan ook sterk aan een goede betrokkenheid van de advocatuur bij de vernieuwing van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. De gesprekken hebben geleid tot een beter begrip van elkaars standpunten. Dat wil niet zeggen dat wij het over het pakket aan maatregelen met elkaar eens zijn. Wel betekent het dat er wederzijds respect is voor elkaars rol en verantwoordelijkheid. De medewerking aan de pilots is eveneens hervat. Daarnaast heeft de advocatuur denklijnen en voorstellen op tafel gelegd om het stelsel kwalitatief te verbeteren en tot een betere financiële beheersbaarheid te komen. Deze zijn gericht op: maatregelen op langere termijn ter verdere verbetering van de kwaliteit van de advocatuur en verlaging van de vraag naar gesubsidieerde rechtsbijstand, op onderdelen een andere invulling van de voorliggende bezuiniging alsmede suggesties voor de verdere uitwerking van het pakket maatregelen uit mijn brief van 12 juli 2013.¹ In deze brief ga ik op die voorstellen in. Hierbij betrek ik ook de door uw leden tijdens het algemeen overleg van 14 november 2013 aangedragen alternatieven. Voorts bespreek ik de overige maatregelen uit mijn brief inzake de stelselvernieuwing. Ten slotte ga ik in op de vergoeding voor kennelijke afdoening in het bestuursrecht, zoals ingevoerd op 1 oktober 2013 met het Besluit aanpassingen eigen bijdrage rechtzoekenden en vergoedingen rechtsbijstandsverleners (Stb. 2013, 345), en op de financiële aspecten van het bijgestelde pakket maatregelen.

In algemene zin merk ik over de aangedragen alternatieven en mijn reflecties daarbij een tweetal zaken op. Ten eerste zijn de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de stelselvernieuwing die ik voor ogen heb – en zoals ook al genoemd ik mijn brief van 12 juli 2013 – onveranderd. Die uitgangspunten zijn: gesubsidieerde rechtsbijstand is een vangnet, noodzakelijkheid van gesubsidieerde rechtsbijstand wordt vooraf getoetst door middel van verplichte selectie aan de poort, een herijking van Wrb-gerechtigden vindt plaats maar geen generieke verhoging van eigen bijdragen, de apparaatskosten van de overheid worden beperkt en de toegang tot het recht van alle rechtzoekenden blijft gewaarborgd. Hetzelfde geldt voor de uitgangspunten van de brief die de Minister van Veiligheid en Justitie en ik op 13 december aan de Eerste Kamer stuurden,

¹ Kamerstukken II, 2012–2013, 31 753, nr. 64.

in afschrift naar uw Kamer, inzake onze visie op de toegang tot het recht.² Het maatregelenpakket in het kader van de stelselvernieuwing rechtsbijstand is en blijft in lijn met die visie.

Ten tweede wijs ik, eveneens indachtig mijn brief van 12 juli 2013, op het feit dat per 2018 een structurele bezuiniging van 85,1 miljoen euro moet zijn bewerkstelligd op het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Dat noodzaakt tot het treffen van maatregelen die op korte termijn een duidelijke en substantiële besparing opleveren. Met het oog daarop maak ik een onderscheid tussen maatregelen die op relatief korte termijn leiden tot besparingen, en suggesties die op langere termijn bijdragen aan de beheersbaarheid van het stelsel. Beide zijn nodig en zinvol. Mede met het oog hierop is mijn voornemen om de uitwerking van het onderhavige pakket aan maatregelen te monitoren.

Een aantal van de suggesties die vanuit de advocatuur zijn aangedragen, ziet op terreinen die buiten het stelsel liggen. Deze suggesties vallen buiten het bestek van de stelselvernieuwing, maar hebben wel mijn aandacht. Vanuit de advocatuur is bijvoorbeeld gewezen op de complexiteit van regelgeving, die bovendien aan frequente wijziging onderhevig zou zijn. Ook in het algemeen overleg van 14 november 2013 is hier op gewezen. In reactie daarop zij opgemerkt dat vaak naar de overheid wordt gekeken als veroorzaker en probleemeigenaar van regeldruk. Regels zijn evenwel altijd de uitkomst van een afweging van belangen van diverse groeperingen in de samenleving. Dat verklaart ook waarom iedereen voor vermindering van regeldruk is, maar zodra het om concrete dossiers en gevestigde belangen gaat die bereidheid vaak afneemt. Regelmatig wordt vanuit de samenleving of in publieke discussies aangedrongen op regelgeving. Beheersing van regeldruk vereist een samenhangende aanpak. Het onderzoeken en bevorderen van mogelijkheden om regeldruk zoveel mogelijk tegen te gaan en te komen tot begrijpelijke en coherente wetgeving, heeft de aandacht van het kabinet. De op 12 september 2013 aan uw Kamer toegezonden verzamelbrief regeldruk beschrijft welke instrumenten het kabinet hiervoor inzet (Kamerstukken II, 2012/13, 29 362, nr. 224). In die brief wordt onder meer aangegeven dat betrokkenen, bijvoorbeeld via de inzet van internetconsultatie, vaker de gelegenheid krijgen om mee te denken bij voorgenomen regelgeving, vanuit de gedachte dat inbreng en betrokkenheid helpt om regeldruk te beheersen dan wel te aanvaarden. Betrokkenen krijgen bovendien beter inzicht in gemaakte afwegingen van een wetsvoorstel. Bij voorstellen die voor internetconsultatie worden aangeboden, wordt waar mogelijk inzage gegeven in de antwoorden op de hoofdvragen van het Integraal Afwegingskader (IAK) voor beleid en regelgeving. Tevens publiceert het verantwoordelijke beleidsdepartement daarbij zoveel mogelijk de beschikbare effecttoetsen, zoals de bedrijfseffectentoets. Uit de genoemde verzamelbrief blijkt overigens ook dat van een voortdurende toename van regelingen geen sprake is. Over de periode 2005 tot 2013 is het totaal van wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen ongeveer op hetzelfde niveau gebleven. De gemiddelde leeftijd van regelingen neemt toe.

Van de zijde van de advocatuur werd voorts voorgesteld om de effecten van voorgenomen regelgeving op de gesubsidieerde rechtsbijstand nadrukkelijker in kaart te brengen en mee te wegen. Tevens zouden die kosten ten laste dienen te komen van het departement dat de regelgeving opstelt. Het uitgangspunt van dit voorstel ligt ook ten grondslag aan de aangenomen motie-Berndsen-Jansen/Oskam (31 753, nr. 59). Tijdens het algemeen overleg heb ik reeds aangegeven op welke wijze ik de

² Kamerstukken I, 2013–2014, 33 750, nr. P.

uitvoering ter hand heb genomen, zowel binnen mijn eigen departement als daar buiten. Ik verwijs ook naar mijn brief aan uw Kamer van 19 november 2013 (Kamerstukken 31 753, nr. 67). Het feit dat de advocatuur nu ook wijst op het belang daarvan vat ik op als een aansporing om hiervoor aandacht te blijven vragen.

De NOvA onderstreept daarnaast het belang van een ketenbrede benadering. Ook ik onderschrijf een dergelijke benadering, zowel binnen als buiten het terrein van de gesubsidieerde rechtsbijstand. Bij mijn voornemens tot herziening van het stelsel van rechtsbijstand zie ik de gehele rechtsbijstandsketen. Binnen die rechtsbijstandsketen wil ik een meer efficiënte aansluiting tussen eerstelijns en tweedelijns rechtsbijstand bewerkstelligen. De pilots in de eerstelijns rechtsbijstand hebben onder meer tot doel gegevens op te leveren over de wijze waarop deze aansluiting zo efficiënt mogelijk kan worden vormgegeven. Daarnaast ben ik ook bezig met andere maatregelen die bijdragen aan het beter functioneren van het rechtsbestel. Ook bij die maatregelen zie ik de effecten in de gehele keten. Ik noem in dit verband onder meer, naast de maatregelen die de ketenpartners zelf in gang zetten, het programma Versterking Prestaties Strafrechtketen (VPS) (inclusief ZSM). Of en, zo ja, tot op welke hoogte deze maatregelen, die voor een deel overigens ook een forse voorinvestering vragen, ook leiden tot bezuinigingen binnen de rechtsbijstand, kan pas op langere termijn in ogenschouw genomen worden.

Sommige maatregelen die door de advocatuur zijn voorgesteld kosten meer dan ze opleveren binnen het terrein van de gesubsidieerde rechtsbijstand of zijn kostenneutraal. Zo zijn door verschillende verenigingen binnen de advocatuur de proceskosten in het bestuursrecht naar voren gebracht en werd de suggestie gedaan om bestuursorganen anderszins vooraf te laten bijdragen. Daarbij werd ook aangestipt dat de proceskostenvergoeding in het bestuursrecht iets lager ligt dan de toevoegvergoeding, hetgeen leidt tot administratieve rompslomp. De suggestie werd gedaan om de proceskostenvergoeding op te trekken naar het niveau van de toevoeging of nog hoger om aldus een drempel in te voeren voor de overheid om door te procederen. Ik neem deze suggestie niet over. Verhoging van de proceskostenvergoeding zou alle zaken op het terrein van het bestuursrecht treffen, en niet louter zaken waarin een toevoeging is afgegeven. Dit zou een aanzienlijke verzwaring van de financiële lasten tot gevolg hebben voor burgers die buiten het stelsel van de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) vallen, alsmede voor bestuursorganen, die niet in verhouding staat tot de primaire winst van de maatregel. Bovendien zal de hoogte van een eventueel te betalen proceskostenvergoeding voor bestuursorganen in zijn algemeenheid geen reden zijn om af te zien van hoger beroep. Er zijn vaak immers zwaarder wegende motieven (het financiële belang van de zaak, de schaduwwerking van de wet, de politieke actualiteit) dan de kosten van een zaak, die voor een bestuursorgaan de doorslag geven bij de beslissing om een geschil bij de rechter voor te laten komen.³

Voorgestelde maatregelen die ten slotte, los van de wenselijkheid, een forse en meerjarige voorbereiding vragen, ook in wetstechnische zin, maar bijvoorbeeld vanwege de geringe aantallen en/of investeringen op een ander front, nauwelijks besparingen opleveren, of waarvan de omvangrijke voorbereiding niet opweegt tegen het verwachte resultaat heb ik buiten beschouwing gelaten. Een voorbeeld daarvan is het voorstel om grote werkgevers en woningbouwverenigingen te verplichten premie te betalen ten behoeve van een rechtsbijstandfonds.

³ Zie Kamerstukken II 2011/12, 33 071, nr. 3, blz. 30).

1. Maatregelen op langere termijn

De NOvA heeft waardevolle suggesties aangedragen om de kwaliteit van de advocatuur binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtbijstand verder te verbeteren. Mijn verwachting is dat die op den duur de vraag naar gesubsidieerde rechtsbijstand kunnen verminderen.

Verdere verbetering kwaliteit

De NOvA heeft aangegeven de kwaliteit van de dienstverlening binnen het stelsel verder te willen verbeteren door middel van verdere specialisatie van advocaten en de inzet van *peer reviews* of andere vormen van intercollegiale en vakinhoudelijke toetsing. Met de NOvA ben ik van mening dat advocaten die niet aan de te stellen kwaliteitseisen voldoen of die zich niet onderwerpen aan intercollegiale toetsing, niet in het stelsel thuis horen. Dit klemt vooral omdat de kwaliteit van de dienstverlening van de advocaat voor de gemiddelde burger veelal nauwelijks is te beoordelen, terwijl de advocatuur een bijzondere positie inneemt binnen onze rechtsorde. Aan de advocatuur is een bepaalde monopoliepositie toegekend en op de advocaat rust, ten behoeve van zijn cliënt, een geheimhoudingsplicht. Tegelijkertijd is het voor de rechtzoekende, voor wie de advocaat een belangrijke sleutel voor de toegang tot het recht vormt, vanwege het specialistische karakter van het werk, niet altijd even goed duidelijk of de betrokken advocaat kwalitatief aan de maat is. Door die beperkte transparantie kan de markt zijn werk niet altijd goed doen. In het bijzonder in het geval van burgers die onder het bereik van de gesubsidieerde rechtsbijstand vallen, selecteert de markt niet vanzelf in de richting van meer kwaliteit als wel wordt verondersteld.

Al enige tijd is binnen de advocatuur daarnaast een duidelijke positieve ontwikkeling gaande om door instelling van specialisatieverenigingen tot meer transparantie in de beroepsuitoefening te komen. De balie kent thans ruim dertig verenigingen van advocaten met een specialisatie op een bepaald rechtsterrein.

Deze verenigingen hanteren wat betreft toelating deskundigheidsvoorwaarden aan hun leden. Ook aan het behoud van het lidmaatschap worden verschillende eisen gesteld aangaande permanente educatie of het aantal zaken dat men in een bepaalde periode moet behandelen. Sommige verenigingen kennen een vorm van intercollegiale toetsing en best practice modellen.

Ik juich deze initiatieven toe. Een goede borging van de kwaliteit van de rechtsbijstand is immers primair een verantwoordelijkheid van de beroepsgroep. Dit hangt samen met de gedachte dat een onafhankelijke advocatuur een voorwaarde is voor een goed functionerende democratische rechtstaat. Deze onafhankelijkheid ontslaat de overheid niet van een systeemverantwoordelijkheid, die onder meer ziet op het scheppen van de randvoorwaarden die nodig zijn om de kwaliteit van de beroepsuitoefening door advocaten te waarborgen.

Met het op dit moment in de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel tot aanpassing van de Advocatenwet (Wet positie en toezicht advocatuur; Kamerstukken 32 382), wordt de NOvA nog beter toegerust om regels te stellen ter verhoging van de integriteit en kwaliteit van de advocatuur. Allereerst wordt met dat wetsvoorstel aan de NOvA de wettelijke opdracht gegeven om te voorzien in een systeem van kwaliteitstoetsen voor advocaten. Uitgangspunt hierbij is dat iedere advocaat en ieder advocatenkantoor met enige regelmaat te maken krijgt met een collegiale toetsing. Voorts voorziet het wetsvoorstel in modernisering van het toezicht op advocaten. Dit toezichtssysteem voldoet aan de moderne eisen: onafhankelijk, uniform, proactief, effectief en transparant.

Daarnaast heeft de NOvA zelf ook al veel activiteiten in gang gezet om het toezicht op advocaten door de lokale dekens te verbeteren. Het toezicht door de dekens ziet zowel op de integriteit van advocaten als de kwaliteit van hun dienstverlening. Bij het toezicht wordt ook gecontroleerd of advocaten voldoen aan de vereisten die worden gesteld aan het behalen van opleidingspunten in het kader van de permanente educatie. Tot slot zij vermeld dat de advocatuur zelf recent de opleiding tot advocaat ingrijpend heeft herzien, ten einde deze te moderniseren en te verbeteren. Dit geheel aan maatregelen draagt bij aan de verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening door advocaten en het versterkt optreden tegen onder de maat presterende advocaten.

Coördinatie van besluiten bestuursrecht

In de gesprekken met de advocatuur kwam de besluitvorming binnen het bestuursrecht aan de orde. Dit werd ook aangestipt tijdens het algemeen overleg op 14 november 2013. De heer Recourt vroeg toen aandacht voor het probleem dat in het bestuursrecht, meer in het bijzonder het sociale-zekerheidsrecht, belanghebbenden of hun gemachtigden zekerheidshalve meerdere malen bezwaar of beroep instellen in een lopende rechtsverhouding, omdat niet altijd duidelijk is wanneer sprake is van een voor beroep vatbaar besluit.

In reactie daarop merk ik het volgende op. De keuze van de wetgever om in beginsel alleen tegen besluiten bestuursrechtelijke rechtsbescherming te bieden, heeft het voordeel dat de rechtsbescherming wordt geconcentreerd.

Een nadeel kan zijn dat niet altijd duidelijk is tegen welk overheidshandelen bezwaar en beroep openstaat en dat een burger zijn bezwaren tegen het optreden van de overheid soms niet op het meest voor de hand liggende moment aan de bestuursrechter kan voorleggen. De noodzaak om het bestuursprocesrecht op dit punt beter te stroomlijnen en slagvaardiger te maken wordt door het kabinet onderschreven. In dit verband is van belang dat in de Innovatieagenda Rechtsbestel een verdere doordinking is aangekondigd van een model waarbij de rechtsverhouding tussen overheid en burger niet steeds wordt opgeknipt via een beroepsrecht tegen afzonderlijke besluiten.⁴ Op dit moment wordt daarom onder leiding van de regeringscommissaris voor de algemene regels van bestuursrecht bezien hoe een dergelijk model concreet vorm zou kunnen krijgen. Zoals toegezegd in het algemeen overleg, wordt hierover overleg gevoerd met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

2. Maatregelen op korte termijn

Zowel vanuit uw Kamer als van de zijde van de advocatuur zijn, als gezegd, waardevolle suggesties gedaan voor maatregelen die op korte termijn kunnen leiden tot besparingen en die bovendien goed passen binnen de uitgangspunten van de stelselvernieuwing die ik voor ogen heb. Ik neem die voorstellen dan ook graag over teneinde deze aan te wenden om de noodzakelijke besparing te bewerkstelligen. Die maatregelen kunnen aldus compensatie bieden voor besparingen die op andere onderdelen als gevolg van bijstellingen niet worden bereikt. Sommige voorstellen hadden betrekking op elementen die mijns inziens al voldoende zijn geworteld in het vigerende kader van gesubsidieerde rechtsbijstand. Ook die bespreek ik hier.

⁴ Bijlage bij Kamerstukken II 2011/12, 33 071, nr. 5, p. 6–7.

De suggesties van de advocatuur bleven niet beperkt tot voorstellen voor alternatieve maatregelen. Zij hadden ook betrekking op de wijze waarop het pakket aan maatregelen verder gestalte zou kunnen krijgen. Hetzelfde geldt voor suggesties die tijdens het algemeen overleg op 14 november 2013 door uw Kamer zijn gedaan. Al deze voorstellen heb ik als constructief en nuttig ervaren. Ik zal die dan ook betrekken bij de verdere uitwerking van de verschillende onderdelen van de stelselvernieuwing. Onderstaand bespreek ik het thans voorliggende maatregelenpakket mede aan de hand van de gedane suggesties.

1. De pijler van het nieuwe stelsel: de versterking van de eerste lijn

In mijn brief van 12 juli 2013 heb ik aangekondigd dat de eerste lijn een andere inrichting zal krijgen. Ik ben in die gedachte gesterkt nu in nagenoeg alle gesprekken met de advocatuur het belang van versterking van de eerste lijn is benadrukt. Advocaten brengen bij herhaling naar voren dat zij zich als specialisten zouden moeten kunnen beperken tot zaken die voortgezette rechtsbijstand van een advocaat vergen. Thans stromen nog teveel zaken door naar de advocatuur, die net zo goed door een gespecialiseerde rechtsbijstandverlener binnen een relatief kort tijdbestek tot een bevredigende oplossing zouden kunnen worden gebracht. De eerste lijn die ik voor ogen heb moet meer ruimte hebben om niet alleen te adviseren, maar om problemen van rechtzoekenden te helpen oplossen.

Het Juridisch Loket in haar huidige vorm is hierop onvoldoende ingericht. Mede om die reden laat ik in de vorm van pilots onderzoeken of het efficiënt is om binnen de eerste lijn eenvoudige rechtsbijstand met een korte doorlooptijd te verlenen. In die pilots worden zowel advocaten als juristen van het Juridisch Loket ingezet. Datzelfde geldt voor de toepassing van het noodzakelijkheids criterium waarmee in de pilots eveneens ervaring wordt opgedaan. Ik verwacht dat de pilots binnen enkele weken van start kunnen gaan. De uitkomsten van de evaluatie van de pilots zal ik betrekken bij het maken van een inrichtingsvoorstel voor de versterking van de eerste lijn.

Met die inrichting bouw ik voort op de visie van het kabinet met betrekking tot de toegang tot het recht, zoals verwoord in de eerdergenoemde brief van 13 december 2013. Daarin zijn de eigen verantwoordelijkheid van de burger alsmede het bevorderen van pro-actieve geschilbeslechting als uitgangspunten genoemd.

Behalve de elementen die in de pilots aan de orde komen, wil ik de eerste lijn ook op andere punten versterken. Het realiseren van de meest effectieve en efficiënte oplossing voor de rechtzoekende staat daarbij voor mij centraal. Dit vraagt om vergroting van het probleemoplossend vermogen van de eerste lijn en aldus ook om verandering van de werkwijze. Ook is hiervoor nodig dat de samenwerking met andere publieke en private partijen die hieraan een bijdrage kunnen leveren, wordt geïntensiveerd. Alternatieve oplossingsroutes en pro-actieve geschiloplossing hebben de voorkeur boven de weg naar de rechter. Bij de advisering in de eerste lijn komt daarom de nadruk te liggen op het gebruik van andere, en waar mogelijk niet-juridische, oplossingen en zal het probleemoplossend vermogen van de rechtzoekende worden gestimuleerd. Indien de rechtzoekende vanuit een andere (private) bron de beschikking kan krijgen over rechtsbijstand, dan zal eerste lijn moeten zorgdragen voor een goede doorgeleiding daarheen. Daarnaast zie ik voor de eerste lijn een andere belangrijke rol weggelegd. Bij een bepaalde groep rechtzoekenden hangt het geschil in verband waarmee men zich meldt bij de eerste lijn samen met andere achterliggende problemen, bijvoorbeeld schulden. In deze gevallen is men veelal meer gebaat bij een

andere vorm van hulp of interventie. De eerste lijn gaat deze rechtzoekenden met de juiste instantie(s) in contact brengen. Dit vergt een goede aansluiting op bijvoorbeeld de gemeentelijke schuldhulpverlening, gerechtsdeurwaarders en de incassobranche. Ik zal hierbij de uitkomsten betrekken van de pilot «multiproblematiek» die thans door de raad voor rechtsbijstand wordt uitgevoerd. Ten slotte is mijn voornemen om het gebruik van de diensten van de eerste lijn in de praktijk nadrukkelijker te beperken tot Wrb-gerechtigden, voor wie die voorziening immers overeenkomstig artikel 7, tweede lid, van de Wrb bestemd is.

Over de organisatorische en andere aspecten van de versterking van de eerste lijn, die zoals vermeld in mijn brief van 12 juli 2013 ook een substantiële besparing moeten opleveren, zal ik nauw overleg voeren met de Raad voor Rechtsbijstand en het Juridisch Loket. Mogelijk zijn met die versterking in de aanvangsfase extra middelen gemoeid. Daar staat tegenover dat ik voornemens ben om de in 2011 ingevoerde maatregel «diagnose en triage» in te trekken. Rechtzoekenden krijgen nu op basis van die maatregel een korting van € 53,- op de eigen bijdrage, als ze eerst het Juridisch Loket bezoeken alvorens een advocaat aan hen wordt toegevoegd. De diagnose en triage-korting heeft geen functie meer binnen het nieuwe stelsel, nu de toegang tot gesubsidieerde rechtsbijstand in beginsel altijd via de eerste lijn plaatsvindt.

2. Huurrecht en verbintenissenrecht

Algemeen

In mijn brief van 12 juli 2013 heb ik aangegeven dat het huurrecht en het verbintenissenrecht bij uitstek rechtsgebieden zijn waarvoor de markt voorziet in goede alternatieven voor gesubsidieerde rechtsbijstand, en waarbij procederen, en dus ook een toevoeging, niet de meest aangewezen route is voor het vinden van een oplossing van het geschil. Dat is immers wat rechtzoekenden primair willen: een snelle en effectieve oplossing voor hun probleem. Ik ben van mening dat de mogelijkheden voor geschilbeslechting ook voor deze groep rechtzoekenden afdoende zijn. Ook het uitgangspunt dat de eerste lijn in de toekomst juist voor zaken op die rechtsgebieden een belangrijke toegevoegde waarde zal hebben, werd door de advocatuur breed gedeeld. Dat is de achtergrond van mijn voornemen om gesubsidieerde rechtsbijstand voor die rechtsgebieden te beperken tot uitzonderlijke gevallen waarbij een toevoeging wel noodzakelijk is om een oplossing voor het geschil te vinden en waarin een toevoeging noodzakelijk is om de fundamentele rechten van de rechtzoekende te borgen.

Verbintenissenrecht en soorten onrechtmatige daden

Naar aanleiding van vragen van de heer Recourt tijdens de begrotingsbehandeling in de Tweede Kamer heb ik toegezegd uw Kamer te informeren hoe in dit verband zal worden omgegaan met de onrechtmatige daad in verband met mensenrechten en medische behandelingen (Kamerstukken II, 2013/14, 33 750-VI). In de Eerste Kamer heeft de heer Ruers (SP) eveneens vragen op dit punt gesteld (Kamerstukken I, 2013/14, 33 750-VI).

Na consumentengeschillen is de onrechtmatige daad de tweede grote groep geschillen binnen het verbintenissenrecht waarvoor gesubsidieerde rechtsbijstand wordt verleend. Binnen de categorie onrechtmatige daad zijn er enkele geschilsoorten waarvan het evident is dat een aanspraak op gesubsidieerde rechtsbijstand opportuun is. Het gaat dan om straat-/contactverboden, gewelds-/zedemisdrijven, medisch handelen en de onrechtmatige overheidsdaad. Voor de eerste drie categorieën geldt dat

de kwetsbaarheid van slachtoffers noopt tot een aanspraak op gesubsidieerde rechtsbijstand. Ik gaf dat reeds eerder aan bij de begrotingsbehandeling in de Eerste Kamer. Ook voor de onrechtmatige overheidsdaad blijft die aanspraak behouden; op die wijze worden voor burgers geen verdere barrières opgeworpen voor het aansprakelijk stellen van overheidsorganen.

Voor overige geschillen uit onrechtmatige daad geldt die uitzondering in beginsel niet. Voor die geschillen geldt dat er alternatieven zijn waarover de versterkte eerstelijnsvoorziening rechtzoekenden van informatie en advies kan voorzien, en hen hulp kan bieden en op weg kan helpen. Bij eventuele achterliggende problematiek vindt door de eerstelijnsvoorziening verwijzing plaats naar de juiste instanties en rechtzoekenden kunnen in ernstige gevallen alsnog voor gesubsidieerde rechtsbijstand in aanmerking komen.

Maar ook als er geen alternatieven zijn moet de versterkte eerste lijn in staat zijn veel af te vangen. Mijn verwachting is dat op het terrein van het verbintenissenrecht, wanneer geen sprake is van een van de hierboven genoemde uitzonderingen, circa 10% van de rechtzoekenden alsnog in aanmerking zal komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Het percentage van 10% is dus niet een gefixeerd percentage.

Huurrecht en motie Recourt/Monasch

De leden Recourt en Monasch (PvdA) hebben bij de begrotingsbehandeling van Veiligheid en Justitie voor 2014 in uw Kamer een motie ingediend. In deze motie wordt de regering verzocht inzichtelijk te maken welke extra bevoegdheden de dienst Huurcommissie nodig heeft om te waarborgen dat een laagdrempelige vorm van geschilbeslechting mogelijk blijft en de Kamer daarover uiterlijk in de Voorjaarsnota te informeren. Mede namens de Minister voor Wonen en Rijksdienst geef ik hierbij een eerste inhoudelijke reactie op deze aangehouden motie.

Met de motie Recourt/Monasch wordt beoogd rechtzoekenden met een huurgeschil, in het nieuwe stelsel en de plek van het huurrecht daarbij, meer (gesubsidieerde) mogelijkheden te geven om hun geschil opgelost te krijgen. De gedachte dat mogelijke gevolgen van het nieuwe stelsel op dit punt een bepaalde manier moeten worden ondervangen, ondersteun ik. De vraag is echter op welke manier.

In de nieuwe systematiek zullen ook rechtzoekenden die zich met een huurgeschil melden bij de eerstelijnsvoorziening informatie krijgen over de meest efficiënte en effectieve oplossing. Bij huurgeschillen die niet voortvloeien uit betalingsonmacht, zijn er verschillende alternatieve mogelijkheden zoals de rechtsbijstandsverzekering, het lidmaatschap van de Woonbond, de Huurcommissie, een klachtregeling bij de woningbouwvereniging en het melden van ernstig achterstallig onderhoud bij bouwen woningtoezicht van de gemeente. De eerstelijnsvoorziening kan hierover informatie geven en de rechtzoekende zo nodig op weg helpen. Gaan achter een huurgeschil echter andere, achterliggende, problemen schuil dan zal de eerstelijnsvoorziening de rechtzoekende doorverwijzen of in contact brengen met de juiste (hulpverlenende) instanties. Zo zal met het oog op huurgeschillen die voortvloeien uit betalingsonmacht bij de versterking van de eerste lijn onder andere worden voorzien in een betere aansluiting met de schuldhulpverlening. Vraagt de ernst van de situatie van de rechtzoekende om verdergaande juridische bijstand en kan de versterkte eerste lijn die hulp zelf ook niet bieden, dan kan de rechtzoekende alsnog voor gesubsidieerde rechtsbijstand in aanmerking komen. Naar verwachting wordt in 1 op 5 gevallen (20%) alsnog een toevoeging

toegekend. Dat aantal is een verwachting, geen doel op zich. Ook hier geldt dat er geen sprake is van een gefixeerd percentage.

Uitbreiding van de geschilbeslechtingmogelijkheden door uitbreiding van de bevoegdheden van de Huurcommissie acht ik dan ook niet nodig. Daar komt bij dat uitbreiding van de bevoegdheden van de Huurcommissie tot een verplaatsing van het aantal door de overheid gesubsidieerde huurgeschillen zal leiden. Voor de investeringen die nodig zijn om deze uitbereiding te realiseren, zijn geen middelen beschikbaar. In dat verband wijs ik u ook op de taakstelling die op de Huurcommissie rust van € 1,1 miljoen in 2018.

3. Maatregelen ter zake echtscheiding

Twee voorgenomen maatregelen hebben betrekking op de echtscheiding, namelijk enerzijds de maatregel «scheiden zonder rechter» en anderzijds de maatregel «scheiden op basis van het gezinsinkomen». Eerstgenoemde vloeit voort uit het Regeerakkoord en heeft tot doel om de echtscheidingsprocedure te vereenvoudigen voor echtgenoten die het onderling eens zijn over de echtscheiding en geen minderjarige kinderen hebben. De advocatuur heeft zich kritisch getoond over het eventueel uitsluiten van een beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand voor echtelieden die hun scheiding zonder tussenkomst van de rechter afwickelen. Het wetsvoorstel, zoals ik dat eind vorig jaar in consultatie heb gegeven, brengt evenwel geen wijziging aan in de aanspraken op gesubsidieerde rechtsbijstand.

De andere maatregel beoogt het gezinsinkomen als uitgangspunt te nemen bij de vraag of een aanspraak op gesubsidieerde rechtsbijstand voor de echtscheidingsprocedure aan de orde is. Nu gelden de individuele inkomens van de echtelieden als uitgangspunt. Mijn standpunt over deze maatregel is ongewijzigd. Ik acht het niet een taak van de overheid rechtsbijstand te subsidiëren in gevallen waarin in beginsel voldoende middelen beschikbaar zijn, maar de echtelieden door omstandigheden dat niet met elkaar willen delen. Tegelijkertijd heb ik begrip voor de zorgen die zijn geuit door de advocatuur alsmede door de heer Recourt tijdens het algemeen overleg op 14 november 2013, dat deze maatregel geen extra conflicten in de hand moet werken in een weerbarstige procedure waarin toch al veel emoties spelen. Meer in algemene zin kijk ik, ook met mijn ambtgenoot van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), naar de wijze waarop vechtscheidingen voorkomen kunnen worden en naar de mogelijkheden om de echtscheidingsprocedure zodanig in te kleden dat echtelieden worden gestimuleerd om duurzame afspraken te maken over de afwikkeling van hun echtscheiding.

De advocatuur heeft een aantal goede suggesties gedaan voor een uitwerking van de maatregel «scheiden op basis van het gezinsinkomen» op een wijze die niet escalerend werkt. Zo wordt voorgesteld om in plaats van een verplichting tot het stellen van een depot voorafgaand aan de echtscheidingsprocedure om de echtscheiding ten behoeve van de minvermogende partner te financieren, een voorwaardelijke toevoeging in het leven te roepen. Na afwikkeling van de echtscheiding zou dan worden bepaald of die toevoeging wordt ingetrokken, afhankelijk van de inkomens- en vermogenspositie van de ex-partners op dat moment. Verder wordt gesuggereerd om zogenaamde viergesprekken (gesprekken tussen de echtelieden en hun beider advocaten) en een evaluatie van het ouderschapsplan in de echtscheidingsprocedure nadrukkelijker een plaats te geven. Ik heb deze voorstellen ter hand genomen. In de brief die door

de Staatssecretaris van VWS en mij aan uw Kamer is toegezegd inzake vechtscheidingen zal ik op de uitwerking van deze maatregel nader ingaan.

4. Maatregelen ter zake het straf(proces)recht

Van de zijde van de advocatuur alsmede door uw Kamer is kritisch gereageerd op de voorgenomen maatregelen op het terrein van het strafrecht. Het betreft de verlaging van de vergoeding voor bewerkelijke zaken en de verlenging van de piketfase. Reeds voorafgaand aan de begrotingsbehandeling heb ik uw Kamer bij brief van 19 november 2013 geïnformeerd over een bijstelling van de uitwerking van die maatregelen.⁵

Vanuit de advocatuur is aandacht gevraagd voor de gevolgen van de voorgenomen verlaging van de vergoeding voor bewerkelijke zaken. De grootste vrees van die advocaten was dat binnen het stelsel dan geen (financiële) ruimte meer zal bestaan voor gespecialiseerde advocaten, die zich toeleggen op omvangrijke zaken die betrekking hebben op complexe deelterreinen van het strafrecht. Mede met het oog op deze vrees heb ik besloten de vergoeding voor bewerkelijke zaken niet te beperken. Wel zal ik de ontwikkeling van de kosten van bewerkelijke zaken nauwlettend blijven monitoren. Gegeven de beschikbaarheid van realistische alternatieven die een besparing opleveren die gelijk is aan die van verlenging van de piketfase zie ik tevens af van mijn voornemen de verlengde piketfase in te voeren.

Mede op basis van een aantal alternatieven dat mij van de zijde van het bestuur van de Nederlandse Vereniging van Strafrechtadvocaten (NVSA) is aangereikt, kom ik wat betreft het straf(proces)recht tot het volgende maatregelenpakket. De besparing die daarmee kan worden gerealiseerd, is gelijk aan die van de maatregelen die ik heb genoemd in mijn brief van 19 november jl.

Niet afgeven van een ambtshalve last indien de bewaring nadat deze is bevolen direct wordt geschorst.

In deze situatie verkeert de verdachte direct na de fase van in verzekeringstelling op vrije voeten. Daarmee verkeert de verdachte zich wat betreft vrijheidsbeneming in een vergelijkbare situatie als verdachten tegen wie geen bewaring is bevolen en van wie wordt verwacht dat zij zelf hun verdediging organiseren, en daartoe in voorkomende gevallen zelf een aanvraag om een toevoeging moeten indienen (waarbij tevens een inkomens- en vermogenstoets wordt aangelegd en een eigen bijdrage wordt geheven). Het komt mij daarom redelijk voor om na onmiddellijke schorsing van de inbewaringstelling het uitgangspunt toe te passen dat de organisatie van de verdediging van een verdachte die in vrijheid verkeert aan hem zelf kan worden overgelaten. Verdachten die minder draagkrachtig zijn kunnen een reguliere strafrechtelijke toevoeging aanvragen.

Niet afgeven van een ambtshalve last in hoger beroep als de verdachte op vrije voeten verkeert.

Evenals bij de vorige maatregel is het uitgangspunt dat de verdachte die op vrije voeten verkeert zelf de rechtsbijstandverlening door een advocaat kan inroepen, waarbij hij in voorkomende gevallen een beroep kan doen op gesubsidieerde rechtsbijstand (en dus de aanvraag van een reguliere strafrechtelijke toevoeging).

⁵ Kamerstukken II, 2013–2014, 31 753, nr. 66.

Herijking van bepaalde forfaitaire vergoedingen

Voorts neem ik het voorstel van het bestuur van de NVSA over om een aantal forfaitaire vergoedingen (punten) in het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 (Bvr) voor onderdelen van het strafproces bij te stellen. Daarnaast ben ik voornemens de vergoeding voor procedures die worden gevoerd in het kader van supersnelrecht meer in overeenstemming te brengen met de reële tijdsbesteding bij die zaken. In de praktijk blijkt het aantal uren dat aan deze zaken wordt besteed, structureel lager te liggen dan het aantal uren waarop de huidige vergoeding is gebaseerd.

Generieke verlaging van het uurtarief

De bijstellingen hebben tot gevolg dat forse extra kosten worden gemaakt. Om dat tekort in de besparingen te compenseren zie ik mij genoodzaakt het generieke vergoeding per punt als bedoeld in artikel 3, eerste lid, Bvr, in beperkte mate te verlagen. Ik kom hier verder in deze brief op terug.

5. Clawback (nieuwe maatregel)

Tijdens het algemeen overleg van 14 november 2013 heb ik aangegeven de mogelijkheid van zogenaamd «clawback» te onderzoeken. In het huidige stelsel geldt reeds, zij het in beperkte mate, dat rechtzoekenden die met behulp van gesubsidieerde rechtsbijstand een financieel resultaat behalen, alsnog in staat worden geacht zelf de kosten van hun rechtsbijstand te kunnen dragen. Een toevoeging wordt thans op grond van de resultaatsbeoordeling met terugwerkende kracht ingetrokken als het financiële resultaat tenminste 50% van het heffingvrij vermogen bedraagt. Het uitgangspunt dat rechtzoekenden die met behulp van gesubsidieerde rechtsbijstand een financieel resultaat behalen, de overheid compenseren voor de kosten die in hun belang zijn gemaakt, verdient bredere toepassing. In Schotland wordt hiertoe het instrument van clawback gehanteerd. Op grond van clawback dient de rechtzoekende een met gesubsidieerde rechtsbijstand behaald financieel resultaat vooreerst te gebruiken om de door de overheid gemaakte kosten te compenseren. Het resterende bedrag komt aan de rechtzoekende toe. De achtergrond van de clawback is dat de gesubsidieerde rechtsbijstand bepaalde groepen rechtzoekenden in staat stelt om in rechte persoonlijke doeleinden na te streven, bijvoorbeeld het opeisen van een geldvordering.

Wanneer dat persoonlijke doel wordt bereikt met de inzet van publieke middelen, is het redelijk dat zoveel mogelijk van die middelen weer terugstromen naar de gemeenschap. Rechtzoekenden die gebruik maken van gesubsidieerde rechtsbijstand worden daardoor in een vergelijkbare positie gebracht met rechtzoekenden die zelf hun rechtsbijstand dienen te bekostigen. Zij komen daardoor voorafgaand aan de aanvraag van gesubsidieerde rechtsbijstand voor eenzelfde kostenafweging te staan. Deze afweging sluit goed aan bij de wijze waarop ik de burger, die verantwoordelijkheid neemt voor het oplossen van zijn geschil, zie binnen een nieuw stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Daarom zal ik deze maatregel, in nauw overleg met de advocatuur, verder uit werken.

6. Verhoging minimaal financieel belang (nieuwe maatregel)

In de gesprekken met de advocatuur en ook tijdens het algemeen overleg was er brede steun voor het uitgangspunt dat de burger, waar mogelijk, zelf verantwoordelijkheid dient te nemen voor het oplossen van zijn probleem. In dat kader plaats ik de suggestie die door de advocatuur is

gedaan om, behoudens specifieke uitzonderingen, een hogere drempel op te werpen voor hoger beroep door verhoging van het financieel belang dat minimaal vereist is in een zaak. Ik ben van mening dat een algemene verhoging van het gering belang, niet beperkt tot hoger beroep, opportuun is. Binnen het huidige stelsel werkt dat criterium als volgt. Indien het op geld waardeerbaar belang van een rechtzoekende in een zaak lager is dan een vastgesteld bedrag wordt in beginsel, ingevolge artikel 4 van het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria, geen toevoeging verstrekt; alleen reële rechtsbelangen behoren door de overheid te worden gefinancierd. De hoogte van het bedrag varieert nu van € 250 voor een lichte adviestoevoeging tot € 500 voor een proceduretoevoeging en € 1.000 voor een toevoeging in een cassatiezaak. Het is zeker bij eenvoudige geschillen niet altijd nodig om een advocaat in te schakelen of een rechterlijke procedure te starten.

Het gebruik van alternatieve vormen van geschilbeslechting wil ik verder stimuleren. Ook de overige maatregelen aangaande de versterking van de eerste lijn sluiten hierop aan. Om die reden ben ik voornemens de bovengenoemde drempels voor het minimale financiële belang te verhogen naar respectievelijk € 500, € 1.000 respectievelijk € 2.000. Dat doet ook recht aan de eigen verantwoordelijkheid van de burger om primair zoveel mogelijk zelf een oplossing te vinden voor diens probleem, het voorkomen van bagatelzaken en om relatief eenvoudige zaken niet onnodig te juridiseren. Ik ben voornemens de geldende uitzonderingen bij de toepassing van die drempelbedragen te behouden. Dat betekent dat een toevoeging toch wordt verstrekt, indien zwaarwegende belangen van de rechtzoekende of principiële belangen dit rechtvaardigen, of indien zwaarwegende persoonlijke omstandigheden van de rechtzoekende dit rechtvaardigen in het belang van een effectieve toegang tot het recht.

7. Fixed fees / tariefregulering

Tijdens het algemeen overleg stelde de heer Recourt voor om actief in te zetten op aanbestedingen met «fixed fees». Feitelijk is het vergoedingensysteem van de Wrb, voor zover een zaak niet uitmondt in een bewerkelijke zaak, gebaseerd op het beginsel van fixed fee. De advocaat ontvangt immers een forfaitaire vaste vergoeding.

Daarnaast kan de raad voor rechtsbijstand op bepaalde terreinen voor een bepaald aantal werkzaamheden arrangementen met advocaten sluiten. Tot dusverre wordt van deze mogelijkheid incidenteel gebruik gemaakt. Ik heb de raad verzocht te bezien of en zo ja op welke terreinen uitbreiding van deze arrangementen mogelijk en wenselijk is. Naar verwachting zal dit evenwel niet leiden tot een substantiële besparing. Uit een eerdere verkenning naar de mogelijkheden van aanbesteding kwam naar voren, dat de uitvoeringslasten relatief hoog zijn (vgl. feitelijke aanbesteding, bewaking contract e.d.). Daarbij komt dat het bijzondere karakter van de dienstverlening (vertrouwensberoep, vrije advocatenkeuze en het gegeven dat de advocaat zich onafhankelijk moet kunnen opstellen) tot inherente beperkingen leidt wat betreft de mogelijkheden tot aanbesteding.

Mede daarom staat de dienstverlening van de advocatuur niet op de Europese lijst van verplicht aan te besteden diensten. Feitelijk lijken alleen «bulkzaken» (relatief eenvoudig, sterk gelijksoortige zaken met een zelfde wederpartij) zich voor aanbesteding binnen de gesubsidieerde rechtsbijstand te lenen. De tot op heden gesloten arrangementen hebben dan ook vooral betrekking op deze zaken (vgl. Salduz-consult).

In mijn brief van 12 juli 2013 kondigde ik reeds aan samen met de Minister van Economische Zaken of het wenselijk is tot enige vorm van tariefregulering te komen. Ook worden hierbij alternatieve mogelijkheden betrokken

die de bereikbaarheid en betaalbaarheid van het recht voor burgers kunnen vergemakkelijken. Aan de onderzoeksopdracht hiertoe wordt de laatste hand gelegd. Wanneer het onderzoek gereed is zal ik over de conclusies die daaruit kunnen worden getrokken ook in overleg treden met de NOvA.

8. Fonds principiële zaken

De mogelijkheid om een fonds voor principiële zaken in het leven te roepen werd tijdens het algemeen overleg van 14 november 2013 gesuggereerd door de heer Recourt. In reactie hierop merk ik op dat de Wrb op dit punt reeds een voorziening bevat. De nadere uitwerking van art. 12, derde lid, van de Wrb in het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria kent namelijk de mogelijkheid om, als niet aan de algemene criteria voor een toevoeging is voldaan, op grond van zwaarwegende belangen of omstandigheden van de rechtzoekende alsnog rechtsbijstand of een toevoeging te verlenen. Ook bij het noodzakelijkheids criterium dat onderdeel uitmaakt van mijn plannen voor de stelselvernieuwing, wil ik een dergelijk vangnet creëren. In voorkomende gevallen zal bij de besluitvorming over het verlenen van een toevoeging de vraag betrokken moeten worden of sprake is van zwaarwegende belangen, die een toevoeging rechtvaardigen. Dat kunnen belangen zijn die impliceren dat de uitkomst van de zaak van aanwijsbare maatschappelijke betekenis voor grote groepen rechtzoekenden. In dat geval kan een toevoeging worden verleend. Indien een rechtzoekende van mening is dat in zijn geval de toevoegingsaanvraag ten onrechte is afgewezen, bijvoorbeeld omdat zwaarwegende belangen niet aanwezig worden geacht, kan hij bezwaar maken tegen een besluit van de Raad. Deze bezwaarprocedure is laagdrempelig. Indien de rechtzoekende dat wil, kan hij het besluit op bezwaar ook in beroep laten toetsen. Ik zie dan ook geen aanleiding om in aanvulling op dit regime een fonds voor principiële zaken in te stellen.

9. Concluderend

Hier boven heb ik uiteengezet op welke wijze ik bij de uitwerking van een aantal maatregelen uit het pakket, waarover ik uw Kamer op 12 juli 2013 informeerde, rekening houd met zorgen die over die maatregelen zijn geuit. Die bijgestelde uitwerking betekent evenwel dat daaruit minder besparingen voortvloeien dan oorspronkelijk was geraamd. De bijstellingen nopen dan ook tot aanvulling van het pakket, om de totale noodzakelijke besparing van 85 miljoen euro te bewerkstelligen. Ik ben daarom voornemens ter compensatie de maatregelen verhoging minimaal financieel belang en clawback aan het pakket toe te voegen.

De overige maatregelen uit mijn brief van 12 juli 2013 blijven ongewijzigd, te weten: het vervallen van de vergoeding administratieve kosten advocatuur, de tijdelijke uitschakeling van de indexeringen en ten slotte de herdefiniëring van de inkomensgrenzen en budget-neutrale aanpassing van de eigen bijdragen.

3. Kennelijke afdoening in het bestuursrecht

Op 1 oktober 2013 is het Besluit aanpassingen eigen bijdrage rechtzoekenden en vergoedingen rechtsbijstandverleners in werking getreden (Stb. 2013, 345). Doelstelling van de in dit besluit opgenomen maatregelen was met name een besparing te bewerkstelligen. Eén van de maatregelen die daartoe is ingevoerd, is de maatregel dat bij een kennelijke afdoening van de zaak de rechtsbijstandverlener een vergoeding wordt toegekend op basis van twee punten (ofwel ongeveer € 208). In het algemeen kan gesteld worden dat dit een lager aantal

punten is dan voor 1 oktober 2013 werd toegekend. Bij de keuze van deze maatregel heeft voor ogen gestaan dat een kennelijke afdoening op grond van artikel 8:54 van de Algemeen wet bestuursrecht (Awb) wordt toegepast als uit de feiten van de zaak aanstonds duidelijk is op welke wijze de zaak moet worden afgedaan. De rechter kan de zaak dan zonder zitting afdoen. Hoewel deze maatregel buiten de oorspronkelijke stelselmaatregelen vallen (zoals genoemd in mijn brief van 12 juli 2013), bespreek ik deze maatregel nu in deze brief, aangezien kritiek daarop ook in het algemeen overleg van 14 november 2013 en in de recente gesprekken met de advocatuur aan de orde kwam.

Conform mijn toezegging in het algemeen overleg van 14 november 2013 heb ik naar deze wijze van afdoening nader laten kijken. Daaruit is naar voren gekomen dat uit de praktijk blijkt dat een kennelijke afdoening ex artikel 8:54 Awb niet altijd betekent dat er geen inhoudelijke beoordeling heeft plaatsgevonden of dat sprake is van een inhoudelijk eenvoudige zaak. Vanuit de advocatuur is hier ook op gewezen.

Gelet hierop heb ik besloten de op 1 oktober 2013 ingevoerde maatregel ten aanzien van de kennelijke afdoeningen in te trekken. Met de aanpassing van de regelgeving en de inwerkingtreding daarvan is de nodige tijd gemoeid. Om die reden heb ik de raad voor rechtsbijstand gevraagd om, vooruitlopend op deze aanpassing, met ingang 15 februari feitelijk uitvoering te geven aan mijn beslissing.

De maatregel zou 3 miljoen euro moeten opleveren. Deze – noodzakelijke – besparing dien ik thans op een andere wijze in te vullen. Ik wil de prijs hiervoor niet bij de rechtzoekende of de advocatuur leggen en heb hiervoor, weliswaar met enige moeite, een oplossing gevonden binnen de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

4. Verlaging generiek uurtarief (sluitstuk)

De aanpassing van het maatregelenpakket, ten opzichte van het pakket zoals ik dat schetste in mijn brief van 12 juli 2013 leiden ertoe dat de noodzakelijke besparingen niet gehaald worden. Het tekort wordt als gezegd naar verwachting in ieder geval ten dele gecompenseerd door het wegvallen van de korting diagnose en triage en door de maatregelen ter zake het financieel gering belang en de clawback. Laatstgenoemde maatregel moet evenwel nog uitgewerkt worden, en de opbrengst kan pas dan worden geraamd.

Om die reden zal ik de generieke vergoeding per punt uit artikel 3, lid 1, Bvr, in beperkte mate moeten verlagen. Deze verlaging vindt in twee tranches plaats. Mijn streven is erop gericht deze eerste tranche, die naar verwachting minimaal zal zijn, in 2015 in te voeren. De tweede tranche wordt ingevoerd in 2016, wanneer de besparing als gevolg van de maatregel clawback duidelijk zal zijn. Ik verwacht eind van dit jaar een goed beeld te hebben van de te verwachten opbrengst van deze maatregel. Hoe hoger de opbrengst, hoe minder sterk de verlaging wordt doorgevoerd. Ik hanteer daarbij wel een ondergrens van het uurtarief van 100 euro. Als die ondergrens in gevaar dreigt te komen, hetgeen overigens niet mijn verwachting is, zal ik, in overleg met de advocatuur, nadere maatregelen overwegen en uw Kamer daarover informeren.

5. Financiële aspecten

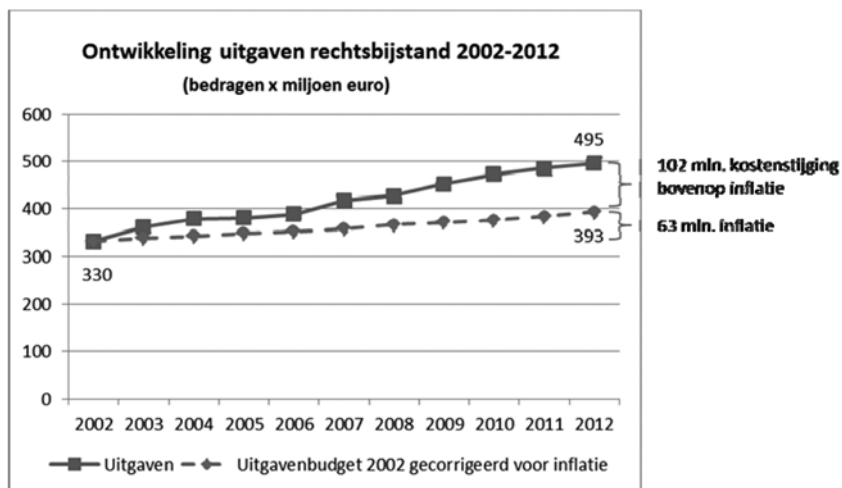
In onderstaande tabel zijn de opbrengsten van de hiervoor genoemde maatregelen weergegeven.

Besparing structureel per 1 januari 2018:	Bedragen x € 1 mln.
	Nieuw
Maatregelen ter zake van «selectie aan de poort»	23,3
Maatregelen ter zake van het familierecht	14,7
Maatregelen ter zake van het strafrecht	13,2
Herdefiniëring inkomensgrenzen en budget-neutrale aanpassing eigen bijdragen	–
Tijdelijke uitschakeling jaarlijkse indexeringen	16,9
Vervallen vergoeding administratieve kosten advocatuur	3,7
Besparing uitvoeringskosten bij raad voor rechtsbijstand en Juridisch Loket	9,4
Clawback	PM
Verlaging vergoeding advocatuur, invoering per 1 januari 2015	PM
Verlaging vergoeding advocatuur, invoering per 1 januari 2016	PM
Totaal maatregelen stelselvernieuwing	85,1

Tijdens de begrotingsbehandeling in de Tweede Kamer heb ik uw Kamer toegezegd om een overzicht te geven van de reële kosten, inclusief inflatie, van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Deze zijn de afgelopen jaren toegenomen van ongeveer € 330 mln. in 2002 naar ongeveer € 495 mln. in 2012.

Van de toename van € 165 mln. is circa € 63 mln. het gevolg van de ontwikkeling van de inflatie. Bovenop de inflatie zijn de kosten voor gesubsidieerde rechtsbijstand toegenomen met circa € 102 mln. Kortom in 10 jaar tijd is het budget toegenomen met 25 procent bóven op de inflatie.

Voor de vergelijkbaarheid is relevant dat vanaf 2006 in dit budget ook de kosten voor tolk- en vertaaldiensten bij rechtsbijstand zijn opgenomen.⁶ In onderstaand diagram wordt het verloop van de kosten weergegeven.



⁶ Het gaat hier om een budget van € 6 mln. oplopend naar circa € 12 mln. in 2012. Exclusief de kosten voor tolk- en vertaaldiensten waren de kosten voor rechtsbijstand in 2012 € 483 mln., en bedraagt de kostenstijging bovenop inflatie ruim € 90 mln.

Ten slotte

Het in deze brief geschetste pakket aan maatregelen vormt de stelselvernieuwing waarvan ik de uitwerking ter hand zal nemen. De komende maanden zullen de aangekondigde beleidsvoornemens nader worden uitgewerkt en zullen deze uiteindelijk worden vertaald naar wet- en regelgeving. Dit pakket zal niet alleen leiden tot een stelsel dat meer bij de tijd is, maar ook tot een stelsel dat voor de toekomst beter financieel beheersbaar is. Daarnaast is en blijft randvoorwaarde dat de stelselvernieuwing leidt tot een structurele bezuiniging van 85,1 miljoen euro.

Ik ben verheugd dat de stelselvernieuwing rechtsbijstand verder vorm krijgt. Ik ben ervan overtuigd dat deze contouren van het nieuwe stelsel passen binnen de maatschappelijke ontwikkelingen en dat zij recht doen aan een effectieve geschiloplossing voor burgers waarbij de toegang tot het recht ook in de toekomst voldoende is gewaarborgd.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven