

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

Schedeldoekshaven 100
2511 EX Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj

Ons kenmerk
5713497/11

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Datum 31 oktober 2011
Onderwerp besparingen gesubsidieerde rechtsbijstand

1. Inleiding

Uit het Regeerakkoord van oktober 2010 vloeit een structurele taakstelling op de gesubsidieerde rechtsbijstand voort van jaarlijks € 50 miljoen per 2014. Ter invulling van deze ombuiging worden twee maatregelen genoemd: het aanpassen en niet indexerend van de tarieven van de advocatuur alsmede het invoeren van de mogelijkheid zonder tussenkomst van een advocaat te scheiden.¹ Thans ligt voor advies bij de Raad van State een concept algemene maatregel van bestuur waarin een verlaging van de vergoeding van de advocatuur alsmede een aanpassing van de indexeringsmaatregel van deze vergoeding is neergelegd. Met deze maatregelen wordt naar verwachting in totaal een structurele besparing gerealiseerd van € 20 miljoen. Beoogd wordt deze maatregelen met ingang van 1 januari 2012 in werking te laten treden.

Voor de verdere invulling van de taakstelling acht ik het van belang dat maatregelen worden genomen met een zekere opbrengst. Bij brief van de Minister en Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer van 8 maart 2011 is daarom aangekondigd dat de eigen bijdragen in echtscheidingszaken zullen worden verhoogd.² Ook wordt de raad voor rechtsbijstand een taakstelling van € 5 miljoen opgelegd. De maatregelen zijn tijdens een algemeen overleg tussen de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie van de Tweede Kamer en de Minister en Staatssecretaris op 9 maart 2011 op hoofdlijnen besproken. In dit overleg heb ik aangegeven dat de verlaging van de vergoeding van de advocatuur in twee fasen zou plaatsvinden.³ Met de genoemde maatregelen wordt per 2014 de besparing gerealiseerd.

De Nederlandse orde van advocaten (verder te noemen: de Orde) en de raad voor rechtsbijstand (verder te noemen: raad) hebben in een gezamenlijke reactie op het ontwerpbesluit aanpassing vergoeding en indexering rechtsbijstandverleners d.d. 20 mei en 7 juni 2011 en met verwijzing naar hun brief van 24 februari

¹ Bijlage bij het regeerakkoord, pagina 3, ombuiging nr. 4 onder *Kleinere overheid*.

² Kamerstukken II 2010/11, 31753, nr. 27

³ Kamerstukken II 2010/11, 31753 nr. 35

2011, voorstellen gedaan ter ombuiging van een tweede tranche verlaging van de vergoeding van de advocaat. Van deze reactie heeft de Tweede Kamer der Staten-Generaal een afschrift ontvangen. Naar aanleiding van de voorhang van het ontwerpbesluit bij uw Kamer heeft uw Kamer bij brief van 30 mei 2011 verzocht geïnformeerd te worden over de reactie die wordt gestuurd aan de Orde en de raad. De onderhavige brief zal als reactie aan de beide organisaties worden verzonden.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

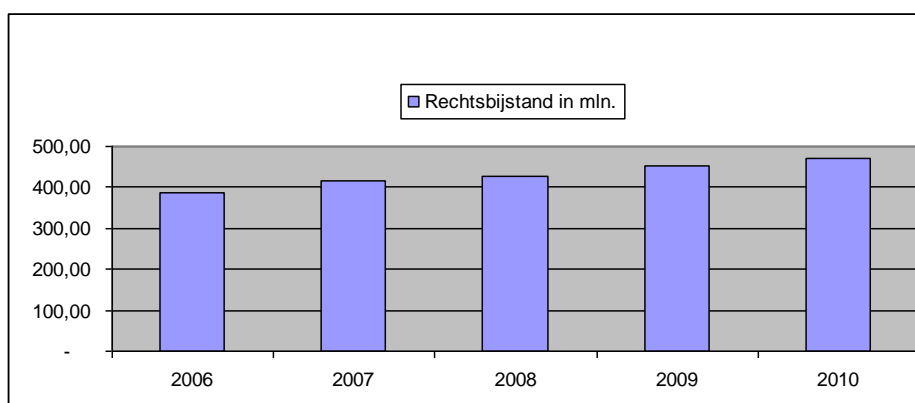
Datum
31 oktober 2011

Ons kenmerk
5713497/11

2. Financiële beheersbaarheid staat onder druk

Voordat ik verder in ga op de verschillende maatregelen die moeten bijdragen aan een betere beheersbaarheid van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, wil ik mijn toenemende zorgen over die beheersbaarheid met uw Kamer delen. De financiële druk op het stelsel neemt toe. In onderstaande tabel en grafiek worden de ontwikkelingen van de kosten inzichtelijk gemaakt. Daarbij moet bedacht worden dat de gesubsidieerde rechtsbijstand een open einde financiering betreft.

| Uitgaven gesubsidieerde rechtsbijstand | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|
| Totaal (min) | 388,45 | 416,57 | 425,92 | 451,54 | 471,56 |



De oorzaak van de toename van deze financiële druk ligt niet alleen in het toenemend beroep dat op rechtsbescherming wordt gedaan, maar ook in de noodzaak deze rechtsbescherming uit te breiden. Zo noopt jurisprudentie er toe een voorziening te treffen die het mogelijk maakt dat verdachten een advocaat kunnen raadplegen voorafgaand aan het politieverhoor. Inherent aan dit voorstel is dat een indringend beroep wordt gedaan op het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Het blijkt dat dit laatste voorstel tot een grotere structurele investering leidt dan was voorzien met als gevolg dat op het terrein van de gesubsidieerde rechtsbijstand een extra tekort ontstaat van circa € 15 miljoen. Dit bedrag zal eveneens binnen het budget van de gesubsidieerde rechtsbijstand moeten worden opgevangen.

Het ligt in de rede dat nieuwe nationale en internationale voorstellen de financiële druk op het stelsel in de toekomst zullen doen toenemen. Tot op heden was het

mogelijk binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand een aantal besparingen te realiseren. Te denken is aan de verhoging van het financieel (geringe) belang als drempel voor de verkrijging van gesubsidieerde rechtsbijstand.⁴ Gelet op de fijnmazige regelgeving van het stelsel worden met dergelijke maatregelen in het algemeen geringe besparingen bewerkstelligd. Daarom heb ik in de hierboven aangehaalde brief van 8 maart 2011 aangegeven een stelselherziening van de gesubsidieerde rechtsbijstand noodzakelijk te vinden. Daarmee wordt beoogd een goed evenwicht te creëren in een goede beheersing van de kosten van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand en een adequate toegang tot het recht. Een dergelijk stelsel zal niet op korte termijn in werking kunnen treden. Opdat binnen het huidige stelsel de thans reeds ontstane tekorten worden opgevangen, is van belang met de maatregelen waarvan de invoering op relatief korte termijn zekere opbrengsten genereren, door te gaan. Dit laat onverlet dat ik mijn zorg dat op de langere termijn opnieuw tekorten zullen ontstaan opnieuw benadruk en ik niet uitsluit dat verdere ombuigingen noodzakelijk zijn.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

Datum
31 oktober 2011

Ons kenmerk
5713497/11

3. Generieke verhoging van de eigen bijdragen

Op grond van de uitspraak *Salduz* van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) moet een door de politie aangehouden verdachte de gelegenheid worden geboden om een advocaat te raadplegen *voorafgaand* aan het verhoor door de politie.⁵ Voor jeugdige verdachten geldt dat zij ook recht hebben op een advocaat of andere vertrouwenspersoon *tijdens* het politieverhoor. Met het oog op de uitvoering van deze maatregel worden aan de advocaat punten toegekend voor de verlening van gesubsidieerde rechtsbijstand met het oog op het verkrijgen van een vergoeding. Het is gebleken dat de kosten die met deze piketrechtsbijstand gemoeid zijn met ingang van 2013, oplopend tot 2016, een structureel tekort van € 15 miljoen gaan opleveren. Voor deze tegenvaller die een extra druk legt op het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, zal dekking worden gezocht door een structurele verhoging van de eigen bijdragen op alle rechtsgebieden. De eigen bijdragen komen er dan – uitgaande van het huidige prijspeil – als volgt uit te zien. De treden verwijzen naar de inkomenscategorieën zoals genoemd in artikel 2, eerste en tweede lid, van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand.

| Inkomens-categorie | Huidige eigen bijdrage voor bezoek juridisch loket | Huidige eigen bijdrage na bezoek juridisch loket | Eigen bijdrage na generieke verhoging, voor bezoek juridisch loket | Eigen bijdrage na generieke verhoging, na bezoek juridisch loket |
|--------------------|--|--|--|--|
| trede 1 | € 125 | € 75 | € 190 | € 140 |
| trede 2 | € 183 | € 133 | € 350 | € 300 |
| trede 3 | € 297 | € 247 | € 500 | € 450 |
| trede 4 | € 503 | € 453 | € 650 | € 600 |
| trede 5 | € 775 | € 725 | € 800 | € 750 |

⁴ Artikel 4 van het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria

⁵ 27 november 2008, NJ 2009, 214

In de tabel is de eigen bijdrage opgenomen die de rechtzoekende betaalt als hij eerst langs het juridisch loket gaat. De rechtzoekende krijgt een korting van € 50 op de te betalen eigen bijdrage indien hij na verkrijging van een diagnosedocument van het juridisch loket een advocaat consulteert (artikel 2, zesde lid, van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand).

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

Datum
31 oktober 2011

Ons kenmerk
5713497/11

Bij de keuze van de bedragen heeft voor ogen gestaan om de minst draagkrachtigen (trede 1) zoveel mogelijk te ontzien. Dat zij toch ook een substantiële bijdrage zullen moeten leveren, is in het licht van de benodigde ombuiging onvermijdelijk nu deze inkomenscategorie ruim 80% van het gebruik van gesubsidieerde rechtsbijstand voor haar rekening neemt. Zowel in absolute zin als verhoudingsgewijs wordt de eigen bijdrage voor de hoogste inkomenscategorie het minst verhoogd. De reden hiervoor is dat aan de burger geen eigen bijdrage kan worden gevraagd die hoger is dan de vergoeding die de advocaat van de overheid ontvangt. Omdat de gemiddelde vergoeding € 824 bedraagt, is de ruimte voor verhoging van de eigen bijdrage voor de hoogste inkomenscategorie uiterst beperkt.⁶

Ook de eigen bijdrage voor de lichte adviestoevoeging wordt verhoogd, van respectievelijk € 40 naar € 75 (inkomenscategorieën 1 en 2) en van € 75 naar € 125 (inkomenscategorieën 3 tot en met 5). Deze verhoging is nodig om het huidige evenwicht tussen de eigen bijdrage voor lichte adviestoevoegingen en de eigen bijdrage voor proceduretoevoegingen te behouden. Van lichte adviestoevoegingen wordt naar verhouding weinig gebruik gemaakt.⁷ De verhoging levert daarom een geringe besparing op van circa € 0,3 miljoen.

4. Verhoging van de eigen bijdrage bij echtscheiding

De eigen bijdragen voor de verlening van rechtsbijstand in echtscheidingszaken worden substantieel verhoogd. Deze verhoging komt bovenop de generieke verhoging van de eigen bijdrage als beschreven onder punt 3. De verhoging betreft zowel de rechtsbijstand die nodig is ter beëindiging van een huwelijkse of niet-huwelijkse relatie, als de vervolgzaken die uit een dergelijke beëindiging kunnen voortvloeien. Tijdens het algemeen overleg van 9 maart 2011⁸ heb ik aangegeven vooralsnog uit te gaan van ongeveer € 200 voor de laagste inkomenscategorie en ongeveer € 725 voor de categorieën daarboven. Bij de nadere uitwerking acht ik een differentiatie van tarieven meer recht doen aan de hoogte van het inkomen. In combinatie met de hierboven voorgestelde generieke verhoging van de eigen bijdragen ter dekking van de tegenvaller die voortkomt uit "Salduz" komen de eigen bijdragen in echtscheidingszaken er – uitgaande van het huidige prijspeil – als volgt uit te zien.

⁶ Gemiddelde vergoeding in 2010, exclusief extra uren in bewerkelijke zaken.

⁷ In 2010 zijn 9.884 lichte adviestoevoegingen afgegeven. In 2007 waren dit er nog ruim 18.000.

⁸ Kamerstukken II 2010/11, 31753, nr. 35, blz. 35

| Inkomens-categorie | Eigen bijdrage na generieke verhoging, voor bezoek juridisch loket | Eigen bijdrage na generieke verhoging, na bezoek juridisch loket | Eigen bijdrage echtscheiding, na generieke verhoging en voor bezoek juridisch loket | Eigen bijdrage echtscheiding, na generieke verhoging en na bezoek juridisch loket |
|--------------------|--|--|---|---|
| trede 1 | € 190 | € 140 | € 330 | € 280 |
| trede 2 | € 350 | € 300 | € 400 | € 350 |
| trede 3 | € 500 | € 450 | € 550 | € 500 |
| trede 4 | € 650 | € 600 | € 700 | € 650 |
| trede 5 | € 800 | € 750 | € 825 | € 775 |

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

Datum
31 oktober 2011

Ons kenmerk
5713497/11

Zoals hierboven is aangegeven ontvangt de rechtzoekende een korting van € 50, indien hij eerst langs het juridisch loket is geweest.

De maatregel beslaat alle echtscheidingen. Het aantal echtscheidingen is groot. Circa 20% van de toevoegingen voor civiele zaken (ongeveer 36.000)⁹ wordt afgegeven met het oog op de afwikkeling van echtscheidingen, ontbindingen van het huwelijk na scheiding van tafel en bed alsmede de beëindiging van de samenwoning inbegrepen. Bij een eenzijdig of gemeenschappelijk verzoek tot echtscheiding worden de nevenvorderingen meegenomen. Deze vallen onder het bereik van de echtscheidingstoevoeging. Daarnaast worden ook toevoegingen afgegeven voor het verlenen van rechtsbijstand voor de behandeling van vervolgzaken. Daarbij gaat het om ongeveer 55.000 toevoegingen die worden afgegeven voor zaken betreffende alimentatie of levensonderhoud, alsmede betreffende ouderlijk gezag of voogdij, omgangsregeling en boedelscheiding. De afgelopen jaren laten ook nog een stijgende lijn zien in voornoemde zaken. Uit deze aantallen kan worden geconcludeerd dat afspraken die met het oog op de echtscheiding of ontbinding zijn gemaakt blijkaar regelmatig opnieuw ter discussie worden gesteld. Gelet op de nauwe samenhang met echtscheiding, acht ik het redelijk de eigen bijdragen in het kader van een toevoeging voor vervolgzaken gelijk te stellen aan die ingeval van echtscheiding.

4.1 Het belang van duurzame afspraken

Een toevoeging in echtscheidingszaken omvat mede alle nevenvoorzieningen. Daarnaast worden jaarlijks 36.000 toevoegingen afgegeven voor uitsluitend alimentatie en ouderlijk gezag, dus zonder dat dit direct samenhangt met echtscheiding. Gelet op dit hoge aantal kan worden geconcludeerd dat veel van de afspraken die tussen echtelieden zijn gemaakt in het kader van de echtscheiding, geen duurzaam karakter hebben. Deze worden immers naderhand opnieuw ter discussie gesteld.

Uitgangspunt van het kabinet is dat de burger zo veel mogelijk zelf verantwoordelijkheid dient te nemen. Dat geldt ook bij de afwikkeling van zaken bij een echtscheiding. Van partijen die door het kiezen van de huwelijkse staat niet alleen een affectieve maar ook een zakelijke relatie zijn aangegaan, mag worden verwacht dat ze bij de uitoefening van hun wens tot beëindiging van die

⁹ Alle genoemde aantallen gaan uit van peiljaar 2010

relatie eerst gezamenlijk proberen tot duurzame oplossingen te komen. De overheid biedt daarbij verschillende hulpmiddelen. Partijen kunnen gebruik maken van de kennis van het juridisch loket dan wel van digitale ondersteuning door middel van de Rechtwijzer (rechtwijzer.nl) of echtscheidingsplan.nl. Partijen kunnen er voor kiezen om zich door middel van een gratis gesprek te laten informeren over de wijze van afhandeling van de echtscheiding dan wel aan de slag te gaan met (gratis) modellen van ouderschaps-, alimentatie- en financieel afwikkelingsplannen. Rechtwijzer.nl biedt verschillende concrete modellen die hetzij alleen, hetzij in samenspraak met de partner kunnen worden ingevuld. Partijen worden op deze wijze gestuurd in de mogelijkheden van afwikkeling van hun echtscheiding. Door in deze voorfase al met elkaar na te gaan hoe de zaken na de echtscheiding geregeld kunnen worden, worden partijen bewust van hetgeen op hen afkomt. Tevens draagt vergroting van het inzicht in de situatie bij aan een meer gelijkwaardige positie van de echtelieden. Bovendien is niet ondenkbeeldig dat in die fase - mede door het tijdsverloop dat hiermee gemoeid is - , enige ordening van de emotionele aspecten van de echtscheiding plaatsvindt hetgeen een de-escalierend effect teweeg kan brengen. Vanwege de grote emotionele component van de echtscheiding is het voor een adequate afwikkeling van de zaak van belang dat deze ordening wordt gestimuleerd. Het gebruik van mediation past in dit beeld. Het lijkt daarom in de rede te liggen dat de beschreven aanpak bijdraagt aan de duurzaamheid van de uiteindelijke afspraken tussen de (gewezen) echtelieden.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

Datum
31 oktober 2011

Ons kenmerk
5713497/11

Het beroep op het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand is niet in balans met de eigen verantwoordelijkheid die van scheidende echtparen mag worden verwacht. Zowel de omvang als de stijging van het aantal toevoegingen zijn redenen te investeren in de duurzaamheid van de gemaakte afspraken in het kader van de echtscheiding. Daarmee wordt zoveel mogelijk voorkomen dat de ex-echtgenoten naderhand de gemaakte afspraken opnieuw bij de rechter ter discussie stellen met als gevolg dat opnieuw een toevoeging moet worden afgegeven en opnieuw een beroep op de rechterlijke macht wordt gedaan. Een goede afwikkeling levert daarnaast maatschappelijk gezien veel meer winst op. Het voorkomt dat ex-echtgenoten en hun kinderen belanden in een onprettige leefwereld met als mogelijk gevolg dat op allerlei andere overheidsvoorzieningen een beroep wordt gedaan, zoals een beroep op de bijstand en de gezondheidszorg. Bovendien draagt een goede afwikkeling van de echtscheiding bij aan minder arbeids- en schoolverzuim.

Voor genoemd voorstel tot verhoging van de eigen bijdragen in zaken betreffende de beëindiging van een affectieve relatie leiden in de laagste inkomenscategorie tot een verdubbeling van de eigen bijdrage nadat een generieke verhoging is doorgevoerd. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat de rechtzoekende eerst de gang maakt langs het juridisch loket.

Hoewel de eigen bijdrage in het kader van de rechtsbijstand wordt verhoogd, blijft deze voor een mediationtoevoeging gelijk. De eigen bijdrage bij mediation bedraagt € 50 of € 101 afhankelijk van de bestede tijd of, bij de laagste inkomenscategorie € 50, ongeacht de aan de zaak bestede tijd. Hierin is de verplichte rechterlijke afhechting van de echtscheiding inbegrepen (artikel 8, vierde lid, van het Besluit toevoeging mediation). Dit betekent enerzijds dat voor rechtzoekenden die een beroep kunnen doen op de Wet op de rechtsbijstand een goedkoop alternatief voor rechtsbijstand bij hun echtscheiding beschikbaar is,

anderzijds dat door het gebruik van mediation de duurzaamheid van de afspraken naar verwachting zal toenemen.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

4.2 Duurzaamheid vereist kwalitatieve rechtsbijstand

Duurzame afspraken in het kader van de echtscheiding worden niet alleen verkregen door het gebruik van de hierboven aangehaalde hulpmiddelen. Het is ook van belang dat het vervolgtraject wordt begeleid door goed gekwalificeerde familierechtadvocaten. Daarbij gaat het om advocaten die over meer kwaliteiten beschikken dan strikt juridische. Met ingang van 1 januari 2012 zullen de inschrijfvoorwaarden voor familierechtadvocaten bij de raad zodanig worden aangescherpt dat deze advocaat meer dan nu in staat zal zijn, zijn cliënt te laten inzien dat een echtscheidingszaak niet gewonnen of verloren kan worden. Daarbij gaat het met name om de-escalatie.

Datum
31 oktober 2011

Ons kenmerk
5713497/11

De voorgestelde verhogingen van de eigen bijdragen in echtscheidingszaken brengen een besparing met zich van ongeveer € 10 miljoen.

5. Ombuiging van de tweede tranche verlaging van de vergoeding

Met de verlaging van de vergoeding van de advocaat en wijziging van de indexeringszaken zoals deze thans in een conceptbesluit voor advies bij de Raad van State voorliggen, de verhoging van de vergoeding in echtscheidingszaken en de taakstelling op de raad kan niet de gehele taakstelling van € 50 miljoen worden ingevuld. Hierdoor is een verdere verlaging van de vergoeding van advocaten en mediators in 2014 noodzakelijk. In hun reeds genoemde gezamenlijke reactie hebben de Orde en de raad alternatieve besparingsopties aangedragen. Op verzoek van uw Kamer geef ik hieronder aan welke van de door hen voorgestelde maatregelen ik overneem.

5.1 Opnieuw de eigen bijdrage heffen bij opvolging raadsman

Uitgangspunt bij de behandeling van een zaak is dat deze wordt begeleid door één advocaat. Deze advocaat bouwt niet alleen een vertrouwensband op met de cliënt, maar raakt tevens goed ingevoerd in het dossier hetgeen de kwalitatieve afhandeling van de zaak ten goede komt. Het komt voor dat de zaak wordt overgenomen door een andere raadsman. Dit kan het geval zijn als er een vertrouwensbreuk tussen de advocaat en de cliënt is ontstaan. Maar ook als de advocaat klachtwaardig handelt, kan de inzet van een andere advocaat aan de orde zijn. Hetzelfde geldt ingeval de advocaat door ziekte niet in staat is de rechtzoekende bij te staan.

Voor zover de advocaat werkzaam is binnen hetzelfde kantoorverband, volgt uit de artikelen 9 dan wel 20 van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 dat hij daarvoor geen extra vergoeding ontvangt. Wordt de zaak overgenomen door een advocaat die geen relatie heeft met het betreffende kantoor dan wordt aan de opvolgende advocaat een opslag van twee punten op het gebruikelijke forfait toegekend. Beide advocaten verdelen het bedrag in onderling overleg (artikel 33 Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000). Er zijn ook andere redenen om een andere advocaat in dezelfde zaak te raadplegen. Gedacht kan daarbij worden aan de behoefte die de rechtzoekende voelt om een herziene beoordeling van de zaak. Aangezien er in dit geval geen dwingende reden is een andere advocaat de zaak te laten beoordelen, maar hieraan wel extra kosten verbonden zijn, is het redelijk dat de rechtzoekende voor een tweede beoordeling betaalt. Deze tweede eigen bijdrage is gelijk aan de eigen bijdrage die voor de toevoeging is opgelegd. Daarbij moet in ogenschouw worden genomen dat alleen rechtsbijstandverleners die voldoen aan de inschrijvingsvoorwaarden van de raad een zaak op

toevoegbasis mogen behandelen. Alle rechtsbijstandverleners die aan het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand meedoen zijn om die reden voldoende gekwalificeerd een zaak te kunnen behandelen. Dit laat onverlet dat samenspraak tussen advocaten die binnen hetzelfde kantoor werkzaam zijn tot een scherper inzicht in te behandelen zaak kan leiden. Dit behoort tot de normale wijze van werken en wordt dan ook niet extra vergoed. Dit is anders in het geval de rechtzoekende het wenselijk vindt dat een andere advocaat de zaak opnieuw beoordeelt. In dat geval wordt -zoals hierboven aangegeven- gevraagd om een zelfstandige beoordeling waarvoor de advocaat een vergoeding ontvangt. Deze wens kan worden gehonoreerd indien de rechtzoekende daarvoor de eigen bijdrage betaalt.

Hier ligt ook een taak voor de opvolgend advocaat. Het behoort tot een goede beroepsuitoefening de cliënt erop te wijzen of een herziene raadpleging van de zaak in redelijkheid tot een andere of relevante zienswijze zal leiden en welke kosten dit met zich brengt. De cliënt kan op basis van die informatie afwegen of een hernieuwde raadpleging voor hem zinvol is.

Niet alle rechtzoekenden behoeven een eigen bijdrage te betalen. In artikel 6 van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand wordt bepaald wanneer daarvan sprake is, bijvoorbeeld in het geval van personen die geen inkomsten hebben en wier vrijheid rechtens is ontnomen. Het ligt echter in de rede dat ook deze rechtzoekenden voor het consulteren van een andere advocaat in dezelfde zaak een bijdrage betalen. Het voorstel is bij hen de laagste eigen bijdrage in rekening te brengen. Deze eigen bijdrage wordt overeenkomstig artikel 38 van de Wet op de rechtsbijstand afgedragen aan de opvolgend advocaat.

Indien de rechtzoekende op grond van artikel 2, zesde lid, van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand een korting van € 50 euro had ontvangen op zijn eigen bijdrage, wordt bij de betaling van de tweede eigen bijdrage geen rekening gehouden met deze korting. Daarbij moet worden bedacht dat het juridisch loket een eerste analyse van de zaak heeft gemaakt en geoordeeld dat de zaak door een advocaat moet worden behandeld. Deze eerste beoordeling is weliswaar geen volwaardige beoordeling maar biedt de advocaat wel inzicht in de zaak. Indien vervolgens een second opinion wordt gevraagd, ligt het niet in de rede dat daarvoor een lagere dan de volle eigen bijdrage wordt betaald. Dit is alleen anders indien de rechtzoekende zonder meer de korting van € 50 ontvangt omdat redelijkerwijs van hem niet verwacht mag worden dat hij langs het juridisch loket gaat. Dit is bijvoorbeeld het geval in een strafzaak (artikel 2, zevende lid, van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000). Het lagere bedrag is dan de standaard eigen bijdrage in een dergelijke zaak. Het is dan niet redelijk een hogere - dan de gebruikelijke- eigen bijdrage te vragen ingeval een tweede advocaat om een beoordeling wordt gevraagd. Ook wanneer de rechtzoekende niet in staat is langs het juridisch loket te gaan en om die reden een lagere eigen bijdrage opgelegd heeft gekregen, is hij bij het vragen om een second opinion deze lagere eigen bijdrage verschuldigd. De situatie kan de rechtzoekende immers niet worden aangerekend.

Naar verwachting levert deze maatregel een besparing op van ongeveer € 2 miljoen.

5.2 Opnieuw de eigen bijdrage heffen in bewerkelijke zaken

De vergoeding van de rechtsbijstandverlener is gebaseerd op een forfaitair systeem dat is neergelegd in het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000. Daarbij geldt per zaaktype een vaste vergoeding die is afgestemd op de

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

Datum
31 oktober 2011

Ons kenmerk
5713497/11

gemiddelde tijdsbesteding voor die soort zaken. Dit is neergelegd in de bijlage bij voornoemd besluit. Het aantal punten dat aan een zaaktype is toegekend stemt overeen met het aantal uren dat gemiddeld aan het daarbij behorende zaaktype wordt besteed. Kern van het forfaitaire vergoedingensysteem vormt dus de uitmiddeling. Er zijn zaken die meer dan de gemiddelde tijdsbesteding in beslag nemen en er zijn zaken die minder dan de gemiddelde tijd vergen. Per saldo leidt het systeem er toe dat gemiddeld gezien een evenwichtige vergoeding wordt betaald. Dit laat onverlet dat er zaken kunnen zijn die niet meer vallen binnen deze uitmiddeling. Het gaat dan bijvoorbeeld om zaken die zodanig gecompliceerd zijn dat aanmerkelijk meer dan de gemiddelde tijdsduur aan rechtsbijstandverlening voor een dergelijke zaak moet worden besteed. Daarvoor is een extra vergoedingsregeling getroffen in de artikelen 13 en 22 van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000. Deze zogenaamde bewerkelijke zaken regeling komt erop neer dat een advocaat die meer dan drie maal het aantal punten in uren besteed aan een zaak een extra vergoeding krijgt. Voor elk uur boven deze norm ontvangt hij een uurvergoeding. Voordat de vergoeding wordt uitbetaald, moet de extra tijdsinvestering door het bestuur van de raad worden goedgekeurd.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

Datum
31 oktober 2011

Ons kenmerk
5713497/11

Geregeld zal worden dat in bewerkelijke zaken de rechtzoekende opnieuw de eigen bijdrage gaat betalen. In bewerkelijke zaken loopt de tijdsinvestering van de advocaat zodanig uit de pas met de te betalen eigen bijdrage dat een extra bijdrage van de rechtzoekende mag worden verlangd. Bovendien wordt verwacht dat deze extra bijdrage de rechtzoekende ertoe beweegt zijn belangen in de zaak scherper af te wegen en te bespreken met de advocaat. Wellicht kan dit betekenen dat de rechtzoekende in een dergelijke situatie serieuzer overweegt met een redelijk schikkingsvoorstel akkoord te gaan dan in het geval er niet opnieuw een eigen bijdrage moet worden betaald. Binnen het kader van gedragsregel 3 waarin wordt bepaald dat een schikking de voorkeur heeft boven procederen heeft de advocaat ook een adviserende taak jegens zijn cliënt. De eigen bijdrage die de rechtzoekende moet betalen heeft dezelfde hoogte als die hij in eerste instantie moet betalen. Dat betekent dat als hij in het kader van diagnose en triage een korting heeft ontvangen op de eigen bijdrage, van dit lagere bedrag wordt uitgegaan. Dit is redelijk aangezien het bestuur van de raad de bewerkelijkheidsaanvraag van de rechtsbijstandverlener heeft goedgekeurd. Weliswaar wordt deze aanvraag marginaal getoetst, maar de goedkeuring geeft een indicatie dat de aanvraag niet op voorhand onredelijk is. In het geval de rechtzoekende geen eigen bijdrage verschuldigd was, ligt het niet voor de hand met het oog op de bewerkelijkheid alsnog een eigen bijdrage te vragen. Het gaat hier veelal om personen die over weinig financiële middelen beschikken. Ook in strafzaken wordt ingeval van bewerkelijkheid geen extra eigen bijdrage opgelegd.

Het invoeren van de maatregel levert een besparing op van ongeveer € 1,5 miljoen op.

5.3 Lagere vergoeding bij kennelijk niet ontvankelijkheid van de zaak

Een advocaat inventariseert bij een eerste gesprek met een cliënt die een probleem voorlegt het belang van de zaak. Uit deze inventarisatie zal blijken of de zaak bij de rechter enige kans van slagen heeft. Is er geen kans van slagen dan ligt het in de rede dat de advocaat zijn cliënt zal adviseren de zaak niet door te zetten. Het is inherent aan een goede beroepsuitoefening dat niet nodeloos wordt geprocedeerd.

Indien de zaak door de rechter kennelijk niet ontvankelijk wordt verklaard, betekent dit dat de advocaat een evident verkeerde inschatting heeft gemaakt van de haalbaarheid van de zaak. Het voornemen is om in dat geval voor het bepalen van de hoogte van de vergoeding het toegekende puntenaantal met de helft te verlagen. Immers, bij een juiste beoordeling van de zaak had de zaak snel afgerond kunnen worden. Door het puntenaantal in dit soort gevallen te verlagen wordt de advocaat geprikkeld van de aanvang af de zaak scherp te beoordelen. Een dergelijk systeem stond in het verleden bekend als het "eigen beursje". Op grond van het oude artikel 58 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering konden advocaten "die zich in hunne bedieningen te buiten mogten gaan" door de rechter worden veroordeeld persoonlijk en uit eigen beurs geheel of gedeeltelijk de kosten te betalen. Er kon zelfs een schadevergoeding worden opgelegd. Van de raad mag verwacht worden dat ingeval van een vermoeden van nodeloos procederen de deken daarop wordt gewezen. Een dergelijke signaalfunctie draagt bij aan het uitoefenen van toezicht door de deken met het oog op een goed functionerende beroepsgroep.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

Datum
31 oktober 2011

Ons kenmerk
5713497/11

Wordt in hoger beroep de uitspraak in eerste aanleg waarbij de zaak kennelijk niet ontvankelijk wordt verklaard, teniet gedaan, dan vindt geen herstel van de te betalen vergoeding plaats. Dit is inherent aan het systeem dat een toevoeging geldt voor de duur van één instantie (artikel 32 van de Wet op de rechtsbijstand).

De maatregel levert naar verwachting een besparing op van € 2 miljoen.

5.4 Aanpassing van de anticumulatieregeling

In artikel 5 van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand is de zogenaamde anticumulatiebepaling neergelegd. Dit houdt in dat indien binnen een half jaar na verlening van een toevoeging aan een rechtzoekende waarbij een eigen bijdrage wordt opgelegd, opnieuw één of meer toevoegingen worden verleend, de eigen bijdrage voor de tweede tot en met vierde toevoeging de helft bedraagt van de eerst opgelegde eigen bijdrage. Deze bepaling heeft tot doel de rechtzoekende die binnen korte tijd bij veel procedures is betrokken financieel tegemoet te komen. Mede vanwege de verhoging van de eigen bijdrage hecht ik aan deze bepaling. Dit laat onverlet dat een drempel tegen ondoordacht doorprocederen mag worden opgeworpen. De Orde en raad stellen op dit punt voor het aantal toevoegingen te maximeren tot 7 of 10 per jaar.

Aangezien een maximering van het aantal toevoegingen in strijd kan komen met de toegang tot het recht, wordt er voor gekozen op andere wijze het veelgebruik te ontmoedigen. Waar bij de tweede tot en met de vierde toevoeging begrip kan worden opgebracht voor het gegeven dat een rechtzoekende soms meerdere toevoegingen nodig heeft om zijn probleem op te lossen, wordt met de vijfde toevoeging een omslagpunt bereikt. De eigen bijdrage voor de vijfde en eventueel daaropvolgende toevoegingen wordt daarom gesteld op 150% van de eerst opgelegde eigen bijdrage. De gehele cyclus wordt begrensd door een jaar. Ofwel, het aantal toevoegingen dat gedurende één jaar na het verlenen van de eerste toevoeging wordt verstrekt, doorloopt eerst een daling in eigen bijdrage en vanaf de vijfde toevoeging een forse stijging van die eigen bijdrage. Nadat de rechtzoekende gedurende twaalf maanden geen toevoegingen heeft aangevraagd begint de cyclus opnieuw.

Met het oog op de toegang tot het recht wordt een hardheidsclausule opgenomen waarin wordt bepaald dat het belang van de zaak met zich kan brengen dat een 'normale' eigen bijdrage wordt opgelegd.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

Het gemiddelde aantal afgegeven toevoegingen per rechtzoekende per jaar bedraagt ongeveer 1,5. Van de ruim 429.000 toevoegingen per jaar zijn er circa 46.000 een vijfde of daaropvolgende toevoeging. Zaaksoorten die veel voorkomen bij veelgebruikers hebben betrekking op de algemene bijstandswet, het bestuursrecht, sociale voorzieningen, geschillen van gedetineerden en vreemdelingenrecht.¹⁰ Een grote groep van deze veelgebruikers heeft schuldgerelateerde problemen. Het verlenen van een toevoeging per rechtsprobleem draagt niet bij aan een structurele oplossing. Om die reden wordt vanaf 2012 deze doelgroep geholpen door middel van de verlening van een multitoevoeging. Onder het bereik van een multitoevoeging vallen meerdere juridische problemen die voortkomen uit dezelfde schuldenproblematiek, zodat niet langer voor elk probleem een afzonderlijke toevoeging nodig is. De rechtzoekende ontvangt rechtsbijstand die mede gericht is op een totaaloplossing. Door de multitoevoeging zal het veelgebruik van toevoegingen afnemen. Dit heeft tot gevolg dat ook de besparing die kan worden bereikt met de hiervoor bedoelde aanpassing van de anticumulatieregeling lager zal uitvallen. Naar verwachting resteert een besparing van circa € 1,5 miljoen.

Datum
31 oktober 2011
Ons kenmerk
5713497/11

5.5 Voorgestelde maatregelen die niet worden overgenomen

De Orde en de raad hebben in hun hiervoor aangehaalde gezamenlijke reactie nog meer voorstellen gedaan met het oog op het ombuigen van een tweede tranche verlaging van de vergoeding van de advocaat. Deze voorstellen neem ik om de navolgende redenen niet over.

5.5.1 Verhoging van de eigen bijdrage bij mediation

Voorgesteld wordt ingeval van mediation de rechtzoekenden dezelfde eigen bijdrage te laten betalen als de rechtzoekende die op basis van een toevoeging rechtsbijstand ontvangt van een advocaat. Dit voorstel past niet in het voornemen tot stimulering van het gebruik van mediation. Mediation is een belangrijk alternatief voor het oplossen van een juridisch probleem. De meer op het gedrag gerichte vaardigheden van de mediator dragen bij aan het zelfoplossend vermogen van de rechtzoekenden. Een verhoging van de eigen bijdrage zou het gebruik van mediation kunnen ontmoedigen. Om die reden wordt daarvan afgezien.

5.5.2 Bundeling van massaschadezaken

De Orde en de raad stellen voor massaschadezaken te bundelen waardoor een besparing van ongeveer € 1,5 miljoen kan worden gerealiseerd. Het betreft hier zaken waarbij een groot aantal rechtzoekenden bij eenzelfde probleem zijn betrokken. Dergelijke zaken zouden door dezelfde advocaat of advocaten behandeld kunnen worden. Deze bundeling draagt bij aan het vergroten van de effectiviteit en de efficiëntie van de afhandeling van de zaak. Op grond van artikel 39 van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 is bundeling van deze zaken reeds mogelijk. Indien de raad op de hoogte is van een

¹⁰ Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2010, blz 54 e.v.

zogenaamde massaschadezaak kan met een gespecialiseerde advocaat een arrangement worden afgesloten. Daarin wordt geregeld dat de betreffende advocaat verplicht is rechtsbijstand te verlenen aan alle rechtzoekenden die in het kader van een zaak met hetzelfde rechtsprobleem een toevoeging aanvragen. Het ligt in de rede dat de raad in de toekomst meer aandacht geeft aan het afhandelen van zaken door middel van arrangementen. Ook de Orde kan daar in positieve zin aan bijdragen.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

Datum
31 oktober 2011

Ons kenmerk
5713497/11

5.5.3 Spoedige afhandeling strafzaken

Op dit moment is er in Utrecht een experiment waarbij het openbaar ministerie in samenspraak met de politie, de reclasseringsorganisatie alsmede de Raad voor de Kinderbescherming bij insluiting van verdachten op het politiebureau zo snel mogelijk beslist wat met de betrokken verdachte moet gebeuren. Ook de advocatuur wordt hierbij betrokken zodat verdachten op het juiste moment kunnen worden bijgestaan. Het gaat hier om zaken die door de politierechter kunnen worden afgedaan. De Orde en de raad verwachten een besparing doordat minder zaken bij de politierechter komen. Bij hun voorstel wordt niet meegenomen dat het openbaar ministerie, de politie, de reclassering en de Raad voor de Kinderbescherming extra kosten moeten maken om de versnelling van de doorlooptijd te realiseren mede omdat deze snelle afhandeling mogelijk is doordat ook buiten kantooruren capaciteit beschikbaar is gesteld.

Aangezien het experiment enerzijds op kleine schaal wordt verricht en anderzijds een kostenbesparing niet alleen op rechtsbijstandterrein maar juist op andere relevante justitierreinen is gelegen, is het uitlichten van een mogelijke besparing op het terrein van de gesubsidieerde rechtsbijstand niet realistisch.

5.5.4 Vereenvoudiging kinderalimentatie

De Orde en raad stellen voor de vaststelling van de kinderalimentatie te vereenvoudigen, waardoor het aantal alimentatieprocedures zal afnemen. Deze verwachting ligt ook aan de basis van het voorstel tot vereenvoudiging van de vaststelling van kinderalimentatie, dat ik onlangs van uw leden Recourt en Van der Steur heb mogen ontvangen. Hoewel ik een vereenvoudiging toejuich is deze ingewikkelde materie in het verleden weerbarstig gebleken. Eind vorige eeuw alsmede in 2004 zijn wetsvoorstellen tot vereenvoudiging van de vaststelling van kinderalimentatie ingetrokken omdat daarvoor onvoldoende draagvlak was.¹¹ Het voorstel tot vereenvoudiging levert daarom vooralsnog geen zekere besparing op. Ik wacht met belangstelling het initiatief wetsvoorstel van eerdergenoemde leden af. Een goede regeling kan zeker bijdragen aan een betere beheersing van de kosten van rechtsbijstand.

5.5.5 Inning vanwege herziening of definitieve vaststelling inkomen

Eveneens stellen de Orde en de raad voor inningen door de raad die het gevolg zijn van een navordering als gevolg van een herziene of definitieve vaststelling van het inkomen van de rechtzoekende waardoor hij een hogere eigen bijdrage moet betalen als besparing te laten meetellen. Aangezien het hier om de uitvoering van de gebruikelijke werkprocessen gaat, acht ik dit niet aan de orde.

¹¹ Kamerstukken II 2006/07, 29480, nr. 15

6. Opbrengsten structurele taakstelling

De voornoemde maatregelen die ik in het kader van de structurele taakstelling wil doorvoeren leveren in totaal een besparing op van € 50 miljoen.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

| maatregel | besparing |
|---|------------------|
| Verlaging vergoeding advocatuur (eerste tranche) en aanpassing indexering | € 20 miljoen |
| Taakstelling raad voor rechtsbijstand | € 5 miljoen |
| Verhoging eigen bijdrage echtscheiding | € 10 miljoen |
| Extra eigen bijdrage bij opvolging raadsman | € 2 miljoen |
| Extra eigen bijdrage in bewerkelijke zaken | € 1,5 miljoen |
| Lagere vergoeding bij kennelijk niet ontvankelijk | € 2 miljoen |
| Aanpassing anticumulatieregeling | € 1,5 miljoen |
| Verlaging vergoeding advocatuur (tweede tranche) | € 8 miljoen |
| Totaal | € 50 miljoen |

Datum
31 oktober 2011
Ons kenmerk
5713497/11

Uit dit overzicht blijkt dat de vier laatstgenoemde, alternatieve maatregelen voor de beoogde tweede verlaging van de vergoeding van de advocatuur € 7 miljoen opleveren. Hieruit volgt dat een tweede verlaging van de vergoeding een besparing van € 8 miljoen moet genereren. Uitgaande van het prijspeil van 1 januari 2012 komt dit overeen met een verlaging van 2,4%.¹²

Voor de duidelijkheid merk ik hier nogmaals op dat de onder punt 3 genoemde generieke verhoging van de eigen bijdragen tot een opbrengst van € 15 miljoen nodig is ter bekostiging van het consult met de raadsman voorafgaand aan het politieverhoor. Deze ombuiging draagt derhalve niet bij aan de invulling van de taakstelling.

7. Administratieve lastenverlichting voor de advocatuur

De wijze waarop de raad met advocaten en mediators communiceert krijgt in de komende twee jaar een volledig ander karakter. Vanaf 2012 worden alle relevante formulieren via een webportaal aangeboden. Met de ingebruikname van de webservice 'MijnRvR' wordt de administratieve afhandeling van toevoegaanvragen en vaststellingen aanzienlijk vereenvoudigd. Dit draagt bij aan structurele administratieve lastenverlichting, zowel voor rechtsbijstandverleners als in de uitvoering van de raad. 'MijnRvR' wordt zodanig doorontwikkeld, dat de aanvraag direct vanuit de eigen kantoorapplicatie van advocaten kan worden ingediend. Deze nieuwe wijze van communicatie wordt uitgebreid naar mediators, bewindvoerders en tolken en vertalers.

Over enkele jaren zal het webportaal gelden als 'verplichte route'. Met goede voorlichting wordt de advocatuur gestimuleerd zo spoedig mogelijk de overstap te maken naar digitaal aanvragen. De raad stelt zich ten doel om volgend jaar tenminste 70% van de ingeschreven advocaten te laten aansluiten op het

¹² Het feitelijke cijfer is mede afhankelijk van de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit en de inflatie. Het percentage van 2,4 is berekend op basis van de aanname dat de jaarlijkse indexatie 1 procent bedraagt.

webportaal. De effecten van de problematiek met betrekking tot Diginotar zullen naar verwachting voor enige vertraging zorgen.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

Naast digitalisering maakt de raad de transitie naar werken op basis van vertrouwen. Dit betekent dat de raad meer gebruik zal maken van steekproefsgewijze controles in plaats van de huidige één op één controles. Het uitgangspunt is dat hierdoor de administratieve lasten van zowel advocatuur als de raad worden verlicht met behoud van rechtmatigheid. Op termijn zal de intensiteit van de controles kunnen verminderen voor advocaten en mediators die deelnemen aan peer review. De raad zet hiertoe in 2012 in op het stimuleren van peer review op de rechtsgebieden BOPZ, asiel en vreemdelingenbewaring. Gelijktijdig intensiveert de raad dossieronderzoek naar advocaten waarvan het vermoeden bestaat dat zij zich schuldig maken aan oneigenlijk gebruik of misbruik van de voorziening, dan wel bij herhaling ondermaats presteren. De raad werkt hierbij nauw samen met de Orde.

Datum
31 oktober 2011

Ons kenmerk
5713497/11

8. Toegang tot het recht

Met de voorgestelde maatregelen ben ik van mening dat de toegang tot het recht voldoende in stand blijft. Met de voorstellen is een balans gezocht tussen enerzijds het behoud van de toegang tot het recht en anderzijds het beheersbaar houden van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Benadrukt wordt dat er bij het ontwikkelen van de verschillende voorstellen met betrekking tot zowel de griffierechten als de gesubsidieerde rechtsbijstand oog is voor de gevolgen die deze voorstellen hebben, in het bijzonder die met betrekking tot de toegang tot het recht. Dit laat onverlet dat de voorstellen afzonderlijk kunnen worden uitgewerkt waarbij telkens rekenschap wordt gegeven van de voorstellen die reeds zijn gedaan op één van de voornoemde terreinen. Met de verschillende maatregelen wordt telkens expliciet rekening gehouden met de financiële draagkracht van rechtzoekenden, juist om ook voor de lagere inkomens de toegang tot de rechter voldoende te verzekeren. Dit past geheel bij de (internationale) verplichting om de toegang tot de rechter voor alle rechtzoekenden in voldoende mate te verzekeren.

Behalve in de Grondwet is het recht op gesubsidieerde rechtsbijstand gewaarborgd in artikel 47 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, artikel 14 IVBPR en artikel 6 EVRM. Op grond van het derde lid, onderdeel c, van artikel 6 EVRM 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 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, zoals civielrechtelijke zaken¹³. In civielrechtelijke context heeft het EVRM erkend dat gesubsidieerde rechtsbijstand vereist kan zijn indien van een procespartij niet verwacht kan worden dat hij zich behoorlijk kan verdedigen. Dat dient vervolgens in iedere afzonderlijke casus te worden

¹³ EVRM 21 februari 1975 (Golder / Verenigd Koninkrijk), EVRM 9 oktober 1979 (Airey / Ierland); en EVRM 16 juli 2002 (P., C. en S. / Verenigd Koninkrijk)

beoordeeld aan de hand van enkele criteria: de ernst van het belang van betrokkene in de zaak en de complexiteit van de zaak¹⁴.

Het EVRM heeft expliciet erkend dat een stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, gelet op de beperkte publieke middelen die beschikbaar zijn voor civielrechtelijke zaken, alleen kan functioneren wanneer dat stelsel de mogelijkheid biedt om zaken te selecteren die voor gesubsidieerde rechtsbijstand in aanmerking komen¹⁵. Het recht op gesubsidieerde rechtsbijstand mag daarom worden onderworpen aan bepaalde beperkingen of voorwaarden, waaronder de betaling van een eigen bijdrage¹⁶, met dien verstande dat de beperking niet de essentie van het recht mag aantasten, een legitiem doel moet beogen en dat de toegepaste maatregel in een redelijke verhouding tot het beoogde doel moet staan¹⁷. Met deze uitgangspunten is bij het ontwikkelen van voorstellen telkens rekening gehouden.

Het recht op gesubsidieerde rechtsbijstand wordt duurder voor de burger. De burger zal meer een beroep moeten doen op zijn probleemoplossend vermogen. Van de burger wordt verwacht dat hij meer dan voorheen zijn eigen verantwoordelijkheid neemt. Daarbij staan hem veel mogelijkheden ter beschikking. Er is een waaier aan mogelijkheden met behulp waarvan een oplossing kan worden gezocht. Vakbonden en consumentenorganisaties bieden juridische hulp. Geschillencommissies zijn laagdrempelig en bieden een adequate oplossing voor een tot de bevoegdheid van die commissies behorend probleem. Vaak kan informatie worden verkregen bij verschillende toezichthoudende organisaties. De overheid is daarbij behulpzaam met bijvoorbeeld internetsites als ConsuWijzer¹⁸. Om binnen de veelheid aan mogelijkheden de juiste weg te kunnen vinden, biedt het juridisch loket daarbij ondersteuning. De medewerkers van het juridisch loket hebben inzicht in de vele mogelijkheden die er bestaan ter oplossing van een probleem. Zij analyseren het probleem en adviseren over de oplossingsrichting. Het consulteren van een advocaat blijkt daardoor lang niet altijd noodzakelijk. Hun dienstverlening is gratis.

Is een advocaat noodzakelijk dan kan voor de betreffende doelgroep een beroep op het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand worden gedaan. Daarmee is de rechtzoekende verzekerd van de verlening van rechtsbijstand door een goed gekwalificeerde advocaat tegen een redelijke prijs. Deze prijs staat vast. Uit gedragsregel 3 van de Orde kan worden opgemaakt dat schikken in een zaak veelal beter is dan procederen. Dit wil niet zeggen dat een advocaat altijd moet schikken, maar wel dat een advocaat in de fase voorafgaand aan een proces de zaak grondig moet bestuderen. Alleen bij een gedegen kennis van de zaak kan beoordeeld worden of een schikking in het belang van de cliënt is. Veel van het

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

Datum
31 oktober 2011

Ons kenmerk
5713497/11

¹⁴ EHRM Airey / Ierland; EHRM 28 maart 1990 (Granger / VK); EHRM 24 mei 1991 (Quaranta / Zwitserland); en EHRM 15 februari 2005 (Steel en Morris / VK).

¹⁵ EHRM 26 februari 2002 (Del Sol / Frankrijk); en EHRM 16 april 2002 (Iviso / Verenigd Koninkrijk). Zie tevens ECRM 10 juli 1980 (X. / Verenigd Koninkrijk); en ECRM 10 januari 1991 (Garcia / Frankrijk).

¹⁶ EHRM 25 september 1992 (Croissant / Duitsland).

¹⁷ EHRM Ashingdane / Verenigd Koninkrijk. Vergelijk tevens HvJEU 22 december 2010 (DEB / Duitsland).

¹⁸ www.consuwijzer.nl

werk op grond waarvan beoordeeld wordt of de toegang tot de rechter moet worden opgezocht, wordt in deze voorfase verricht.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

9. Resultaten verkenning effecten verhoging eigen bijdrage in relatie tot verhoging griffierechten

In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel verhoging griffierechten worden de effecten op het beroep op de rechter op twee manieren in beeld gebracht: via de prijselasticiteiten en via de methode van systeemodynamica en Group model building. Deze twee benaderingen worden ook toegepast bij het beantwoorden van de vraag wat de effecten van de verhoging van de eigen bijdrage is in combinatie met de effecten van de verhoogde griffierechten. Bij het beantwoorden van die vraag wordt aangesloten op de gegevens die zijn gebruikt om de effecten van de verhoging van griffierechten te schatten. De prijselasticiteit van een rechtszaak geeft aan tot hoeveel procentuele verandering van de hoeveelheid zaken 1% verhoging van de griffierechten leidt. Deze zijn afgeleid uit bestaand sociaal-wetenschappelijk onderzoek: voor een bestuurszaak -0.2%, een civiele zaak -0.3% en een familiezaak 0%. Toepassing van deze coëfficiënten op de verhoging van de eigen bijdrage van de gesubsidieerde rechtsbijstand leert dat dit – in combinatie met de verhoging van de griffierechten - leidt tot 6% minder toevoegingen.

Datum
31 oktober 2011

Ons kenmerk
5713497/11

In opdracht van het Ministerie van Veiligheid en Justitie heeft Significant een verkenning uitgevoerd naar vraaguitval ten gevolge van de verhoging van de eigen bijdrage in de gesubsidieerde rechtsbijstand in relatie tot de verhoging van de griffierechten. Daartoe is een onderscheid gemaakt naar rechtsterreinen en type procedures. Uit de verkenning blijkt dat op alle relevante rechtsterreinen de vraaguitval beperkt is. In de verkenning wordt gesteld dat van de ongeveer 110.000 toevoegingen in kanton- en bestuurszaken er een potentiële vraaguitval is van ongeveer 5.000 toevoegingen, ofwel 4 à 5%.

De verkenning zal bij de Impactanalyse verhoging griffierechten worden meegezonden aan uw Kamer.

Als we de bevindingen van de twee benaderingen combineren dan leidt de verhoging van de eigen bijdragen tot een vermindering van het beroep op de gesubsidieerde rechtsbijstand tussen de 4 en 6%. De benadering van Significant leidt wellicht tot onderschatting omdat de groep van zaken waar de maatregel betrekking op heeft zeer minutieus wordt afgebakend. De elasticiteitenbenadering werkt grover omdat niet vergaand naar zaakstypen wordt gedifferentieerd en komt daardoor waarschijnlijk tot een ruimer bereik. De ervaring met deze methodieken op het gebied van de verhoogde griffierechten leert dat bij verdere verdieping de schattingen convergeren en nauwkeuriger worden.

10. Tot slot

Het is evident dat binnen het huidige stelsel het steeds moeilijker wordt tegenvallers op te vangen. De rek is uit het stelsel. Om die reden ga ik het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand herzien. Daarbij wordt gedacht aan aanbesteding van een pakket aan zaken. De advocatuur kan daarop inschrijven. Voorts worden de mogelijkheden van een leenstelsel onderzocht. Een dergelijk stelsel heeft Duitsland. Daar betaalt de rechtzoekende de kosten van de verleende rechtsbijstand in termijnen terug. Binnen deze kaders past een versterking van de functie van het juridisch loket. Het juridisch loket zou als eerstelijns rechtshulpverlener een belangrijke filterfunctie kunnen vervullen. Vooral als problemen nog niet zijn geëscaleerd, is dikwijls een oplossing buiten de rechter om nog mogelijk. Dit voorkomt een overmaat aan beroep op de rechter en leidt tot beheersing van kosten.

In het najaar van 2011 zullen de stakeholders worden geconsulteerd over de contouren van een nieuw stelsel. Op basis van de uitkomst van deze consultatie zal ik u uiterlijk medio 2012 over mijn concrete voornemens informeren.

Met het oog op de beheersbaarheid is in ieders belang het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand zodanig in te richten dat de burger die het echt nodig heeft binnen dat stelsel wordt geholpen. Dit betekent dat er ook oog moet zijn voor minder kostbare, maar eveneens effectieve oplossingsrichtingen.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

F. Teeven

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

Datum
31 oktober 2011

Ons kenmerk
5713497/11