

# Ministerie van Justitie

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer  
der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA Den Haag

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

Schedeldoekshaven 100  
2511 EX Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
www.justitie.nl

**Ons kenmerk**  
5658368/10

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

Datum 7 juli 2010  
Onderwerp **Rechtsbijstand**

## 1. Inleiding

Zoals toegezegd bij de behandeling van de Justitiebegroting op 5 november 2009 (Kamerstukken II 2009/10, 32 123- VI, nr. 21) treft u bijgaand de stand van zaken aan van het programma Rechtsbijstand en Geschiloplossing, met een overzicht van de gerealiseerde en voorziene begrotingseffecten van de belangrijkste maatregelen van het programma.

Tevens voeg ik de nulmeting van het programma Rechtsbijstand en Geschiloplossing bij, zoals opgesteld door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC). Deze monitor heeft tot doel periodiek te rapporteren over de stand van zaken met betrekking tot de realisatie van de maatregelen, het gebruik van gesubsidieerde rechtsbijstand en de uitgaven die daarmee én met de rechtspraak zijn gemeoid.

Ook ga ik in op de vraag of het huidige stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand voldoende bescherming biedt aan ondernemers, dit naar aanleiding van een toezegging van de toenmalige Staatssecretaris om te onderzoeken of de gesubsidieerde rechtsbijstand voor zakelijke vorderingen afdoende in de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) is geregeld.

Binnenkort zal bij uw Kamer een AMvB worden voorgehangen, waarvan de voorgestelde wijzigingen strekken tot uitvoering van een aantal van de in het programma opgenomen maatregelen.

## 2. Het programma Rechtsbijstand en Geschiloplossing

### 2.1. Algemeen

In de brieven van de toenmalige Staatssecretaris van Justitie van 24 oktober 2008 en 17 december 2008 (Kamerstukken II 2008/09, 31 752, nr. 1 en nr. 2) is een aantal maatregelen uiteengezet. Deze maatregelen moeten zowel de aangekondigde structurele taakstelling op de gesubsidieerde rechtsbijstand van € 50 miljoen vanaf 2009 bewerkstelligen, als het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand en geschiloplossing verbeteren.

De maatregelen beogen als geheel genomen het versterken van de zelfredzaamheid van rechtzoekenden, het centraal stellen van een zo effectief en efficiënt mogelijke oplossing van het geschil of probleem, dejuridisering en het bereiken van een efficiëntere inzet van (rechts)hulpverleners. Ook beogen de maatregelen een scherper onderscheid te maken tussen rechtzoekenden die wel (financieel of anderszins) ondersteuning van de overheid nodig hebben en degenen die dat niet nodig hebben.

Bij de ontwikkeling van het programma in 2008 is al gebleken dat voor een succesvolle beheersing van de met gesubsidieerde rechtsbijstand gemoeide middelen een cultuurverandering nodig is. Dit besef is tijdens de verdere uitwerking van het programma alleen maar gegroeid. Het versterken van het (zelf)oplossend vermogen van de burger, zo vroeg mogelijk in het proces, moet centraler komen te staan. Hulpverlening dient primair gericht te zijn op het duurzaam oplossen van het (onderliggende) probleem, die niet (uitsluitend) in juridische richting hoeft te worden gezocht. Onnodige juridisering van een probleem wordt daarmee voorkomen en de kwaliteit van de dienstverlening aan de burger verbeterd. Ik voel mij gesteund in die benadering door de brief van de Nederlandse Orde van Advocaten aan uw Kamer van 27 april 2010, waarin de Orde aangeeft voorstander te zijn van uiteenlopende benaderingen, ook niet juridische, om tot probleemoplossing te komen.

Een aantal van de hieronder geschetste maatregelen in het programma is bedoeld om deze cultuurverandering te bereiken, ondermeer door financiële prikkels in te bouwen of te versterken om tot oplossingsgericht gedrag te komen. De overheid wil vooral die werkzaamheden subsidiëren die nodig zijn voor oplossing van het daadwerkelijke geschil.

Met het versterken van prikkels wordt derhalve enerzijds beoogd op korte termijn aanzienlijke ombuigingen te realiseren en op langere termijn een zodanig andere werkwijze te ondersteunen dat problemen van rechtzoekenden daadwerkelijk worden opgelost, terwijl het beslag op de gesubsidieerde rechtsbijstand structureel beter beheersbaar wordt. Daarbij realiseer ik mij terdege dat cultuurverandering bij de overheid en bij de burger niet overhaast bereikt kan worden, maar een zaak van lange adem is. Wat dat betreft is de nulmeting van het WODC een steun in de rug. Deze laat zien dat overheidsinstanties die al een aantal jaren geleden begonnen zijn met een andere – (pro)actieve, meer op de oplossing van het geschil gerichte - manier van werken aanmerkelijke successen boeken in termen van het verminderen van het aantal conflictueuze situaties. Ook het uitstralingseffect van de toepassing van mediation zoals in de eindevaluatie van het mediationbeleid naar voren komt, wijst in dezelfde richting<sup>1</sup>.

## **2.2. Budgettaire effecten**

De verschillende maatregelen beoogden de in tabel 1, bijlage 1 opgenomen besparingen op te leveren, zoals tevens opgenomen in bijlage 1 bij de brief van 17 december 2008<sup>2</sup>.

Inmiddels zijn de in 2008 aangekondigde maatregelen ter hand genomen.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken 2009-2010, 29 528, nr. 6, Mediation en het rechtsbestel, bladzijde 11

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2008/09, 31 752, nr. 2

De verwachte opbrengst van de diverse maatregelen verschilt op sommige punten van de ingeschatte budgettaire effecten, zoals die in genoemde brief van 17 december 2008 stonden vermeld. Enerzijds pakken de budgettaire effecten op termijn cumulatief structureel hoger uit, anderzijds zullen de verwachte besparingen van de aangekondigde maatregelen in een lager tempo worden behaald. Voor beide effecten zijn meerdere met elkaar samenhangende oorzaken aan te wijzen.

Belangrijkste oorzaak van de vertraging is dat de beleidsmatige uitwerking en (mede daardoor) het wetgevingstraject van een aantal maatregelen meer tijd heeft gekost dan in 2008 werd verondersteld. Voorts blijkt een aantal maatregelen bij nadere uitwerking anders vormgegeven te moeten worden dan in 2008 werd verwacht. Dit betekent aanpassingen – zowel positief als negatief – in de verwachte opbrengsten van het programma. Daarnaast heeft nadere analyse van het onderliggende cijfermateriaal geleid tot aanpassing van het budgettaire kader. Belangrijkste reden daarvoor is dat gedurende de uitwerking meer, concretere en betrouwbaarder data beschikbaar zijn gekomen.

Gaandeweg zijn bovendien maatregelen opgekomen die niet in de genoemde brieven van de toenmalige Staatssecretaris waren opgenomen, maar een zodanige samenhang daarmee vertonen dat zij in het programma zijn opgenomen. Met deze maatregelen worden de beoogde besparingen op de gesubsidieerde rechtsbijstand mede gerealiseerd.

Verder zij vermeld dat gedurende de uitwerking van de maatregelen het beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand fors is toegenomen (zie ook de verschillende figuren die in Hoofdstuk 1 van de monitor zijn opgenomen). Deze opwaartse trend, die een van de belangrijkste redenen was voor het nemen van maatregelen, is onder invloed van de verslechterde economische omstandigheden nog eens versterkt in 2009. De verwachting is dat die trend zich ook in 2010 zal blijken te hebben voortgezet. Zie hiervoor bijlage 1, tabel 2. De kosten voor gesubsidieerde rechtsbijstand zijn derhalve door externe factoren gestegen.<sup>3</sup> Daarnaast zij gewezen op de vanuit rechtsbijstand-optiek kostenverhogende consequenties van de arresten Salduz en Panovits van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). In mijn brief van 15 december 2009 aan uw Kamer heb ik u aangegeven welke gevolgen voor de rechtsbijstand verbonden moet worden aan de uitleg die de Hoge Raad aan die arresten heeft gegeven, alsmede welke maatregelen daarop worden genomen.<sup>4</sup>

Voor het programma betekent het voorafgaande dat de maatregelen invloed hebben op een groter volume dan in 2008 werd ingeschat en derhalve structureel een budgettair groter effect zullen hebben. Omdat de besparingen worden gehaald in een lager tempo, heb ik tevens besloten de voorschotregeling

---

<sup>3</sup> Het sterk toegenomen beroep op rechtsbijstand doet zich overigens ook buiten het stelsel voor. Door het Verbond van Verzekeraars wordt gemeld dat zij sinds de kredietcrisis een sterke toename registreren in telefonische verzoeken om advies en informatie. Het gaat daarbij vooral om zaken die direct te maken hebben met de effecten van de crisis (Icesave en DSB, hypotheek, faillissementen, sociale plannen e.d.). Het Verbond van Verzekeraars schat dat het om circa 400 000 telefonische adviesverzoeken extra gaat. (Kamerstukken II 2009/10, 31753, nr.17)

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2009/10, 32123, nr. 77.

advocatuur gefaseerd af te schaffen. Dat levert verspreid over de jaren 2010, 2011 en 2012 een incidentele besparing op van cumulatief € 25 miljoen (zie paragraaf 3.6).

Dit alles heeft geleid tot een bijgestelde raming van de verwachte opbrengsten van het programma (zie bijlage 1, tabel 3). Uit de tabel blijkt dat de budgettaire effecten op termijn structureel hoger uitpakken dan voorzien in december 2008 en dat het ritme waarin die bezuinigingen gerealiseerd worden, zoals in december 2008 voorzien, gehaald wordt (zie bijlage 1, tabel 1 en 3).

### **2.3 Aanbesteding**

Behalve uitvoering van het programma Rechtsbijstand en Geschiloplossing vindt er – mede naar aanleiding van de motie van de leden Van Haersma Buma (CDA) en Van der Staaij (SGP)<sup>5</sup> - momenteel ook onderzoek plaats naar de mogelijkheid tot aanbesteding van gesubsidieerde rechtsbijstand. Naast de mogelijkheid tot aanbesteding van asielzaken in het bijzonder, wordt onderzocht of aanbesteding ook op andere rechtsterreinen kansrijk is en kan leiden tot een efficiëntere uitvoering en lagere kosten.

Voor bijna alle zaken biedt de advocatuur nu maatwerk. Dat is niet altijd nodig. Er zijn zaken die op een andere manier goedkoper kunnen worden afgehandeld. Hierdoor kan de financiële beheersbaarheid van het stelsel als geheel worden vergroot. De verbreding van het onderzoek strekt zich ook uit tot de dienstverlening van het Juridisch Loket, nu de eerstelijns rechtsbijstand een product is waarin wellicht voordeliger door andere aanbieders kan worden voorzien. Verdere besparingen kunnen mogelijk worden gerealiseerd door te stimuleren dat advocaten hun diensten aanbieden op een schaal en wijze die economisch meer kostenefficiënt is. In het onderzoek wordt daarom nagegaan hoe door middel van aanbesteding de meest efficiënte schaalgrootte kan worden bereikt, op zodanige wijze dat de kwaliteit en het individuele karakter van de te verlenen rechtsbijstand gewaarborgd blijven. Het onderzoek leidt tot een verkenning die in het najaar van 2010 met de verschillende partijen zal worden besproken, waarna de Tweede Kamer over de uitkomsten zal worden geïnformeerd.

### **2.4. Monitor van het WODC**

De huidige nulmeting (zie bijlage 2) bevat een uitgebreide beschrijving van de (voorgenomen) beleidsmaatregelen, refereert aan het geraamde budgettaire effect en beschrijft de trend voor relevante zaakstypen in de periode 2000-2009, alsmede de fase van realisatie van de beleidsmaatregelen. In de vervolgmetingen van deze monitor zal verder worden ingegaan op de realisatie van de maatregelen en het vaststellen van de effecten van de maatregelen. De volgende onderzoeksvragen komen daarbij aan bod:

- In hoeverre zijn de maatregelen gerealiseerd?
- Hoe werkt de maatregel in de praktijk? Werkt het conform de veronderstelde mechanismen?
- Wat is de ontwikkeling in het gebruik van gesubsidieerde rechtsbijstand en (bezwaar- en) gerechtelijke procedures na invoering van de maatregel? Is een

---

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2009/10, 32 123 VI, nr. 36. Aangenomen tijdens de behandeling van de Justitiebegroting 2010. De motie vraagt te onderzoeken op welke wijze gesubsidieerde rechtsbijstand kan worden gerealiseerd via aanbesteding.

trendbreuk waarneembaar?

Aangezien de maatregelen zeer van elkaar verschillen, kan het effect ervan niet voor elke maatregel op dezelfde manier worden vastgesteld. Bij trendbreuken is het nog lastiger de effecten aan de afzonderlijke maatregel toe te schrijven. Wel is het in dergelijke gevallen mogelijk met de nodige onzekerheidsmarges het volume-effect per rechtsgebied aan te geven.

Tijdens het opstellen van de nulmeting is gebleken dat het bij een aantal maatregelen moeilijk is om harde kwantitatieve gegevens boven tafel te krijgen. In overleg tussen de Raad voor Rechtsbijstand en het WODC zal onderzocht worden hoe de Raad zijn registratie op een zodanige manier kan veranderen dat het opleveren van kwantitatieve gegevens door het WODC beter mogelijk wordt. In de vervolgmeting is het mogelijk kwantitatieve gegevens verder te onderbouwen met kwalitatief onderzoek. Zo kan bij de al gerealiseerde maatregelen door middel van expertmeetings of diepte-interviews worden onderzocht of deze, naar de ervaring van de betrokkenen, zo werken als beoogd en of er sprake is van eventuele neveneffecten. Ook moet bij de vervolgmetingen rekening gehouden worden met eventuele externe factoren die de effecten van de maatregelen kunnen beïnvloeden. Hierbij kan gedacht worden aan de economische crisis, wetswijzigingen of grote bezuinigingsmaatregelen. Wanneer dergelijke factoren optreden, zal het WODC hier in de periodieke vervolgmetingen op ingaan. Deze vervolgmetingen worden aan uw Kamer aangeboden.

## **2.5. Gesubsidieerde Rechtsbijstand aan ondernemers bij zakelijke instellingen**

Tijdens de behandeling van de wijziging van de Wrb heeft de toenmalige Staatssecretaris van Justitie toegezegd te onderzoeken of het wenselijk is ook mensen met zakelijke vorderingen in aanmerking te laten komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand.<sup>6</sup>

Zakelijke vorderingen worden in artikel 12, tweede lid, onder e van de Wrb gedefinieerd als rechtsbelangen die de uitoefening van een zelfstandig beroep of bedrijf betreffen, derhalve vorderingen van of jegens een zelfstandig ondernemer in de uitoefening van zijn praktijk. Hierbij kan het gaan om rechtspersonen en zelfstandigen zonder personeel (zzp-ers). Voor zakelijke vorderingen is in artikel 12, tweede lid, onder d en e van de Wrb een apart regime opgenomen wat betreft het verstrekken van een toevoeging voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Onder voorwaarden kan deze worden verstrekt. Indien het gaat om een rechtsbelang dat in de privé-sfeer ligt, kan de betrokkene voorts conform de algemene regels van de Wrb voor natuurlijke personen in aanmerking komen voor een toevoeging.

Met de Raad voor Rechtsbijstand heb ik onderzoek gedaan naar de mogelijkheden voor eventuele tekortkomingen van gesubsidieerde rechtsbijstand bij zakelijke vorderingen in de Wrb. Duidelijk is, dat de Wrb al voorziet in gesubsidieerde rechtsbijstand voor bepaalde gevallen. De vraag die door de Raad is onderzocht, is of deze wettelijke mogelijkheden als voldoende moeten worden beschouwd. De algemene conclusie van de Raad is, dat de positie van zzp-ers binnen het stelsel kwetsbaar is. Hierom zou kunnen worden overwogen de al bestaande

---

<sup>6</sup> Handelingen TK 13 september 2007, 96-5431.

mogelijkheden van gesubsidieerde rechtsbijstand aan ondernemers enigszins uit te breiden.

Ik heb besloten dit niet te initiëren. De financiële omstandigheden bieden hiervoor geen ruimte en de positie van zzp-ers en ondernemers in het algemeen binnen het stelsel noopt niet tot het aanpassen van de huidige wettelijke regeling voor gesubsidieerde rechtsbijstand bij zakelijke vorderingen.

Ik hecht eraan op te merken dat er voldoende mogelijkheden beschikbaar zijn wat betreft gesubsidieerde rechtsbijstand voor ondernemers. De Wrb maakt het mogelijk dat in sommige gevallen ook ondernemers een beroep kunnen doen op gesubsidieerde rechtsbijstand (artikel 12, tweede lid, onder d en e). Uitgangspunt van de Wrb is dat gesubsidieerde rechtsbijstand niet wordt verleend bij zakelijke vorderingen, behoudens de volgende uitzonderingen:

1. Als de voortzetting van het beroep of bedrijf voorzover het niet in de vorm van een rechtspersoon wordt gevoerd, afhankelijk is van de uitkomsten van de gevraagde rechtsbijstand. Zo zal een zelfstandige die geconfronteerd wordt met de opzegging van een rekening-courant krediet terzake van dat belang rechtsbijstand kunnen worden verleend indien door die opzegging zodanige liquiditeitsproblemen ontstaan dat het voortbestaan van het bedrijf in gevaar komt.
2. Als het beroep of bedrijf ten minste één jaar geleden is beëindigd, kan de aanvrager voor zakelijke belangen een toevoeging krijgen. Vereist is dat de aanvrager in eerste aanleg als verweerder bij de procedure is betrokken of betrokken geweest is én de kosten van rechtsbijstand niet op andere wijze kunnen worden vergoed. De termijn van één jaar is gesteld om te bewerkstelligen dat zoveel mogelijk wordt voorkomen dat een toevoeging wordt verkregen voor zaken die tot het normale bedrijfsrisico behoren.

Vast staat dat zzp-ers een positieve bijdrage leveren aan de economische ontwikkeling. Zij zijn dikwijls meer flexibel inzetbaar en hierdoor aantrekkelijk voor bedrijven. Bij deze positie past evenwel ook een bepaalde verantwoordelijkheid. Een verantwoorde bedrijfsvoering houdt in dat ondernemers voor het starten van een onderneming al rekening houden met bedrijfsrisico's en eventuele kosten van rechtsbijstand die deze met zich kunnen brengen en daarvoor tijdig een voorziening treffen, zoals het afsluiten van een verzekering, het zich aansluiten bij een brancheorganisatie dan wel het aanleggen van reserves. In de markt zijn voldoende betaalbare voorzieningen voorhanden en worden initiatieven genomen om ondernemers - en specifiek zzp-ers - te ondersteunen in (het voorbereiden van) hun bedrijfsvoering. Voorts zetten de Kamers van Koophandel en het Ministerie van Economische Zaken sterk in op voorlichting aan starters over een goede bedrijfsvoering.

### **3. Stand van zaken van de maatregelen van het programma**

In het onderstaande wordt de stand van zaken beschreven van de maatregelen van het programma Rechtsbijstand en Geschiloplossing. In deze brief wordt de volgorde aangehouden waarin in de monitor WODC de maatregelen worden beschreven. In deze monitor worden deze maatregelen uitgebreid beschreven en geanalyseerd, naar welke uitgebreide beschrijving hier zij verwezen. Slechts bij enkele maatregelen zal nader op deze beschrijving worden ingegaan. Tevens worden voorstellen toegelicht die niet in het oorspronkelijk programma waren opgenomen, maar die later tijdens het uitwerken van het programma zijn opgekomen.

### **3.1. Algemene maatregelen**

#### **3.1.1 Maatregel 1: Verbeteren van Diagnose en Triage**

Deze maatregel is gericht op het versterken van de zeeffunctie van het Juridisch Loket, zoals beschreven in paragraaf 1.1.1. van de monitor. Doel is het voorkomen van onnodige juridisering van het probleem en het stimuleren van actief oplossingsgericht gedrag van de rechtzoekende. In de kern komt het voorstel er op neer dat via een beprijzingssystematiek rechtzoekenden financieel geprikkeld worden niet direct naar een advocaat te gaan, maar worden gestimuleerd om eerst laagdrempelige, goedkopere en misschien niet-juridische alternatieven voor probleem- en geschiloplossing te verkennen alvorens een toevoeging wordt aangevraagd. Het Juridisch Loket kan daarbij helpen door de vraag van de rechtzoekende te verhelderen (diagnose) en informatie c.q. advies te geven aan de rechtzoekende (trriage), waarbij oplossing van het probleem van de cliënt voorop staat.

Het Juridisch Loket adviseert hierbij over wat de rechtzoekende zelf kan doen, waar hij hulp bij kan gebruiken en waar die hulp dan uit bestaat. Dat kan variëren van rechtshulp tot mediation en buitengerechtelijke geschilbeslechting bij de Stichting Geschillencommissie Consumentenzaken (SGC). Soms is een combinatie van deze interventies passend of een verwijzing naar andere hulpverleners nodig, zoals naar Sociaal Raadslieden of vormen van maatschappelijk werk. Het Juridisch Loket heeft bij diagnose en triage ook een eigenstandige opdracht én capaciteit geschillen in een vroeg stadium te helpen oplossen en zo te voorkomen dat ze juridiseren en uiteindelijk bij de rechter belanden. Zo is bij de doorverwijzingsvoorziening naar mediation gebleken dat alleen al door contact op te nemen met de wederpartij het Juridisch Loket een probleem uit de wereld kan helpen.

Als na consultatie bij het Juridisch Loket<sup>7</sup> een toevoeging voor een advocaat wordt aangevraagd bij de Raad voor Rechtsbijstand en verleend, betaalt de rechtzoekende een eigen bijdrage. De hoogte van die eigen bijdrage is in dat geval echter lager dan wanneer de rechtzoekende direct een advocaat inschakelt. Het Juridisch Loket kan een rechtzoekende ook verwijzen naar mediation. Als de rechtzoekende daartoe ook de wederpartij bereid heeft gevonden, en voldoet aan de op grond van de Wrb gestelde eisen, kan hij aanspraak maken op een mediationtoevoeging. De eigen bijdrage voor een mediationtoevoeging is in het kader van het stimuleringsbeleid van mediation een stuk lager dan de bijdrage in geval van een reguliere toevoeging<sup>8</sup>. De eigen bijdrage voor een mediationtoevoeging wordt niet gedifferentieerd, maar is lager dan een reguliere toevoeging voor een advocaat.

---

<sup>7</sup> Er wordt gewerkt aan het optimaliseren van de digitale Rechtswijzer. Indien deze zodanig ontwikkeld is dat daarmee ook een betrouwbaar en persoonlijk advies over een toevoeging gegeven kan worden, dan kan worden overwogen deze systematiek ook daarop toe te passen.

<sup>8</sup> Hij of zij die deelneemt aan mediation betaalt ongeacht zijn of haar inkomen de helft van de laagste eigen bijdrage. De eigen bijdrage bedroeg in 2006 € 45 voor de eerste vier uur mediation. Bij een langer durende mediation diende men nogmaals € 45 te voldoen (met uitzondering van de laagste inkomenscategorie). In 2007 zijn beide bijdragen geïndexeerd naar € 46, in 2008 naar € 47 en in 2009 naar € 49.

Het staat de rechtzoekende ook in de toekomst geheel vrij om zich zonder tussenkomst van het Juridisch Loket rechtstreeks te wenden tot een advocaat. Ook dan kan hij in aanmerking komen voor een toevoeging, indien hij voldoet aan de criteria van de Wrb. Ten opzichte van het niveau 2010 is die eigen bijdrage echter €25 hoger. De eigen bijdrage die betrokkene betaalt na consultatie door het Juridisch Loket wordt ten opzichte van het niveau 2010 met €25 euro verlaagd. Het gecumuleerde verschil bedraagt dus na invoering van de beprijzingssystematiek €50 euro.

<i>Eigen bijdrage categorie</i>	<i>Percentage toevoegingen<sup>9</sup></i>	<i>Niveau 2010</i>	<i>2011 Na consultatie bij het JL</i>	<i>2011 Zonder consultatie bij het JL</i>
1	84,6%	€100	€75	€125
2	1,7%	€158	€133	€183
3	2,6%	€272	€247	€297
4	4,3%	€478	€453	€503
5	6,8%	€750	€725	€775

Met deze gedifferentieerde beprijzingssystematiek, wordt per saldo de prikkel voor de rechtzoekenden om een goed afgewogen keuze te maken voor de meest geëigende en doelmatige aanpak versterkt. Gelet op de positieve ervaringen van het Juridisch Loket<sup>10</sup> met de systematiek van vraagverheldering en - waar van toepassing - verwijzing naar mediation, mag verwacht worden dat hierdoor het aantal rechtsvragen, waarvoor een reguliere toevoeging noodzakelijk is, aanzienlijk zal dalen.

Met de versterking van de diagnose- en triagefunctie wil ik het Juridisch Loket nog meer positioneren als dé instantie voor eerstelijns rechtshulp. Door het Juridisch Loket zal de spreekuurvoorziening zodanig worden ingericht, dat deze meer beperkt wordt tot de groep die op gesubsidieerde rechtsbijstand aangewezen is.

Verder zal ik de Raad voor Rechtsbijstand vragen erop toe te zien dat bij het Juridisch Loket indicatoren/protocollen worden opgesteld, die zo goed mogelijk geobjectiverde handvatten bieden bij het al dan niet doorverwijzen.

---

<sup>9</sup> Verdeling over 2009. De verwachting is dat over 2010 de percentages niet veel zullen afwijken. De tendens is wel dat het percentage in de laagste eigen bijdrage categorie sinds 2000 alsmaar toeneemt

<sup>10</sup> Uit de jaarverslagen van Het Juridisch Loket (HJL) is het volgende af te leiden: Driekwart van de bezoekers van HJL heeft een concreet juridisch probleem. Hiervan benoemt ruim 80% het probleem als ernstig of zeer ernstig. Twee maanden na het bezoek aan HJL geeft bijna de helft van de klanten met een juridisch probleem aan dat het probleem is opgelost. De medewerkers van HJL leveren hieraan een substantiële bijdrage: in tweederde van de gevallen was de oplossing van het probleem een direct gevolg van de interventie van de juridisch medewerker. Verwijzingen naar de advocatuur vindt plaats in 5% van de klantcontacten. Dit percentage neemt licht af vanaf de start van de loketten gerekend. Het (meervoudig) gebruik van HJL neemt toe: men weet de loketten steeds beter (terug) te vinden.



Het is goed nog eens te benadrukken dat het Juridisch Loket ook in de toekomst niet aan belangenbehartiging zal gaan doen. Ook zal de Raad voor Rechtsbijstand de instantie blijven die besluit over het al dan niet afgeven van toevoegingen en niet het Juridisch Loket.

Met genoemde maatregelen verwacht ik dat na vijf jaar tenminste 10% van het aantal toevoegingen, die zonder rechterlijke last verstrekt worden, niet meer verleend hoeven te worden. Ik zal laten monitoren of deze verwachting gehaald wordt. Die monitor zal niet alleen een kwantitatieve component hebben, maar ook inzicht moeten bieden in de vraag of hulp van het Juridisch Loket heeft bijgedragen tot een kwalitatief bevredigende oplossing van het probleem.

Van de rechtzoekende kan in redelijkheid niet in alle gevallen worden verlangd dat hij eerst langs het Juridisch Loket gaat alvorens zich tot een rechtsbijstandverlener te wenden. In sommige gevallen kan bijvoorbeeld geboden spoed in de weg staan aan een gang langs het Juridisch Loket. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan de situatie dat de rechtzoekende op zodanig tijdstip wordt gedagvaard in het kader van een voorlopige voorziening, dat hij feitelijk niet in staat is om eerst van de voorzieningen van het Juridisch Loket gebruik te maken. Het zou in dergelijke gevallen onredelijk kunnen zijn om de rechtzoekende de hogere eigen bijdrage te laten betalen. Met deze uitzonderingssituatie zal in de AMvB rekening worden gehouden. Opgemerkt zij dat een rechtzoekende niet voor verlaging van de eigen bijdrage in aanmerking komt, wanneer hij door eigen nalatigheid een situatie tot stand heeft gebracht dat een gang naar het juridisch loket feitelijk niet meer mogelijk is. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het geval waarin een rechtzoekende een dagvaarding lange tijd heeft laten liggen alvorens juridische hulp in te roepen.

De maatregelen zullen naar verwachting (inclusief ARCOZA, zie 3.5.1), structureel € 12,7 miljoen jaarlijks opleveren, na aftrek van de investeringskosten bij het Juridisch Loket. In de brief van de toenmalige Staatssecretaris van 17 december 2008 werd nog uitgegaan van een structurele opbrengst van € 8,8 miljoen.

Het voorgaande zal leiden tot een veranderde werkwijze bij het Juridisch Loket, maar mogelijk ook bij de Raad voor Rechtsbijstand en bij (juridische) hulpverleners. Om partijen de gelegenheid te geven zich in te stellen op deze veranderingen ben ik voornemens de gedifferentieerde eigen bijdrage op 1 april 2011 in te laten gaan.

### **3.1.2. Maatregel 2: Verhogen bedragen financieel belang**

Het idee achter deze maatregel is het beperken van het recht op gesubsidieerde rechtsbijstand, door het minimale financiële belang te verhogen. Een voorwaarde voor het verlenen van gesubsidieerde rechtsbijstand is dat het belang van de rechtzoekende bij een zaak in redelijke verhouding moet staan tot de kosten die verbonden zijn aan de te verlenen rechtsbijstand. Is dit niet het geval dan wordt er geen gesubsidieerde rechtsbijstand verleend. Door het minimale financiële belang te verhogen, kan het beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand, gesubsidieerde mediation en de rechtspraak worden verminderd. Sinds 1994 is de hoogte van dit bedrag niet meer aangepast aan de inkomensontwikkeling en andere ontwikkelingen, zoals de opkomst van laagdrempelige voorzieningen als vrijwillige buurtbemiddeling, de SGC, klachtenbehandeling, maar ook de pro-actieve aanpak van geschillen tussen overheid en burger. In april 2010 is de wijziging van het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria in werking getreden in verband met de verhoging van de eis van voldoende

financieel belang bij een zaak (Staatsblad 2010, nr. 153). Voor een lichte adviestoevoeging is het financiële belang nu vastgesteld op €250, voor een reguliere toevoeging op €500 en voor een toevoeging in een cassatiezaak €1000. Verwachte opbrengst van de maatregel is € 3,1 miljoen structureel.

### **3.1.3. Maatregel 3: Eén toevoeging voor procedures die onderlinge samenhang vertonen (alsmede inzet van bewindvoerders en afschaffing compensatie eigen bijdrage uit bijzondere bijstand)**

Het beleidsvoornemen van de maatregel multi-toevoeging was om een uitzondering te maken op het individueel-zaaksgerichte karakter van het stelsel van de Wrb. In beginsel wordt voor iedere afzonderlijke zaak door de Raad voor Rechtsbijstand een toevoeging verleend voor gefinancierde rechtsbijstand. Samenhangende juridische problemen dienen echter ook met samenhang behandeld te kunnen worden door middel van een zgn. "multi- of paraplu toevoeging". Eventuele onderliggende oorzaken van het vaker gebruiken van rechtsbijstand zouden dan ook gericht kunnen worden aangepakt. Een nadere analyse van de zaken die voor een dergelijke multi-toevoeging in aanmerking komen leert dat het veelal gaat om echtscheiding (daarop wordt ingegaan in paragraaf 3.3) en situaties waarin de inkomenspositie van de rechtzoekende in het geding is. Een belangrijk onderdeel daarvan is de schuldgerelateerde problematiek. Kort gezegd gaat het over onvoldoende evenwicht tussen inkomsten en uitgaven, waardoor betalingsachterstanden ontstaan die uitmonden in procedures.

Er wordt momenteel onderzocht of bundeling van toevoegingen kan worden gerealiseerd zonder een aanpassing van de regelgeving. Indien dat niet het geval blijkt te zijn, zal een daartoe strekkende wijziging van regelgeving in procedure worden gebracht. Verwacht mag worden dat deze maatregel niet per 1 januari 2011 ingevoerd kan worden zoals voorzien. In de bijgestelde financiële raming (bijlage 1, tabel 3) is nu rekening gehouden met invoering per 1 januari 2012.

De mogelijke inzet van bewindvoerders in het stelsel van de rechtsbijstand, is nu al mogelijk op grond van artikel 13, eerste lid, onderdeel c, Wrb, indien de Raad voor Rechtsbijstand met bepaalde anderen dan de advocatuur een daartoe strekkend arrangement sluit. Het zou daarbij moeten gaan om geschillen die een schuldengerelateerde oorsprong hebben. Deze maatregel is niet expliciet opgenomen in de brief van de toenmalige Staatssecretaris van Justitie van 24 oktober 2008 (Kamerstukken II 2008/09, 31 753, nr. 1). Voor verzoekschriften tot het opleggen van een dwangakkoord (artikel 287a Faillissementswet) en verzoekschriften tot het opleggen van een minnelijk moratorium (artikel 287b Faillissementswet) zal de Raad voor Rechtsbijstand beleidsregels opstellen die de deelneming van bewindvoerders in het stelsel van rechtsbijstand mogelijk moet maken.

Deze nieuwe inzet van bewindvoerders levert een besparing op omdat zij goedkoper zijn, maar vooral omdat de verwachting is dat gecombineerde behandeling zal leiden tot een pro-actieve aanpak van de achterliggende problematiek (onvoldoende evenwicht tussen inkomsten en uitgaven), waardoor naar verwachting het aantal procedures zal dalen.

Een van de doelstellingen van de eigen bijdrage is dat rechtzoekenden een afweging maken tussen enerzijds het belang dat is gemoeid met het verkrijgen van rechtsbijstand en anderzijds de kosten van de eigen bijdrage, ook als de rechtsbijstand grotendeels vanuit de overheid wordt gesubsidieerd. Lichtvaardig procederen kan hiermee worden voorkomen. Uitgangspunt van de eigen bijdrage is dat deze proportioneel moet zijn voor de rechtzoekende die een beroep doet op

gesubsidieerde rechtsbijstand. Om deze reden is de hoogte van de eigen bijdrage gerelateerd aan het inkomen of het vermogen van de rechtzoekende die een natuurlijke persoon is. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat rechtzoekenden gemiddeld genomen slechts incidenteel een beroep doen op gesubsidieerde rechtsbijstand op basis van een toevoeging. Voor rechtshulp die door het Juridisch Loket wordt geboden geldt geen eigen bijdrage. Het Juridisch Loket biedt daarmee een zeer laagdrempelige vorm van kosteloze rechtsbijstand. Eén van de te nemen maatregelen (zie 3.1.1.) ziet bovendien op een korting op de eigen bijdrage indien de rechtzoekende eerst gebruik maakt van het Juridisch Loket, alvorens een toevoeging aan te vragen. Met deze korting komt de eigen bijdrage lager te liggen dan deze op het moment ligt. Het geheel van omstandigheden leidt ertoe dat het systeem van gesubsidieerde rechtsbijstand krachtens de Wrb een voorliggende voorziening is als bedoeld in de Wet werk en bijstand, die gezien haar aard en doel geacht wordt passend en toereikend te zijn. Dit betekent dat geen aanspraak meer kan worden gemaakt op bijzondere bijstand voor de kosten van de eigen bijdrage als uitvloeisel van de systematiek van de Wet Werk en Bijstand en de maatregelen, zoals hiervoor in paragraaf 1.1.3. zijn opgenomen. Mijn ambtgenoot van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kan met deze conclusie instemmen.

De verwachting is dat het niet meer compenseren van de eigen bijdrage vanuit de bijzondere bijstand leidt tot een afname van het aantal toevoegingen, omdat de door de wetgever beoogde prikkelwerking hersteld wordt. Als gevolg hiervan kunnen aanvullende besparingseffecten worden geboekt, die geschat zijn op circa € 2,6 miljoen, nog exclusief besparingen op de bijzondere bijstand bij gemeenten. De verwachte gecumuleerde opbrengsten van de in deze paragraaf genoemde maatregelen bedragen € 6,4 miljoen structureel aan rechtsbijstand.

## **3.2. Bestuursrecht**

### **3.2.1. Maatregel 4: Pro-actieve geschiloplossing door de overheid (PAGO)**

De gedachte achter pro-actieve geschiloplossing door de overheid (PAGO) is dat bestuursorganen door het gebruik van zogenoemde mediationvaardigheden conflicten met burgers voorkomen dan wel hun conflicten in een eerder stadium tegen lagere kosten voor zowel de burger, als de overheid kunnen afsluiten. In zijn jaarverslag over 2009<sup>11</sup> constateert de Nationale ombudsman dat conflicten tussen overheid en burger vaak onnodig escaleren en dat dit eerder schadelijk is dan dat het wat oplevert. Vooral de behoorlijkheid van het overheidshandelen speelt daarbij een belangrijke rol. Volgens de Nationale ombudsman vereist behoorlijk bestuur dat de overheid zich maximaal inspant om conflicten met burgers, bedrijven en instellingen te vermijden. Hij meent dat het deëscaleren van conflicten een voorwaarde is voor behoorlijk bestuur, en dat pro-actief en oplossingsgericht werken een van de voorwaarden is om deze deëscalatie van conflicten te bewerkstelligen<sup>12</sup>. Zoals ook is weergegeven in de kabinetsreactie op

---

<sup>11</sup> Voorbij het conflict, verslag van de Nationale ombudsman over 2009, Den Haag, 2009.

<sup>12</sup> Voorbij het conflict, verslag van de Nationale ombudsman over 2009, Den Haag, 2009.

het jaarverslag van de Nationale ombudsman over 2009 deelt de regering deze conclusies van de Nationale ombudsman<sup>13</sup>.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) voert in het kader van het verbeteren van de publieke dienstverlening de regie over een ambitieus programma waarin overheidsbreed bestuursorganen gestimuleerd en ondersteund worden om deze werkwijze toe te passen. Daartoe zijn verschillende praktische instrumenten ontwikkeld. Ook worden met regelmaat verdiepende bijeenkomsten georganiseerd, zodat kennis en ervaring ook tussen de verschillende overheidsorganisaties kan worden gewisseld. Daarnaast is in samenwerking met 26 overheidsorganisaties binnen 16 overheidsdomeinen grootschalig onderzoek verricht naar de mogelijkheden en effecten van de inzet van mediationvaardigheden. Tevens zijn de voorwaarden voor een succesvolle landelijke implementatie van deze aanpak in kaart gebracht. Daartoe zijn de ervaringen en resultaten van de pionierorganisaties (gemeenten, provincies, waterschappen en andere overheidsorganisaties) gedurende het jaar 2009 zorgvuldig gemeten. De metingen omvatten naast de effecten op de bezwaarprocedure ook resultaten naar aanleiding van de toepassing van mediationvaardigheden in het primaire proces (dus voordat een besluit wordt genomen) waarbij de pionierorganisaties een inschatting hebben gemaakt van het aantal bezwaarprocedures dat met de inzet van mediationvaardigheden is voorkomen. Kort samengevat volgt uit deze metingen van BZK dat het toepassen van mediationvaardigheden leidt tot een toename van de tevredenheid van burgers met 40% en een toename van de arbeidstevredenheid van het overheidspersoneel met 20%. De doorlooptijd van procedures neemt als gevolg van deze andere aanpak met 36% af en de kosten voor de overheid nemen met ruim 20% af. Tot slot leidt de inzet van mediationvaardigheden in ruim 60% van de gevallen na ontvangst van een bezwaar tot een duurzame oplossing met als gevolg het intrekken van het betreffende bezwaar<sup>14</sup>. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verstuurt de resultaten van dit onderzoek ook in juni 2010 aan de Tweede Kamer.

De activiteiten van Justitie in het kader van het project PAGO zijn mede gebaseerd op de resultaten die deze overheidsorganisaties in het kader van het BZK-programma hebben geboekt. De belangrijkste taakorganisaties van Justitie doen mee aan veelbelovende projecten. Daarbij zijn er telkenmale reeds na korte pilots indrukwekkende resultaten te zien. Mw. mr. J.M. de Vries, voormalig Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, treedt tot het einde van dit jaar op als ambassadeur van dit project. Zij wijst erop dat PAGO in feite een cultuurverandering is. Zulke veranderingen kosten tijd en vragen om investeringen van zowel medewerkers, als managers en bestuurders (van cursus en een nieuw werkproces tot ICT-applicaties en andere werkplekken). Ook onderhoudt Justitie in het kader van PAGO contacten met het UWV, de SVB en de Belastingdienst. Deze diensten zetten sterk in op oplossingsgerichte werkwijzen om de dienstverlening aan de burger te verbeteren en tegelijkertijd stijgende werkvoorraden weg te kunnen werken, zonder als organisatie te groeien.

---

<sup>13</sup> Kabinetsreactie op jaarverslag Nationale Ombudsman 2009, 29 april 2010, kenmerk 2010-0000294170.

<sup>14</sup> Een luisterend oor, Ministerie van BZK, Den Haag, april 2008.

Uit de evaluevaluatie van het beleidstraject Mediation en het rechtsbestel komt tevens naar voren dat juist in bestuurszaken kortdurende mediation een effectief middel blijkt te zijn. Zo wil bijvoorbeeld het UWV in contact treden met de rechtspraak om te bezien hoe van bestuursrechtspraak het aantal verwijzingen naar mediation in sociale zekerheidszaken kan groeien<sup>15</sup>. Ook het Juridisch Loket heeft op lokaal niveau contacten met het UWV.

Pro-actieve geschiloplossing sluit dus aan bij de initiatieven van diverse overheidsorganisaties ter verbetering van de dienstverlening, bij de oproep van de Nationale ombudsman tot deëscalatie van conflicten en bij het streven van de Rijksoverheid naar een slagvaardige en verbindende overheid<sup>16</sup>. Het kabinet ziet de verschillende activiteiten en de resultaten daarvan als een bevestiging van de noodzaak om verder te gaan op de ingeslagen weg van verbetering van de dienstverlening, de inzet van mediationvaardigheden en het stimuleren van pro-actieve geschiloplossing<sup>17</sup>.

De verwachting is dat de structurele opbrengsten van al deze activiteiten € 9 miljoen op de rechtsbijstand bedragen.

### **3.2.2. Maatregel 5: Aanpassing bereik vreemdelingenbewaring.**

Als het beroep tegen oplegging van vreemdelingenbewaring ongegrond wordt verklaard door de rechter, kunnen vreemdelingen op ieder moment een vervolgberoep starten. Op last van de rechter wordt er dan een advocaat toegevoegd. Voor een ambtshalve toevoeging kreeg de advocaat telkens het volledige bedrag vergoed. Het idee achter de maatregel is de vergoeding aan advocaten bij vervolgberoepen af te stemmen op het werk dat zij gemiddeld daadwerkelijk verrichten. Het bedrag dat aan advocaten wordt betaald vanuit het stelsel voor gesubsidieerde bijstand, wordt daardoor lager. In april 2010 is de wijziging van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 in werking getreden in verband met de aanpassing van de hoogte van vergoedingen voor bepaalde beroepszaken in vreemdelingenbewaring (Staatsblad 2010, nr. 153). De verwachte opbrengst van de maatregel is € 3,3 miljoen structureel.

### **3.2.3. Maatregel 6: Proceskostenveroordeling bestuursorganen en dichten "lek" proceskostenvergoeding**

Het beleidsvoornemen was het indexeren van de waarde van de punten op basis waarvan proceskostenveroordelingen in het bestuursrecht worden bepaald. Deze indexering is in werking getreden op 1 oktober 2009. Tijdens dit traject werd op aangeven van de Raad voor Rechtsbijstand geconstateerd dat er geld "weglekte". Indien de proceskostenveroordeling door het bestuursorgaan niet aan de toegevoegde advocaat werd overgemaakt, maar aan de rechtzoekende zelf, blijkt er onvoldoende juridische basis te zijn voor de Raad voor Rechtsbijstand om tot een verrekening te komen van de kosten in het kader van de verleende toevoeging. Om deze onbedoelde lacune te dichten is aanpassing van in ieder geval de Algemene wet bestuursrecht nodig. Daartoe worden bepalingen die

---

<sup>15</sup> TK, vergaderjaar 2009-2010, 29 528, nr. 6, Mediation en het rechtsbestel, blz.6

<sup>16</sup> Kabinetsreactie op jaarverslag Nationale Ombudsman 2009, 29 april 2010, kenmerk 2010-0000294170.

<sup>17</sup> Kabinetsreactie op jaarverslag Nationale Ombudsman 2009, 29 april 2010, kenmerk 2010-0000294170.

eerder waren opgenomen in het Wetsvoorstel aanpassing bestuursprocesrecht meegenomen in het wetgevingstraject gericht op verlenging van de piketfase (zie 3.9).

Op dit moment wordt een onderzoek afgerond naar de waarde van de daadwerkelijk gemaakte proceskosten. Het voornemen bestaat om, indien de waarde van de punten op basis waarvan proceskostenveroordelingen in het bestuursrecht worden bepaald ook na de bovengenoemde indexering te laag blijkt te zijn (en dat is thans de eerste indicatie), deze te verhogen. Dit zal leiden tot een extra structurele besparing.

Totale opbrengsten van de maatregelen bedragen € 3,8 miljoen.

### **3.3. Familierecht**

#### **3.3.1. Maatregel 7: Stimuleren van afspraken bij echtscheiding**

Uit nader onderzoek naar de cijfers rond echtscheiding is gebleken dat veel scheidingen al in betrekkelijke harmonie verlopen. Daartegenover staat een kleine groep zeer conflictueuze scheidingen, waarvan niet verwacht wordt dat deze terug te dringen zijn, ongeacht de middelen die de overheid inzet. Daartussen zit een grijs vlak van scheidingen met enige conflicten, waarvan verwacht wordt dat de scheiding wel tot een goed einde te brengen zal zijn, dwz dat de scheidenden met enige stimulans van buitenaf in staat zijn tot het maken van gemeenschappelijke afspraken, c.q. voorkomen wordt dat op korte termijn afzonderlijke vervolgpcedures worden gevoerd.

Uit het onderzoek naar de cijfers is voorts gebleken dat het aantal procedures rond echtscheiding sterk stijgt. Was er in 2003 sprake van bijna 63.000 toevoegingen rond echtscheiding, in 2009 was dit aantal al gestegen tot bijna 90.000 afgegeven toevoegingen. De prognose is dat dit aantal nog aanzienlijk zal toenemen. Dit aantal en de kosten van toevoegingen en rechtspraak die ermee gemoeid zijn, brengt grote financiële problemen met zich. In het huidige systeem is nog wel enige winst te behalen (zie hierna), maar echt fundamentele winst is alleen te boeken als de scheidingsprocedure vereenvoudigd wordt en de rol van de advocaat en rechter wordt herzien.

In overleg met de advocatuur en mediators, de rechterlijke macht en de Raad voor Rechtsbijstand wordt gewerkt aan afspraken over kwaliteitseisen bij scheiding voor advocatuur en mediators, waaronder expliciete gedragscodes. Het expliciteren van goede processtappen en adequate interventies is daarvoor een randvoorwaarde.

Voorts ontwikkelt de Raad voor Rechtsbijstand de Rechtwijzer, een website waarop scheidenden samen een ouderschapsplan en een echtscheidingsplan kunnen opstellen. Hier worden ook gebruikelijke normen voor alimentatie en omgangsregelingen aangereikt. Scheidende paren kunnen deze normen desgewenst gebruiken bij het maken van gezamenlijke afspraken. De gedachte achter deze website is dat scheidenden veel aspecten van hun scheiding zelf kunnen regelen en hier ook verantwoordelijk voor zijn. De website bevordert dat mensen met elkaar in gesprek komen over alle aspecten van hun (eventuele) scheiding. De hulp van een professionele (rechts)hulpverlener kan hierbij worden ingeroepen.

Daarnaast wordt ook onderzocht of het bestaande puntensysteem voor toevoegingen bij echtscheidingen wel voldoende aansluit op de voorkeursroute voor het maken van gezamenlijke afspraken, het doen van een gemeenschappelijk verzoek tot echtscheiding en bundeling van procedures. Bevorderd moet worden dat afzonderlijke procedures over deelvorderingen worden verminderd. Apart wordt aandacht besteed aan de vraag hoe efficiënter

kan worden omgegaan met de verschillende aspecten van het verbreken van niet huwelijks samenlevingsvormen.

Totale opbrengsten van de maatregelen bedragen naar verwachting structureel €5,2 miljoen.

### **3.3.2. Maatregel 8: Eenvoudiger berekening Kinderalimentatie**

In mei 2010 is bij het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO) een experiment gestart dat naar verwachting een aanzet kan geven tot een vereenvoudiging van de normen voor kinderalimentatie. Het LBIO zal adviezen gaan geven aan scheidende paren over de hoogte van de kinderalimentatie. Dit gebeurt op basis van de door de rechterlijke macht ontwikkelde Tremanormen. Aan de hand van de verzamelde informatie zal daarna worden nagegaan of een vereenvoudigde formule mogelijk is. De rechtspraak is betrokken bij het experiment.

Voorts wordt overleg gevoerd met de rechterlijke macht over een vereenvoudiging van de Tremanormen. In dat overleg moet ook bezien worden wanneer vereenvoudigde normen kunnen worden toegepast.

Vooralsnog wordt uitgegaan van de in oktober 2008 geraamde besparing van € 1,7 miljoen.

## **3.4. Strafrecht**

### **3.4.1. Maatregel 9: Verlengen piketfase**

De maatregel om de piketfase te verlengen heeft tot doel het automatisme van de verlening van een ambtshalve toevoeging in strafzaken te verschuiven van de inbewaringstelling naar het moment tot na het eerste bevel tot gevangenhouding. Indien de verdachte gedurende de inbewaringstelling en voor het moment van het eerste bevel tot gevangenhouding in vrijheid wordt gesteld in afwachting van zijn strafzaak, wordt van hem verwacht dat hij zelf het initiatief neemt voor de inschakeling van een raadsman. Deze kan vervolgens namens zijn cliënt een reguliere straftoevoeging aanvragen. De besparing is erin gelegen dat de beoordeling van deze aanvraag kan leiden tot een afwijzing omdat betrokkene voldoende draagkrachtig is, dan wel tot het betalen van een eigen bijdrage. Verdachten die in bewaring blijven kunnen in het vervolg een beroep doen op de piketadvocaat. Het conceptwetsvoorstel is inmiddels ter consultatie voorgelegd aan de betrokken organisaties en zal naar verwachting dit najaar bij uw Kamer worden ingediend.

Opgemerkt dient te worden dat de verwachte opbrengsten op basis van nadere berekeningen naar beneden zijn bijgesteld (van € 4,0 miljoen naar € 2,7 miljoen euro).

### **3.4.2. Maatregel 10: Verhalen rechtsbijstandskosten op vermogende veroordeelden**

Doel van deze maatregel is het ontwikkelen van een regeling, op grond van artikel 49 Wetboek van Strafvordering (Sv), waardoor kosten van gesubsidieerde rechtsbijstand kunnen worden teruggevorderd bij veroordeelden die op basis van een ambtshalve last gesubsidieerde rechtsbijstand hebben verkregen en die voldoende draagkrachtig zijn.

In eerste instantie is aangenomen dat deze maatregel in 2010 kon ingaan. Hierbij is echter geen rekening gehouden met de noodzaak van een wetswijziging. Artikel 49 Sv diende bij nader inzien te worden aangepast teneinde de maatregel adequaat te kunnen uitvoeren. Deze wetswijziging wordt meegenomen in het wetsvoorstel betreffende wijziging van het Wetboek van Strafrecht houdende

uitbreiding van de piketdienst tot en met de bewaring (maatregel verlengen piketfase, zie onder punt 3.4.1.).

Opgemerkt dient te worden dat de verwachte opbrengsten op basis van nadere berekeningen naar beneden zijn bijgesteld (van € 5 miljoen naar een bedrag van € 2,5 miljoen euro).

### **3.5. Consumentenrecht**

#### **3.5.1. Maatregel 11: Andere route consumentenzaken (ARCOZA)**

Het idee achter het project "Andere route consumentenzaken" (ARCOZA) is dat er te veel "eenvoudige" consumentengeschillen door de rechter worden beslecht, terwijl daarvoor goede alternatieven zijn als de SGC en het informatieloket ConsuWijzer. ConsuWijzer is een loket dat praktisch, toegankelijk informatie geeft over de rechten van de consument. ConsuWijzer geeft aan wat een consument zelf kan doen om het probleem op te lossen. Naast de uitleg van de rechten van de consument, in begrijpelijke taal, wordt een stappenplan aangeboden. Daarin wijst ConsuWijzer als eerste op de optie van probleemoplossing tussen consument en ondernemer. Dit wordt ondersteund door voorbeeldbrieven en checklists die op de website van ConsuWijzer te downloaden zijn. Hiermee heeft de consument een hulpmiddel in handen om het conflict op te lossen zonder verdere juridisering. Komt de consument er met de ondernemer niet uit? Dan is het volgende advies in het stappenplan bijvoorbeeld de verwijzing naar De Geschillencommissie of het Juridisch Loket.

Door enerzijds deze alternatieven te versterken en anderzijds drempels te verhogen voor de traditionele weg met advocaat en rechter, wordt een besparing bereikt. Het project heeft enige vertraging opgelopen, omdat onduidelijkheid ontstond over de mogelijk te realiseren ombuigingen met deze maatregel. Onderzoek van het WODC heeft echter uitgewezen dat de besparingen substantieel kunnen zijn. Twee maatregelen die ik in het kader van dit project wil concretiseren, behoeven aanpassing in wet- en regelgeving. In de Wet op de rechtsbijstand en daarop gebaseerde besluiten ben ik voornemens artikelen op te nemen, die als strekking hebben gesubsidieerde rechtsbijstand zoveel mogelijk uit te sluiten als er een laagdrempelig alternatief is voor de rechter. Daarnaast wil ik artikel 237 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (proceskostenveroordeling) zodanig wijzigen dat het ondernemers prikkelt tot aansluiting bij SGC of een ander laagdrempelig alternatief voor geschilbeslechting. Naast deze financiële prikkel bezie ik hoe alternatieven voor de rechtspraak in consumentenzaken zo goed mogelijk voor een breed publiek toegankelijk zijn en blijven.

De verwachte opbrengsten van deze maatregel zijn meegenomen in het onderdeel Diagnose en Triage (zie 3.1.1.).

### **3.6 Afbouwen voorschotregeling**

Advocaten die zijn ingeschreven bij de Raad voor Rechtsbijstand ontvangen op grond van artikel 37, vierde lid, Wrb en artikel 35 van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 periodiek een voorschot op hun vergoedingen. De bevoorschotting dient ertoe om, vooruitlopend op de vaststelling en uitbetaling van de uiteindelijke vergoeding, alvast een tegemoetkoming beschikbaar te stellen aan advocaten voor hun verwachte werkzaamheden. Vóór de inwerkingtreding van artikel 37 Wrb was de deelname door advocaten aan de voorschotregeling facultatief. Om redenen van administratieve doelmatigheid is in 1994 in artikel 37, vierde lid, Wrb bepaald dat aan alle ingeschreven advocaten periodiek een voorschot wordt toegekend.

De voorschotregeling is ingevoerd in een tijdperk waarin er geruime tijd kon verlopen tussen het moment van declaratie door de advocaat voor verleende



rechtsbijstand en de uitbetaling van de vergoeding door de Raad voor Rechtsbijstand. De bevoorschotting ondervindt de eventuele financiële gevolgen die zich konden voordoen door het tijdsverloop. Dankzij verdergaande technologische ontwikkelingen bij de Raad kan de frequentie van uitbetaling van vergoedingen aan advocaten steeds verder worden opgevoerd. Advocaten krijgen hierdoor eerder dan in het verleden hun vergoedingen uitbetaald. Door het opvoeren van het betalingsritme bestaat er minder noodzaak om de omvang van de bevoorschotting op hetzelfde peil te houden dat redelijk werd geacht op het moment van invoering van het systeem. Daarom ben ik voornemens om met een wijziging van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 de bevoorschotting verder te verlagen. Hiermee wordt een eenmalige besparing gerealiseerd aangezien er vanuit de Raad minder geld uitstaat bij de advocatuur in het kader van bevoorschotting.

Deze verlaging vindt plaats vooruitlopend op een gehele afschaffing van de verplichte deelname voor advocaten aan een systeem van bevoorschotting. Daarvoor is een wijziging van artikel 37, vierde lid, Wrb noodzakelijk. Hiertoe zal een wetwijziging in gang gezet worden. De afschaffing van de verplichte deelname aan bevoorschotting heeft verschillende voordelen. Niet deelnemen aan bevoorschotting leidt er voor advocaten toe dat zij eerder de bedragen uitgekeerd krijgen waarop ze recht hebben op grond van de verleende rechtsbijstand. Op dit moment moeten zij wachten op de driemaandelijke bevoorschotting en verrekening achteraf. Bij afschaffing van het systeem krijgen zij telkens kort na het indienen van de declaratie voor verleende rechtsbijstand uitbetaald. Afschaffing van verplichte deelname kan bovendien leiden tot verminderde administratieve lasten, aangezien administratieve rompslomp rond het vooraf berekenen, uitbetalen en achteraf verrekenen van voorschotten tot het verleden behoren.

De met deze maatregel samenhangende besparing bedraagt €25 miljoen eenmalig, uitgesmeerd over de jaren 2010, 2011 en 2012

#### **4. Aanvullende ombuiging**

Ondanks dat de geraamde ombuiging van € 50 miljoen binnen het programma Rechtsbijstand en Geschiloplossing gerealiseerd wordt, blijft het beroep op de gesubsidieerde rechtsbijstand, mede tengevolge van de verslechterde economische omstandigheden en de kostenverhogende consequenties van de arresten Salduz en Panovits van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), groeien. Daarom voorzie ik dat het huidige budget verder onder druk komt te staan en dat daarom naar verwachting aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn. Zonodig zal ik nadere ombuigingen voorstellen in het kader van de begroting 2011.

#### **5. Ten slotte**

Het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand zoals we dat in Nederland kennen is een groot goed. In het voorafgaande is nogal de nadruk gelegd op de kosten van het stelsel en de noodzaak om daarbinnen ombuigingen te realiseren. Die wat eenzijdige benadering ontnemt wellicht het zicht op de positieve opbrengsten van het stelsel. Het stelsel als zodanig functioneert naar mijn mening goed. Dat komt tot uiting in een goed toegankelijk systeem van gesubsidieerde rechtshulp en rechtsbijstand en een voldoende aanbod van gesubsidieerde rechtsbijstand van goede kwaliteit.

De hierboven genoemde maatregelen en voorstellen beogen te leiden tot het toegankelijker en aantrekkelijker maken van routes en procedures. Deze kunnen sneller, directer en tegen relatief lagere kosten naar een werkzame en

rechtvaardige oplossing leiden. Voor een effectieve toegang tot het recht en oplossing van problemen beschouw ik dat als winst. Daar bijna 40% van de bevolking op grond van inkomens- en vermogenspositie onder de financiële criteria<sup>18</sup> voor gesubsidieerde rechtsbijstand valt (zie WODC monitor, pagina 9), is een effectievere toegang tot het recht in een complexer wordende samenleving van wezenlijk maatschappelijk belang.

De Minister van Justitie,

---

<sup>18</sup> Voor toevoegingen op last van de rechter geldt bovendien geen inkomens- en vermogenstoets, zodat in die gevallen ook personen met een hoger inkomen en of vermogen op grond van de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) een toevoeging krijgen.

## Bijlage 1

**Tabel 1: Prognose van de opbrengsten van het programma beschreven in de brief van 17 december 2008.**

Programma Rechtsbijstand	Raming december 2008						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Maatregel							
Pro-actieve overheid	2,2	4,2	6,1	9,0	9,0	9,0	9,0
Echtscheidingsplan / regierechter			0,4	1,5	2,7	4,0	5,2
Normering kinderalimentatie			0,8	1,2	1,4	1,6	1,7
Ambtshalve toevoeging bij gevangenhouding / verlengen piketfase			4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
Diagnose en triage, andere route consumentenzaken		5,6	7,6	8,4	8,6	8,8	8,8
Multitoevoeging / anticumulatie beperken	1,9	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8
Proceskostenveroordeling best. organen	0,7	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Doorberekening kosten			5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Overige	4,9	4,9	4,9	4,9	4,9	4,9	4,9
Aanpassen bereik vreemdelingenbewaring		3,3	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3
Indexering grenzen financieel belang		3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1
<b>Totaal besparing rechtsbijstand</b>	<b>9,7</b>	<b>26,2</b>	<b>40,3</b>	<b>45,5</b>	<b>47,1</b>	<b>48,8</b>	<b>50,1</b>

**Tabel 2: Trend van het beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand**

Overzicht Ontwikkeling rechtsbijstand				Voorlopige Begroting
Omschrijving	2007	2008	2009	2010
Toevoegingen				
Ambtshalve straf	102.617	105.534	101.467	99.927
Regulier straf	50.688	52.711	54.079	54.412
Civiel	216.888	228.241	234.890	243.281
Asiel	15.963	19.176	23.267	27.000
Inverzekeringstellingen	82.465	82.923	85.579	90.678
Lichte Advies toevoegingen	19.846	16.556	15.155	12.257
<b>Totaal aantallen rechtsbijstand</b>	<b>488.467</b>	<b>505.141</b>	<b>514.437</b>	<b>525.555</b>
<b>Totaal uitgaven aan rechtsbijstand in miljoen euro</b>	<b>421,6</b>	<b>431,7</b>	<b>452,5</b>	<b>477,1</b>

**Tabel 3: Prognose van de opbrengsten van het programma, gebaseerd op de inzichten per juni 2010**

Programma Rechtsbijstand	Raming juni 2010						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Proactieve overheid	2,3	4,9	6,1	9,0	9,0	9,0	9,0
Echtscheidingsplan / regierechter			0,4	1,5	2,7	4,0	5,2
Normering kinderalimentatie			0,8	1,2	1,4	1,6	1,7
ambtshalve toevoeging bij gevangenhouding / verlengen piketfase			1,4	2,7	2,7	2,7	2,7
Diagnose en triage, andere route consumentenzaken		0,0	0,5	7,3	11,0	12,0	12,7
Multitoevoeging / anticumulatie beperken		0,0	2,0	6,4	6,4	6,4	6,4
Proceskostenveroordeling best. organen	0,4	1,5	2,5	3,8	3,8	3,8	3,8
Doorberekening kosten		0,0	1,3	2,5	2,5	2,5	2,5
overige	5,1	5,7	4,9	4,9	4,9	4,9	4,9
aanpassen bereik vreemdelingenbewaring	0,0	2,9	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3
indexering grenzen financieel belang	0,0	2,7	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1
afbouw voorschotregeling		9,0	14,0	2,0			
<b>Totaal besparing rechtsbijstand</b>	<b>7,8</b>	<b>26,6</b>	<b>40,3</b>	<b>47,7</b>	<b>50,8</b>	<b>53,3</b>	<b>55,3</b>

Samenvatting financiële effecten prognose mei 2010.

Uit de tabel blijkt dat de budgettaire effecten op termijn structureel hoger uitpakken en dat het ritme zoals beschreven in de brief van 17 december 2008 (zie hiervoor tabel 1) gehaald wordt.

Tevens hebben de maatregelen effect op de instroom van zaken bij de rechtspraak. De verwachte financiële besparing bij de Rechtspraak loopt op van 5,8 miljoen in 2010 naar 18,6 miljoen in 2015.