Ministerie van Veiligheid en Justitie

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector Staats- en bestuursrecht

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj

Ons kenmerk
536442

Bijlagen:
4

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

Datum 2 juli 2014
Onderwerp Amvb stelselvernieuwing rechtsbijstand I

Bij brief van 30 april 2014 heb ik, met toepassing van artikel 49 van de Wet op de rechtsbijstand (hierna: Wrb) aan beide Kamers der Staten-Generaal een ontwerpbesluit overgelegd, houdende wijziging van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand en het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 in verband met de invoering van enige maatregelen in het kader van de stelselvernieuwing gesubsidieerde rechtsbijstand (hierna: het ontwerpbesluit). De leden van de CDA-fractie, de SP-fractie, de D66-fractie en de GroenLinks-fractie van uw Kamer hebben vragen gesteld ten aanzien van het ontwerpbesluit en de gevolgde procedure. Hieronder wordt op deze vragen ingegaan, waarbij in een aantal gevallen vragen zijn samengevoegd. Allereerst zal worden ingegaan op de vragen met betrekking tot de gevolgde procedure inzake het ontwerpbesluit. Vervolgens komen de inhoudelijke onderwerpen aan bod. Een afschrift van deze brief heb ik gezonden aan de Tweede Kamer.

1. De procedure

De leden van de SP-fractie vragen waarom het ontwerpbesluit aan het parlement is voorgehangen, terwijl de consultatieperiode op dat moment nog niet was afgerond. Welke spoedeisende omstandigheden lagen aan deze handelswijze ten grondslag, zo wensen deze leden te vernemen. Deze leden vragen voorts of de gekozen weg in strijd is met mijn toezegging om de procedure zorgvuldig te laten verlopen.

Voorop gesteld zij dat zowel de consultatiereacties, als de van de Eerste en Tweede Kamer in het kader van de voorhang ontvangen vragen en opmerkingen zorgvuldig betrokken worden in de verdere procedure van dit ontwerpbesluit. Ook in de nota van toelichting zal hieraan aandacht worden besteed. Als het gaat om de gelijktijdige start van de (internet)consultatie en de voorhang, is het volgende van belang. Artikel 49 van de Wet op de rechtsbijstand (hierna: Wrb) bepaalt dat de voordracht voor een krachtens de artikelen 12, derde lid, 34a, vierde lid, 35 en 37, vijfde lid, van de Wrb vastgestelde algemene maatregel van bestuur niet wordt gedaan dan nadat het ontwerp in de Staatscourant is bekendgemaakt en aan een ieder de gelegenheid is geboden om binnen vier weken na de dag waarop de bekendmaking is geschied, wensen en bedenkingen ter kennis te brengen. Artikel 49 bepaalt voorts met zoveel woorden dat gelijktijdig met deze bekendmaking in de Staatscourant het ontwerp aan de beide Kamers der Staten-Generaal moet worden overgelegd. Deze bepaling, die is ontleend aan aanwijzing

37 van de Aanwijzingen voor de regelgeving en is opgenomen naar aanleiding van een wens van de Tweede Kamer daartoe[1], gaat er dus vanuit dat de openbaarmaking in het kader van de consultatie en de verzending aan het parlement in het kader van de voorhang gelijktijdig plaatsvinden. Doel van deze procedure is om een ieder in de gelegenheid te stellen wensen en bedenkingen in te brengen vóórdat het definitieve ontwerpbesluit (al dan niet gewijzigd naar aanleiding van de ingebrachte reacties) wordt voorgedragen. Deze procedure heeft niet tot doel om het parlement te laten meebeslissen over de wijze waarop het kabinet reageert op de ingebrachte commentaren in het kader van de consultatie. Het staat het parlement vanzelfsprekend vrij om het kabinet daarover achteraf ter verantwoording te roepen.
Met de gekozen procedure is gevolg gegeven aan de wettelijke instructie. Aan het opstellen van het ontwerpbesluit is bovendien een lang en zorgvuldig besluitvormingsproces vooraf gegaan. Het parlement is bij brieven van 12 juli 2013[2] en 18 februari 2014[3] geïnformeerd over de plannen met betrekking tot de stelselvernieuwing, waarvan de in het ontwerpbesluit opgenomen maatregelen deel uitmaken. Voorts hebben over de genoemde plannen meerdere overleggen plaatsgevonden in zowel de Eerste als de Tweede Kamer[4], waarbij uitgebreid is gesproken over de verschillende maatregelen – hetgeen ook deels heeft geleid tot bijstelling van die maatregelen. Daarnaast is van belang dat er, voorafgaand aan de verschillende brieven aan de Tweede Kamer inzake de stelselvernieuwing, overleg heeft plaatsgevonden met de Nederlandse orde van advocaten (hierna: NOvA) en diverse specialisatieverenigingen voor de advocatuur. Ook die overleggen hebben geleid tot bijstelling van bepaalde maatregelen, hetgeen vervolgens zijn vertaling heeft gevonden naar onderdelen van het ontwerpbesluit. Gelet op het voorgaande deel ik niet de bezwaren tegen de gevolgde procedure. Ik merk overigens op dat, indien er voor was gekozen om de publieke consultatie en voorhang achter elkaar plaats te laten vinden, de noodzakelijke besparingen op het stelsel per 1 januari 2015 die met het ontwerpbesluit gemoeid zijn, waarschijnlijk niet gehaald zouden worden.

De leden van de SP-fractie verwijzen naar de kritiek van de NOvA dat in het ontwerpbesluit geen inzicht wordt gegeven in het hele, met de stelselvernieuwing samenhangende, wetgevingstraject en dat er onvoldoende zicht wordt geboden op de samenhang van de verschillende onderdelen van de stelselvernieuwing.
De leden van de D66-fractie en de leden van de GroenLinks-fractie constateren dat de verschillende onderdelen van de stelselvernieuwing stapsgewijs aan het parlement worden aangeboden. Zij vragen om een toelichting op de keuze voor deze strategie.
De leden van de SP vragen of ik bereid ben om, zoals door de NOvA is bepleit, een overzicht te geven van de diverse in het ontwerpbesluit opgenomen maatregelen, met telkens de vermelding van het beoogde bezuinigingsbedrag en de onderliggen aannames. Zij vragen tevens of ik de kritiek van de NOvA deel dat het ontwerpbesluit onvoldoende zicht biedt op de samenhang van de verschillende onderdelen van het bezuinigingsvoorstel en of ik bereid ben een integraal pakket van maatregelen met de bijbehorende gevolgen aan de Kamer aan te bieden. De leden van de CDA-fractie verzoeken eveneens om een integraal overzicht waarin

[1] Kamerstukken II 1992/93, 22 609, nr. 11, p.15.
[2] Kamerstukken II 2012/13, 31 753, nr. 64.
[3] Kamerstukken II, 2013/14, 31753, nr. 70.
[4] De algemeen overleggen met de Tweede Kamer van 14 november 2013 en 26 maart 2014 en het debat in de Eerste Kamer over de Staat van de rechtstaat van 11 maart 2014.

de afweging tussen enerzijds de inperking van de verleende maatregelen van rechtshulp en anderzijds het realiseren van bezuinigingsdoeleinden wordt aangegeven.

In de brief van 25 april jl.[5] aan uw Kamer in reactie op de motie Ruers-c.s. inzake de heroverweging van de plannen rond de stelselvernieuwing, en ook in de reactie op de motie Kox van 13 december 2013[6] inzake een visie op de toegang tot het recht en rechtshulp, heeft het kabinet een beeld gegeven van het stelsel dat wordt voorgestaan en de effecten die daarmee beoogd worden. Bovendien is in de eerder al aangehaalde brieven aan de Tweede Kamer, waarin de beleidsvoornemens met betrekking tot de stelselvernieuwing zijn ontvouwd, uitgebreid ingegaan op het samenstel van de verschillende maatregelen en de verwachte (financiële) effecten ervan. De stelling dat er onvoldoende zicht zou zijn op de samenhang van de verschillende maatregelen deel ik dan ook niet. De maatregelen maken ieder voor zich onderdeel uit van het streven om het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand als zodanig ook voor de toekomst beheersbaar en bereikbaar te houden voor de zaken en de personen voor wie het daadwerkelijk is bedoeld. Rechtzoekenden worden zoveel mogelijk gestimuleerd om laagdrempelige, alternatieve routes voor geschiloplossing te bewandelen, waarmee schaarse capaciteit van mensen en middelen zo efficiënt mogelijk worden ingezet. Dit past ook binnen een breder rijksbeleid, waarbij bijvoorbeeld de inzet van mediation op verschillende manieren wordt gestimuleerd. Met u ben ik van mening dat een schematisch overzicht van de verschillende maatregelen kan bijdragen aan een versterkt inzicht in een en ander. Een dergelijk schema is als bijlage bij deze brief gevoegd. Per maatregel wordt ingegaan op de aard van de maatregel, de daarmee beoogde besparing, de aannames daarbij en de beoogde inwerkingtredingsdatum. In de begroting is rekening gehouden met het gezamenlijk effect van de maatregelen. Veranderingen in de ene maatregel kunnen om die reden invloed hebben op de financiële gevolgen van andere maatregelen. Niet alle met de stelselvernieuwing beoogde besparingen kunnen en hoeven op hetzelfde moment te worden bereikt. Ook hangen ze niet allemaal met elkaar samen. Zo wordt met dit ontwerpbesluit inhoudelijk niet vooruitgelopen op de meer fundamentele wijzigingen van de stelselvernieuwing.
De begrote besparingen starten vanaf 1 januari 2015 met €13,3 miljoen, en lopen geleidelijk op tot €85,1 miljoen per 2018. Bovendien zijn niet alle besparingen vanaf 1 januari a.s. te realiseren, omdat daartoe een wetswijziging noodzakelijk is. In bepaalde gevallen is ook nog nadere uitwerking van de maatregelen noodzakelijk, alvorens het tot een wettelijke regeling kan komen. Zo zijn onlangs pilots afgerond die op onderdelen meer inzicht moeten geven in de wijze waarop de eerste lijn kan worden ingericht. De uitkomsten van die pilots zijn nog niet bekend, maar zullen wel een belangrijke bouwsteen vormen voor de versterking van de eerste lijn.
Verschillende, op kortere termijn bij algemene maatregel van bestuur in te voeren maatregelen, worden nu met het ontwerpbesluit ingevoerd. Deze staan los van de andere maatregelen, die een meer fundamentele aanpassing van het stelsel betreffen. Die andere maatregelen worden op later moment, maar wel zo snel mogelijk, in procedure gebracht.

[5] Kamerstukken I 2013/14, 33 750, VI, P.
[6] Kamerstukken I 2013/14, 33 750, P.

2. Het ontwerpbesluit

De leden van de SP-fractie verwijzen naar de eerder al aangehaalde motie-Kox c.s. en de motie-Ruers c.s. en de eerdergenoemde reacties daarop in de brieven van de Minister van Veiligheid en Justitie en mijzelf van 13 december 2013 en 25 april jl. De aan het woord zijnde leden stellen dat de heren Corstens en Kuiper een aanzet hebben gegeven voor de criteria die kunnen worden gehanteerd met betrekking tot de toegang tot het recht.[7] Deze leden verzoeken om een reactie op de voorgestelde criteria, en vragen deze, of andere criteria, nader uit te werken. De leden van de SP-fractie wijzen in dat verband ook naar de brief van de NOvA van 20 maart jl. in het kader van het algemeen overleg in de Tweede Kamer over gefinancierde rechtshulp van 26 maart jl. De NOvA stelt daarin dat de voorgenomen bezuinigingen van 85 miljoen euro in strijd zijn met artikel 6 van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM).

In de brief van 13 december 2013 wordt, ter uitvoering van de motie-Kox c.s., een visie gegeven op de toegang tot het recht en rechtshulp. Onder meer in de slotconclusie van de brief worden verschillende criteria gesteld, die voor het kabinet als uitgangspunt dienen bij ontwikkelingen rond de toegang tot het recht, waaronder het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. De brief heeft als uitgangspunt dat een ieder recht heeft op toegang tot een onafhankelijke en onpartijdige rechter en dat rechtzoekenden die werkelijk rechtsbijstand behoeven voor de behartiging van wezenlijke rechtsbelangen niet van rechtsbijstand verstoken mogen blijven. Dat algemene uitgangspunt, waarmee invulling wordt gegeven aan onder meer de Grondwet, het EVRM en rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de Mens (hierna: EHRM), is leidend. Tegelijkertijd geldt, en ook dat vloeit voort uit jurisprudentie van het EHRM, dat het recht op toegang tot het recht en gesubsidieerde rechtsbijstand niet onbeperkt en onvoorwaardelijk is, maar dat daaraan voorwaarden mogen worden gesteld. Partijen bij het verdrag hebben een zekere beleidsvrijheid ten aanzien van de wijze waarop zij dit recht vormgeven. De wetgever kan beperkingen aanbrengen, mits dat gebeurt met een legitiem doel, de beperkingen proportioneel zijn in het licht van dat doel en de toegang tot het recht en het recht op rechtsbijstand niet in de kern worden aangetast. Met de voorgenomen vernieuwing van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, waarvan de thans voorliggende maatregelen een onderdeel vormen, wordt de toegang tot het recht en het recht op rechtsbijstand niet in de kern aangetast. De maatregelen zijn er op gericht het stelsel bij de tijd te brengen en voor langere termijn houdbaar en beheersbaar te maken. In dat verband wordt onder meer ingezet op een gemoderniseerd en verbeterd systeem van selectie van zaken die zich voor gesubsidieerde rechtsbijstand lenen. In de aangehaalde bijdrage aan het themanummer van Justitiële Verkenningen van de heren Corstens en Kuiper, wordt wat betreft de toegang tot het recht en de rechter gewezen op het belang om zaken te differentiëren naargelang hun gewicht. Hoe ingrijpender de zaak, hoe beperkter de obstakels dienen te zijn om het oordeel van de rechter te krijgen, luidt kort gezegd de stelling. Deze stelling kan ik geheel onderschrijven. Zij dient in het bijzonder als uitgangspunt bij de inrichting van de versterkte eerste lijn. Deze voorziening dient ertoe om een zo goed mogelijke selectie te maken van zaken die zich lenen voor behandeling door een advocaat en van zaken (de meer eenvoudige geschillen) die beter op andere wijze tot een bevredigende oplossing

[7] G. Corstens en R. Kuiper – De toegang tot de rechter in een moderne rechtsstaat (Justitiële Verkenningen, jrg. 40, nr. 1, 2014).

kunnen worden gebracht. Deze selectie heeft juist tot doel te verzekeren dat de weg naar de rechter voldoende beschikbaar blijft voor die gevallen waarin een beslissing door de rechter ook daadwerkelijk is aangewezen. De maatregel brengt daarmee een nieuwe balans aan in het stelsel, waarbij de inzet is gericht op een zo efficiënt mogelijke inzet van schaarse mensen en middelen bij de oplossing van juridische geschillen van rechtzoekenden.

In de hierboven genoemde brief van het kabinet van 25 april jl. is aangegeven dat het vernieuwen van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand een dynamisch proces is, waarbij de maatregelen en de modaliteiten bij de uitwerking daarvan steeds opnieuw worden geanalyseerd. Als heroverweging opportuun is, dan doe ik dat. Een voorbeeld daarvan is de beoogde verlaging van de forfaitaire vergoeding voor ondertoezichtstellingszaken. Zowel van de zijde van beide Kamers als ook in de consultatie kwam forse kritiek op de beoogde bijstelling van de punten voor ondertoezichtstellingszaken, van zeven naar vier. Deze bijstelling maakte onderdeel uit van het pakket aan maatregelen terzake het strafrecht. Zeker nu uit de praktijk het geluid komt dat de beoogde vergoeding niet in verhouding staat tot het aantal daadwerkelijke uren dat een advocaat aan een ondertoezichtstellingszaak spendeert, neem ik deze kritiek ter harte. Ik heb dan ook besloten deze maatregel niet door te zetten. Dat betekent wel dat voor de besparing van €1,4 miljoen die daarmee niet wordt bereikt financiële dekking moet worden gevonden. Omdat, zoals gezegd, de maatregel onderdeel was van het pakket aan maatregelen terzake strafrecht, heb ik binnen het strafrecht gekeken naar financiële dekking. Ik ben voornemens dat besparingsverlies te compenseren met een beperkte verlaging van de vergoeding voor bewerkelijke zaken, voor zover die het strafrecht betreffen. Het betreft een verlaging van iets minder dan 5%. Daarmee is die van een andere orde dan de oorspronkelijke maatregel met betrekking tot bewerkelijke zaken, waarbij was voorzien in een verlaging van 33% in de vergoeding voor bewerkelijke zaken. Met een bijstelling van iets minder dan 5% blijft op basis van het ontwerpbesluit ook de vergoeding voor bewerkelijke zaken boven de 100 euro, en daarmee op een acceptabel niveau.

Anders dan de leden van de SP-fractie kennelijk veronderstellen, heb ik niet gemeld dat de NOvA voorstander is van een verlaging van het uurtarief. Ook zijn de inkomensgrenzen niet verlaagd.
Ten aanzien van de verhoging van de eigen bijdrage geldt dat de rechtzoekende voor zichzelf steeds de afweging zal moeten maken of hij bereid is zelf aan de door hem gevraagde rechtsbijstand mee te betalen. De hoogte van de eigen bijdrage is niet zodanig dat aan de verdragsrechtelijke en grondwettelijke normen niet langer wordt voldaan.

De leden van de CDA-fractie en de SP-fractie verzoeken om een uitwerking van de plannen met betrekking tot het Juridisch Loket en de daarmee verband houdende kosten, en de dekking daarvan, binnen de begroting van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Ook wensen zij te vernemen hoeveel extra arbeidsplaatsen nodig zijn voor deze plannen. De leden van de SP-fractie wensen te vernemen hoe ik de taken en de rol van het Juridisch Loket zie in het kader van de versterkte eerste lijn.
Als uitgangspunt voor het vernieuwde stelsel, en daarmee samenhangend de visie op de toegang tot het recht, staat centraal dat de rechtzoekende zoveel mogelijk wordt gestimuleerd zelf te werken aan de oplossing van zijn juridisch probleem. Niet alleen leidt dit tot een efficiëntere besteding van mensen en middelen, het

vergroot ook de kans op bestendigheid van de oplossing, nu de rechtzoekende ook zelf actief werkt aan de oplossing. Het is, zeker voor relatief eenvoudige geschillen, lang niet altijd nodig om een advocaat in te schakelen of naar de rechter te gaan – en daarmee de oplossing van het probleem geheel in de handen van anderen te leggen. De invoering van een versterkte eerste lijn draagt actief bij aan het stimuleren van rechtzoekenden om zelf tot oplossing te komen c.q. een zo laagdrempelig mogelijke wijze van geschiloplossing te bewandelen. In veel gevallen zal de versterkte eerste lijn goed in staat zijn een rechtzoekende te helpen bij het vinden van een laagdrempelige oplossing voor zijn probleem. Wanneer dergelijke routes niet voor handen zijn, zal worden getoetst of het verstrekken van een toevoeging voor tweedelijns rechtsbijstand noodzakelijk is. Gesubsidieerde rechtsbijstand is dus een vangnet, voor die mensen die daadwerkelijk van die voorziening afhankelijk zijn voor de toegang tot het recht en de oplossing van hun serieuze geschil. Hiermee wordt een nieuwe balans gevonden. Enerzijds waarborgt de versterking van de eerste lijn dat wordt gekomen tot een daadwerkelijke oplossing voor het juridisch probleem van een rechtzoekende, terwijl anderzijds onnodige juridisering van dat probleem wordt voorkomen en gesubsidieerde rechtsbijstand het meest effectief en efficiënt wordt ingezet. De toegang tot het recht via een advocaat blijft gewaarborgd voor die geschillen waarbij inschakeling van een advocaat noodzakelijk is en waarbij rechtzoekenden zijn aangewezen op publieke middelen. Op dit moment wordt het inrichtingsplan van de versterkte eerste lijn voorbereid. De uitkomsten van de pilot, waarin wordt bekeken op welke manier selectie aan de poort via de versterkte eerste lijn het best kan worden vormgegeven, worden betrokken bij de inrichting van de nieuwe eerstelijns rechtsbijstand. In dat verband wordt ook goed geluisterd naar de ideeën die op dat punt bestaan bij het Juridisch Loket, de NOvA en de raad voor rechtsbijstand. Waar nodig worden ook andere organisaties betrokken bij de plannen voor de verdere inrichting. Zoals toegezegd tijdens het algemeen overleg van 26 maart jl., wordt de Tweede Kamer over de voorgenomen nieuwe inrichting van de eerste lijn na de zomer geïnformeerd. Daarbij zal ook worden ingegaan op de taken en rol van het Juridisch Loket binnen de nieuwe inrichting. Een afschrift van een en ander zal ik aan uw Kamer zenden.

De leden van de fractie van D66 vragen om een overzicht van de ontwikkeling van de basisvergoeding per punt over de aflopen zeven jaren. Ik verwijs u naar de als bijlage bij deze brief opgenomen tabel 2 voor dit overzicht.

Er worden verschillende vragen gesteld over het aanbod van rechtsbijstandverleners. De leden van de GroenLinks-fractie verzoeken aan te geven op welke gegevens de verwachting is gebaseerd dat zowel de vraag als het aanbod van rechtsbijstand niet aangetast zal worden door de maatregelen. Verzocht wordt om een nadere onderbouwing van de verwachting dat de maatregelen niet zullen leiden tot een tekort aan advocaten die bereid zijn om deel te nemen aan het stelsel.
Het aantal rechtsbijstandverleners dat aan het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand deelneemt is na 2007 jaarlijks gestegen en blijft daarmee – met een tevens stijgend beroep op het stelsel – in balans met de vraag naar advocatendiensten binnen de gesubsidieerde rechtsbijstand. Uit gegevens van de raad voor rechtsbijstand blijkt dat, evenals in 2012, het aantal advocaten dat binnen het stelsel actief is in 2013 is toegenomen met 2%. De vraag in hoeverre de invoering van maatregelen op het gebied van de gesubsidieerde rechtsbijstand invloed heeft op de bereidheid van advocaten om deel te nemen aan het stelsel,

is niet nieuw. Ook in het kader van eerder doorgevoerde wijzigingen, is die vraag aan de orde gekomen. De ervaringen laten zien dat er – ook na invoering van eerdere maatregelen – sprake was van een blijvende toename van vraag en aanbod binnen het stelsel. Telkens is er een nieuwe balans bereikt, waarbij voldoende gekwalificeerde advocaten bereid bleven deel te nemen aan het stelsel. Met de invoering van de stelselvernieuwing zal zoals gezegd een nieuwe balans bereikt moeten worden.
Via de jaarlijkse Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand wordt – ook in de toekomst - het aantal rechtsbijstandsverleners dat aan het stelsel deelneemt gemonitord en kan tevens worden bewaakt dat de vraag naar en het aanbod van rechtsbijstand binnen het stelsel in balans zijn.

In het voorgaande is al ingegaan op de voorgenomen maatregel van versterking van de eerste lijn, die tot doel heeft te komen tot een betere selectie van zaken die zich lenen voor een toevoeging in het kader van gesubsidieerde rechtsbijstand. Zoveel mogelijk geschillen– met name eenvoudige – moeten worden opgelost in de eerste lijn, zodat in de tweede lijn (rechtsbijstand door met name advocaten in het kader van een toevoeging) zaken terecht komen die niet al op een bevredigende alternatieve wijze kunnen worden opgelost. Uiteindelijk zal dit leiden tot een daling van het aantal toevoegingen. Ik ga daarbij uit van een afname in het aantal toevoegingen van gemiddeld 10 procent. Voor huurrecht en het verbintenissenrecht verwacht ik dat er door middel van de versterkte eerste lijn veel zaken in een vroegtijdig stadium en op een andere wijze dan met een toevoeging kunnen worden afgedaan; daarmee verwacht ik een afname van 80 respectievelijk 90% van het aantal toevoegingen op die terreinen. Daarmee neemt dus ook de vraag naar gesubsidieerde rechtsbijstand binnen het stelsel af. Deze daling zal zich met name voordoen in het civielrecht en het bestuursrecht, omdat de verwachting is dat juist op die rechtsterreinen veel zaken binnen de eerste lijn kunnen worden afgevangen. Bij een gelijkblijvend of – tot op zekere hoogte - zelfs dalende vraag naar rechtsbijstand valt dan ook niet een tekort aan de aanbodzijde te verwachten. Mogelijk leidt dit tot een uitstroom van advocaten uit het stelsel – die zich bijvoorbeeld (meer) gaan toeleggen op een commerciële praktijk of zich bijvoorbeeld meer gaan toeleggen op mediation. Op zichzelf is dat niet bezwaarlijk, nu het systeem van gesubsidieerde rechtsbijstand niet tot doel heeft om advocatenkantoren te financieren of overeind te houden, maar om te komen tot kwalitatief goede verlening van rechtsbijstand aan rechtzoekenden met een serieus juridisch probleem, die de kosten daarvan niet (geheel) zelf kunnen dragen. Van belang is wel dat er voldoende aanbod blijft van gekwalificeerde advocaten die bereid zijn om deel te nemen aan het stelsel. Er is thans geen aanleiding om te veronderstellen dat hiervan – ook op de lange termijn – geen sprake zal zijn.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen welke voorwaarden moeten zijn vervuld om de toegang tot het recht te waarborgen en of deze te koppelen zijn aan een bepaald maximumbudget. Een adequate toegang tot het recht impliceert dat voor rechtzoekenden met een serieus juridisch probleem toegankelijke eerste- en tweedelijnsvoorzieningen beschikbaar zijn die rechtzoekenden tegen redelijke kosten kunnen helpen met het bereiken van een bevredigende oplossing. Dit betekent dat voor rechtzoekenden op redelijke reisafstand een eerstelijnsvoorziening beschikbaar moet zijn waar zij hun problemen kunnen voorleggen, en dat er op de verschillende rechtsterreinen voldoende advocaten bereid zijn rechtzoekenden op basis van een toevoeging bij te staan. Een adequate toegang tot het recht is naar zijn aard niet goed te koppelen aan een

maximumbudget. In dat verband merk ik op dat de uitgaven aan gesubsidieerde rechtsbijstand de laatste tien jaar sterk zijn gegroeid. Van €330 miljoen in 2002 naar €498 miljoen in 2013. Dat is bovenop de inflatie een toename van iets meer dan 23% in elf jaar tijd. Wanneer geen maatregelen getroffen zouden worden, zou deze groei zich onbestendig kunnen voortzetten, waarmee uiteindelijk de houdbaarheid van de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, en dus van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand als zodanig in gevaar komt. De groei van de uitgaven gaat immers onvermijdelijk ten koste van de beschikbare middelen voor andere essentiële taken waarvoor het ministerie verantwoordelijkheid draagt. Een maximering van het budget – zoals in België feitelijk het geval is - sta ik niet voor; dat is ook niet de doelstelling van de stelselvernieuwing. Maximering zou ofwel ten onrechte veronderstellen dat op voorhand een absoluut aantal zaken kan worden vastgesteld dat in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand, ofwel kunnen leiden tot een onredelijk lage vergoeding voor rechtsbijstandverleners. Die weg acht ik niet verkieslijk. Omdat er anderzijds geen sprake kan zijn van een onbestendige groei, is het dus van belang dat het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand over instrumenten beschikt om te bewerkstelligen dat de uitgaven van rechtsbijstand beheersbaar blijven en dat, in dat kader, goede selectie van zaken kan plaatsvinden.

De leden van de GroenLinks-fractie geven aan dat een groot deel van de rechtsbijstand aan on- en minvermogenden wordt verstrekt op rechtsterreinen waarbij de overheid een bepalende factor is. Deze leden hebben de indruk dat de toename van wetgeving, met name op het gebied van het straf- en bestuursrecht (ruimtelijke ordening, vreemdelingenrecht), de behoefte aan gesubsidieerde rechtsbijstand fors hebben vergroot. De leden vragen op dit punt te reflecteren naar het eigen aandeel van het kabinet in de vraag naar gesubsidieerde rechtsbijstand en vragen het kabinet aan te geven tot welke lessen en maatregelen dit leidt.

Vaak wordt naar de overheid gekeken als veroorzaker en probleemeigenaar van regeldruk. Regels zijn evenwel altijd de uitkomst van een afweging van belangen van diverse groeperingen in de samenleving, waarbij vaak ook het parlement actief betrokken is. Dat verklaart ook waarom iedereen vóór vermindering van regeldruk is, maar zodra het om concrete dossiers en gevestigde belangen gaat die bereidheid vaak afneemt. Dat neemt niet weg dat bij het opstellen van nieuwe regels gekeken moet worden naar de gevolgen daarvan op de gesubsidieerde rechtsbijstand. Zo is het standaardprocedure dat bij nieuwe wet- en regelgeving door de ministeries inzichtelijk dient te worden gemaakt welke financiële gevolgen er uit voortvloeien voor de Rijksbegroting en wat de eventuele gevolgen zijn voor de uitvoering.
Op deze wijze wordt bij nieuwe wet- en regelgeving rekening gehouden met de mogelijke gevolgen voor rechtspleging en rechtsbijstand. Beheersing van regeldruk vereist een samenhangende aanpak. Het onderzoeken en bevorderen van mogelijkheden om regeldruk zoveel mogelijk tegen te gaan en te komen tot begrijpelijke en coherente wetgeving, heeft de voortdurende aandacht van opeenvolgende kabinetten. De op 12 september 2013 aan de Tweede Kamer toegezonden verzamelbrief regeldruk beschrijft welke instrumenten het kabinet hiervoor inzet.[8] In die brief wordt onder meer aangegeven dat betrokkenen, bijvoorbeeld via de inzet van internetconsultatie, vaker de gelegenheid krijgen om mee te denken bij voorgenomen regelgeving, vanuit de gedachte dat inbreng en

[8] Kamerstukken II, 2012/13, 29 362, nr. 224.

betrokkenheid helpt om regeldruk te beheersen dan wel te aanvaarden. Betrokkenen krijgen bovendien beter inzicht in gemaakte afwegingen van een regeling. Bij voorstellen die voor internetconsultatie worden aangeboden, wordt waar mogelijk inzage gegeven in de antwoorden op de hoofdvragen van het Integraal Afwegingskader (IAK) voor beleid en regelgeving.
Tevens publiceert het voor de betreffende regeling verantwoordelijke ministerie daarbij zoveel mogelijk de uitkomsten van de van toepassing zijnde effecttoetsen, zoals de bedrijfseffectentoets. Uit de genoemde verzamelbrief blijkt overigens ook dat van een voortdurende toename van regelingen geen sprake is. Over de periode 2005 tot 2013 is het totaal van wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen ongeveer op hetzelfde niveau gebleven. De gemiddelde leeftijd van regelingen neemt toe. Tot slot is van belang dat bij de voorbereiding van wetgeving uitvoering wordt gegeven aan de motie van de leden Berndsen-Jansen/Oskam, waarin het kabinet wordt verzocht in de toelichting bij toekomstige wetsvoorstellen expliciet in te gaan op het kosteneffect voor de rechtsbijstand.[9]
In het kader van het project "Prettig contact met de overheid" van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden medewerkers van bestuursorganen getraind om informeler met de burger in contact te treden, bijvoorbeeld via telefoon of e-mail. Vaak is het een kwestie van het gehoord willen worden door de burger. Op die manier kunnen conflicten al in een eerder stadium worden opgelost en worden bezwaren alsnog ingetrokken. Het gevolg is dat meer conflicten in de bezwaarfase worden opgelost en dus minder procedures hoeven te worden gevoerd, met aldus een kleiner beroep op de rechtsbijstand.

In de toelichting bij dit ontwerpbesluit wordt een beschrijving gegeven van de toename van de kosten van de gesubsidieerde rechtsbijstand. De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de kosten voor de tolk- en vertaaldiensten en het Juridisch Loket, die sinds een aantal jaren in de kostenpost zijn verwerkt, ook hierbij betrokken zijn, en zo ja, wat de omvang van deze budgetten is. Deze leden vragen of de stelling van de NOvA kan worden bevestigd dat juist sinds vorig jaar een forse afvlakking van de stijging is te zien en zo ja, hoe deze te verklaren valt.
In de beschrijving van de totale kosten van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand zijn de tolk- en vertaalkosten bij de rechtsbijstand en de kosten van het Juridisch Loket meegenomen.
In 2013 bedroegen kosten van het Juridisch Loket circa €24 miljoen en de tolk- en vertaalkosten circa €12,5 miljoen. Per 1 oktober 2013 is het Besluit aanpassingen eigen bijdrage en rechtzoekenden en vergoeding rechtsbijstandverleners[10] in werking getreden. De verwachte effecten in 2013 van dit besluit zijn verwerkt in de financiering van 2013 aan de raad voor rechtsbijstand. Dit heeft geresulteerd in een lichte afvlakking van de groei van de kosten van het stelsel. De kosten in 2013 waren nog wel circa €3 miljoen hoger dan in 2012 en €13 miljoen hoger dan in 2011. Voor de komende jaren blijven de maatregelen genoodzaakt om het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand financieel beheersbaar te krijgen.

De NOvA constateert dat de jaarlijkse stijging van de kosten voor gesubsidieerde rechtsbijstand ongeveer 2% bedraagt. De leden van de GroenLinks-fractie vragen of het kabinet dit een buitensporige stijging acht, mede gelet op de

[9] Kamerstukken II, 2012/13, 31753, nr. 59.
[10] Staatsblad 2013, 345.

bevolkingsgroei en de groei van uitgaven op andere beleidsterreinen. De bevolking is in de periode 2002 tot 2013 gestegen met ruim 4% (van 16.105.285 naar 16.779.575[11]). In elf jaar tijd zijn de kosten van rechtsbijstand bovenop inflatie echter toegenomen met ruim 23% (gemiddeld 2,1 procent per jaar). Dit ligt substantieel hoger dan de genoemde bevolkingstoename van ruim 4% in deze elf jaar (gemiddeld 0,4% per jaar).

De leden van de fractie van GroenLinks stellen verschillende vragen over de verhoging van de eigen bijdragen voor rechtzoekenden per 1 oktober 2013. Zij vragen in hoeverre als gevolg hiervan uitval van vraag naar gesubsidieerde rechtsbijstand wordt verwacht, alsmede hoe het risico dat het aantal oninbare eigen bijdragen zal toenemen wordt ingeschat. Deze leden vragen voorts om een inzicht in de gemiddelde uurvergoeding van een advocaat (uitgesplitst naar rechtsgebied) op basis van de werkelijk bestede uren die zijn opgegeven aan de raad voor rechtsbijstand. Van de maatregelen die op 1 oktober 2013 zijn ingevoerd met het Besluit aanpassingen eigen bijdrage rechtzoekenden en vergoeding rechtsbijstandverleners is vooraf berekend dat zij leiden tot een afname van de vraag met 5%. Naar mijn mening liggen de eigen bijdragen, ook na de meest recente verhoging, nog altijd op een niveau dat aansluit bij de inkomenssituatie van rechtzoekenden. Het is niet onaannemelijk dat advocaten door de verhoging van de eigen bijdragen vaker worden geconfronteerd met rechtzoekenden die aangeven dat zij de eigen bijdrage slechts in termijnen zullen kunnen betalen. Advocaten kunnen betalingsproblemen tegengaan door hierover goede afspraken te maken met rechtzoekenden. Daarbij kunnen advocaten de rechtzoekende er op wijzen dat zij de raad voor rechtsbijstand bij niet-betaling van de eigen bijdrage kunnen verzoeken de toevoeging in te trekken.
In antwoord op de vraag van de aan het woord zijnde leden naar de hoogte van de gemiddelde uurvergoeding van een advocaat, uitgesplitst naar rechtsgebied, kan het volgende worden gemeld. De vergoeding van de advocaat is forfaitair en niet afhankelijk van het aantal uren dat werkelijk aan een zaak is besteed. Advocaten zijn niet verplicht bij declaratie van de toevoeging aan te geven hoeveel uren zij aan een zaak hebben besteed. Als echter door een advocaat zijn tijdsbesteding in een zaak is vermeld, dan wordt dit door de raad voor rechtsbijstand wel geregistreerd. Hierop vindt echter geen controle plaats, nu advocaten hiertoe niet verplicht zijn. Er wordt niet in alle zaken een tijdsbesteding vermeld, zodat voorzichtigheid is geboden bij het interpreteren van deze urenregistratie. Hierdoor bestaat er niet de beschikking over betrouwbare gegevens naar de gemiddelde uurvergoeding.

Tot slot vragen de leden van de GroenLinks-fractie aan te geven of het juist is dat, zoals de NOvA heeft aangegeven, de voorziene verlaging van de basisvergoeding geen doorgang vindt en vervangen wordt door het instrument van 'clawback'. Ook vragen deze leden of deze beslissing nader kan worden toegelicht. Het aangepaste maatregelenpakket dat ik heb aangekondigd in de eerder al genoemde brief aan de Tweede Kamer van 18 februari jl.[12], waarvan ik u een kopie heb doen toekomen, zou ertoe leiden dat de noodzakelijke besparingen niet gehaald worden. Het tekort wordt naar verwachting in ieder geval ten dele gecompenseerd door de clawback, waarover ik u in de eerdergenoemde brief van 18 februari jl. heb geïnformeerd. Deze maatregel moet

[11] Centraal Bureau voor de Statistiek, 24-6-2014.
[12] Kamerstukken II, 2013/14, 31753, nr. 70/ Kamerstukken I, 2013/14, 33 750 VI.

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector Staats- en bestuursrecht

Datum
2 juli 2014

Ons kenmerk
536442

evenwel nog uitgewerkt worden, en de opbrengst kan pas daarna worden geraamd.
Om die reden wordt de basisvergoeding bedoeld in artikel 3, eerste lid, van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000, in beperkte mate verlaagd. Voor verlaging in twee tranches is gekozen omdat nog onvoldoende duidelijk is wat bepaalde voorstellen – voorstellen die niet zijn verwerkt in dit besluit - van de stelselvernieuwing in financiële zin zullen opleveren. De eerste tranche is neergelegd in voorliggende ontwerpbesluit. De tweede tranche wordt ingevoerd in 2016.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

F. Teeven

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector Staats- en bestuursrecht

Datum
2 juli 2014

Ons kenmerk
536442

Tabel 1.
Ingeboekte besparingen Rechtsbijstand

In het onderstaand financieel overzicht wordt de samenhang van de maatregelen in het kader van de stelselvernieuwing rechtsbijstand die ingevoerd worden met onderhavige AMvB en de maatregelen die worden genomen via de wijzigingswet en overige AMvB's inzichtelijk gemaakt:

Bedragen x € 1 mln.	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
AMvB	-	13,3	17,6	21,8	26,1
Wetswijzigingen en overige AMvB's	-		61,9	59,0	59,0
Stelselvernieuwing rechtsbijstand	**-**	**13,3**	**79,5**	**80,8**	**85,1**

De in de begroting ingeboekte besparing op het budget rechtsbijstand als gevolg van de stelselvernieuwing rechtsbijstand is als volgt:

Bedragen x € 1 mln.	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
Stelselvernieuwing rechtsbijstand	-	€ 16,2	€ 76,6	€ 80,8	€ 85,1

In overleg met uw Kamer en de advocatuur is dit pakket aan maatregelen aangepast (brief 18 februari 2014). Als gevolg van deze aanpassing is het ritme van de ingeboekte besparingen tussen de jaren 2015 en 2016 gewijzigd. Deze wijziging in het kasritme van de besparingen wordt in de begroting 2015 verwerkt. De wijziging ziet er als volgt uit:

Bedragen x € 1 mln.	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
Stelselvernieuwing rechtsbijstand	-	€ 16,2	€ 76,6	€ 80,8	€ 85,1
Aanpassing		*- € 2,9*	*€ 2,9*	*0*	*0*
Stelselvernieuwing rechtsbijstand na aanpassing		**€ 13,3**	**€ 79,5**	**€ 80,8**	**€ 85,1**

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector Staats- en bestuursrecht

Datum
2 juli 2014

Ons kenmerk
536442

Tabel 2.
Hieronder staat een overzicht van de normbedragen voor de vergoeding aan advocaten over de afgelopen zeven jaar. De vermelde bedragen zijn exclusief btw.

Datum	**Basisbedrag (excl. btw)**
01-07-06 t/m 30-06-07	€ 100,69
01-07-07 t/m 30-06-08	€ 103,19
01-07-08 t/m 30-06-09	€ 107,02
01-07-09 t/m 30-06-10	€ 110,29
01-07-10 t/m 30-06-11	€ 111,82
01-07-11 t/m 31-12-11	€ 112,94
01-01-12 t/m 31-12-12	€ 106,23
01-01-13 t/m 30-09-13	€ 106,99
01-10-13 t/m 31-12-13	€ 104,85
Sinds 01-01-2014	€ 105,96

Tabel 3.

Uitgaven stelsel	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Totaal (mln.)	378	381	388	417	426	452	472	485	495	498