

Vergaderjaar 2011–2012

31 753

Rechtsbijstand

Nr. 51

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 mei 2012

Inleiding

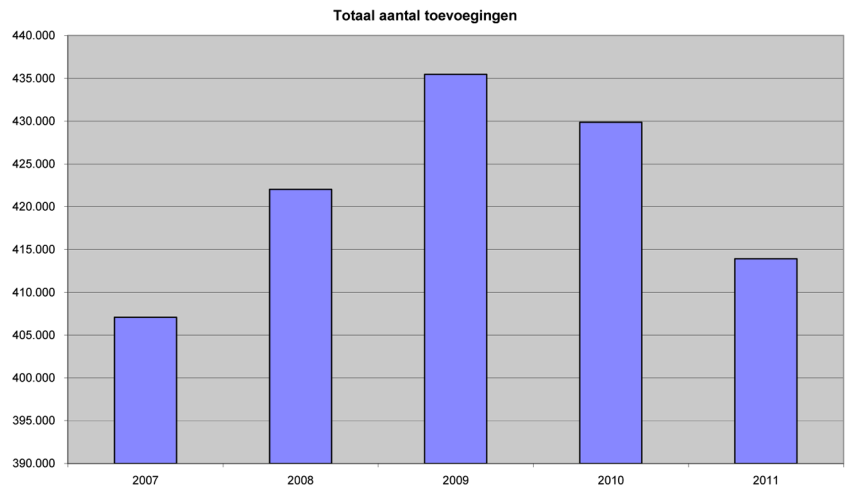
Bij brieven van 8 maart 2011 en 31 oktober 2011 heb ik uw Kamer geïnformeerd over mijn voornemens ter invulling van een structurele taakstelling op de gesubsidieerde rechtsbijstand¹. Naar aanleiding van eerstgenoemde brief heeft op 9 maart 2011 een algemeen overleg plaatsgevonden waarin de maatregelen zijn besproken en op 30 november 2011 naar aanleiding van laatstgenoemde brief². Bij deze laatstgenoemde gelegenheid en eveneens gedurende het VAO van 7 december 2011³ heb ik toegezegd u te informeren over een aantal ontwikkelingen op het terrein van de gesubsidieerde rechtsbijstand. Thans informeer ik u over de effecten van de taakstellingsmaatregelen, de wijze waarop de kostenberekening inzake «Salduz» tot stand is gekomen, de eigen bijdrage in strafzaken en het veelgebruik.

Tijdens het AO is gevraagd om meer inzicht in de noodzaak van de besparingen. Deze vraag leek mede te zijn ingegeven door de afname van het aantal aangevraagde toevoegingen. Hoewel het aantal toevoegingen vorig jaar een dalende tendens leek in te zetten, is daarvan vanaf het einde van vorig jaar geen sprake meer. Het aantal afgegeven toevoegingen lijkt te stabiliseren. In onderstaande tabel is het totaal aantal toevoegingen inclusief lichte adviestoevoegingen en exclusief de piketdiensten weergegeven.

¹ Kamerstukken II 2011/12, 31 753, nrs. 27 en 39.

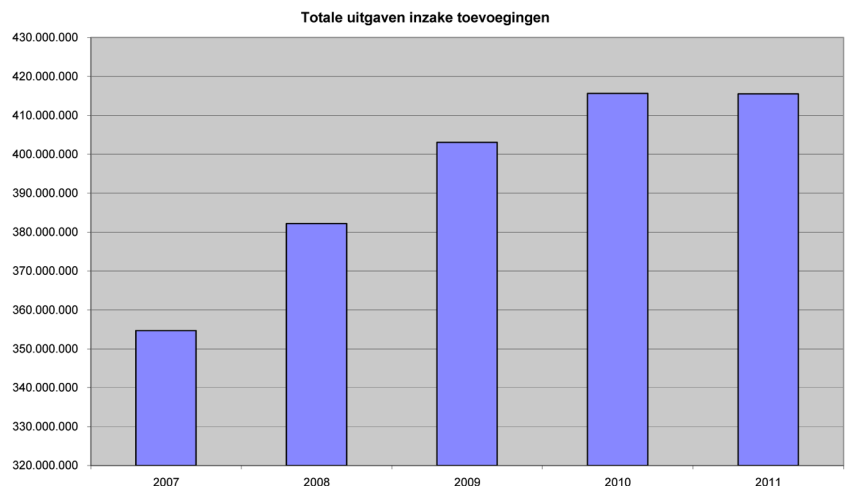
² Kamerstukken II 2011/12, 31 753, nrs. 35 en 49.

³ Handelingen II 2011/12, nr. 23, item 4.



Maand	Voortschrijdend jaarlijks aantal toevoegingen exclusief lichte adviestoevoegingen
Juni 2011	410 128
Juli	405 807
Augustus	405 569
september	405 296
oktober	402 814
november	403 472
December	406 696
Januari 2012	404 621
februari	404 662

Voorts blijkt uit onderstaande grafiek dat ondanks de afname van het aantal afgegeven toevoegingen de kosten van rechtsbijstand niet afnemen. In zowel 2010 als 2011 bedroegen de uitgaven voor toevoegingen inclusief de piketdiensten ongeveer € 415 miljoen.



Uit het voorgaande blijkt dat de uitgaven op het gebied van de gesubsidiëerde rechtsbijstand niet evenredig meebewegen met het aantal toevoegingen. De kosten van een toevoeging worden namelijk ook bepaald door de bewerkelijkheid van een zaak en door het verrichten van proceshandelingen. Zo zijn de kosten van een toevoeging waarin meer dan één zitting is geweest hoger dan die van een zaak waarbij dat niet het geval is. Ook de toename van het aantal piketdiensten in verband met de invoering van

de maatregelen die voortvloeien uit «Salduz» en de daarmee stijgende kosten zijn een oorzaak voor de gelijkblijvende kosten rechtsbijstand in 2011 ten opzichte van 2010.

Effect taakstellingsmaatregelen

Recentelijk heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (WODC) de Monitor Rechtsbijstand- en Geschiloplossing 2011 uitgebracht. Deze monitor heeft tot doel inzicht te geven in de stand van zaken in 2011 van een aantal maatregelen uit de taakstelling van 2008. In de monitor is beschreven hoe de ontwikkelingen op het terrein van de gesubsidieerde rechtsbijstand zijn. Daarbij is in het bijzonder aandacht besteed aan het bestuursrecht en het familierecht. Aangezien het niet mogelijk is gebleken het aandeel van de maatregelen in de volumeontwikkeling van de gesubsidieerde rechtsbijstand te verbijzonderen, heeft het WODC op basis van beschikbaar materiaal een totaaloverzicht gegeven van onder andere het aantal afgegeven toevoegingen, de kosten van de gesubsidieerde rechtsbijstand, de uitgaven aan de rechtspraak en de hoogte van de eigen bijdragen. Aangegeven wordt dat het aantal toevoegingen tussen 2009 en 2010 ongeveer gelijk is gebleven maar dat de uitgaven voor toevoegingen zijn gestegen. De discrepantie tussen de ontwikkeling van het aantal toevoegingen en de staafdiagram hierboven ligt erin dat het WODC uitgaat van het aantal vastgestelde toevoegingen en in de staafdiagram het aantal afgegeven toevoegingen is vermeld. Aangezien de afgelopen jaren de ontwikkeling op het terrein van de toevoegingen altijd is benaderd vanuit het aantal afgegeven toevoegingen ligt het in de rede deze lijn te blijven volgen.

Over het bestuursrecht is aangegeven dat verschillende pilots over het pro-actieve benaderen door het bestuursorgaan van de burger waarmee een geschil is effectief zijn. Niet kan worden aangegeven tot welke besparing een dergelijk optreden leidt. Wel blijkt dat een proactieve overheid gunstige effecten heeft op de afwikkeling van problemen. Het blijkt dat de toepassing van mediationvaardigheden ertoe leidt dat in 60% van de gevallen het bezwaarschrift wordt ingetrokken.¹ Op het terrein van de sociale verzekeringen is waarneembaar dat in de periode 2009 en 2010 het percentage ingetrokken bezwaarschriften is gestegen en het percentage gegrond verklaarde bezwaarschriften is gedaald nadat de cliënten die bezwaar hadden gemaakt of beroep hadden aangetekend telefonisch door het UWV waren benaderd.²

Er zijn ook andere redenen die bijgedragen kunnen hebben aan de afname van het aantal toevoegingen voor bestuursrechtelijke geschillen. Hierbij kan gedacht worden aan de rol van gewijzigde regelgeving, aanpassingen in de administratie van bestuursorganen alsmede maatschappelijke veranderingen.³

In het kader van echtscheidingen constateert het WODC dat door middel van webapplicaties het maken van duurzame afspraken alsmede de zelfredzaamheid van de partners wordt gestimuleerd. Daarbij wordt gedoeld op de digitale mogelijkheid tot het opstellen van een ouderschapsplan en een echtscheidingsplan. Verder blijkt uit de cijfers dat het aantal echtscheidingsverzoeken dat op tegenspraak wordt gevoerd in 2010 is afgenomen in relatie tot de jaren daaraan voorafgaand. Het WODC acht het niet uitgesloten dat deze afname het gevolg is van het verplichte ouderschapsplan dat in 2009 is ingevoerd. Meer in het algemeen wordt geconstateerd dat het aantal scheidingsprocedures onverminderd hoog blijft.

Hoewel uit het WODC rapport blijkt dat er geen harde cijfers zijn over de opgeleverde besparingen van de zogenoemde zachte maatregelen, blijkt uit voornoemde constatering wel dat de introductie van genoemde

¹ Zie Monitor Rechtsbijstand en Geschiloplossing 2011, WODC, 2012, blz 55 en 64.

² Zie Monitor Rechtsbijstand en Geschilbeslechting 2011, WODC 2012, blz. 64.

³ Zie Monitor Rechtsbijstand en Geschiloplossing 2011, WODC, 2012, blz. 64.

maatregelen een positieve werking heeft of lijkt te hebben op het oplossen van conflicten of het realiseren van afspraken bij een scheiding. Op bestuursrechtelijk terrein is van belang dat bij de oplossing van – al dan niet vermeende – conflicten in eerste instantie begrip tussen partijen wordt bewerkstelligd met als doel een duidelijker beeld van de problematiek te verkrijgen. Eenzelfde effect lijkt ook bewerkstelligd te worden door het verplichte ouderschapsplan in het kader van de scheiding. Op grond van de constatering in de WODC monitor kan worden geconcludeerd dat de maatregelen meer in het algemeen bijdragen aan een algeheel maatschappelijk welbevinden hetgeen de leefbaarheid in brede zin ten goede komt.

De eerste maatregel van de taakstelling uit 2010 is de eerste tranche verlaging van de vergoeding van de advocatuur die met ingang van 1 januari 2012 is ingevoerd. Deze maatregel werkt rechtstreeks door in de uitgaven van de gesubsidieerde rechtsbijstand. De eerstkomende begroting zal inzichtelijk maken tot welke besparing deze maatregel exact heeft geleid.

Kostenberekening «Salduz»

Ik hecht eraan nog eens duidelijk te maken op welke wijze de kosten die gemoeid zijn met de uitvoering van het zogenaamde Salduz arrest zijn berekend. Deze kosten zijn begroot op € 32 miljoen.

Voor de specifieke berekening van de financiële consequenties van het Salduz-arrest wordt verwezen naar de nota van toelichting bij het Besluit van 9 november 2011 tot wijziging van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 in verband met een vergoeding voor de beurtelings verlening van rechtsbijstand in het kader van politieverhoren (Stb. 2011, 526). Daaruit blijkt dat de totale additionele kosten naar verwachting zullen oplopen tot ca. € 32 miljoen in 2016.

Diverse kamerleden plaatsten tijdens het AO vraagtekens bij de hoogte van dit bedrag en wezen op het feit dat de Nederlandse orde van advocaten (hierna: Orde) in haar ramingen van een substantieel lager bedrag uitgaat.

Dit verschil is als volgt te verklaren. Anders dan het uitgangspunt van de Orde wordt voor de meerjarenprognose niet uitgegaan van het gebruikerpercentage over het afgelopen jaar. Dat zou immers betekenen dat we er voor de lange termijn van uit zouden gaan dat slechts 10% tot 20% van de verdachten gebruik maakt van de mogelijkheid om voorafgaand aan het eerste politieverhoor een advocaat te consulteren.

Zoals is aangegeven in de nota van toelichting bij voornoemd besluit, wordt er voor de lange termijn vanuit gegaan dat ca. 50% van de volwassen verdachten en 70% van de jeugdige verdachten gebruik zal maken van het recht op consultatie van een raadsman.

Deze verwachting is op het volgende gebaseerd.

In de eerste plaats geldt voor iedere nieuwe regeling dat het enige tijd duurt alvorens het beroep erop toeneemt. De verwachting is dat wanneer de bekendheid met de nieuwe regeling bij alle betrokken partijen toeneemt het beroep erop navenant zal toenemen. De statistieken laten in ieder geval een gestage stijging zien.

In de tweede plaats is in de jurisprudentie van het EVRM (en die van nationale rechters) een tendens waarneembaar die erop wijst dat de politie er niet te snel van uit mag gaan dat de verdachte afstand doet van zijn recht op bijstand wanneer hij daarvoor niet eerst een advocaat heeft geconsulteerd. Dit weegt des te zwaarder wanneer het een jeugdige of anderszins kwetsbare verdachte betreft. De verdachte moet expliciet en

ondubbelzinnig afstand doen van zijn of haar recht op bijstand en de politie moet zich er dan van verzekeren dat de verdachte zich voldoende bewust is van de consequenties daarvan¹. Anders dreigt uitsluiting van de door de verdachte afgelegde verklaringen voor bewijs. Onder meer naar aanleiding van deze uitspraken heeft de Orde er meermaals voor gepleit dat verdachten geen afstand zouden moeten kunnen doen van hun recht op bijstand dan na raadpleging van een advocaat.

Ten derde. Ook regelgeving vanuit Brussel tendeeert naar een ruimere inzet van advocaten in de fase van politieverhoren. Recent is een voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het recht op informatie in strafprocedures (COM (2010) 392) door de Europese Commissie aangenomen die het recht op informatie over de verschillende rechten van verdachten regelt, waaronder het recht op bijstand van een advocaat. Voor aangehouden verdachten geldt dat zij zowel mondeling als schriftelijk moeten worden geïnformeerd over hun recht op bijstand van een raadsman. De verwachting is dat op basis van deze informatieverplichting verdachten meer gebruik zullen maken van hun recht op bijstand van een raadsman.

Momenteel wordt in Brussel onderhandeld over een voorstel van de Europese Commissie dat het recht op bijstand van een advocaat voor verdachten regelt. Hoewel ik niet wil vooruitlopen op de uitkomst van de onderhandelingen lijkt aannemelijk dat ook dit voorstel zal leiden tot een toename van het beroep op het consultatierecht en daarmee op het rechtsbijstandbudget (dus nog los van het daarin opgenomen recht op aanwezigheid van de raadsman bij het politieverhoor).

Strafzaken

Tijdens het verslag algemeen overleg van 7 december 2011 heeft mevrouw Helder van de PVV een motie aangehouden waarin zij vraagt om enerzijds het maximeren van het aantal toevoegingen tot vijf per jaar en anderzijds het invoeren van een eigen bijdrage in strafzaken waarbij tevens een extra verhoging van de eigen bijdrage plaatsvindt bij een tweede aangevraagde toevoeging binnen een jaar na afgifte van de eerste toevoeging.

Op het terrein van het strafrecht betaalt de verdachte een eigen bijdrage tenzij een advocaat ambtshalve is toegevoegd. Dat laatste is gebaseerd op het uitgangspunt dat iemand die van zijn vrijheid is beroofd, niet geacht kan worden op dezelfde voet zijn belangen te kunnen behartigen als iemand die op vrije voeten verkeert. De rechtsbijstandsverlening is daarom voor iedereen die in voorlopige hechtenis is gesteld, kosteloos. Voor 1 juli 2009 betaalde de verdachte in een reguliere strafzaak die in de laagste inkomenscategorie zat geen eigen bijdrage.² Nadien werd deze eigen bijdrage wel geheven. Dit houdt in dat sinds midden 2009 in alle reguliere strafzaken een eigen bijdrage wordt betaald. Dit heeft in 2010 een besparing opgeleverd van € 4 miljoen. In 2011 leverde dit € 3,4 miljoen op. Deze lagere opbrengst in relatie tot 2010 wordt veroorzaakt doordat de gemiddelde prijs van een reguliere strafzaak iets omhoog is gegaan.

Daarnaast heb ik op breder strafrechtelijk terrein een voorstel geformuleerd om degenen die betrokken zijn bij een strafzaak op eenzelfde wijze als bij andere rechtsterreinen te laten bijdragen in de kosten van rechtsbijstand. Zo heb ik een ontwerp van regelgeving gemaakt waarin de mogelijkheid is neergelegd op vermogende veroordeelden de kosten van rechtsbijstand te verhalen. Daarbij wordt aangesloten bij het gedachtegoed dat geldt op andere rechtsterreinen inhoudende dat degenen die voldoende draagkrachtig zijn zelf de kosten van rechtsbijstand betalen.

¹ EVRM: 24 september 2009, zaak 7 025,04 Pishchalnikov versus Rusland en 13 oktober 2009, zaak 7 377,03, Danayan versus Turkije.

² Staatsblad 2009, 225. Zie ook Monitor Rechtsbijstand- en Geschiloplossing 2012, blz. 48 en 49.

Met de ketenpartners voer ik momenteel overleg over de praktische uitvoering van de maatregel; daarnaast inventariseer ik welke andere regelgeving dient te worden aangepast.

Aangezien ik in beginsel niet onwelwillend sta tegenover het vragen van een eigen bijdrage in strafzaken waarin ambtshalve een advocaat wordt toegevoegd, is aan Prof mr. P.J.P Tak opdracht gegeven een rechtsvergelijkend onderzoek te doen naar de kosten die gemoeid zijn met een strafzaak in het buitenland. De resultaten van dit onderzoek worden eind van dit jaar verwacht. Uit dit onderzoek moet onder andere duidelijk worden of en, zo ja, op welke wijze een eigen bijdrage in ambtshalve strafzaken kan worden opgelegd. Voor het vragen van een eigen bijdrage in deze zaken moet de Wet op de rechtsbijstand worden gewijzigd. Aangezien ik thans bezig ben met het nader onderzoeken van een nieuw stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand ben ik voornemens de mogelijkheden van het opleggen van een eigen bijdrage in die zaken daarin mee te nemen.

In de motie wordt tevens voorgesteld ingeval van strafzaken bij de tweede toevoeging de eigen bijdrage te verhogen met 150%. Op dit punt wijs ik erop dat ik in mijn brief van 31 oktober 2011 heb voorgesteld de anticumulatieregeling zodanig aan te passen dat voor een vijfde en volgende toevoeging een eigen bijdrage wordt opgelegd van 150% van de eerst opgelegde eigen bijdrage. Bij de uitvoering van dit voorstel worden alle toevoegingen meegenomen ongeacht of deze is afgegeven voor een civiele zaak, een bestuurs- of een strafzaak. Mede om de regelgeving niet nog complexer te maken zou ik niet nog een aparte uitzondering voor straf toevoegingen willen maken. Een en ander betekent dat een rechtzoekende in alle gevallen van veelgebruik uiteindelijk een hogere eigen bijdrage gaat betalen.

Veelgebruik

Dit brengt mij tot de bespreking van de motie van mevrouw Bernds en c.s. inzake het handhaven van een lage eigen bijdrage voor de eerste procedure en vervolgens gestaffeld verhogen voor volgende procedures om daarmee veelgebruik terug te dringen.

Veelgebruik komt veelal voor bij rechtzoekenden die behoren tot de minst draagkrachtigen. Sinds 2000 is een lichte toename van het aantal veelgebruikers geconstateerd.¹ Dit is verklaarbaar vanuit het gegeven dat de laagste en overigens ook hoogste inkomensgroepen meer problemen ervaren dan degenen die daar tussenin zitten.² Aangezien de hoogste inkomenscategorieën buiten het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand vallen, is deze groep hier niet aan de orde. Het veelgebruik van de minst draagkrachtigen komt vaak voort uit een combinatie van juridische problemen en schuldenproblematiek. Opdat deze groep gebruikers meer gericht kan worden geholpen, start per 1 mei aanstaande de pilot «multitoevoeging» waarin aan veelgebruikers een zogenoemde casemanager wordt toegevoegd. Voor de rol van casemanager heeft de raad voor rechtsbijstand bewindvoerders gecontracteerd die staan ingeschreven in het register bewindvoerder Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp). De aanpak is primair gericht op het terugbrengen van het aantal toevoegingen, door geschillen die naar hun oorzaak en oplossing als samenhangend kunnen worden beschouwd, onder het bereik van één enkele toevoeging te brengen. Tegelijkertijd wordt de rechtzoekende door de casemanager ondersteund bij het bereiken van een duurzame oplossing voor zijn schuldenproblematiek. Zodoende wordt de achterliggende problematiek van veelgebruik aangepakt, waardoor naar verwachting ook het aantal vervolgpcedures afneemt. De pilot heeft de duur van één jaar. Indien uit de evaluatie blijkt dat deze werkwijze

¹ Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2010, blz. 66, 67 en 55.

² Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2010, blz. 67.

succesvol is, zal de multitoevoeging in beginsel in het reguliere werkproces van de raad voor rechtsbijstand en het juridisch loket worden opgenomen. Ook zal dan worden bezien in hoeverre andere rechtshulpverleners dan bewindvoerders Wsnp voor de rol van casemanager kunnen worden gecontracteerd en welke kosten hieraan verbonden zijn.

In de brief van 31 oktober 2011 heb ik mijn voornemen tot het aanpakken van veelgebruik door het verhogen van de eigen bijdrage uiteengezet. Daarbij staat voor ogen dat de anticumulatieregeling als zodanig blijft gehandhaafd. Ik wil degene die in relatief korte tijd met maximaal vier problemen wordt geconfronteerd niet aanpakken. Indien het om serieuze problemen gaat is dat rechtvaardig. Dit wil niet zeggen dat de eigen bijdrage niet voelbaar mag zijn. Voor de eerste vier toevoegingen wordt daarom aangesloten bij de eigen bijdragetreden zoals ik die in mijn brief – na een generieke verhoging – heb voorgesteld. Ten overvloede wil ik benadrukken dat het niet onredelijk is dat voor kwalitatief hoogstaande dienstverlening een relatief geringe prijs wordt betaald. Deze prijs acht ik niet onredelijk gelet op het feit dat het juridisch loket voor de eenvoudiger zaken ofwel zelf behulpzaam kan zijn ofwel kan doorverwijzen naar een afdoeningsvorm van het probleem die aanzienlijk minder dan een advocaat of soms zelfs (bijna) niets kost. Voorts biedt de raad voor rechtsbijstand digitale zelfhulpmiddelen als Rechtswijzer.nl, het echtscheidingsplan en het ouderschapsplan aan.

Mijn voornemen is er verder op gericht dat de rechtzoekende die binnen relatief korte tijd een vijfde toevoeging aanvraagt, 150% van de eerst opgelegde eigen bijdrage betaalt. Dit dwingt ook bij de eerste vier problemen tot een afweging of de aanvraag om een toevoeging noodzakelijk is. Zoals ik hierboven al aangaf maakt het bij het aantal toevoegingen niet uit voor welk rechtsgebied deze is afgegeven. Deze methodiek brengt naar mijn mening een goed evenwicht tussen enerzijds het belang van gesubsidieerde rechtsbijstand in een serieuze zaak en anderzijds de noodzaak tot het maken van een afweging over de wijze van probleemoplossing. Een meer verfijnde regeling, waarin voor elke volgende toevoeging een hogere eigen bijdrage geldt, is ongewenst. Al te vergaande differentiatie leidt tot grotere complexiteit en de daaraan verbonden hogere uitvoeringslasten.

Tot slot

Op 1 maart 2012 heeft een expertmeeting plaatsgevonden waarin het consultatiepaper stelselherziening rechtsbijstand door een veelheid van veldpartijen is besproken. Thans bereid ik een brief voor waarin ik u nader wil inlichten over mijn zienswijze op dit gebied en die ik voornemens ben voor de zomer aan te bieden. Uiteraard zal ik bezien of voor deze voorstellen voldoende draagvlak bestaat in uw Kamer.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven