

Vergaderjaar 2013–2014

31 753

Rechtsbijstand

Nr. 83

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 mei 2014

Inleiding

Tijdens de regeling van werkzaamheden op 13 mei jl. (Handelingen II 2013/14, nr. 81, Regeling van Werkzaamheden) verzocht de heer Van Nispen (SP) om een brief, die specifiek ingaat op de gesubsidieerde rechtsbijstand. De brief werd verzocht met het oog op de procedurevergadering van 21 mei aanstaande waarvoor het ontwerpbesluit 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 (AMvB), is geagendeerd. Aanleiding van het verzoek is een enquête die met behulp van de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) en de Nederlandse Vereniging van Strafrechtadvocaten (NVSA) werd uitgevoerd door Radio 1-programma De Ochtend en Altijd Wat van de KRO-NCRV. In deze brief ga ik nader in op de onderdelen van deze enquête voor zover die betrekking hebben op de gesubsidieerde rechtsbijstand.

Uitgangspunten bij de stelselvernieuwing

Het beeld dat kennelijk bij een deel van de advocatuur bestaat over de vernieuwing van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand -zij vragen zich af of zij rechtzoekenden in de toekomst nog in voldoende mate kunnen bijstaan en vrezen financiële problemen als gevolg van de stelselvernieuwing – herken ik niet. Voor mij staat voorop dat burgers met serieuze juridische problemen altijd toegang tot de rechter moeten hebben. Ook voor minder draagkrachtigen met serieuze problemen moet de weg naar de rechter open staan, opdat zij hun rechten kunnen effectueren. Dat is één van de fundamenteën van onze democratische rechtsstaat. Eind vorig jaar formuleerden de Minister van Veiligheid en Justitie en ik onze visie op de toegang tot het recht in een brief aan de Eerste Kamer (Kamerstuk 33 750, letter P). Deze brief is in afschrift naar

uw Kamer gezonden. Het – na intensieve gesprekken met onder andere de advocatuur – bijgestelde pakket aan maatregelen ter zake de stelselvernieuwing rechtsbijstand heb ik beschreven in mijn brief aan uw Kamer van 18 februari jl. (Kamerstuk 31 753, nr. 70). Over dat pakket hebben wij een goed debat gehad in het algemeen overleg van 26 maart jl. De urgentie om nu maatregelen te nemen is enerzijds gelegen in het bij de tijd brengen van het stelsel op een wijze die meer past bij onze visie op de toegang tot het recht, en anderzijds in de financiële beheersbaarheid van dat stelsel na een periode waarin de kosten substantieel en structureel zijn toegenomen. Toegankelijkheid van het recht voor alle rechtzoekenden, nu en in de toekomst, is dan ook het primaire doel van de stelselvernieuwing.

In het stelsel dat ik voorsta hebben zowel de rechtzoekende als de overheid een duidelijke verantwoordelijkheid. De rechtzoekende is primair verantwoordelijk voor het oplossen van zijn juridische problemen. De verantwoordelijkheid van de overheid is daarbij randvoorwaardelijk: die dient de rechtzoekende voldoende hulpmiddelen aan te reiken om de rechtzoekende in staat te stellen zijn verantwoordelijkheid daadwerkelijk te nemen. Een meerderheid van de advocaten die de enquête hebben ingevuld geeft aan te vrezen hun cliënten in de toekomst niet meer in voldoende mate kunnen bijstaan. Die vrees is mijns inziens ongegrond. Als de bijstand van een advocaat daadwerkelijk noodzakelijk is bij een serieus juridisch geschil, dan zal die in het nieuwe stelsel op dezelfde wijze als nu kunnen worden geboden. Wel krijgt de eerste lijn een stevigere positie. Die zal meer dan thans het geval is de rechtzoekende helpen om problemen tot een oplossing te kunnen brengen. Op deze wijze kan worden voorkomen dat in de tweede lijn werkzaamheden worden verricht die op een bevredigende wijze die bovendien sneller en goedkoper is – ook voor de rechtzoekende – kunnen worden uitgevoerd.

De eerste lijn zal daartoe worden ingericht als een volwaardige juridische huisarts. Die voorziening kan bijvoorbeeld contact leggen met de wederpartij voor het treffen van een minnelijke schikking, of hulp bieden bij het opstellen van documenten. Net als een huisarts zal de eerste lijn een zaak overdragen, wanneer de rechtzoekende beter geholpen kan worden door een andere organisatie. Hierbij denk ik bijvoorbeeld aan een geschillencommissie of slachtofferhulp. Als oplossing van het probleem niet mogelijk blijkt in de eerste lijn en ook alternatieve routes van geschillenbeslechting geen soelaas bieden, kan gesubsidieerde rechtsbijstand noodzakelijk zijn om wel tot oplossing te komen. De min- of onvermogenende rechtzoekende komt daar dan ook in het vernieuwde stelsel voor in aanmerking. In de thans lopende pilot bekijk ik of, en zo ja, op welke wijze de advocatuur ook in de eerste lijn een rol moet krijgen. Op dit moment bereid ik een inrichtingsplan van de versterkte eerste lijn voor, waarbij ik onder meer de uitkomsten van de pilot zal betrekken. Uiteraard leg daarbij mijn oor te luister bij het Juridisch Loket, de NOvA en de raad voor rechtsbijstand. Wanneer dat nodig zal blijken, worden ook andere organisaties betrokken bij mijn plannen voor de verdere inrichting. Zoals toegezegd tijdens het algemeen overleg van 26 maart jl. informeer ik u na de zomer over de inrichting van de eerste lijn.

Kosten rechtzoekenden en vergoeding en aanbod rechtsbijstandverleners

Ik heb nadrukkelijk gekozen voor een vernieuwing van het stelsel. Een van de uitgangspunten daarbij is dat de integrale kosten voor de rechtzoekenden niet worden verhoogd. In dat kader wordt een budget-neutrale aanpassing van de eigen bijdragen doorgevoerd. Er wordt niet voorzien in een generieke verhoging van de eigen bijdragen en de komende vier jaar worden de eigen bijdragen niet geïndexeerd. In mijn brief van 18 februari

jl. heb ik reeds aangegeven af te zien van de eerder beoogde verlaging van de vergoeding voor bewerkelijke zaken. Ik heb de zorgen die daarover door het bestuur van de NVSA werden geuit, en die door uw Kamer werden ondersteund, ter harte genomen. Ook de maatregel inzake de vergoeding voor de kennelijke afdoening in het bestuursrecht – die overigens los staat van de stelselvernieuwing – draai ik terug. Ik beoog slechts een geringe verlaging van de basisvergoeding per punt toe te passen, die in twee tranches zal worden doorgevoerd. Een eerste verlaging van 35 eurocent is onderdeel van de AMvB die onlangs is voorgehangen in beide Kamers. Met die verlaging zal de basisvergoeding uitkomen op € 105,61. Daarmee ligt die vergoeding nog boven het niveau zoals dat voor de laatste indexering tot 1 januari 2014 gold, te weten € 104,85. Een tweede beperkte verlaging wordt mogelijk ingevoerd bij de tweede AMvB, die, tegelijk met het wetsvoorstel, op 1 januari 2016 in werking zal treden. In mijn brief van 18 februari jl. heb ik toegelicht dat de vraag of een tweede bijstelling noodzakelijk is, en zo ja, met welk bedrag, mede afhankelijk is van de besparing die de maatregel claw back zal opleveren. De totale verlaging van de twee tranches zal naar verwachting niet meer dan € 2,50 bedragen.

Overigens betreffen ook de overige onderdelen van de AMvB en die onderdeel zijn van de stelselvernieuwing voornamelijk technische, op zichzelf staande onderwerpen. Het betreft een tweetal wijzigingen die inhoudelijk los staan van de meer fundamentele onderdelen van de stelselvernieuwing. Die onderdelen worden geregeld in één wijzigingswet en bijbehorende AMvB. Ik verwijs naar mijn brief van 8 april jl. (Kamerstuk 31 753, nr. 81). Daarin heb ik een overzicht gegeven van de verschillende maatregelen van de stelselvernieuwing, vergezeld van de beoogde datum van inwerkingtreding. De wijzigingswet is in voorbereiding. Ik verwacht na de zomer een wetsvoorstel in consultatie te brengen. De onderhavige AMvB loopt op dat wetsvoorstel derhalve niet vooruit en regelt alleen de onderdelen uit mijn brief van 8 april jl. met een beoogde inwerkingtreding per 1 januari 2015.

In de AMvB wordt ten eerste het aantal punten voor een aantal onderdelen van het straf(proces)recht verlaagd. Het voorstel daartoe is door het bestuur van de NVSA gedaan. Ten tweede wordt de indexering van de vergoedingen voor de advocatuur tijdelijk, tot en met 2018, uitgeschakeld. Dat vind ik niet onredelijk, nu door macro-economische ontwikkelingen veel beroepsgroepen momenteel al langere tijd op de nullijn staan. In tegenstelling tot veel andere beroepsgroepen is de indexering van de vergoedingen voor de advocatuur binnen het stelsel tot nu toe doorgezet. Overigens hebben de gebruikers van gesubsidieerde rechtsbijstand hun inkomen de laatste jaren veelal nauwelijks zien stijgen. Door als gezegd ook de eigen bijdrage tijdelijk niet te indexeren, wordt daarmee rekening gehouden.

Mijn beeld is, mede op basis van het bovenstaande, dat er ook in de toekomst voldoende advocaten zullen deelnemen aan het stelsel om aan de vraag naar gesubsidieerde rechtsbijstand te voldoen. Ik word daarin gesterkt door gegevens van de raad voor rechtsbijstand waaruit blijkt dat het aantal rechtsbijstandverleners dat deelneemt aan het stelsel de afgelopen jaren is gestegen. Voldoende aanbod van voldoende gekwalificeerde rechtsbijstandsverleners is van belang, nu de mogelijkheid om kwalitatief goede rechtsbijstand te ontvangen een belangrijk onderdeel is van de toegang tot het recht. Ik hecht daaraan dan ook veel waarde.

Rechtsvergelijkend onderzoek

Bijgaand doe ik u toekomen het onlangs aan mij aangeboden rapport «Legal Aid in Europe: Nine Different Ways to Guarantee Access to Justice?»¹. In dit rapport, dat op mijn verzoek in opdracht van het WODC is opgesteld door The Hague Institute for the Internationalisation of Law (Hiil), worden de stelsels van rechtsbijstand van negen Europese landen vergeleken. Naast Nederland zijn dat de omliggende landen België, Frankrijk, Duitsland en Engeland & Wales. Verder werden Schotland, Ierland, Finland en Polen bekeken. De achtergrond van het onderzoek is dat de onderzochte landen ten aanzien van de balans tussen kwaliteit en kosten van de gesubsidieerde rechtsbijstand voor vergelijkbare opgaven staan als Nederland.

De onderzoekers merken op dat de in het onderzoek verzamelde data erop wijzen dat de kwaliteit van de toegang tot het recht het hoogst is in Nederland en Finland. Uit het onderzoek blijkt voorts dat vijf van de landen een verplichting kennen voor een rechtzoekende om eerst andere juridische bijstand te zoeken voordat die in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Het onderzoek onderstreept dat een «holistische» benadering van geschiloplossing – vergelijkbaar dus met de wijze waarop ik de nieuwe eerstelijnsvoorziening wil inrichten – de uitkomst voor rechtzoekenden verbetert en de toegang tot het recht voor burgers en overheid minder kostbaar kan maken. Ook de beschikbaarheid van betrouwbare juridische informatie en objectieve normen voor verdelingsvraagstukken (alimentatie, schadevergoeding e.d.) maakt het eenvoudiger voor burgers om zelf problemen op te lossen. De door de raad voor rechtsbijstand ontwikkelde Rechtwijzer, een digitale gereedschapskist die burgers in staat stelt grip op een juridisch probleem te krijgen en zelf naar oplossingen te zoeken en die momenteel verder wordt ontwikkeld geldt hierbij als een voorbeeld van succesvolle innovatie. Wat betreft de uitgaven aan gesubsidieerde rechtsbijstand per hoofd van de bevolking neemt Nederland een derde plaats in met 29 euro. Bovenaan staat Engeland met 40 euro. Polen, dat minder dan een euro per hoofd van de bevolking aan de gesubsidieerde rechtsbijstand spendeert, staat onderaan.

Mede op basis van de in het rapport verzamelde data stel ik vast dat Nederland in Europees perspectief een ruimhartig stelsel van rechtsbijstand kent. De voorliggende stelselvernieuwing brengt evenwicht tussen enerzijds de toegang tot het recht voor min- en onvermogenden en anderzijds de beheersbaarheid van de kosten van de gesubsidieerde rechtsbijstand. Dat evenwicht is van groot belang voor de toekomst van het stelsel.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.