

Vergaderjaar 2012–2013

**31 753**

**Rechtsbijstand**

**Nr. 64**

## **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 juli 2013

Hierbij bied ik u mijn beleidsvoornemens aangaande de vernieuwing van het stelsel van rechtsbijstand aan. Ik heb uw Kamer dit toegezegd tijdens de behandeling van de begroting van Veiligheid en Justitie 2013.<sup>1</sup> Ik schets hieronder op hoofdlijnen een pakket aan maatregelen dat erop gericht is op langere termijn een goed stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand overeind te houden voor burgers die daarop zijn aangewezen en daarmee de toegang tot het recht in voldoende mate te blijven waarborgen. Om dit te bereiken, dienen de doelmatigheid en financiële beheersbaarheid van het stelsel van rechtsbijstand te worden vergroot en de kosten ervan structureel te worden beperkt.

### **1. Aanleiding**

Gesubsidieerde rechtsbijstand is een belangrijk maatschappelijk goed. Voor iedere burger dient de toegang tot het recht te zijn gewaarborgd wanneer hij serieuze zaken ter toetsing aan de rechter wil voorleggen. Een effectieve toegankelijkheid tot het recht geeft burgers vertrouwen in het functioneren van de rechtsstaat. Het kan bijdragen aan het voorkomen van gevoelens van onveiligheid en onzekerheid, van eigenrichting of het overtreden van maatschappelijke normen en waarden. Zonder een effectieve rechtsbescherming kunnen burgers het vertrouwen verliezen in de werking van ons maatschappelijk en economisch stelsel. Gesubsidieerde rechtsbijstand moet mensen die de kosten van rechtsbijstand niet geheel zelf kunnen dragen daarom in staat stellen met juridische hulp een adequate oplossing voor hun serieuze geschillen te bereiken.

Juist omdat het van groot belang is om een stelsel dat deze mogelijkheden biedt ook in de toekomst te blijven kunnen aanbieden, moet het oog er op worden gehouden dat met gesubsidieerde rechtsbijstand omvangrijke publieke middelen zijn gemoeid. Met gesubsidieerde

<sup>1</sup> Handelingen II 2012/13, nr. 29, item 6, blz. 15–23 en item 14, blz. 33–105

rechtsbijstand moeten we dus spaarzaam zijn. Dat rechtsbijstand een fundamenteel recht is, maakt niet dat wij de ogen kunnen sluiten voor de financiële consequenties. Integendeel. Het geeft de noodzaak een goed stelsel voor de toekomst te bewaren. Dat vergt financiële beheersbaarheid, maar betekent niet dat de rekening daarvoor nu bij de rechtzoekende wordt neergelegd.

## **2. Herbeoordeling van het stelsel**

Eind 2011, begin 2012 heb ik het huidige stelsel al tegen het licht gehouden. Ik heb u hierover eerder bericht in mijn brief van 10 juli 2012.<sup>2</sup> Ik heb u daarbij ook aangegeven welke aanpassingsrichtingen ik beoogde en verder zou gaan uitwerken.

In het afgelopen jaar heb ik echter eerst een integrale heroverweging van het stelsel uitgevoerd. De aanleiding daarvoor was gelegen in de besparingsopgave waar Veiligheid en Justitie voor staat. Ik heb gezien of een besparing van de omvang waar het kabinet thans voor staat, die van een andere orde is dan in juni 2012 bekend was, kan worden bereikt door aanpassing van het huidige stelsel langs de lijnen die ik heb geschetst in mijn brief van 10 juli 2012, of dat alsnog overwogen zou moeten worden een totaal vernieuwd stelsel in te voeren. Ik heb hierbij steeds het vereiste gesteld dat het stelsel kwalitatief hoogwaardig blijft en in voldoende mate toegang tot het recht voor de minder vermogenden mogelijk maakt. Ik ben tot de conclusie gekomen dat de benodigde vernieuwing te bereiken is door het treffen van stevige maatregelen binnen het huidige stelsel, voortbouwend op de voornemens die ik uw Kamer op 10 juli 2012 berichtte.

## **3. De verantwoordelijkheid van de overheid**

Alvorens in te gaan op de vernieuwing van het stelsel schets ik de grondwettelijke en verdragsrechtelijke bepalingen die daarbij in acht moeten worden genomen.

### *De Grondwet*

Het recht zich in rechte te laten bijstaan – in de regel door een advocaat – is een klassiek grondrecht dat in art. 18 van de Grondwet is geborgd. De overheid dient zich te onthouden van ingrepen die een inbreuk op deze vrijheid maken. Voor de verwezenlijking van dit recht, kan de overheid niet volstaan met zich te onthouden van inbreuken er op. Veeleer is een actief optreden van de overheid geboden om de belemmeringen die aan de verwezenlijking in de weg staan – veelal van financiële aard – weg te nemen. Met betrekking tot het recht op rechtsbijstand is in artikel 18 Grondwet zowel het klassieke als het sociale element vertegenwoordigd. Artikel 18 van de Grondwet luidt:

1. Ieder kan zich in rechte en in administratief beroep doen bijstaan.
2. De wet stelt regels omtrent het verlenen van rechtsbijstand aan minder draagkrachtigen.

Het eerste lid geeft de burger een afdwingbaar recht op bijstand in rechte. Het tweede lid van artikel 18 is geformuleerd als een instructienorm, een opdracht aan de wetgever. De betekenis van dit lid gaat echter verder, omdat de wetgever niet geheel vrij is in het bepalen van de inhoud van de te stellen regels.

---

<sup>2</sup> Kamerstuk 31 753, nr. 52

Volgens de memorie van toelichting bij artikel 18, betreft het wel een ruime opdracht waarin veel marges voor beleid zijn. Het vraagt om enigerlei vorm van actie van de overheid.

Deze actie dient zich te concretiseren in wetgeving of uitvoeringsvoorschriften. Het is dus aan het inzicht van de wetgever overgelaten om te bepalen hoe de verlening van rechtsbijstand aan minder draagkrachtigen (lid 2) wordt vormgegeven. Volledig kosteloze rechtsbijstand is daarbij niet voorgeschreven. De grondwetgever heeft de mogelijkheden tot ontwikkeling zoveel mogelijk open willen houden. Tijdens de totstandkoming van de Grondwet 1983 is artikel 18 door de regering met zoveel woorden omschreven als een «waarborg dat iemand niet op grond van zijn geringe financiële draagkracht van rechtsbijstand verstoken blijft».<sup>3</sup>

#### *Het EVRM*

Het beginsel van de toegang tot de rechter is in artikel 6, eerste en derde lid, sub c, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) neergelegd.<sup>4</sup> Volgens de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft de overheid de verplichting voor een effectieve rechtsbescherming zorg te dragen.

Deze verplichting strekt zich buiten strafzaken, eveneens uit tot ondermeer civielrechtelijke vorderingen en bestuursrechtelijke geschillen.

In het arrest Airey tegen Ierland spreekt het Hof van «de verzekering door de overheid van het recht op effectieve toegang tot de rechter».<sup>5</sup> Volgens het EHRM houdt het *right of acces to court* niet een automatisch recht op gesubsidieerde rechtsbijstand van een advocaat in. Het gaat erom dat de overheid de verplichting heeft de toegang tot de rechter mogelijk te maken. Bij de beoordeling daarvan let het EHRM op de complexiteit van de zaak, de persoonlijke omstandigheden met de belangen die voor de betrokkene op het spel staan en de kracht van de wederpartij.

In het arrest Del Sol tegen Frankrijk heeft het EHRM overwogen dat het EVRM geen verplichting behelst rechtsbijstand te garanderen voor alle geschillen in een civiele procedure. Het EHRM heeft expliciet erkend dat een stelsel van rechtsbijstand alleen kan functioneren wanneer dat stelsel de mogelijkheid biedt zaken te selecteren die voor rechtsbijstand in aanmerking komen.<sup>6</sup>

Zo heeft het EHRM eveneens aangegeven dat weigering van rechtsbijstand geen schending oplevert van artikel 6 EVRM indien de procedure geen vooruitzicht op succes biedt en de kosten die gemaakt moeten worden disproportioneel zijn ten opzichte van de mogelijke schadevergoeding die toegewezen kan worden.<sup>7</sup> Het EHRM heeft verder uitgesproken dat de overheid vrij is in de wijze van regeling van de rechtsbij-

<sup>3</sup> Kamerstuk 13 873, nr. 3, blz. 8.

<sup>4</sup> Het recht op rechtsbijstand in een strafzaak is tevens opgenomen in artikel 14, derde lid, sub d, van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR). Dit verdrag blijft hier verder buiten beschouwing.

<sup>5</sup> EHRM 9 oktober 1979, NJ 1980, 376. In deze zaak nam het EHRM een schending van art. 6 EVRM aan omdat mevrouw Airey onvoldoende middelen had om een advocaat te betalen, waardoor zij ervan afzag een door haar gewenste echtscheidingsprocedure te voeren. Daaraan deed volgens het EHRM niet af dat zij deze procedure volgens het Ierse recht ook zelf had mogen voeren, aangezien het hoogst onwaarschijnlijk was dat zij dit op een effectieve manier had kunnen doen.

<sup>6</sup> EHRM Del Sol t. Frankrijk (2002).

<sup>7</sup> EHRM 13 december 1988, McKinnon – VK (appl. no. 1281/87); EHRM 8 januari 1993, G.S. – Oostenrijk (appl. no. 19369/92), § 2; EHRM 14 maart 2000, Nicholas – Cyprus (appl. no. 37371/97). Zie ook ECieRM, 2 juli 1997, Stewart-Brady – VK (D.R. 90-A, p. 45).

stand. Deze beleidsvrijheid neemt niet weg dat de overheid ten volle verantwoordelijk blijft voor de effectieve toegang tot de rechter.<sup>8</sup>

### *Conclusie*

Het is aan de wetgever om te bepalen hoe de verlening van rechtsbijstand aan minder draagkrachtigen vorm wordt gegeven. Toetsing aan het belang en de gegrondheid van het geschil is toegestaan. Binnen zekere grenzen kan de wetgever daartoe criteria vaststellen. Het antwoord op de vraag of het recht op effectieve toegang tot de rechter noodzaakt tot toevoeging van een gesubsidieerde advocaat, hangt af van de omstandigheden van het geval.

Per geval kan bijvoorbeeld beoordeeld worden of betrokkene in staat is zijn zaak zelf op effectieve wijze te behandelen, dan wel de gesubsidieerde toevoeging van een advocaat noodzakelijk is.

Vereenvoudiging van regelgeving – eenvoudige procedures of de beschikbaarheid van adequate alternatieven – kan ertoe bijdragen dat een rechtzoekende eerder in staat geoordeeld wordt zelf een effectieve toegang tot de rechter te hebben.

## **4. Het huidige stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand**

In de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) is de Raad voor rechtsbijstand – een zelfstandig bestuursorgaan – belast met de organisatie en financiering van rechtsbijstand. Het Ministerie van Veiligheid en Justitie verstrekt voor de taken van de Raad jaarlijks een subsidie.

In het stelsel wordt in het verlenen van rechtsbijstand een onderscheid gemaakt op twee niveaus, de eerstelijns en de tweedelijns rechtsbijstand. De eerstelijns rechtsbijstand omvat een probleemverhelderend onderzoek. De rechtzoekende krijgt in de eerste lijn kosteloos een eerste probleem-analyse, informatie en advies.<sup>9</sup> Zodra de juridische bijstand verder strekt komt men op het niveau van de tweedelijns rechtsbijstand.

### *Eerstelijns rechtsbijstand*

Voor eerstelijns rechtsbijstand kan een rechtzoekende zich wenden tot het Juridisch Loket. Het Juridisch Loket is een onafhankelijke stichting die via subsidie van de Raad voor rechtsbijstand wordt gefinancierd. Bij het Juridisch Loket vindt probleemverheldering plaats, waarna de rechtzoekende wordt geadviseerd op welke wijze hij het probleem zelf kan oplossen, dan wel wordt verwezen naar een juridisch hulpverlener (zoals een advocaat of een mediator) of een niet juridische instantie. Het Juridisch loket treedt niet namens de cliënt op. Het Loket heeft 30 vestigingen, verspreid door heel Nederland.

### *Tweedelijns rechtsbijstand*

Bij verdergaande juridische bijstand is de rechtzoekende aangewezen op een advocaat of mediator. Een rechtzoekende komt in beginsel voor een toevoeging van een advocaat in aanmerking als zijn inkomen onder een bepaalde grens ligt en zich niet een van de uitsluitingsgronden voordoet.

### *Forfaitaire vergoeding*

Voor zijn werkzaamheden ontvangt de advocaat een vergoeding van de Raad voor rechtsbijstand. De Wrb-regelgeving hanteert hiervoor een forfaitair vergoedingensysteem. Daarbij geldt per type zaak een vaste

<sup>8</sup> EHRM, 23 november 1983, Van der Musselle – België.

<sup>9</sup> Dit wordt in de Wrb aangeduid als rechtshulp.

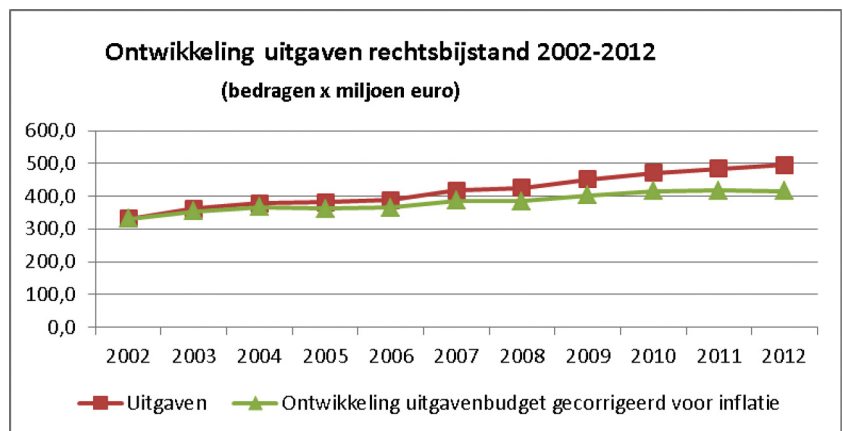
vergoeding die is afgestemd op de gemiddelde tijdsbesteding voor dat soort zaken. Dat houdt in dat naast zaken die meer dan de gemiddelde tijdsbesteding in beslag nemen er ook zaken zullen zijn die minder dan de gemiddelde tijd vergen. Het systeem strekt er toe dat gemiddeld gezien een evenwichtige vergoeding wordt betaald.

Het forfaitair systeem kan echter in bijzondere gevallen leiden tot onvoldoende uitmiddeling. Dit doet zich voor indien een advocaat meer dan gemiddeld bewerkelijke, dat wil zeggen gecompliceerde zaken en daarmee tijdsintensieve, zaken behandelt. Hiervoor geldt de regeling bewerkelijke zaken.

## 5. Kosten

De kosten van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand zijn de afgelopen jaren toegenomen van ongeveer € 330 mln. in 2002 naar ongeveer € 495 mln. in 2012. Er zijn geen tekenen die er op wijzen dat zonder ingrijpen de stijging van de kosten van het stelsel afvlakt. Niet alleen toekomstige kostenstijgingen door verdere toename van het gebruik van het stelsel moeten worden opgevangen, maar de uitgaven moeten ook structureel worden beperkt.

Voor de besparingsopdracht waar het Ministerie van Veiligheid en Justitie de komende jaren staat, verwijs ik u naar mijn brief van 17 mei jongstleden.<sup>10</sup> Eerdere maatregelen die de afgelopen jaren zijn genomen om de kosten van het stelsel te beteugelen – waarvan een deel is gerealiseerd, en een ander deel naar verwachting nog dit jaar in werking treedt<sup>11</sup> – zijn niet toereikend om structurele beheersbaarheid van het stelsel te bereiken.



\* In 2004 zijn de eerste 5 Juridische Loketten geopend; vanaf 2006 waren alle Juridische Loketten operationeel.

\*\* Vanaf 2006 incl. tolk- en vertaalkosten rechtsbijstand.

## 6. Uitgangspunten

Zoals ik aan het begin van deze brief aangaf, heb ik in kaart gebracht welke uitgangspunten ik bij de inrichting of aanpassing van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand wil hanteren. Ik heb daarbij vanzelfsprekend de grondrechtelijke verplichtingen zoals hierboven uiteen gezet als basis genomen. De maatregelen die ik op basis van onderstaande uitgangspunten voorstel, zal ik daaronder uiteen zetten.

<sup>10</sup> Kamerstuk 33 400 VI, nr. 106

<sup>11</sup> Zie hieromtrent het ontwerpbesluit aanpassing eigen bijdrage rechtzoekende en vergoeding rechtsbijstandverleners, Kamerstuk 31 753, nr. 53.

*– Gesubsidieerde rechtsbijstand is een vangnet, toets op basis van noodzakelijkheid*

Het is van belang dat zaken zo veel mogelijk worden afgedaan zonder dat door de overheid betaalde advocatenbijstand nodig is. Daartoe moet het eigen probleemoplossend vermogen van burgers, bedrijven en instellingen in de maatschappij worden gestimuleerd. Minder procederen betekent een beperking van de lasten van rechtspraak en rechtsbijstand. Dat is van belang omdat het beschikbare budget voor de rechtspraak en de gesubsidieerde rechtsbijstand slinkt en het belang van de beheersbaarheid van het stelsel, en daarmee de effectieve toegang tot het recht, vergt dat de kosten van een procedure voor de rechtzoekende niet te sterk kunnen oplopen. De gesubsidieerde rechtsbijstand wordt daarom – vanzelfsprekend met inachtneming van de verantwoordelijkheid van de overheid die is geborgd in het EVRM en de Grondwet – zo vormgegeven dat advocatenbijstand alleen wordt vergoed indien daartoe noodzaak bestaat.

Deze noodzaak zal in beginsel door de rechtzoekende moeten worden aangetoond wanneer om een toevoeging wordt verzocht. De burger staat daar zelf aan het roer, maar zal daarbij indien nodig worden geholpen. Vervolgens zal ieder verzoek om een toevoeging worden getoetst aan de hand van onder meer de ernst van het probleem, het rechtsgebied waarop het probleem betrekking heeft, de zwaarte van het belang en de beschikbaarheid van mogelijkheden om het geschil op andere wijze dan met behulp van gesubsidieerde rechtsbijstand te beslechten. Gesubsidieerde rechtsbijstand in de tweede lijn gaat een vangnetfunctie vervullen.

Hiermee wordt een beperking van het aantal zaken dat in aanmerking komt voor tweedelijns rechtsbijstand beoogd. Door de keuze voor volumereductie als besparend mechanisme kan worden afgezien van het door integrale verhoging van de kosten voor rechtzoekenden besparing te bewerkstelligen.

*– Verplichte selectie aan de poort*

Een effectieve toetsing van bovengenoemde normen vergt een inhoudelijke beoordeling van ieder verzoek om een toevoeging op basis van noodzakelijkheid. Door de beoordeling van zaken in een vroeg stadium te laten plaatsvinden, worden verschillende voordelen behaald. Allereerst wordt de eerste lijn meer dan blijktens de consultatieronde uit 2011 in het huidige stelsel het geval is<sup>12</sup>, in staat gesteld een filter te vormen voor de tweede lijn. Voorkomen moet worden dat advocaten werkzaamheden verrichten die ook zeer goed en adequaat op andere, goedkopere wijze kunnen worden verricht. De selectiefunctie van de eerste lijn moet dus worden versterkt. Dit maakt tegelijkertijd een effectiever gebruik van alternatieven mogelijk.

Selectie aan de poort maakt het verder mogelijk de apparaatskosten van de overheid te beperken. De Raad voor rechtsbijstand kan immers een kleinere rol krijgen (backoffice). Als selectie aan de poort heeft plaatsgevonden, is verdere beoordeling van een toevoegaanvraag niet meer nodig.

Dit betekent verder dat ook voor de advocatuur intake-werkzaamheden worden beperkt. Zij behoeven ook geen kosten meer te maken voor het indienen van een toevoegaanvraag. Dit maakt verdere beperking van kosten mogelijk, omdat de advocaten momenteel voor dergelijke administratieve werkzaamheden een vergoeding ontvangen.

---

<sup>12</sup> Ik verwijs u daaromtrent naar mijn brief van 10 juli 2012 (Kamerstuk 31 753, nr. 52).

Individuele en inhoudelijke beoordeling van zaken in de eerste lijn biedt ook kansen op het gebied van kwaliteit en effectieve hulpverlening aan rechtzoekenden. Immers, een efficiënte en effectieve geschilbeslechting staat voorop en dat is niet in de laatste plaats een voordeel voor de rechtzoekende zelf. Hierop zal dan ook in de uitwerking van de maatregelen van deze stelselvernieuwing nadrukkelijk worden ingezet. Verplichte selectie aan de poort biedt tegelijkertijd omvangrijke besparingsmogelijkheden.<sup>13</sup>

*– Herijking categorieën van Wrb-gerechtigden*

Met het ontwerpbesluit aanpassing eigen bijdrage rechtzoekende en vergoeding rechtsbijstandverleners<sup>14</sup> voert het kabinet enkele maatregelen in die ondermeer tot doel hebben de kosten voor de rechtzoekenden die gebruik maken van het stelsel te verhogen, teneinde de beheersbaarheid van het stelsel als zodanig te borgen. Deze maatregelen vloeien nog voort uit het regeerakkoord van het kabinet Rutte-Verhagen. Bij de voorgenomen vernieuwing van het stelsel heb ik als uitgangspunt genomen dat niet bespaard dient te worden door eigen bijdragen voor rechtzoekenden nu verder integraal te verhogen. Wel vind ik het nodig de vereiste eigen bijdragen beter dan nu te koppelen aan duidelijk herkenbare inkomensgroepen. Dit stelt mij in staat speciaal oog te hebben voor de situatie van de sociale minima bij het bepalen van de hoogte van de eigen bijdrage.

*– Beperking van baten*

De beperking van het budget voor rechtsbijstand betekent ook een beperking van de apparaatskosten van de overheid. Ook van de ontvangers van de subsidies (de advocaten en mediators) zal een offer worden gevraagd. Van een nieuwe integrale verlaging van de vergoedingen zal geen sprake zijn, wel wordt onder meer de indexering van de vergoeding tijdelijk gestopt.

*– Verbeterde toegang tot het recht voor alle rechtzoekenden*

Om de toegang tot het recht voor alle rechtzoekenden – ook zij die niet (meer) binnen het stelsel vallen – te verbeteren, beraad ik mij, samen met de Minister van Economische Zaken, op mogelijkheden om rechtzoekenden een betaalbare en een, wat de kosten betreft, voorspelbare toegang tot het recht te verschaffen, zonder dat de kosten voor die bijstand door de overheid worden betaald. Tariefregulering kan daarvoor mogelijk uitkomst bieden. Tariefregulering heeft ook voor de advocatuur positieve kanten, omdat het de verzekeraarbaarheid van rechtsgedingen vergemakkelijkt en daarmee nieuwe verdienkansen biedt.

Kortom, op basis van bovengenoemde uitgangspunten zal ik, om het stelsel ook voor de toekomst te bewaren, maatregelen invoeren die:

1. de toestroom van toevoegzaken beperken;
2. de toewijzingssystematiek (van toewijzing en controle achteraf, naar selectie aan de poort) veranderen;
3. de apparaatskosten van de overheid en de baten voor de advocatuur verlagen;
4. het zo eenvoudig mogelijk afdoen van zaken bevorderen.

<sup>13</sup> Voor zaken die op dit moment in aanmerking komen voor ambtshalve toevoegingen (met name asielzaken en strafzaken met in detentie verkerende verdachten) zal deze toewijzingssystematiek niet gelden.

<sup>14</sup> Kamerstuk 31 753, nr. 53.

## 7. De maatregelen

Het betreft de volgende maatregelen:

1. Selectie aan de poort op basis van een streng noodzakelijkheids criterium
2. In beginsel uitsluiten verbintenissenrecht en huurrecht
3. Echtscheiding op gemeenschappelijk verzoek zonder minderjarige kinderen
4. Echtscheiding op basis van gezinsinkomen
5. Herdefiniëring inkomensgrenzen en budget-neutrale aanpassing eigen bijdragen
6. Lager uurtarief in bewerkelijke zaken
7. Ambtshalve toevoeging bij gevangenhouding
8. Tijdelijke uitschakeling jaarlijkse indexeringen
9. Vervallen vergoeding administratieve kosten advocatuur
10. Besparing Raad voor rechtsbijstand en Juridisch Loket
11. Tariefregulering (geen opbrengst binnen het stelsel)

### *Ad 1. Selectie aan de poort*

Alle zaken die in de eerstelijns voorziening worden aangebracht met het oog op het verkrijgen van een toevoeging, worden beoordeeld. Daarbij wordt niet alleen gekeken naar het inkomen van de rechtzoekende, maar nadrukkelijk ook naar de aard en de ernst van het probleem.

Versterking van de selectie aan de poort beoogt ook het onnodig procederen zoveel mogelijk te voorkomen en het gebruik van alternatieve oplossingen (meer gebruik maken van rechtsbijstandverzekeringen, mogelijkheden van rechtsbijstand via vakbond of andere organisaties, schuldhulpverlening) te stimuleren. Een toevoeging in het kader van tweedelijns rechtsbijstand is noodzakelijk indien sprake is van een serieus juridisch probleem en de rechtzoekende geen adequate alternatieven heeft om (zelf) dat probleem op te lossen.

Dit uitgangspunt vormt het noodzakelijkheids criterium, dat in essentie een omkering van het huidige, negatief geformuleerde, artikel 12, tweede lid, van de Wet op de rechtsbijstand, dat veronderstelt dat rechtsbijstand wordt verleend tenzij één van de genoemde situaties van toepassing is. In de nieuwe situatie is voor de verlening van tweedelijns rechtsbijstand vereist dat aan een aantal voorwaarden is voldaan.

Deze voorwaarden zijn geënt op de onderdelen a, b en g van het huidige artikel 12, tweede lid:

- De zaak die naar de tweede lijn wordt doorverwezen moet realistisch en op juridische gronden gebaseerd zijn;
- De aan de te verlenen rechtsbijstand verbonden kosten moeten in redelijke verhouding staan tot het belang van de zaak;
- De behartiging van de zaak kan redelijkerwijze niet aan de rechtzoekende zelf worden overgelaten, zo nodig met bijstand van anderen.

Door deze normen te hanteren als constitutieve vereisten voor een aanspraak op tweedelijns rechtsbijstand, wordt de argumentatielast voor doorverwijzing naar de tweede lijn verzwakt. De normen behoeven nog nadere uitwerking. Hierbij gelden in ieder geval de volgende uitgangspunten:

- De behartiging van zaken waarin geen verplichte procesvertegenwoordiging geldt, kan in beginsel aan de rechtzoekende zelf worden overgelaten, tenzij aannemelijk is dat deze behartiging zonder gesubsidieerde rechtsbijstand, bijvoorbeeld door de persoon van de rechtzoekende, niet adequaat zal kunnen plaatsvinden;



- De rechtzoekende heeft geen aanspraak op tweedelijns rechtsbijstand indien hij beschikking kan hebben over bekostiging van rechtsbijstand uit andere hoofde.

De selectie aan de poort zal worden uitgevoerd door juridische professionals. Voor invulling van de rol van selectiefunctionaris heb ik thans twee opties in overweging, namelijk de advocatuur (niet in loondienst) en een selectiefunctionaris, niet zijnde advocaat, die bij de eerstelijns voorziening in dienst is. Ik ben voornemens door middel van pilots te onderzoeken welke van beide opties uit het oogpunt van kwaliteit en kosten de voorkeur heeft. Tevens zal in een pilot worden onderzocht in hoeverre het efficiënt is om, indien de rol van selectiefunctionaris door advocaten wordt vervuld, eenvoudige rechtsbijstand met een korte doorlooptijd door deze advocaten vanuit de eerste lijn te laten verlenen. De pilots worden uitgevoerd op tenminste drie locaties van het Juridisch Loket en zijn voorzien in het laatste kwartaal van 2013. Door de Nederlandse orde van advocaten (NOvA), de Raad voor rechtsbijstand en het Juridisch Loket is medewerking aan de pilots toegezegd. De pilots hebben geen gevolgen voor de aanspraak van rechtzoekenden op gesubsidieerde rechtsbijstand volgens de huidige regelgeving.

Besluitvorming over de nadere inrichting van de eerste lijn vindt plaats aan de hand van een evaluatie van de pilots. In deze evaluatie wordt ook de tevredenheid betrokken van rechtzoekenden die zich op de pilotvestigingen over hun geschil hebben laten adviseren. Begin 2014 zal ik uw Kamer informeren over zowel de evaluatie als de inrichtingskeuze ten aanzien van de eerste lijn.

#### *Ad 2. In beginsel uitsluiten verbintenissenrecht<sup>15</sup> en huurrecht*

Waar binnen de markt een passende oplossing voor een geschil verkrijgbaar is, hoeft de overheid geen advocaat te subsidiëren. Consumentengeschillen en huurrecht zijn veelal goed verzekeraar en kunnen vaak ook door burgers zelf aan bijvoorbeeld geschillencommissies<sup>16</sup> worden voorgelegd. Ook zijn diverse (online) mogelijkheden beschikbaar om goedkoop en laagdrempelig te komen tot geschilbeslechting en/of juridisch advies.<sup>17</sup> De eerste lijn kan hierin behulpzaam zijn.

Veel geschillen op het terrein van verbintenissenrecht en huurrecht komen voort uit betalingsonmacht van de rechtzoekende. De vordering als zodanig wordt veelal niet bestreden. Gesubsidieerde rechtsbijstand draagt er in deze gevallen vaak niet toe bij dat de onderliggende problematiek wordt opgelost.

Sterker nog, door rechtsbijstand te betalen is de prikkel om zich bij de schuldhulpverlening te melden kleiner. Hierdoor zullen zich opnieuw vergelijkbare problemen voordoen, totdat de wal het schip keert. Door het verbintenissenrecht en het huurrecht in beginsel uit te sluiten van gesubsidieerde rechtsbijstand wordt, naast het verleggen van de focus naar de alternatieve afdoeningsmodaliteiten die in de markt beschikbaar zijn, ook bevorderd dat de schuldhulpverlening in veel gevallen op een eerder moment kan interveniëren. De eerstelijns voorziening zal hierbij als hulp en wegwijzer voor de rechtzoekende fungeren.

<sup>15</sup> Met de categorie verbintenissenrecht wordt bedoeld op civiel recht, minus huur-, arbeids-, ontslag-, personen- en familierecht. Hoofdzakelijk betreft het in deze categorie consumentengeschillen.

<sup>16</sup> Zie hierover bijvoorbeeld [www.degeschillencommissie.nl](http://www.degeschillencommissie.nl) of [www.huurcommissie.nl](http://www.huurcommissie.nl)

<sup>17</sup> Zie bijvoorbeeld [www.consumentenbond.nl](http://www.consumentenbond.nl)

In voorkomende gevallen kan alsnog worden vastgesteld dat toevoeging van een advocaat noodzakelijk is ter waarborging van fundamentele rechten. In consumentenzaken hanteer ik de aanname dat daarvan in ongeveer 1 op de 10 zaken sprake zal zijn. In huurrechtzaken ga ik uit van een ruimere marge. Ik zorg ervoor dat er in die zaken ruimte is om ondanks de uitsluiting van deze zaken in ongeveer 1 op de 5 zaken alsnog rechtsbijstand te financieren. Deze ruimere marge kan bijvoorbeeld worden ingezet om in ernstige zaken slachtoffers van «huisjesmelkers» te kunnen doen bijstaan.

#### *Ad 3. Echtscheiding op gemeenschappelijk verzoek zonder minderjarige kinderen*

In het regeerakkoord is opgenomen dat echtscheiding zonder tussenkomst van de rechter mogelijk zal worden gemaakt voor situaties waarin geen minderjarige kinderen betrokken zijn en beide partners overeenstemming over de scheiding hebben bereikt. Bij de uitwerking van deze maatregel wordt onderzocht in hoeverre op partners die langs deze weg willen scheiden de verplichting zou moeten rusten voorafgaand aan hun echtscheiding juridisch advies in te winnen. Indien de echtscheiding zonder tussenkomst van de rechter eveneens zonder tussenkomst van een advocaat of notaris kan plaatsvinden, bestaat niet langer de noodzaak in deze situatie gesubsidieerde rechtsbijstand aan te reiken.

Net als in andere gevallen staat de belangrijke doorverwijs- en zelfhulp-functie van de eerste lijn de rechtzoekenden ter beschikking. Zij worden daarbij ook gewezen op de zaken die zij onderling moeten regelen.

#### *Ad 4. Echtscheiding op basis van gezinsinkomen*

Een rechtzoekende komt in aanmerking voor gesubsidieerde rechtsbijstand bij een gering inkomen en een beperkt vermogen. De Wrb bepaalt op dit moment – samengevat – dat bij de vaststelling van het inkomen en vermogen van de rechtzoekende, mede het inkomen en vermogen van de echtgenoot of geregistreerde partner van de rechtzoekende in aanmerking wordt genomen, tenzij deze op het moment van de aanvraag duurzaam van hem gescheiden leeft.

Dat betekent in beginsel dat in het geval van echtscheidingszaken het inkomen van de ex-partner door de Raad voor rechtsbijstand niet wordt betrokken in de beoordeling of de rechtzoekende in aanmerking komt voor een toevoeging.

De achtergrond van deze uitzondering is dat voorkomen moet worden dat een minder verdienende of -vermogende partner wordt belemmerd in de mogelijkheden te scheiden, omdat men voor rechtsbijstand afhankelijk zou zijn van de meervermogende of meer -verdienende partner. Het heeft echter ook een ruimer gebruik van het stelsel ten gevolge dan bij andere rechtsgebieden.

Ik ben voornemens deze uitzondering op te heffen (en net als in andere zaken het gezinsinkomen als uitgangspunt te nemen). Ik acht het niet een taak van de overheid rechtsbijstand te subsidiëren in gevallen waarin in beginsel voldoende middelen beschikbaar zijn, maar de echtelieden door omstandigheden dat niet met elkaar willen delen. Dit vergt niet alleen een wijziging in het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand, maar ook in het familierecht. Er zal immers op andere wijze moeten worden voorzien in gewaarborgde toegang tot het recht voor de minder verdienende of -vermogende partner. Ik zal hieronder op hoofdlijnen de voorgestelde constructie uiteen zetten.

Bedoelde financiële waarborg zou kunnen worden geboden door de partner die inkomen genereert en/of vermogen heeft (wettelijk) te verplichten een bedrag in depot te storten ten name van zijn of haar aanstaande ex-partner waaruit ten behoeve van laatstgenoemde de kosten voor de echtscheidingsprocedure worden betaald. Het depot zou voorafgaand aan de echtscheidingsprocedure moeten worden vastgesteld en gestort. Dit heeft als voordeel dat er naar verwachting een remmend effect in het (proces)gedrag voor beide partijen optreedt.

De omvang van het depot zal in beginsel in onderling overleg tussen (de advoca(a)t(en) van) partijen kunnen worden bepaald. In dat verband kan worden opgemerkt dat de bijdrage van elke partner aan het depotbedrag naar rato van de inkomens van de partners kan worden vastgesteld. De depotverplichting geldt alleen in het geval van echtscheidingen waarin één van de partners onder de Wrb-norm voor alleenstaanden zou vallen terwijl de partners tezamen boven de Wrb-norm voor gezinnen uitkomen. De advocaat van de partij met beperkte middelen verzoekt – en voor zover nodig sommeert – (via de advocaat van) de wederpartij het depot op zijn derdengeldenrekening te storten.

Indien de vermogende/inkomen genererende partner weigert een depot te stellen zou dit middels een voorlopige voorziening procedure kunnen worden afgedwongen. De voorzieningenrechter stelt dan de hoogte van het depot vast. De rechter houdt daarbij tevens rekening met de kosten van de procedure, zodat deze kosten ook ten laste van het depot kunnen worden gebracht. Zo nodig kan een betalingsregeling tussen partijen worden afgesproken, zodat het totale depot in termijnen op de derdengeldenrekening van de advocaat wordt gestort.

Bijkomend positief effect van deze maatregel is dat het ook de ongelijkheid tussen de procespartijen als de ene partij op basis van een toevoeging kan procederen, en de andere partij niet, verkleint. Door het gezinsinkomen als uitgangspunt te nemen bij de echtscheiding wordt deze ongelijkheid in veel gevallen weer rechtgetrokken: of beide echtgenoten komen niet in aanmerking voor een toevoeging en betalen gezamenlijk de rekening, of zij komen daar beiden wel voor in aanmerking.

#### *Ad 5. Herdefiniëring inkomensgrenzen en aanpassing eigen bijdragen*

In het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand zijn vijf inkomenscategorieën genoemd. Alleen de bovengrens van het inkomen is vastgelegd in de Wrb. De inkomenscategorieën bepalen de hoogte van de eigen bijdrage die is verschuldigd. Hoe hoger het de inkomenscategorie, hoe hoger de eigen bijdrage.

De grenzen tussen de verschillende categorieën zijn in de afgelopen jaren niet altijd mee veranderd met overige sociale voorzieningen, en zijn daarom nu niet meer logisch te duiden. Daarbij is het ook opvallend dat ruim 80% van de toevoegingen wordt afgegeven aan gebruikers van het stelsel binnen de eerste categorie. Binnen die groep vallen zowel rechtzoekenden op het sociaal minimum, als zij met een minimumloon. Ik vind het onevenwichtig dat zij dezelfde eigen bijdragen verschuldigd zijn. Ik wil deze systematiek daarom vereenvoudigen door het aantal categorieën terug te brengen tot drie, waarbij elke categorie een duidelijk herkenbare inkomensgroep omvat. De herverdeling van de inkomensgroepen is bedoeld om per groep een eigen bijdrage te vragen die beter aansluit bij het inkomen van die groep. Daarmee kan ik bij het opnieuw vaststellen van de eigen bijdragen ervoor zorgen dat zij die het minst

verdiene, ook daadwerkelijk het minst betalen. Daarmee wordt geen besparing bewerkstelligt, maar een eerlijker verdeling mogelijk gemaakt. Voor een bepaalde groep zal sprake zijn van verschuivingseffecten. Zij die door de herdefiniëring van de grenzen in een hogere categorie komen te vallen, zullen de bij die categorie behorende eigen bijdrage moeten betalen. Daarbij is van belang dat men zich realiseert dat de kosten voor rechtzoekenden voor hen geen structureel, maar een incidenteel karakter hebben.

Hierbij is ook van belang dat met deze systematiek de verhoogde eigen bijdrage bij verbreking van een huwelijkse of niet-huwelijkse relatie en daarmee samenhangende verzoeken<sup>18</sup> zal komen te vervallen, wanneer de stelselvernieuwing gerealiseerd zal zijn. Het doel van die verhoogde eigen bijdrage in (echt)scheidingszaken is het nu invoeren van een negatieve prijsprikkel om rechtzoekenden aan te sporen niet onnodig te procederen en te kiezen voor een zo duurzaam mogelijke oplossing. Ik verwacht dat wanneer de eerste lijn is omgevormd een dergelijke negatieve prikkel specifiek voor die zaken niet meer nodig is, omdat in de eerste lijn zal worden toegezien op de noodzakelijkheid om te procederen en te kiezen voor zo efficiënt en effectief mogelijke oplossingen.

Als uitgangspunt hanteer ik een driedeling die is gebaseerd op het sociaal minimum, vervolgens het minimumloon en ten slotte het inkomen daarboven (tot de Wrb-grens).

Voor de laagste inkomenscategorie is thans gerekend met een eigen bijdrage van € 200.<sup>19</sup> Voor de middelste categorie met € 355,-<sup>20</sup> en voor de hoogste inkomenscategorie met € 745,-.<sup>21</sup>

#### *Ad 6. Lager uurtarief in bewerkelijke zaken*

Indien een advocaat meer dan drie maal het forfaitair vastgestelde aantal punten (lees uren) aan een zaak moet besteden kan hij (onder voorwaarden) voor de meerdere uren per uur een vergoeding ontvangen. De advocaat moet hiervoor bij de Raad voor rechtsbijstand een verzoek indienen. In de huidige systematiek ontvangt de advocaat ongeacht het aantal extra uren een uurvergoeding die gelijk is aan de vergoeding per punt. Deze uurvergoeding wordt in bewerkelijke zaken met één derde verlaagd.<sup>22</sup> Dat de advocaat in bewerkelijke zaken per gewerkt uur een lagere vergoeding ontvangt dan in zaken die op forfaitaire wijze worden vergoed, acht ik redelijk nu de advocaat in een bewerkelijke zaak de zekerheid heeft dat elk gewerkt uur voor vergoeding in aanmerking komt. Ook is in de commerciële praktijk niet ongebruikelijk dat aan cliënten een lager uurtarief in rekening wordt gebracht indien hun zaak arbeidsintensief blijkt.

<sup>18</sup> Zie hieromtrent Kamerstuk 31 753, nr. 53

<sup>19</sup> Na de inwerkingtreding van het ontwerpbesluit aanpassing eigen bijdrage rechtzoekende en vergoeding rechtsbijstandverleners, Kamerstuk 31 753, nr. 53, is dat € 193,- (€ 335,- bij scheiding).

<sup>20</sup> Deze categorie komt grofweg overeen met het huidige bovenste gedeelte van categorie 1, categorie 2 en categorie 3. Na de inwerkingtreding van het ontwerpbesluit aanpassing eigen bijdrage rechtzoekende en vergoeding rechtsbijstandverleners, Kamerstuk, 31 753, nr. 53, bedraagt de eigen bijdrage dan € 193–€ 507 (€ 335–€ 558 bij scheiding).

<sup>21</sup> Deze groep komt grofweg overeen met het huidige categorie 4 en 5. Na de inwerkingtreding van het ontwerpbesluit aanpassing eigen bijdrage rechtzoekende en vergoeding rechtsbijstandverleners, Kamerstuk 31 753, nr. 53. De eigen bijdragen bedragen dan € 659–€ 811 (€ 710–€ 837 bij scheiding).

<sup>22</sup> Van ongeveer € 104,- naar ongeveer € 70,-

#### *Ad 7. Ambtshalve toevoeging pas bij gevangenhouding in plaats van bij inbewaringstelling*

Deze maatregel leidt tot het «naar achteren» verschuiven van het moment waarop de verstrekking van de zogeheten ambtshalve last tot een toevoeging plaatsvindt (na beslissing tot gevangenhouding in plaats van na de beslissing tot inbewaringstelling) en het verlengen van de piketfase tot het moment van het eerste bevel tot gevangenhouding. De verdachte houdt in deze fase recht op de kosteloze rechtsbijstand, maar dan – net als nu al het geval is voor de fase van inverzekeringsstelling – van een advocaat die vergoeding krijgt op basis van de piketregeling. Belangrijk verschil met de huidige situatie is voorts dat de verdachte die tussentijds wordt heengezonden in afwachting van zijn strafzaak, zelf verantwoordelijk wordt voor de aanvraag van zijn gesubsidieerde rechtsbijstand. Daarbij zal bovendien een inkomenstoets plaatsvinden. Er is dus geen sprake van een beperking op het recht op een advocaat, wel een verandering van de bekostiging.

Deze maatregel leidt daarmee tot een besparing op de kosten voor rechtsbijstand binnen het domein van de ambtshalve straftoevoeging, doordat de in de bewaringsfase heengezonden verdachten of een eigen bijdrage betalen (minder draagkrachtigen) of de kosten voor rechtsbijstand zelf betalen (draagkrachtigen).

#### *Ad 8. Uitschakeling jaarlijkse indexeringen*

De hoogte van de vergoedingen aan advocaten, de hoogte van de eigen bijdragen en de inkomensgrenzen worden ieder jaar geïndexeerd. Ik ben voornemens de indexering van de vergoedingen en de eigen bijdragen tijdelijk uit te schakelen.

#### *Ad 9. Vervallen vergoeding administratieve kosten advocatuur*

In civiele en bestuursrechtelijke zaken ontvangt de advocaat thans een vergoeding van € 18,74 voor administratieve kosten. Doordat de verlening van de toevoeging plaatsvindt in de eerste lijn, en niet meer op aanvraag van de advocaat die de zaak behandelt, maken advocaten niet langer kosten voor het verkrijgen van een toevoeging. Feitelijk ontstaat dezelfde situatie als bij ambtshalve toevoeging door de rechter in strafzaken. In die zaken wordt ook geen vergoeding voor administratiekosten toegekend.

#### *Ad 10. Besparing Raad voor rechtsbijstand en Juridisch loket*

De hierboven beschreven maatregelen leiden tot een substantiële daling van het aantal toevoegingen. Zij brengen tevens een rolverandering van beide organisaties met zich mee doordat toetsing van de aanspraak op advocatenbijstand gaat plaatsvinden in de eerste lijn. Deze veranderingen hebben een navenante besparing op de uitvoeringskosten van de raad voor rechtsbijstand tot gevolg. Bovenop deze besparing door daling van volume en rolverandering, zal op de kosten voor de Raad voor rechtsbijstand en het Juridisch loket nog taakstellend worden bespaard. De wijze waarop hieraan invulling kan worden gegeven, dient nog nader in kaart gebracht te worden. Daarbij zijn de uitkomsten van de pilots genoemd ad 1 medebepalend. Hierbij zal in ieder geval ook worden bezien op welke wijze ingewikkelde regelgeving kan worden vereenvoudigd teneinde het uitvoeringsproces te vereenvoudigen. Verder zal ook de noodzaak tot het handhaven van het huidige aantal vestigingen van de Raad voor rechtsbijstand (5) en het Juridisch loket (30) onder de loep worden genomen.

## Ad 11. Tariefregulering

Op dit moment is het verschil in kosten die een rechtzoekende moet dragen buiten het stelsel en een rechtzoekende binnen het stelsel (zelfs vallend onder de hoogste inkomenscategorie) hoog. Dat maakt dat advocatenbijstand voor hen die (net) buiten het stelsel vallen, vaak moeilijk betaalbaar is. Verder is voor de rechtzoekende buiten het stelsel, in tegenstelling tot de gebruikers van het stelsel, aan het begin van een procedure zeer lastig in te schatten wat de uiteindelijke kosten worden. Het reguleren van de tarieven door middel van de invoering van maximumtarieven voor veel voorkomende procedures wordt soms genoemd als middel om de betaalbaarheid van advocatenbijstand te vergroten. In Nederland is alleen een maximumtariefregeling voor ambtshandelingen van gerechtsdeurwaarders en in het notariaat voor de familiepraktijk. In bijvoorbeeld Duitsland is tariefregulering ook gebruikelijk in de advocatuur. De aldaar opgedane ervaringen rechtvaardigen ook de verwachting dat door een vorm van tariefsregulering de verzekeraar van rechtsbijstand kan toenemen, doordat de voorspelbaarheid van de kosten toeneemt.

In Nederland is de rechtsbijstandverzekering vooralsnog vooral een naturaverzekering. Juridische problemen van verzekerden worden vooral «in huis» door juristen en advocaten in dienst van de rechtsbijstandsverzekeraar afgehandeld. Meestal wordt een zaak alleen doorgestuurd naar een externe advocaat, indien de verzekeraar de zaak zelf niet kan behandelen.

Hierbij is van belang dat onlangs door de Hoge Raad prejudiciële vragen zijn gesteld over de uitleg van recht op vrije advocatenkeuze opgenomen in de EU-richtlijn betreffende rechtsbijstandverzekeringen.

Indien de Nederlandse praktijk van het zoveel mogelijk in huis afdoen van zaken (naturaverzekering), niet volledig in stand kan blijven, zouden de kosten voor rechtsbijstandverzekeringen fors kunnen toenemen. Een vorm van tariefregulering zou ook hier mogelijk uitkomst kunnen bieden, waardoor de dekkingsgraad voor burgers zal toenemen. Te denken valt bijvoorbeeld aan maximumtarieven voor procedures waar burgers frequent mee worden geconfronteerd.

Of een dergelijke ingrijpende, marktwerking beperkende, maatregel in de Nederlandse situatie tot voordelen leidt, kan niet anders dan na gedegen onderzoek en uitwerking worden besloten. Ik wil daarom samen met de Minister van Economische Zaken en in overleg met de Nederlandse orde van advocaten laten onderzoeken of het wenselijk is tot enige vorm van tariefregulering te komen. Ook worden hierbij alternatieve mogelijkheden betrokken die de bereikbaarheid en betaalbaarheid van het recht voor burgers kunnen vergemakkelijken.<sup>23</sup> Op basis van dit onderzoek zal moeten worden gezien of invoering van tariefregulering in de Nederlandse situatie gewenst is.

## 8. Vereenvoudiging alimentatiewetgeving

De leden Van der Steur en Recourt werken samen aan twee initiatiefwetsvoorstellen die tot een sterke vereenvoudiging van de berekening van kinderalimentatie en partneralimentatie moeten leiden. Zonder vooruit te willen lopen op de parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel en het proces van goedkeuring en bekrachtiging dat nog zal volgen, wordt een dusdanig beperkend effect van deze nieuwe regelgeving verwacht op het aantal conflicten op deze terreinen, dat hieromtrent nu geen aparte

<sup>23</sup> Ik verwijs hierbij bijvoorbeeld naar mijn brief van 12 april 2013 (Kamerstuk 31 753, nr. 62).

maatregelen van mijn kant zullen worden genomen. Wel wordt al rekening gehouden met de verwachte volumedaling op deze terreinen. De precieze omvang van de volumedalingen kan pas in kaart worden gebracht nadat de wetsvoorstellen verder zijn uitgewerkt en ingediend. Dit proces zal ik nauw blijven volgen.

## 9. Volume-effecten

Berekend is wat de gevolgen zijn van het hiervoor geschetste pakket aan maatregelen.<sup>24</sup> Bij deze berekening is dezelfde methodiek gehanteerd als bij de *quick scan* die ik uw Kamer op 1 maart 2013 heb doen toekomen.<sup>25</sup> Op basis van simulaties zijn de effecten in kaart gebracht. Bij de simulaties is gebruik gemaakt van geschatte prijselasticiteiten. De prijselasticiteit geeft de relatieve verandering van de vraag naar gesubsidieerde rechtsbijstand weer als gevolg van de relatieve prijsverandering (in dit geval de eigen bijdrage).

De gehanteerde cijfers voor de prijselasticiteit geven de gevoeligheid van de gebruikers van gesubsidieerde rechtsbijstand aan voor verandering van de hoogte van de eigen bijdrage.

De geschatte prijselasticiteiten zijn afgeleid uit verschillende onderzoeken naar het beroep op de advocatuur in het algemeen of de gesubsidieerde rechtsbijstand in het bijzonder. Ik verwijs hier kortheidshalve graag naar de toelichting in laatstgenoemde brief.

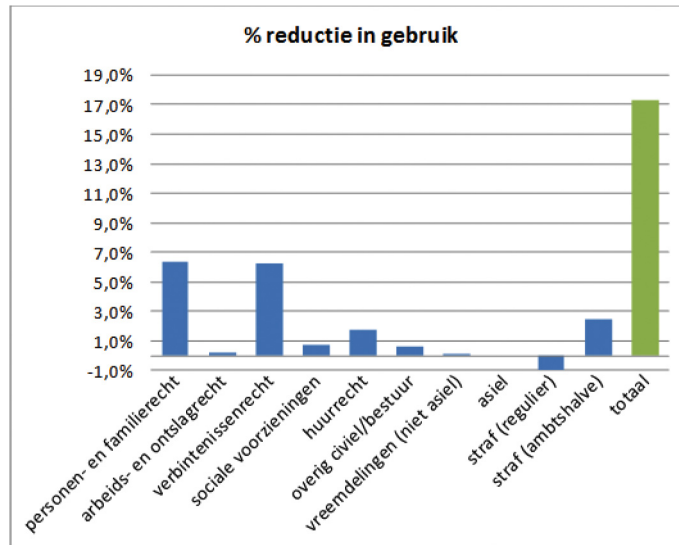
**Tabel 1: reductie in gebruik naar rechtsgebied ten opzichte van het totaal aantal toevoegingen**

<i>Categorie</i>	<i>% reductie in gebruik</i>
personen- en familierecht	6,3%
arbeids- en ontslagrecht	0,2%
verbintenissenrecht	6,3%
sociale voorzieningen	0,7%
huurrecht	1,8%
overig civiel/bestuur	0,6%
vreemdelingen (niet asiel)	0,0%
asiel	0,0%
<b>straf (regulier)</b>	<b>-1,1%</b>
straf (ambtshalve)	2,4%
<b>totaal</b>	<b>17,3%</b>

<sup>24</sup> Inclusief het initiatiefwetsvoorstel van de leden Recourt en Van der Steur inzake kinder- en partneralimentatie.

<sup>25</sup> Kamerstuk 31 753, nr. 57.

**Figuur 1: reductie in gebruik naar rechtsgebied ten opzichte van het totaal aantal toevoegingen**



De inschatting op basis van de simulaties is dat het pakket aan maatregelen, bij voor het overige gelijkblijvende omstandigheden, leidt tot een afname van het beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand van in totaal circa 17%.

Met andere woorden: het hiervoor geschetste pakket aan maatregelen zal, voor zover dat thans te berekenen valt, ertoe leiden dat circa 17% minder toevoegingen worden afgegeven dan nu het geval is. Bij dit effect is geen rekening gehouden met andere volume-effecten die op kunnen treden door nieuwe regelgeving, economische en sociale ontwikkelingen en dergelijke.

## 10. Besparing

Op basis van de huidige berekeningen, zullen genoemde maatregelen een besparing bewerkstelligen van ongeveer € 85 mln. in 2018. Van belang is echter dat alle voorgestelde maatregelen nadere uitwerking vergen. Dat betekent dat op onderdelen de te verwachte opbrengst nog kan variëren. Uitgangspunt is bovengenoemde besparing. Wanneer echter blijkt dat de effecten van de maatregelen bij nadere uitwerking anders blijken te zijn dan thans wordt verwacht, zal dat in beginsel door aanpassing van de andere maatregelen worden opgevangen, of zal gekozen moeten worden voor een alternatieve maatregel.

## 11. Wetgeving nodig

De meeste maatregelen die ik hierboven uiteen heb gezet, vergen aanpassing van wet- en regelgeving. Zoals gezegd vindt verdere besluitvorming over de nadere inrichting van de eerste lijn plaats aan de hand van nog in gang te zetten pilots en een evaluatie van de uitkomsten daarvan. Eerder gaf ik al aan dat ik uw Kamer daarover begin 2014 zal informeren. De keuzes die naar aanleiding daarvan worden gemaakt zijn bepalend voor de inrichting van de eerstelijns rechtsbijstand. Met het wetgevingstraject van de maatregelen die zien op de selectie aan de poort en het uitsluiten van huurrecht en verbintenissenrecht kan derhalve worden gestart zodra de uitgewerkte keuzes dienaangaande zijn gemaakt.



Het is niet de verwachting dat deze maatregelen eerder dan 1 januari 2016 in werking zullen treden. De maatregelen tot stopzetting van de jaarlijkse indexering en ambtshalve toevoeging bij gevangenhouding kunnen mogelijk eerder in werking treden.

De maatregelen met betrekking tot echtscheiding (maatregelen 3 en 5) vergen een afzonderlijk wetgevingstraject. Hoewel ik, gezien de kosten die hier voor de samenleving mee zijn gemoeid, van mening ben dat het dringend noodzakelijk is om tot een hervorming rond echtscheidingsprocedures te komen, heeft het verleden geleerd dat wetgevingsprocessen hierin tijd vragen. De vereenvoudiging van de alimentatiewetgeving is een voorgenomen initiatiefwetsvoorstel van een aantal van uw leden. Ik zie hierin zeker besparingsmogelijkheden en wacht de initiatiefvoorstellen dienaangaande met belangstelling af.

Het herdefiniëren van de inkomensgrenzen en de bijbehorende eigen bijdragen, het lagere uurtarief in bewerkelijke zaken en het vervallen van de vergoeding voor administratiekosten voor de advocatuur kunnen middels wijziging van lagere regelgeving (op AMvB-niveau) plaatsvinden. Voor deze AMvB geldt een voorhangprocedure. Mijn voornemen is om deze voorhang eind dit jaar bij uw Kamer en de Eerste Kamer te starten, teneinde deze regelgeving vóór 1 juli 2014 in het Staatsblad te brengen. Elementen van de AMvB die noodzakelijkerwijze samenhangen met de effectuering van de vernieuwde eerste lijn, zullen op het moment in werking treden dat de wetgeving betreffende de vernieuwde eerste lijn in werking treedt.

## **12. Hoe nu verder?**

Hierboven heb ik mijn uitgangspunten en voornemens voor de aanpassing van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand in Nederland uiteen gezet. Dat is pas een eerste stap. De nadere uitwerking zal ik in nauwe samenwerking met onder meer de Nederlandse orde van advocaten, de Raad voor rechtsbijstand en het Juridisch loket ter hand nemen.

Ik zal u steeds op essentiële momenten over de voortgang inlichten. In ieder geval zal ik u dit najaar nader informeren over de wijze waarop ik samen met de Minister van Economische Zaken zal bezien of het wenselijk is tot enige vorm van tarifiering te komen, en zo ja, op welke wijze deze gestalte kan krijgen en hoe tot bepaling van de hoogte van de vast te stellen maximumbedragen kan worden gekomen. Begin volgend jaar kan ik u, mede aan de hand van de resultaten van de *pilots* ter zake, nader informeren over de wijze van vormgeving van de eerste lijn en de wijze waarop selectie aan de poort gestalte zal krijgen.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,  
F. Teeven