

Vergaderjaar 2013–2014

31 753

Rechtsbijstand

Nr. 86

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 3 juli 2014

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie heeft een aantal vragen en opmerkingen ter beantwoording voorgelegd aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie over 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 (Kamerstuk 31 753, nr. 82).

Bij brief van 2 juli 2014 heeft de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie deze vragen beantwoord. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Jadnanansing

Adjunct-griffier van de commissie,
Koerselman

Inhoudsopgave

I.	Vragen en opmerkingen vanuit de fracties	2
	1. Inleiding	2
	2. Stelselvernieuwing rechtsbijstand	4
	3. Toegang tot het recht	4
	4. De maatregelen	7
	4.1 Tijdelijke uitschakeling indexering vergoedingen en eigen bijdragen	8
	4.2 Puntenverlaging straf(proces)recht	9
	4.3 Supersnelrecht	10
	4.4 Beklagzaken detentie	10
	4.5 Gijzeling Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften	10
	4.6 Ondertoezichtstelling	10
	4.7 Generieke verlaging vergoeding per punt	11
	5. Consultatie en voorhang	12
	6. Financiële consequenties	13
II.	Reactie van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie	14

I. VRAGEN EN OPMERKINGEN VANUIT DE FRACTIES

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met een positieve grondhouding kennisgenomen van 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 (31 753, nr. 82) (hierna: het ontwerpbesluit).

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het ontwerpbesluit. Zij zijn zeer verheugd dat de regering gevoelig is gebleken voor de zorgen van onder meer deze leden ten aanzien van de vergoeding voor kennelijke afdoening in vreemdelingenzaken en dat hij deze maatregel heeft teruggedraaid.

De leden van de SP-fractie hebben met ongenoegen kennisgenomen van het ontwerpbesluit aangaande de eerste tranche aan maatregelen in het kader van de bezuinigingen op de gesubsidieerde rechtsbijstand.

Zij vragen of het het uiteindelijke doel is om de gefinancierde rechtsbijstand aan de markt over te laten. Zo ja, hoe strookt dit dan met onder andere artikel 18 van de Grondwet?

Voornoemde leden vragen voorts een reactie op het onderzoek van Vallenduuk Advocaten waaruit blijkt dat de bezuinigingsmaatregelen op de gefinancierde rechtsbijstand onwettig en onwerkbaar zijn (Vallenduuk Advocaten, Bezuinigingsmaatregelen gefinancierde rechtsbijstand: onwettig en onwerkbaar, juni 2014).

Deze leden verzoeken om de Kamer een uitgewerkt overzicht te doen toekomen met een adequate en uitgewerkte beschrijving van de inhoud van de diverse in het ontwerpbesluit vermelde maatregelen en het door het departement ingecalculerde bezuinigingsbedrag per maatregel, met onderliggende aannames, zeker nu door de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) is aangegeven dat er een aantal omissies zit in de informatieverstrekking.

Tevens willen deze leden een reactie op de uitspraken van de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) dat er slordige wetten worden gemaakt vanwege de scoringsdrijf van politici (De Telegraaf, 16 mei 2014, «Slordige wetten

door scoringsdrift politici»). Wordt bij de afweging om te komen tot betreffende maatregelen rekening gehouden met de procedures die hieruit voortvloeien? Graag krijgen deze leden hierop een toelichting.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het ontwerpbesluit. Ook hebben zij kennisgenomen van de zienswijze van de Staatssecretaris dat deze maatregelen inhoudelijk losstaan van de maatregelen die worden geregeld met de wijzigingswet betreffende de stelselvernieuwing gesubsidieerde rechtsbijstand. Deze leden ervaren de onderhavige versnippering van de uitwerking van de bezuinigingsoperatie echter niet erg verhelderend, gezien naar de samenhang van het geheel van maatregelen.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de voorgenomen wijziging van de besluiten aangaande de eigen bijdrage en de vergoedingen voor rechtsbijstand. Zij merken op dat het pakket aan maatregelen dat wordt voorzien in het kader van de door de regering voorgestane stelselvernieuwing gesubsidieerde rechtsbijstand, in tranches aan de Kamer wordt voorgelegd en dat onderhavig ontwerpbesluit de eerste tranche betreft. Deze leden constateren bovendien dat het ontwerpbesluit een aanzienlijk deel van de totale bezuiniging op rechtsbijstand betreft en raakt aan de kwaliteit en beschikbaarheid van rechtsbijstandverleners. Voornoemde leden lezen in de nota van toelichting dat de onderhavige maatregelen inhoudelijk losstaan van de maatregelen die worden genomen via de wijzigingswet betreffende de stelselvernieuwing. Niettemin vragen deze leden de Staatssecretaris of qua doelmatigheid en effect een relatie bestaat tussen het ontwerpbesluit en de andere maatregelen die nog zullen volgen.

De aan het woord zijnde leden hebben kennisgenomen van het rapport «Legal Aid in Europe», waarin een rechtsvergelijking van de rechtsbijstand in negen Europese landen wordt gemaakt. De Staatssecretaris kiest er in zijn brief van 20 mei 2014 (Kamerstuk 31 753, nr. 83) voor om vooral de ruimhartigheid van het Nederlandse stelsel te benadrukken in vergelijking met de overige Europese landen. In het onderhavige rapport lezen deze leden echter als conclusie dat een betrouwbare maatstaf ontbreekt voor de kwaliteit van de toegang tot het recht en dus voor de effectiviteit van het geld dat wordt uitgegeven aan gesubsidieerde rechtsbijstand. In het licht van die conclusie vragen zij op grond waarvan de Staatssecretaris uit dit onderzoek enige rechtvaardiging meent te kunnen putten voor de bezuinigingen op de rechtsbijstand, zoals in voornoemde brief het geval lijkt te zijn.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het ontwerpbesluit. Gezien het belang van een effectieve rechtsbescherming missen zij een integrale visie op het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand. Zij vragen om een integrale afweging van de stapeling van effecten van alle beoogde en reeds doorgevoerde bezuinigingen op de rechtsbijstand en de griffierechten zowel voor de burger als voor het aanbod van rechtsbijstand. Dit is van belang omdat individuele bezuinigingen verdedigbaar kunnen zijn, maar de optelsom mogelijk niet.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met grote zorgen kennisgenomen van het voorgestelde ontwerpbesluit, dat uitvoering geeft aan de voorgenomen stelselvernieuwing rechtsbijstand. Zij verwachten dat deze visieloze voornemens ertoe zullen leiden dat veel mensen door de aangekondigde bezuinigingen verstoken blijven van de broodnodige rechtsbijstand.

Voornoemde leden vinden dat de voorgenomen stelselvernieuwing van de rechtsbijstand in zijn geheel had moeten worden voorgelegd. Het wijzigen van het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand moet op alle

financiële merites voor rechtzoekenden en rechtshulpverleners beoordeeld kunnen worden. Daaraan wordt door de gefragmenteerde aanpak afbreuk gedaan. Deze leden vragen om een duidelijk totaalbeeld van de wijze waarop het stelsel van de gefinancierde rechtsbijstand er na alle wijzigingen uitziet.

Daarnaast vragen de aan het woord zijnde leden om een duidelijke visie op buitengerechtelijke geschilbeslechting en een precieze invulling van het streven om burgers te stimuleren om hun conflicten buiten de rechter om op te lossen. Zij horen graag hoe de stelselvernieuwing gesubsidieerde rechtsbijstand hieraan bijdraagt.

2. Stelselvernieuwing rechtsbijstand

De leden van de VVD-fractie merken op dat in het ontwerpbesluit een aantal reeds eerder voorgestelde en afgesproken maatregelen in het kader van de stelselvernieuwing rechtsbijstand nader wordt uitgewerkt. Deze leden hebben zich steevast op het standpunt gesteld dat het vernieuwde stelsel de toegang tot het recht maar eveneens de financiële beheersbaarheid moet garanderen. Daarnaast hechten deze leden grote waarde aan het waarborgen van de solidariteit die aan dit stelsel ten grondslag ligt. Het is immers zo dat een groot deel van de samenleving de kosten van een advocaat niet kan dragen voor rechtshulp tot in hoogste instantie, maar evenmin in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Deze groep draagt echter wel de kosten van een substantieel kleinere groep die evenmin zelfstandig de kosten van een advocaat kan betalen, maar zich toch juridisch kan laten bijstaan met behulp van gesubsidieerde rechtsbijstand. Deelt de Staatssecretaris deze bemerkingen van deze leden? En deelt hij voorts de mening dat de kosten voor een advocaat voor een grote groep van de samenleving belemmerend kan werken voor de toegang tot de rechter?

Conform eerdere afspraken en aankondigingen wordt in het ontwerpbesluit een aantal maatregelen voorgesteld die ertoe bijdragen dat het stelsel bij de tijd wordt gebracht en voor langere termijn houdbaar en beheersbaar wordt gemaakt. Zowel de tijdelijke uitschakeling van de indexerings van de vergoedingen voor de advocatuur, als een puntenverlaging voor onderdelen van het straf(proces)recht, als een generieke verlaging van de vergoeding per punt, kunnen op een instemmende houding van de aan het woord zijnde leden rekenen. Deze maatregelen zijn in overleg met diverse belanghebbenden tot stand gekomen en kunnen dan ook rekenen op een breed draagvlak. Ze zijn daarnaast redelijk, proportioneel en voldoen aan het subsidiariteitsbeginsel. De economische ontwikkeling van veel beroepsgroepen staat immers voor langere tijd op de nullijn. Daarnaast heeft de regering het voorstel van de Nederlandse Vereniging van Strafrechtadvocaten (NVSA) overgenomen. Met het overnemen van dat voorstel wordt het aantal punten voor enkele onderdelen van het straf(proces)recht verlaagd. De regering ziet verder af van de eerder beoogde verlaging van de vergoeding voor bewerkelijke zaken, wat deze leden zeer positief vinden. In het proces dat heeft geleid tot de voorgestelde stelselherziening heeft de advocatuur een aantal voorstellen gedaan dan wel oplossingen aangedragen voor de langere termijn. Is de regering voornemens om daar ook invulling of opvolging aan te geven?

3. Toegang tot het recht

De leden van de VVD-fractie merken op dat uit een recentelijk gepubliceerd rechtsvergelijkend onderzoek naar gesubsidieerde rechtsbijstand uitgevoerd door het The Hague institute for the internationalisation of Law (Hiil) blijkt dat de kwaliteit van de toegang tot het recht het hoogst is in

Nederland en Finland. Daarnaast staat Nederland op plek nummer drie wat betreft de uitgaven aan gesubsidieerde rechtsbijstand per hoofd van de bevolking, en ook wat betreft het gehele bedrag dat in Nederland aan gesubsidieerde rechtsbijstand wordt uitgegeven. Deelt de Staatssecretaris het standpunt dat op basis van deze informatie de conclusie gerechtvaardigd is dat in Nederland ruimhartig wordt omgegaan met het verstrekken van rechtsbijstand? Op welke wijze verklaart de Staatssecretaris de grote verschillen in de geconstateerde bedragen?

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de in het ontwerpbesluit neergelegde maatregelen beogen om op korte termijn enkele noodzakelijke wijzigingen binnen het stelsel aan te brengen die maken dat het stelsel in de toekomst beheersbaar blijft, zoals opgenomen is in de nota van toelichting. Is de zorg van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) terecht dat bekwaame en gespecialiseerde rechtsbijstandsverleners onder de financiële druk zullen bezwijken en dus niet langer deel van het systeem kunnen en zullen uitmaken? Zo ja, wat heeft dat voor gevolgen voor de rechtzoekende? Zo nee, waarom is die zorg niet terecht? Voornoemde leden maken zich zorgen over het gedwongen moeten stoppen van meerdere sociale advocatenkantoren, zoals Fischer Advocaten en Advocatenkantoor Spaarndammerbuurt. Herkent de Staatssecretaris deze signalen? Klopt het dat het in het Nederlandse stelsel voor rechtsbijstand niet mogelijk is om te functioneren enkel op basis van toevoegingen? Wat is de achtergrond hiervan? Op welke wijze gaat de Raad voor Rechtsbijstand (RvR) om met declaraties van dit soort kantoren? Klopt het dat deze voorheen grotendeels door de RvR werden goedgekeurd, maar nu voor een aanzienlijk deel ter discussie worden gesteld? Wat is de reden van deze koerswijziging? De leden van de PvdA-fractie maken zich zorgen over deze ontwikkelingen omdat juist deze kantoren zich inzetten voor de rechten op voorzieningen voor kwetsbare vreemdelingen, zoals ook ongedocumenteerde, uitgeprocedeerde vreemdelingen, en omdat zij opkomen voor het recht op een bestaansvoorziening of onderdak. Deelt de Staatssecretaris de mening dat gewaarborgd moet blijven dat dit soort vreemdelingen de mogelijkheid houdt om met behulp van dit soort sociale advocatenkantoren te procederen voor fundamentele sociale rechten? Op welke wijze is deze waarborg in het Nederlandse systeem aanwezig? Is de Staatssecretaris bereid om deze advocatenkantoren het voortbestaan niet onmogelijk te maken, mede gelet op het bepaalde in artikel 6 van het Europees verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)?

De aan het woord zijnde leden hebben verder vragen over de uitwerking van de «no cure, less fee»-maatregel in vreemdelingenzaken. In opvolgende reguliere toelatingsaanvragen krijgen advocaten sinds de inwerkingtreding van het Besluit aanpassing vergoeding tweede of volgende aanvragen vreemdelingen een sterk verminderde vergoeding. Deze leden krijgen echter signalen dat al heel snel wordt aangenomen dat sprake is van een opvolgende aanvraag. Door het ambtshalve meetoetsen van reguliere aspecten bij de asielaanvraag, ook al heeft de asielzoeker daar zelf geen beroep op gedaan, wordt bij een eventuele latere reguliere aanvraag geconcludeerd dat die opvolgend is. Kloppen deze signalen? Wat is de reactie hierop van de Staatssecretaris? Deelt hij de mening dat de aangepaste vergoeding voor rechtsbijstand niet op deze wijze bedoeld was, maar voor die gevallen waarin de vreemdeling zélf meerdere malen een beroep doet op een reguliere verblijfsgrond? Zo nee, waarom niet? Voornoemde leden verzoeken de Staatssecretaris hierbij ook te betrekken dat voor het in de beschikking niet ambtshalve verlenen van een verblijfsvergunning geen wettelijke basis bestaat. Zij maken zich zorgen dat met deze uitwerking van de desbetreffende regeling vreemdelingen

amper nog in staat zullen zijn de afwijzing van een eerste reguliere aanvraag in rechte aan te vechten.

De leden van de SP-fractie delen de mening van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) dat de in het ontwerpbesluit vervatte maatregelen een gevaar betekenen voor rechtzoekenden als het gaat om toegang tot het recht.

Deze leden vragen of het aan de wetgever is om te bepalen of een conflictsituatie al dan niet aan de rechter moet kunnen worden voorgelegd. Hoe staat de Staatssecretaris tegenover dit uitgangspunt en in hoeverre vindt hij dat deze bezuinigingen hieraan geen afbreuk doen? Deze leden wijzen erop dat het blijven bieden van goede en toegankelijke alternatieven en het stimuleren van het gebruik ervan zeker de aandacht verdient. Maar uiteindelijk moet de gang naar de rechter openstaan wanneer rechtzoekenden er niet samen uitkomen of wanneer van tevoren duidelijk is dat zij er gewoonweg niet uit zullen komen. Het is geen of-ofsituatie, maar een en-ensituatie. Hoe ziet de Staatssecretaris dit? Voornoemde leden vragen de regering waar zij haar verwachting op baseert dat de bezuiniging niet zal leiden tot onvoldoende rechtsbijstandsverleners. Zal het wel leiden tot minder rechtsbijstandsverleners? Kunnen deze aannames uitgebreider worden toegelicht?

Voornoemde leden vragen de Staatssecretaris toe te lichten hoe de toegenomen groep rechtsbijstandsverleners eruitziet. Gaat het hierbij om advocaten die zo nu en dan op basis van toevoeging werken (ad-hocbasis), voor minder of meer dan 50%, of zelfs voor 100%? Is hier in de afgelopen jaren verandering in gekomen? Verlenen de advocaten in 2012 derhalve samen meer gefinancierde rechtsbijstand dan in 2007? Erkent de Staatssecretaris dat als iedere sociale advocaat meer commerciële zaken en slechts zo nu en dan een toevoegingszaak zal behandelen, dit ten koste zal gaan van de benodigde expertise om minder draagkrachtige rechtzoekenden te helpen? Erkent hij dat dit andersom ook geldt, wanneer een commercieel advocaat zich zo nu en dan bezighoudt met toevoegingszaken?

De aan het woord zijnde leden merken op dat een kantoor dat geheel werkt voor daklozen, ongedocumenteerden en andere kwetsbare groepen, dreigt te verdwijnen vanwege alle bezuinigingen op de gefinancierde rechtsbijstand. Wat zegt dit over de ernst en omvang van deze bezuinigingen? Vindt de Staatssecretaris ten principale dat een kantoor dat ervoor kiest 100% te werken voor mensen met lage inkomens of geheel zonder inkomen, bestaansrecht heeft? Of is volgens de Staatssecretaris het hebben van een gemengde (deels commerciële) praktijk dan de norm? De leden van de SP-fractie vragen om een reactie op het signaal van een geconsulteerde advocaat van De Boer Bosch Sönmez Advocaten te Rotterdam, namelijk dat een gedetineerde door een complex stelsel van (fors gewijzigde) regelgeving juist behoefte heeft aan kwalitatief goede gefinancierde rechtsbijstand. Hoe gaat de regering die toegang nog garanderen met deze maatregelen?

De leden van de D66-fractie merken op dat er volgens de regering ook in de toekomst voldoende gekwalificeerde rechtsbijstandverleners zullen deelnemen aan het stelsel om aan de vraag naar gesubsidieerde rechtsbijstand te voldoen. De regering baseert die veronderstelling op het gegeven dat het aantal rechtsbijstandverleners in afgelopen jaren is toegenomen. Deze leden verbazen zich over deze conclusie en vinden die wat kort door de bocht. Wat heeft in afgelopen jaren precies geleid tot de stijging van rechtsbijstandverleners die zich aansloten bij het stelsel en hoe verhoudt dat zich tot de ontwikkeling van het aantal afgegeven toevoegingen en de mate van deelname per rechtsbijstandverlener? Voornoemde leden maken uit de veronderstelling van de Staatssecretaris ook niet op hoe de kwaliteit van rechtsbijstandverleners voor de toekomst

wordt gewaarborgd en op grond waarvan hij meent dat er voldoende rechtsbijstandverleners zullen overblijven na invoering van de bezuinigingsmaatregelen. Kan hij dit nader toelichten? Hoe heeft hij zich rekenschap gegeven van de effecten van de stapeling van bezuinigingsmaatregelen waarmee de justitiesector te maken heeft?

Voor de leden van de ChristenUnie-fractie staat voorop dat voor iedere burger de toegang tot het recht voldoende gewaarborgd moet zijn wanneer hij serieuze zaken ter toetsing aan de rechter wil voorleggen. Een effectieve toegankelijkheid van het recht geeft burgers vertrouwen in het functioneren van de rechtsstaat. Een effectieve toegang tot het recht kan bovendien bijdragen aan het voorkomen van gevoelens van onveiligheid en onzekerheid, van eigenrichting of het overtreden van maatschappelijke normen en waarden. Zonder effectieve rechtsbescherming kunnen burgers het vertrouwen verliezen in de werking van ons maatschappelijk en economisch stelsel.

Voorname leden merken op dat in de nota van toelichting staat dat het aantal rechtsbijstandverleners de afgelopen jaren is toegenomen van circa 7.000 in 2007 naar circa 7.800 in 2012. Dit verloop geeft de regering aanleiding tot het vertrouwen dat er ook na doorvoering van de in het ontwerpbesluit opgenomen maatregelen voldoende rechtsbijstandverleners blijven deelnemen aan het stelsel. Waar is dit vertrouwen op gebaseerd? Is onderzocht wat de redenen van deze toename in de afgelopen jaren zijn? Is deze toename mogelijk verklaarbaar door de economische crisis waardoor mogelijk meer advocaten zich hebben aangesloten bij het stelsel? Ook vragen deze leden waarom wordt gefocust op het aantal rechtsbijstandverleners. Is het voor de beheersbaarheid van het stelsel niet veel relevanter om te kijken naar het aantal afgegeven toevoegingen en de omvang van de deelname per advocaat? In de nota van toelichting wordt het belang benadrukt van voldoende gekwalificeerde rechtshulpverleners die deel willen nemen aan het stelsel. Voorname leden constateren dat er kantoren zijn die zijn gespecialiseerd in rechtshulpverlening aan on- en mindervermogenden. Is er met de voorgestelde bezuinigingen nog wel toekomst voor dergelijke specialistische kantoren binnen het stelsel?

De leden van de GroenLinks-fractie vrezen dat de toegang tot het recht een kwestie van de dikste portemonnee zal worden. Daarnaast komt de rechtstoegang onaanvaardbaar onder druk te staan door de gevolgen van deze bezuinigingen voor het zorgvuldig opgebouwde netwerk van bekwame en gespecialiseerde rechtsbijstandsverleners. Deze leden maken zich vooral zorgen over de positie van de sociale advocatuur.

4. De maatregelen

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat in de brief van de Staatssecretaris over de stelselvernieuwing gefinancierde rechtsbijstand een beknopt overzicht van de te verwachten maatregelen is opgenomen. Zij missen hierin echter een uitgewerkte beschrijving van de inhoud van de diverse maatregelen en het door het departement ingecalculeerde bezuinigingsbedrag per maatregel met onderliggende aannames, zodat ook kan worden gezien waar er eventuele overlap zit tussen de maatregelen. Voorname leden wijzen op een op basis van de wel beschikbare informatie gemaakt overzicht van de NOVA waaruit blijkt dat er over een aantal maatregelen nog onduidelijkheid is, waardoor een integrale afweging niet mogelijk is. Deze leden vragen dit schema aan te vullen tot een compleet samenhangend overzicht van alle voorgestelde bezuinigingen. Klopt het dat de oorspronkelijk voorziene tweede tranche van een verlaging van de puntenvergoeding voor advocaten geen doorgang zal vinden en dat daarvoor in de plaats het instrument van «claw back» (ten

laste van rechtzoekenden) zal worden ingezet? Zo ja, op basis van welke overweging is deze keuze gemaakt?

Voornoemde leden constateren dat ook het aantal afgegeven toevoegingen van belang is voor het benodigde budget. Zij vragen welke bezuinigingsmaatregelen worden aangepast indien, bijvoorbeeld door het aantrekken van de Nederlandse economie, het aantal afgegeven toevoegingen daalt. Of andersom: welke actie wordt ondernomen als de vraaguitval groter blijkt dan vooraf ingeschat? Deelt de Staatssecretaris het uitgangspunt dat met vraaguitval gepaard gaande extra, doch niet ingecalculerde, bezuinigingen ten gunste moeten komen van het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand?

4.1 Tijdelijke uitschakeling indexering vergoedingen en eigen bijdragen

De leden van de SP-fractie willen een berekening van de uiteindelijke bezuiniging door het stopzetten van de indexering. Wat zal jaarlijks het verschil zijn in de hoogte van de vergoeding per punt met en zonder indexering, ervan uitgaande dat deze vergoeding per 1 januari 2015 € 105,61 bedraagt? Kan de Staatssecretaris hiervan een duidelijk overzicht maken? Garandeert hij dat indexering na 2018 weer zal plaatsvinden? Zo nee, waarom niet?

Deze leden willen een overzicht van de beroepsgroepen die tevens op de nullijn hebben gestaan en waarmee nu wordt gerechtvaardigd dat andere beroepsgroepen, zoals de advocatuur, daar ook aan moeten geloven. De sociale advocatuur heeft de laatste jaren namelijk al meerdere malen te maken gehad met een verlaging van de puntenvergoeding en heeft in die zin al te maken gehad met een achteruitgang in de inkomsten. Een nullijn zal deze achteruitgang nog verder vergroten. Hebben de andere beroepsgroepen ook te maken gehad met een verlaagde vergoeding? Waarom acht de Staatssecretaris de nullijn proportioneel?

De leden van de CDA-fractie vragen de Staatssecretaris nader in te gaan op de vergelijking met andere beroepsgroepen die al langer op de nullijn staan. Deze leden achten de vergelijking met andere beroepsgroepen nuttig, maar wel indien kenbaar is om welke beroepsgroepen het gaat, welke tijdsperiode gehanteerd wordt per beroepsgroep en wat de achterliggende gedachten zijn bij het uitschakelen van de indexering. Graag vernemen zij hierover de mening van de Staatssecretaris.

De leden van de D66-fractie merken op dat een tijdelijke uitschakeling van de indexering van de vergoedingen voor de advocatuur volgens de regering te rechtvaardigen valt door macro-economische ontwikkelingen waardoor veel beroepsgroepen al langere tijd op de nullijn staan. Op welke wijze houdt het door de regering genoemde argument tot tijdelijke indexeringsuitschakeling rekening met de specifieke noden van rechtsbijstandverleners om binnen de marges van de vergoeding kwaliteit te kunnen leveren aan rechtsbijstandsbehoefte? Kan de Staatssecretaris verhelderen wat het argument van de macro-economisch ingegeven nullijn voor veel beroepsgroepen te maken heeft met de specifieke beheersbaarheid van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand en daarmee met de toegang tot het recht voor minder en niet-draagkrachtigen in onze samenleving?

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat voorgesteld wordt om geen indexering toe te passen op de puntenvergoedingen. Zij constateren dat in 2011 de indexering ook is overgeslagen en dat in zowel 2012 als 2013 een verlaging van 5% heeft plaatsgevonden. Zij vragen een analyse van de ontwikkeling in de vergoedingen vanaf 1 januari 2010

inclusief de nu voorgestelde maatregelen en zij vragen dit te vergelijken met andere beroepsgroepen.

4.2 *Puntenverlaging straf(proces)recht*

De leden van de SP-fractie constateren dat op een aantal punten in het straf(proces)recht een puntenverlaging plaats zal vinden. Hoe is per onderwerp de verhouding tussen behandelduur en puntenaantal precies berekend? Kan de Staatssecretaris dit per onderwerp specifiek en uitgebreid toelichten? Is deze uitwerking goedgekeurd door de NVSA? Deze leden vragen of het klopt dat er ook strafrechtadvocaten zijn die het oneens zijn met deze puntenverlaging.

Voornoemde leden constateren dat de oorspronkelijke balans die werd beoogd door uitmidding als uitgangspunt te nemen, steeds schever wordt door aanhoudende bezuinigingen op het stelsel. Met uitmidding werd toch een correctie beoogd van het feit dat de ene zaak meer tijd kost dan correspondeert met de vergoeding die ervoor stond en andersom? Wordt hier door de bezuinigingen niet steeds meer afbreuk aan gedaan? Zo nee, waarom niet? Kan dit uitgebreid worden onderbouwd?

Deze leden willen weten waar de conclusie op is gebaseerd dat jeugdrechtadvocaten zodanig weinig tijd kwijt zijn aan ondertoezichtstellingen dat vier punten voldoende is om de benodigde rechtsbijstand te verlenen. Wat is de reactie op het signaal van jeugdrechtsadvocaten dat zij een zaak niet altijd kunnen doen voor de zeven punten die er nu voor staan? Deelt de regering de mening dat het van groot belang is dat het juist in zware zaken als deze van groot belang is dat er gedegen rechtsbijstand wordt verleend? Wat gebeurt er bijvoorbeeld met de uithuisplaatsingszaken (de gesloten jeugdzorg)? Behouden deze zaken de vergoeding ter hoogte van zeven punten? Zo nee, waarom niet? Waarom wordt tot verlaging van het aantal punten overgegaan, net nu de Kinderombudsman heeft geconstateerd dat waarheidsvinding in het jeugdbeschermingsrecht onvoldoende geborgd is en dat de bezuiniging die de nieuwe Jeugdwet met zich meebrengt meer dan ooit moet worden ingezet op goede rechtsbijstand, ook omdat de feitelijke en juridische complexiteit toe zal nemen? Advocaten vrezen dat de kosten van de jeugdzorg door de bezuinigingen op de rechtsbijstand zullen stijgen en de kwaliteit van zorg aan ouders en kinderen zal dalen. Graag krijgen deze leden een reactie op deze noodkreet (Brief Advokatenkollektief Rotterdam, d.d. 2 juni 2014, betreft AMvB stelselvernieuwing rechtsbijstand).

De leden van de CDA-fractie kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat de regering bij de herschikking van het puntenaantal per zaakstype enigszins willekeurig te werk is gegaan. De verlagingen worden onderbouwd door zinsneden als «deze waardering is reëel», «het puntenaantal doet geen recht aan de gemiddelde tijdsbesteding» en «zes punten sluiten beter aan», maar een uitwerking van deze conclusies blijft achterwege. Alleen bij het supersnelrecht wordt voor deze leden duidelijk dat de regering heeft geput uit ervaringen bij een pilot in het arrondissement Amsterdam, maar ook hier ontbreekt een nadere uitwerking van de praktijk. Deze leden verzoeken de Staatssecretaris per zaakstype nader te onderbouwen, liefst cijfermatig maar in elk geval door het weergeven van praktijkervaring, waarom een vermindering van het aantal punten op zijn plaats is.

De D66-fractie constateert dat de regering een vermindering van punten doorvoert met een verwijzing naar de tijdsbesteding van advocaten in bepaalde type zaken en met een verwijzing naar de praktijk. Kan worden toegelicht hoe objectief en voor het parlement toetsbaar is vastgesteld dat de tijdsbesteding van advocaten in de betreffende zaken effectief minder

is dan onder de huidige regeling is voorzien en dat een vermindering van punten is gerechtvaardigd?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen een reactie op het pleidooi van professor Caroline Forder, hoogleraar rechten van het kind aan de Vrije Universiteit in Amsterdam, die zorgen heeft over de voorstellen voor de jeugdrechtsadvocatuur en erop wijst dat Nederland zou kunnen worden veroordeeld in Straatsburg. Deze leden constateren dat er recentelijk nog forse kritiek was van de Kinderombudsman over fouten in processen door de Kinderbescherming. Deelt de Staatssecretaris de mening dat het juist daarom van belang is dat er een tegenmacht is, de jeugdadvocaat die ontbrekende of onjuiste feiten ontdekt en aan de orde stelt?

Deze leden vragen of met de voorgestelde puntending nog wel gegarandeerd is dat er voldoende jeugdrechtsadvocaten beschikbaar blijven. Zij vragen in hoeverre bij het voorstel voor de vermindering van het aantal punten rekening is gehouden met de aangescherpte kwaliteits- en opleidingseisen die sinds 1 juli 2013 voor jeugdrechtsadvocaten gelden waardoor zij continu moeten investeren om aan de eisen te blijven voldoen.

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat de bezuinigingen in het geval van het jeugdbeschermingsrecht leiden tot een halvering van de vergoedingen. Klopt het dat hierover geen voorafgaand overleg met jeugdbeschermingsadvocaten is geweest?

4.3 Supersnelrecht

De leden van de SP-fractie vragen waarom ten aanzien van het supersnelrecht, waarbij advocaten dezelfde werkzaamheden als normaal moeten uitvoeren maar dan veel sneller, een puntenverlaging plaatsvindt.

4.4 Beklagzaken detentie

De leden van de D66-fractie memoreren dat naast een bezuiniging op rechtsbijstand ook grote bezuinigingsmaatregelen worden doorgevoerd op het gevangeniswezen. Het gaat om bezuinigingsmaatregelen die effect hebben op het gevangenisleven van gedetineerden. Deze leden zijn dan ook verbaasd dat de regering meent dat beklagzaken detentie met minder punten toekunnen. Kan worden toegelicht op grond waarvan de regering meent dat drie in plaats van vijf punten voor beklag over detentie beter aansluiten bij de praktijk?

4.5 Gijzeling Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften

De leden van de SP-fractie verbazen zich erover dat de vergoeding voor gijzelingszaken wordt genoemd. Is het in de praktijk niet zo dat rechtzoekenden hier in principe helemaal geen toevoeging meer voor kunnen aanvragen?

4.6 Ondertoezichtstelling

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de beoogde puntenverlaging voor de ondertoezichtstelling van jeugdigen tot een aantal reacties van professionals heeft geleid. Een van de klachten is dat de Vereniging van Nederlandse Jeugdrechtsadvocaten (VNJA) hierover niet is geraadpleegd. Wat was de reden om dit niet te doen? In de nota van toelichting is opgenomen dat het toekennen van vier in plaats van zeven punten aan deze zaken gemiddeld beter aansluit bij de tijdsbesteding door advocaten aan deze zaken. Uit welk onderzoek blijkt dit en hoe is deze conclusie tot

stand gekomen? Wat is het verschil tussen ambtshalve en reguliere ondertoezichtsmaatregelen? Waarom vallen deze maatregelen onder het straf(proces)recht? Bestaat de mogelijkheid voor een advocaat om meer punten aan te vragen als een zaak ingewikkelder blijkt te zijn en dus meer tijdsbesteding vraagt? Zo ja, hoe vaak worden deze uren toegekend?

De leden van de SP-fractie constateren dat gesproken wordt over ambtshalve en reguliere ondertoezichtsmaatregelen. Wat wordt hiermee bedoeld? Klopt het dat de wet geen mogelijkheid kent tot het ambtshalve opleggen van ondertoezichtsmaatregelen? Welke maatregelen worden hier concreet mee bedoeld? Betreft dit ook de procedures over uithuisplaatsing en procedures over plaatsing in een accommodatie voor gesloten jeugdzorg? Graag krijgen deze leden een uitgebreide toelichting. Kan de Staatssecretaris in het verlengde hiervan ook reageren op de vraag van de RvR om in het ontwerpbesluit te verduidelijken op welke zaken de voorgenomen verlaging van de vergoeding voor ondertoezichtsstelling precies betrekking heeft?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen een nadere onderbouwing van de verlaging van het aantal punten (van zeven naar vier) dat wordt toegekend aan een zaak waarin ambtshalve of regulier een ondertoezichtsmaatregel wordt opgelegd. Is onderzocht hoeveel tijd een jeugdrechtadvocaat nodig heeft voor dit soort zaken? Is voldoende onderzocht wat de consequenties van dit voorstel zijn? Welk type zaken valt onder deze bepaling? Het valt voornoemde leden op dat de maatregel opgenomen staat als maatregel binnen het straf(proces)recht, terwijl de maatregel betrekking heeft op civiele jeugdrechtzaken. Wat wordt bedoeld met het onderscheid tussen ambtshalve of reguliere ondertoezichtsmaatregelen? De wet kent immers geen mogelijkheid tot het ambtshalve opleggen van ondertoezichtsmaatregelen. Welke maatregelen vallen concreet onder deze bepaling? Vallen hieronder ook procedures voor uithuisplaatsing en procedures voor plaatsing in een accommodatie voor gesloten jeugdzorg?

De aan het woord zijnde leden merken op dat een ondertoezichtsstelling een grote inbreuk is op fundamentele grondrechten van ouders en kind. Zij worden op de zitting in de gelegenheid gesteld hun mening te geven over de voorgenomen maatregel. Volgens deze leden is bijstand door een gespecialiseerde jeugdrechtadvocaat dan essentieel. Dit geldt ook gedurende de maatregel van ondertoezichtsstelling, omdat het belangrijk is dat de advocaat betrokken blijft met het oog op eventuele verlenging.

4.7 Generieke verlaging vergoeding per punt

De leden van de SP-fractie vragen of de sociale advocaten nog in staat zullen zijn om met de steeds lager wordende vergoeding op gedegen wijze hun opleidingskosten te voldoen, advocaat-stagiaires aan te nemen en op te leiden en hun kantoorkosten te betalen. Zo ja, hoe dan? Hoeveel verdient een advocaat gemiddeld als deze voor 100% een sociale praktijk draait? Hoeveel betaalt hij jaarlijks gemiddeld aan kantoor- en opleidingskosten? Kan de Staatssecretaris in dit verband reageren op de sterke afname van advocaat-stagiaires (vgl. <http://www.nationaleonderwijsgids.nl/universiteit/nieuws/22628-steeds-minder-juristen-stromen-door-naar-opleiding-tot-advocaat.html>)? Zal dit niet toenemen naargelang advocaten minder inkomsten hebben om de opleiding te kunnen financieren? Welke invloed heeft deze daling in de toekomst op het aanbod van rechtsbijstandverleners? Voornoemde leden vragen of een verdere verlaging én het stopzetten van de indexering in combinatie met de gewijzigde voorschotregeling er niet juist voor zullen zorgen dat sociale advocaten te veel risico zelf moeten dragen, met de nodige gevolgen van dien. Zo nee, waarom niet?

De aan het woord zijnde leden vragen de Staatssecretaris duidelijkheid te bieden over de verlaging van de vergoeding in de tweede tranche. Kan hij al een inschatting maken? Wanneer is volgens hem de bodem bereikt?

5. Consultatie en voorhang

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de NOvA op 16 mei 2014 per brief een reactie heeft gegeven op het ontwerpbesluit. Was de regering al eerder op de hoogte van de door de NOvA geuite bezwaren en zo ja, zijn die betrokken bij de totstandkoming van het nu voorliggende ontwerpbesluit? Of is er op andere wijze rekening gehouden met de kanttekeningen die de NOvA bij het ontwerpbesluit plaatst? Zo ja, op welke wijze?

De leden van de SP-fractie vragen of het signaal van de Vereniging Sociale Advocatuur Nederland (VSAN) klopt dat er geen vooroverleg is gevoerd met deskundigen binnen en buiten de advocatuur om te bezien wat de effecten zijn van de onderhavige maatregelen. Zo nee, waarom niet? Met wie is er gesproken en wat was hun reactie op het ontwerpbesluit?

Deze leden zijn benieuwd waarom onderhavig ontwerpbesluit aan de Eerste en Tweede Kamer is gestuurd, al voordat de consultatieronde was afgerond. Vanwaar deze afweging? Wat is het doel van een consultatie als deze wellicht niet eens meer kan worden meegenomen in de besluitvorming? Is dit een standaardwerkwijze? Zo ja, waarom en hoe zal dit worden verbeterd? Zo nee, waarom achtte de regering dit de meest geëigende weg en hoe verantwoordt hij deze werkwijze? Deze leden vinden deze werkwijze verre van zorgvuldig en vragen de regering dit de volgende keer beter aan te pakken.

Is de regering bereid om het ontwerpbesluit conform de toezeggingen in de brief d.d. 25 april jl. over een zorgvuldig proces ook ter advisering aan de Afdeling advisering van de Raad van State voor te leggen en de Kamers van de reactie op de hoogte te brengen alvorens het ontwerpbesluit in werking te laten treden? Zo nee, waarom niet?

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van enkele commentaren die vanuit diverse geledingen binnen de beroepsgroep op het ontwerpbesluit bij de Tweede Kamer zijn binnengekomen. Zij vragen of en, zo ja, op welke wijze de beroepsgroep is betrokken bij de opstelling van het ontwerpbesluit en op welke wijze met haar opmerkingen rekening is gehouden bij het formuleren van de inhoud van het ontwerpbesluit. Uit bijvoorbeeld het commentaar van de NOvA en van de VNJA krijgen zij de indruk dat dit respectievelijk onvoldoende en in het geheel niet het geval is geweest. Deze leden constateren dat de NOvA mede namens de VSAN en de Vereniging Sociale Advocatuur Amsterdam (VSAA) stelt dat er geen sprake is van een integrale visie op het stelsel van de gefinancierde rechtsbijstand. Ook heeft de NOvA grote zorgen over de stapeling van de verschillende maatregelen en voorstellen, die bovendien stapsgewijs aan het parlement worden voorgelegd, waardoor het effect van de maatregelen niet in onderlinge samenhang in ogenschouw kan worden genomen. Kan de Staatssecretaris reageren op deze kritiek?

Het gezamenlijke commentaar van de NOvA, VSAN en VSAA, alsook het afzonderlijke commentaar van de VSAN en VSAA, zijn ook ter kennis van de regering gebracht. Voornoemde leden vragen de Staatssecretaris om in de beantwoording in dit schriftelijk overleg gedegen in te gaan op de in die commentaren geformuleerde vragen en opmerkingen.

Zij hebben ook kennisgenomen van het commentaar van de VNJA. De VNJA stelt, zoals ook anderen, op geen enkele wijze betrokken te zijn geweest of geraadpleegd bij de totstandkoming van het ontwerpbesluit. Waarom is dit niet gebeurd? De VNJA heeft, evenals enkele andere betrokkenen uit de sector, grote bezwaren tegen de verlaging van het

aantal punten dat wordt toegekend aan zaken betreffende ondertoezichtstelling, van zeven naar vier punten. Ook het commentaar van de VNJA is ter kennis van de regering gebracht. De aan het woord zijnde leden vragen de Staatssecretaris om in de beantwoording in dit schriftelijk overleg ook gedegen in te gaan op de vragen en opmerkingen die de VNJA in haar commentaar heeft geformuleerd. Deze leden vragen ook of de kritische commentaren de regering aanleiding geven om het ontwerpbesluit te herzien en de verlaging van het aantal punten in (civiele) zaken betreffende ondertoezichtstelling te laten vervallen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben vernomen dat de VNJA niet is betrokken bij de totstandkoming van het ontwerpbesluit en ook niet is uitgenodigd tot deelname aan de internetconsultatie. Zij vragen waarom de VNJA niet betrokken is bij het voorstel.

6. Financiële consequenties

De leden van de SP-fractie constateren dat de regering een vertekend beeld geeft van de kostenstijging in de gefinancierde rechtsbijstand. Hij noemt namelijk een kostenstijging van 95 miljoen euro, maar houdt geen rekening met de extra kosten die de oprichting van het Juridisch Loket met zich mee heeft gebracht en met de kosten van tolken en vertalers. Kan de regering deze kosten ook meenemen? In hoeverre zijn de kosten direct te wijten aan de crisis?

Lezen de leden van de D66-fractie het goed dat het ontwerpbesluit een totale besparing van structureel 31,5 miljoen euro beoogt en daarmee meer dan een kwart van het totale bezuinigingspakket van 85,1 miljoen euro op rechtsbijstand betreft?

De regering verwijst naar de toegenomen financiële druk op het stelsel gefinancierde rechtsbijstand en vermeldt een tabel met de uitgavengroei, maar over de onderliggende oorzaken van die groei en over de prognoses voor komende jaren lezen voornoemde leden niets terug in de nota van toelichting. Ook wordt het type zaken in de groeitabel niet gedifferentieerd. Deze leden achten die informatie wel relevant gezien de voorgestane structurele bezuiniging van de regering. Kan de Staatssecretaris daar nader op ingaan en in een tabel een uitsplitsing geven en ingaan op de prognoses voor de komende jaren voor de verschillende rechtsgebieden? Bovendien constateren de leden van de D66-fractie dat in de periode van 2012 en 2013 de stijging in kosten voor rechtsbijstand flink is gematigd ten opzichte van de jaren daarvoor. Daarmee lijkt zich een afvlakking in de groei van gefinancierde rechtsbijstand voor te doen. Kan de Staatssecretaris toelichten waar die afvlakking door wordt veroorzaakt en wat de prognose is voor 2014 en 2015?

Deze leden hebben kennisgenomen van de reacties uit het veld, van rechtsbijstandverleners en vertegenwoordigende organen, mede naar aanleiding van de internetconsultatie over het ontwerpbesluit. Deze leden vinden het zeer waardevol dat de regering eenieder de kans geeft zijn bevindingen over het voorgenomen besluit kenbaar te maken. Wel merken zij op dat uit de nota van toelichting niet blijkt op welke wijze de regering de (zeer) kritische bevindingen en ernstige bezwaren heeft meegenomen in het ontwerpbesluit. Er wordt bijvoorbeeld niet ingegaan op de financiële druk en daarmee kwaliteitsdruk die advocaten nu reeds in de rechtsbijstandspraktijk ervaren en die naar hun opvatting zal toenemen bij de uitschakeling van de indexering en verlaging van het puntenaantal. Kan de Staatssecretaris hier alsnog op ingaan?

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat de nota van toelichting begint met de mededeling dat het stelsel in de toekomst

beheersbaar moet blijven. Verderop wordt gewezen op de toename van de kosten van de gefinancierde rechtsbijstand. Deze leden wijzen erop dat van 2012 naar 2013 een forse afvlakking van de stijging te zien is. Klopt het dat in de berekening de kosten voor het Juridisch Loket die op enig moment zijn opgekomen, niet zijn afgetrokken van de totale kosten per jaar? Klopt het dat de tolk- en vertaaldiensten die sinds 2006 in de kosten van de rechtsbijstand zijn verwerkt, wel zijn opgenomen? Deze leden vragen om inzicht in de feitelijke stijging van de kosten als het totale budget wordt gecorrigeerd voor dit soort wijzigingen. Zij vragen dit omdat in de toelichting wordt uitgegaan van een kostenstijging van 23% in elf jaar tijd boven op de inflatie. Zij vragen wat dit percentage zou zijn als het gecorrigeerd wordt voor de wijzigingen ten aanzien van het Juridisch Loket en tolk- en vertaaldiensten. Ook vragen zij de resulterende kostenstijging af te zetten tegen de bevolkingsgroei in dezelfde periode en de uitgaven op andere beleidsterreinen.

Vornoemde leden missen een analyse van de inkomensgevolgen van de voorstellen in het ontwerpbesluit. Zo betekent de bezuiniging voor jeugdrechtsadvocaten bijna een halvering van de vergoeding. Er geldt weliswaar een eigen bijdrage, maar hier staat een hoog incassorisico tegenover. Deze leden vragen dit nader te onderbouwen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de analyse die ten grondslag ligt aan deze stelselwijzigingen wel klopt. Zij willen graag de stelling onderbouwd zien dat het budget voor gefinancierde rechtsbijstand ongebreideld is geëxpandeerd. Graag krijgen zij een overzicht van de gelden die in de afgelopen tien jaar aan gefinancierde rechtsbijstand zijn besteed.

II. REACTIE VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

De leden van de VVD-fractie, de PvdA-fractie, de CDA-fractie, de SP-fractie, de D66-fractie, de ChristenUnie-fractie en de GroenLinks-fractie hebben vragen gesteld ten aanzien van het ontwerpbesluit en de gevolgde procedure. Hieronder wordt op deze vragen per onderwerp ingegaan, waarbij de indeling in de diverse (sub)paragrafen van de schriftelijke reactie zoveel mogelijk wordt gevolgd. In een aantal gevallen zijn vragen samengevoegd beantwoord. Ook vanuit de consultatie zijn vragen naar aanleiding van het ontwerpbesluit binnengekomen. In veel gevallen is sprake van overlap met vragen die vanuit verschillende fracties bij het ontwerpbesluit zijn geplaatst. Met de beantwoording van die vragen, wordt ook antwoord gegeven op de vragen vanuit de consultatieprocedure. Voor zover er geen overlap is, beantwoord ik de vragen vanuit de consultatieprocedure apart. Een afschrift van deze brief heb ik verzonden aan de Eerste Kamer.

1. Inleiding

Het is verheugend dat de leden van de VVD-fractie met een positieve grondhouding kennis hebben genomen van het ontwerpbesluit en dat de leden van de PvdA-fractie instemming betuigen met het terugdraaien van de verlaagde vergoeding voor kennelijke afdoeningen in vreemdelingen-zaken. De leden van de SP-fractie vragen of het uiteindelijke doel is om de gesubsidieerde rechtsbijstand aan de markt over te laten en hoe dit strookt met onder andere artikel 18 van de Grondwet.

Het ontwerpbesluit maakt onderdeel uit van de maatregelen die worden genomen in het kader van de stelselvernieuwing rechtsbijstand. De stelselvernieuwing heeft niet als doel het stelsel aan de markt over te laten. Wel worden met de stelselvernieuwing wijzigingen doorgevoerd die

noodzakelijk zijn om het stelsel bij de tijd te brengen en ook voor langere termijn beheersbaar te houden. Daarbij 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 inzet van mensen en middelen, het vergroot ook de kans op bestendigheid van de oplossing, nu de rechtzoekende 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 brengen. De invoering van een versterkte eerste lijn draagt 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 rechtzoekenden die daadwerkelijk van die voorziening afhankelijk zijn voor de toegang tot het recht en de oplossing van een serieus geschil. Hiermee wordt een nieuwe balans gevonden binnen de taak voor de overheid om zorg te dragen voor een rechtsbestel waarbinnen ook min- en onvermogen in rechte kunnen opkomen voor hun rechtsbelangen. Eén van de uitgangspunten van de visie van het kabinet op de toegang tot het recht en de rechtsbijstand is 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 artikel 18 van Grondwet, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de Mens (EHRM), is leidend. Uit jurisprudentie van het EHRM vloeit tegelijkertijd voort dat het recht op toegang tot de rechter en gesubsidieerde rechtsbijstand niet onbeperkt is en dat daaraan voorwaarden mogen worden gesteld. Partijen bij het verdrag hebben een zekere beleidsvrijheid ten aanzien van de wijze waarop zij dit recht vormgeven, waarbij het recht op toegang tot het recht niet in zijn essentie mag worden geschaad. In algemene zin is het vaak lastig om te bepalen of een bepaalde beleidslijn voldoet aan de vereisten die voortvloeien uit het EVRM, aangezien het EHRM iedere klacht naar de omstandigheden van het specifieke geval beoordeelt. Daarbij spelen telkens de persoonlijke omstandigheden van de rechtzoekende een rol. De met deze stelselvernieuwing voorgestane maatregelen komen naar mijn oordeel niet in strijd met de door het EVRM gestelde eisen, zoals ik later in deze brief zal toelichten. Ook de Grondwet biedt geen onbeperkt recht op gesubsidieerde rechtsbijstand.

De leden van de SP-fractie verwijzen naar een onderzoek dat is uitgevoerd door advocatenkantoor Vallenduuk. Daarover kan ik het volgende opmerken. Tijdens de voorbereidingen van de stelselvernieuwing heb ik een algemene verontrusting over en kritiek onder advocaten op de voorliggende plannen opgemerkt. Ook in het kader van het consultatietraject in verband met het voorliggende ontwerpbesluit zijn die geluiden vernomen. Uiteraard wordt er in het kader van het verwerken van de consultatiereacties zorgvuldig gekeken naar de inbreng vanuit de advocatuur. In het voorgaande proces is dat ook gebeurd. Zowel in het kader van mijn brieven aan uw Kamer van 12 juli 2013¹ en 18 februari 2014², waarin de plannen rondom de stelselvernieuwing zijn ontvouwd, als ter voorbereiding op de algemene overleggen met uw Kamer die over dit onderwerp hebben plaatsgevonden, heeft veelvuldig contact plaatsge-

¹ Kamerstuk 31 753, nr. 64.

² Kamerstuk 31 753, nr. 70.

vonden met vertegenwoordigers vanuit de advocatuur, met over en weer begrip en respect voor ieders rol en verantwoordelijkheid. Overleg impliceert niet, of niet per definitie, overeenstemming. Ik heb er vanzelfsprekend begrip voor – en sta daar ook voor open – dat advocaten hun zorgen kenbaar maken en blijf met hen daarover in gesprek. Voor wat betreft de kritiek dat de plannen onwettig en onwerkbaar zouden zijn, merk ik in het algemeen het volgende op. Uit de onderstaande beantwoording van de diverse vragen en opmerkingen van uw Kamer met betrekking tot de toegang tot het recht volgt naar mijn oordeel dat de Grondwet en het EVRM niet in de weg staan aan de voorgestelde wijzigingen. Daar wordt in de uitwerking – zowel wat betreft het stelsel als geheel als de maatregelen afzonderlijk – ook steeds aan getoetst.

De leden van de SP-fractie verzoeken om een overzicht met een beschrijving van de diverse in het ontwerpbesluit opgenomen maatregelen en het beoogde bezuinigingsbedrag per maatregel, met vermelding van de onderliggende aannames. De leden van de ChristenUnie-fractie missen een uitgewerkte beschrijving van de inhoud van de diverse maatregelen en het ingecalculerde bezuinigingsbedrag per maatregel met onderliggende aannames. Voornoemde leden wijzen op een door de NOvA opgesteld overzicht, waaruit blijkt dat er over een aantal maatregelen nog onduidelijkheid is. Deze leden vragen dit schema aan te vullen tot een compleet samenhangend overzicht van alle voorgestelde bezuinigingen.

De leden van de CDA-fractie geven aan behoefte te hebben aan inzage in de samenhang van de verschillende maatregelen die in het kader van de stelselvernieuwing worden doorgevoerd.

Ook de leden van de D66-fractie gaan in op de gefaseerde aanpak van de stelselvernieuwing, waarvan onderhavig ontwerpbesluit enkele aspecten regelt die losstaan van de meer fundamentele wijzigingen van de stelselvernieuwing. Deze leden vragen of er qua doelmatigheid en effect een relatie bestaat tussen het ontwerpbesluit en de andere maatregelen die nog zullen volgen.

De leden van de GroenLinks-fractie stellen dat de voorgenomen stelselvernieuwing in zijn geheel had moeten worden voorgelegd, in plaats van een verdeling over verschillende regelingen. Deze leden vragen om een totaalbeeld van de wijze waarop het stelsel van de gefinancierde rechtsbijstand er na alle wijzigingen uitziet.

In diverse brieven aan uw Kamer³ zijn de beleidsvoornemens met betrekking tot de stelselvernieuwing ontvouwd. Bij die gelegenheid ben ik 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 beheersbaar en bereikbaar te houden voor de zaken en de rechtzoekenden 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 wordt ingezet. Dit past ook binnen een breder rijksbeleid, waarbij bijvoorbeeld de inzet van mediation op verschillende manieren wordt gestimuleerd. Een schematisch overzicht van de verschillende maatregelen kan bijdragen aan een versterkt inzicht in een en ander. Derhalve is een dergelijk schema als bijlage⁴ bij deze brief gevoegd. Per maatregel wordt ingegaan op de aard van de maatregel, de daarmee beoogde besparing en de beoogde inwerkingtredingsdatum. In

³ Kamerstuk 31 753, nr. 64; Kamerstuk 31 753, F, en Kamerstuk 31 753, nr. 81.

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

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. De begrote besparingen starten vanaf 1 januari 2015 met € 13,3 miljoen, en lopen geleidelijk op tot € 85,1 miljoen per 2018. Niet alle besparingen zijn reeds vanaf 1 januari 2015 te realiseren, bijvoorbeeld omdat daartoe een wetswijziging noodzakelijk is. In bepaalde gevallen is ook nog nadere uitwerking van de maatregelen noodzakelijk, alvorens het tot wettelijke regeling ervan kan komen. Zo zijn onlangs pilots afgerond die op onderdelen meer inzicht moeten geven in de wijze van inrichting van de eerste lijn. De uitkomsten van die pilots zijn nog niet bekend, maar zullen wel een belangrijke bouwsteen voor de versterking van de eerste lijn vormen. Verschillende op kortere termijn bij algemene maatregel van bestuur in te voeren maatregelen worden daarom nu met het ontwerpbesluit ingevoerd. Andere maatregelen, die een meer fundamentele aanpassing van het stelsel betreffen worden, op een later moment, maar wel zo snel mogelijk, in procedure gebracht. Het overzicht van alle maatregelen wordt zoals gezegd geboden in de verschillende brieven en het als bijlage⁵ bij deze brief bijgevoegde overzicht.

De leden van de SP-fractie vragen om een reactie op de uitspraken van de voorzitter van de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) dat er slordige wetten worden gemaakt vanwege de scoringsdrift van politici.⁶ Deze leden vragen of er bij de afweging om te komen tot maatregelen rekening wordt gehouden met juridische procedures die hieruit kunnen voortvloeien. De Rvdr heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een taak op het gebied van wetgevingsadvisering en kan vanuit die rol specifiek oordelen over regelgeving die voor de rechtspraak relevant is. Ten algemene kan worden gemeld dat alle wet- en regelgeving, via een vaste procedure, zorgvuldig wordt beoordeeld op alle relevante consequenties voor alle belanghebbenden. In dat kader wordt de Rvdr gevraagd te adviseren met betrekking tot consequenties van wetsvoorstellen voor juridische procedures. Uiteraard staat voorop dat wet- en regelgeving moet voldoen aan de fundamentele waarden en normen van de rechtsstaat. Tevens dienen, voorafgaand aan het opstellen van wet- en regelgeving, de vragen van het Integraal Afwegingskader (IAK) te worden beantwoord en toegelicht in de memorie of nota van toelichting bij de regeling. Daarnaast wordt complexe of ingrijpende wetgeving tevens getoetst in het kader van de wetgevingskwaliteitstoets door de Directie Wetgeving en Juridische Zaken van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Daarbij wordt nadrukkelijk gekeken naar het nut en de noodzaak van wet- en regelgeving, hetgeen ook aan bod komt in de ambtelijke en ministeriële portalen die voorafgaan aan het verder in procedure brengen van voorgenomen regelgeving. Ik herken mij dan ook niet in het door de Rvdr geschetste beeld dat de kwaliteit van wetgeving onvoldoende zou zijn en dat regelgeving onvoldoende zorgvuldig tot stand komt.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het rapport van The Hague Institute for the Internationalisation of Law (hierna: HiIL) over «Legal Aid in Europe» waarin een rechtsvergelijking van de rechtsbijstand in negen Europese landen wordt gemaakt. Zij wijzen op de constatering in het rapport dat op Europees niveau een betrouwbare maatstaf ontbreekt voor de kwaliteit van toegang tot het recht en de effectiviteit van het geld dat wordt uitgegeven aan gesubsidieerde rechtsbijstand. Hierover merk ik het volgende op. De indicatoren van kwaliteit die beschikbaar zijn doen vermoeden dat de landen ook aanzienlijk verschillen in de mate waarin (toegang tot het) recht wordt gecreëerd per Euro, Pond of Zloty die wordt

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁶ De Telegraaf, 16 mei 2014, «Slordige wetten door scoringsdrift politici».

uitgegeven aan gesubsidieerde rechtsbijstand. De door Hiil verzamelde gegevens zijn – zoals de onderzoekers ook benadrukken⁷ – indicaties dat de kwaliteit van toegang tot het recht het hoogst is in Nederland en Finland. Ik acht het van belang deze bredere Europese context te vermelden. Het plaatst de voorgenomen vernieuwing van het stelsel in een breder perspectief.

De leden van de VVD-fractie wijzen op de constatering in hetzelfde rapport dat de kwaliteit van toegang tot het recht het hoogst is in Nederland en Finland. Met deze leden ben ik van mening dat, mede gezien het rapport, het Nederlandse stelsel in Europees perspectief als ruimhartig en kwalitatief hoogwaardig kan worden gekenschetst. Europees gezien heeft Nederland het grootste aantal zaken waarvoor een toevoeging wordt verstrekt: 3.074 zaken per 100.000 inwoners. Wat betreft de tevredenheid van burgers met de behandeling van zaken scoort Nederland samen met Finland hoog. De verklaring voor de onderlinge verschillen in uitgaven ligt deels in de verschillen in rechtstelsels en juridische cultuur. De organisatie en structuur van de juridische dienstverlening, de procesvertegenwoordiging en rechtsbijstand verschillen van land tot land. De relatief hoge uitgaven in het Verenigd Koninkrijk vloeien vooral voort uit het ingewikkelde procesrecht en de juryrechtspraak en de organisatie van de advocatuur (*solicitors* die adviseren en optreden bij lagere instanties, *barristers* die pleiten). In Duitsland bestaat er van oudsher tariefregulering, waardoor de verzekeerbaarheid van rechtsbijstand toeneemt en de overheidsuitgaven verminderen. België kent een gesloten budget, waarbij overschrijdingen automatisch leiden tot lagere vergoedingen voor de advocatuur. Deze verschillen illustreren dat het uitgavniveau niet verabsoluteerd dient te worden.

De leden van de ChristenUnie-fractie geven aan een integrale visie op het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand te missen. Zij vragen om een integrale afweging van de stapeling van effecten van alle beoogde en reeds doorgevoerde maatregelen in het kader van de gesubsidieerde rechtsbijstand en de griffierechten, zowel voor de burger als voor het aanbod van rechtsbijstand door advocaten. De stelling dat een duidelijke of samenhangende visie zou ontbreken, deel ik niet. In de brief van 13 december 2013 van de Minister van Veiligheid en Justitie en mij aan de Eerste Kamer wordt, ter uitvoering van de motie-Kox c.s. van de Eerste Kamer, een visie gegeven op de toegang tot het recht en rechtshulp.⁸ Onder meer in de slotconclusie van de brief worden verschillende criteria genoemd, die voor het kabinet als uitgangspunt dienen voor de inrichting van de toegang tot het recht, waaronder het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. De brief neemt tot uitgangspunt de visie van het kabinet dat een ieder recht heeft op toegang tot een onafhankelijke en onpartijdige rechter en dat geen rechtzoekende, die werkelijk rechtsbijstand behoeft voor de behartiging van wezenlijke rechtsbelangen van deze rechtsbijstand verstoken mag blijven. Dit algemene uitgangspunt wordt invulling gegeven aan onder meer de Grondwet, het EVRM en rechtspraak van EHRM. 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 erop gericht het stelsel financieel beter beheersbaar te maken, de steeds verdergaande groei van beroep op het stelsel te beteugelen, alsmede om het stelsel bij de tijd te brengen en de houdbaarheid ervan ook voor de langere termijn zeker te stellen. In dat verband wordt onder meer ingezet

⁷ Hiil: Legal Aid in Europe: Nine different ways to guarantee access to justice, Den Haag; 2014, pagina 12, paragraaf 5.

⁸ Kamerstuk 33 750, P.

op een gemoderniseerd en verbeterd systeem van selectie van zaken die zich voor gesubsidieerde rechtsbijstand lenen. De rol van de overheid is bij dit alles randvoorwaardelijk: aan de rechtzoekende moeten voldoende hulpmiddelen worden aangereikt om hem in staat te stellen zelf actief aan de oplossing van zijn geschil te werken. De Grondwet en het EVRM staan niet in de weg aan wijzigingen in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand en aan wijzigingen in de hoogte of het systeem van heffing van griffierechten, 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 hun kern worden aangetast. De voorgenomen aanpassing van de griffierechten in combinatie met maatregelen op het terrein van de gesubsidieerde rechtsbijstand leiden er niet toe dat de toegang tot het recht onvoldoende gewaarborgd zou zijn. Wel zullen rechtzoekenden zich meer bewust zijn van de kosten die gemoeid zijn met een gang naar de rechter. Dit kan naar mijn oordeel geen bezwaren oproepen. Overigens heb ik tijdens het algemeen overleg van 26 maart jl. toegezegd inzichtelijk te maken wat de gevolgen zijn van de maatregelen op het terrein van rechtsbijstand en griffierechten voor de verschillende inkomensgroepen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen om een visie op buitengerechtelijke geschilbeslechting en een precieze invulling van het streven van het kabinet om burgers te stimuleren om hun conflicten zoveel mogelijk buiten de rechter om op te lossen. Zij wensen te vernemen hoe de stelselvernieuwing hieraan bijdraagt. De leden van de SP-fractie vragen of het aan de wetgever is om te bepalen of een conflictsituatie al dan niet aan de rechter moet kunnen worden voorgelegd en in hoeverre de voorgenomen maatregelen hieraan afbreuk doen. Volgens deze leden verdient het bieden van goede en toegankelijke alternatieven voor geschiloplossing en het stimuleren van het gebruik daarvan blijvend de aandacht, maar moet uiteindelijk de gang naar de rechter openstaan wanneer rechtzoekenden er niet uitkomen.

De visie van het kabinet op buitengerechtelijke geschiloplossing is onderdeel van de bredere visie op de toegang tot het recht. Die bredere visie is verwoord in de brief van 13 december 2013 aan de voorzitter van de Eerste Kamer,⁹ van welke brief de Tweede Kamer een afschrift heeft ontvangen. Uitgangspunt van deze visie is dat ieder recht heeft op toegang tot een onafhankelijke en onpartijdige rechter. In voorkomende gevallen moeten rechtzoekenden, die zelf in redelijkheid niet de kosten van een juridische procedure kunnen dragen, daarbij een beroep kunnen doen op gesubsidieerde rechtsbijstand. Een ander uitgangspunt van deze visie is dat juridische geschillen niet altijd en zonder meer door middel van een gang naar de rechter opgelost hoeven te worden. Er zijn vele andere mogelijkheden beschikbaar om geschillen te beslechten, die vaak niet alleen goedkoper en sneller zijn dan de gang naar de rechter, maar bovendien kunnen leiden tot een meer bevredigende en toekomstbestendige uitkomst voor partijen. Partijen kunnen zelf vaak een grote rol spelen bij het vinden van oplossingen, en willen dat vaak zelf. De eigen verantwoordelijkheid bij de oplossing van geschillen staat daarom centraal. De overheid dient zich zoveel mogelijk tot een faciliterende rol te beperken. Dit uitgangspunt past bij de maatschappelijke veranderingen waarbij de burger steeds zelfredzamer wordt en informatie over oplossingsrichtingen steeds eenvoudiger is te vinden. Bovendien biedt het betere mogelijkheden om te komen tot de oplossing van het daadwerkelijke probleem – en dus te komen tot meer toekomstbestendige oplossingen. De focus voor nu en voor de toekomst ligt daarom bij het oplossen van het probleem vóór het moment waarop de toegang tot de

⁹ Kamerstuk 33 750, G.

rechter aan de orde is. Hierbij past dat rechtzoekenden zoveel mogelijk gestimuleerd worden om gebruik te maken van alternatieve wijzen van geschiloplossing. Er is in Nederland een breed palet aan alternatieve vormen van geschiloplossing beschikbaar, zoals mediation, geschillencommissies, arbitrage of zelfhulp via www.rechtwijzer.nl. In de visie van het kabinet moet de burger gestimuleerd worden om zelf een keuze te maken in de meest geëigende methode voor de beslechting van zijn geschil. De burger wordt daarbij ondersteund door de eerstelijns rechtsbijstand, die in het kader van de stelselvernieuwing wordt versterkt. Rechtzoekenden die binnen het systeem van gesubsidieerde rechtsbijstand vallen moeten na de stelselvernieuwing in beginsel verplicht langs bij de eerstelijnsvoorziening om eventueel in aanmerking te komen voor een toevoeging. Daar worden rechtzoekenden in eerste instantie geholpen bij het zelf oplossen van hun probleem of het vinden van een adequate alternatieve voorziening. Aan de hand van de evaluatie van de pilot in de eerstelijns rechtsbijstand wordt nagegaan in hoeverre het kosteneffectief is om eenvoudige juridische problemen met een naar verwachting korte behandeltijd in de eerste lijn zelf op te lossen. Kan de rechtzoekende vanuit de eerste lijn geen adequate oplossing worden aangereikt, dan zal worden getoetst of het verstrekken van een toevoeging voor tweedelijns rechtsbijstand noodzakelijk is. Zo ja, dan wordt nagegaan of het geschil zich leent voor mediation. Rechtzoekenden worden door een lagere eigen bijdrage voor een mediator hiertoe gestimuleerd. Zodoende wordt in de versterkte eerste lijn verder tot uitdrukking gebracht dat buitengerechtere oplossing van geschillen de voorkeur heeft. Mocht het nodig zijn een toevoeging te verlenen voor rechtsbijstand door een advocaat, dan zal ook hij een regeling in der minne moeten nastreven vóór het voeren van een procedure. Het gebruik van mediation- en conflicthanteringstechnieken kan daarbij behulpzaam zijn. Uiteraard kan uiteindelijk niemand worden afgehouden van de weg naar de rechter. Dat wil echter niet zeggen dat dit vervolgens altijd moet worden bekostigd vanuit de algemene middelen. De overheid heeft tot taak om te komen tot een verantwoorde besteding van schaarse publieke middelen. Dat betekent niet dat ieders wens om een gesubsidieerde advocaat te krijgen moet worden gehonoreerd. Ook in het huidige stelsel kan niet ieders wens om gesubsidieerde rechtsbijstand worden gehonoreerd. Een zekere selectie van zaken moet mogelijk zijn en is ook aanvaardbaar in internationaal verband. Zoals hierboven reeds gemeld is het recht op gesubsidieerde rechtsbijstand niet absoluut en onbeperkt. Ook op grond van het EVRM en de jurisprudentie van het EHRM zijn beperkingen toegestaan, zolang het recht niet in zijn essentie wordt aangetast. De beslissing over het al dan niet verstrekken van een toevoeging is, zowel nu als in de toekomst, ook na invoering van de stelselvernieuwing, een beschikking in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), waartegen de gebruikelijke rechtsmiddelen openstaan. Uiteindelijk kan een rechtzoekende dit besluit voorleggen aan de rechter.

2. Stelselvernieuwing rechtsbijstand

Ik constateer met genoegen dat de leden van de VVD-fractie het belang om te komen tot financiële beheersing van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand onderschrijven. Terecht vragen deze leden aandacht voor de problemen die kunnen ontstaan voor rechtzoekenden die net boven de inkomensgrenzen voor gesubsidieerde rechtsbijstand vallen. Daarbij is ook van belang dat het voor rechtzoekenden die (net) buiten het stelsel vallen aan het begin van een procedure vaak moeilijk is in te schatten wat de uiteindelijke kosten zullen worden. Ik kan mij voorstellen dat voor de hier bedoelde groep rechtzoekenden veelal het afsluiten van een rechtsbijstandverzekering zinvol is. Ik ga nog nader in overleg met het Verbond van Verzekeraars om te kijken wat de mogelijkheden kunnen zijn

voor deze groep. Ook het lidmaatschap van een belangenorganisatie (vakbond, Vereniging Eigen Huis e.d.) die in rechtsbijstand voor leden voorziet kan in dit verband zinvol zijn. Verder kan een vorm van tariefregulering wellicht de toegankelijkheid vergroten. Met het oog hierop heb ik het WODC gevraagd onderzoek te doen naar de voor- en nadelen van tariefregulering. De uitkomsten van dit onderzoek worden medio 2015 verwacht. Overigens kunnen personen die niet binnen de grenzen van de Wrb vallen wel gebruik maken van het informatiemateriaal dat door de eerste lijn ter beschikking wordt gesteld.

In het proces dat heeft geleid tot de voorgestelde stelselvernieuwing heeft de advocatuur een aantal voorstellen gedaan, dan wel oplossingen aangedragen voor de langere termijn. De leden van de VVD-fractie vragen of het kabinet of hij voornemens is daar invulling op of opvolging aan te geven. De lange termijnmaatregelen die zijn aangedragen door de advocatuur – zoals kwaliteitsverbetering van de dienstverlening – hebben zeker mijn aandacht. Ook het HiiL-rapport biedt hiervoor aanknopingspunten. Ze vallen echter buiten het bestek van deze stelselvernieuwing.

3. Toegang tot het recht

De leden van de PvdA-fractie vragen of de zorg van de NOvA dat bekwaame en gespecialiseerde rechtsbijstandsverleners onder de financiële druk zullen bezwijken terecht is, en dat deze dus niet langer deel van het systeem kunnen en zullen uitmaken. Zo ja, wat heeft dat voor gevolgen voor de rechtzoekende, en zo nee waarom is die zorg niet terecht, zo vragen deze leden. Voornoemde leden maken zich voorts zorgen over het gedwongen stoppen van meerdere advocatenkantoren binnen de sociale advocatuur. De leden vragen of deze signalen worden herkend, of het klopt dat het in het Nederlandse stelsel voor rechtsbijstand niet mogelijk is om te functioneren enkel op basis van toevoegingen en wat de achtergrond hiervan is. De leden van de PvdA-fractie vragen tevens of ik de mening deel dat gewaarborgd moet blijven dat vreemdelingen de mogelijkheid behouden om met behulp van dit soort advocatenkantoren te procederen voor fundamentele sociale rechten. Zij vragen op welke wijze deze waarborg in het Nederlandse systeem aanwezig is. De leden verzoeken aan te geven of ik bereid ben om deze advocatenkantoren het voortbestaan niet onmogelijk te maken, mede gelet op het bepaalde in artikel 6 van het EVRM. De leden van de SP-fractie merken op dat een kantoor dat geheel werkt voor daklozen, ongedocumenteerden en andere kwetsbare groepen, dreigt te verdwijnen vanwege alle bezuinigingen op de gefinancierde rechtsbijstand. Zij vragen wat dit zegt over de ernst en omvang van de bezuinigingen. Zij vragen of ik van mening ben dat een kantoor dat ervoor kiest uitsluitend te werken voor mensen met een laag inkomen of zonder inkomen, bestaansrecht heeft, of dat het hebben van een gemengde (deels commerciële) praktijk de norm is. Ook de leden van de GroenLinks-fractie uiten zorgen over de positie van de sociale advocatuur.

De leden van de SP-fractie vragen waarop de verwachting is gebaseerd dat de voorgenomen maatregelen niet zullen leiden tot onvoldoende rechtsbijstandsverleners.

Voornoemde leden vragen bovendien om een nadere toelichting op de samenstelling van de toegenomen groep rechtsbijstandsverleners. Zij vragen of het hierbij gaat om advocaten die zo nu en dan op basis van toevoeging werken (ad-hocbasis), voor minder of meer dan 50%, of zelfs voor 100%. Ook vragen zij of in deze samenstelling in de afgelopen jaren verandering is gekomen en of de aan het stelsel deelnemende advocaten in 2012 samen meer zaken in het kader van gesubsidieerde rechtsbijstand doen dan in 2007. De aan het woord zijnde leden vragen bovendien of ik van mening ben dat, als iedere sociale advocaat meer commerciële zaken

en slechts zo nu en dan een toevoegingszaak zal behandelen, dit ten koste zal gaan van de benodigde expertise om minder draagkrachtige rechtzoekenden te helpen. Zij vragen of dit andersom ook geldt, wanneer een commercieel advocaat zich zo nu en dan bezighoudt met toevoegingszaken.

De leden van de D66-fractie stellen eveneens vragen over het aanbod van rechtsbijstandverleners in de toekomst. Deze leden vragen onder meer welke omstandigheden in de afgelopen jaren hebben geleid tot de stijging van rechtsbijstandverleners die deelnemen aan het stelsel en hoe dat zich verhoudt tot de ontwikkeling van het aantal afgegeven toevoegingen en de mate van deelname per rechtsbijstandverlener. Ook de leden van de ChristenUnie-fractie stellen vragen over de toename in de afgelopen jaren van het aantal rechtsbijstandverleners dat deelneemt aan het stelsel. Deze leden vragen, in aanvulling op ook door andere leden gestelde vragen, waarom wordt gefocust op het aantal rechtsbijstandverleners en niet naar het aantal afgegeven toevoegingen en de omvang van de deelname per advocaat.

Vanaf het ontstaan van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand hebben advocatenkantoren bestaan die zich volledig hebben toegelegd op de verlening van rechtsbijstand aan minder draagkrachtigen. De keuze voor een dergelijk bedrijfsvoeringsmodel is derhalve economisch gezien goed mogelijk gebleken. Door veranderingen van omstandigheden, die behalve in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand ook in de markt voor juridische dienstverlening of in de werkwijze van de advocatuur kunnen zijn gelegen, kan het zijn dat advocaten(kantoren) worden genoodzaakt hun bedrijfsvoeringsmodel te heroverwegen. Dit kan er bijvoorbeeld toe leiden dat kleine kantoren besluiten hun krachten te bundelen teneinde te werken op een schaal die meer kostenefficiënt is. Denkbaar is ook dat zij besluiten hun dienstverlening tevens aan commercieel betalende klanten aan te bieden. Advocaten bepalen in hun hoedanigheid van ondernemer op welke wijze zij op veranderende omstandigheden reageren.

Noch het huidige stelsel noch het nieuwe stelsel heeft specifiek tot doel kantoren te doen inrichten die zich uitsluitend op de sociale advocatuur richten. Het staat advocatenkantoren uiteraard geheel vrij ervoor te kiezen zich uitsluitend toe te leggen op gesubsidieerde rechtsbijstand. Dit is zoals gezegd een vrije ondernemerskeuze. Dat neemt niet weg dat advocaten en advocatenkantoren met een specialisatie op terreinen die naar hun aard geheel of nagenoeg geheel worden bestreken door de gesubsidieerde rechtsbijstand – ik denk bijvoorbeeld aan het asielrecht en het strafrecht – een functie vervullen, binnen de gesubsidieerde rechtsbijstand en binnen de rechtsstaat. Van belang is dat er ook op die terreinen voldoende aanbod blijft van gekwalificeerde advocaten die bereid zijn om deel te nemen aan het stelsel. Er is echter geen enkele aanleiding om te veronderstellen dat hiervan – ook op de lange termijn – geen sprake zal zijn. 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. Deze toename bedroeg in 2013 circa 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 – ook na eerdere maatregelen – er sprake was van een 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 opnieuw een nieuwe balans gevonden moeten worden.

Ten aanzien van de ontwikkeling van het aantal rechtsbijstandverleners dat deelneemt aan het stelsel, in verhouding tot de ontwikkeling van het aantal afgegeven toevoegingen en het aantal toevoegingen per rechtsbijstandverlener, kan het volgende worden opgemerkt. Het aantal advocaten binnen het stelsel is sinds 2006 procentueel sterker gestegen dan de toename van het aantal toevoegingen. Dit heeft er logischerwijs toe geleid dat het gemiddeld aantal toevoegingen per advocaat is gedaald.

Advocaten die in 2012 voor het eerst aan het stelsel deelnamen, namen in 2013 gemiddeld 22 toevoegingen voor hun rekening, tegen gemiddeld 58 toevoegingen voor advocaten die reeds in het stelsel participeerden. Dit aantal is de afgelopen jaren toegenomen: nieuwkomers die in 2010 in het stelsel actief werden, behandelden in 2011 nog gemiddeld 19 toevoegingen. Een mogelijke verklaring voor het verschil tussen nieuwkomers en advocaten die reeds actief waren, is dat nieuwkomers doorgaans nog niet lang beëdigd zijn en hun praktijk zich veelal nog in de opbouwfase bevindt. Daardoor weten rechtzoekenden hen mogelijk minder vaak te vinden dan advocaten die reeds langer zijn gevestigd.

Deze ontwikkeling, waarbij dus meer advocaten het werk zijn gaan verdelen, en elk dus een naar verhouding kleinere hoeveelheid werk heeft verricht binnen het stelsel, leidt niet tot het beeld dat het aantal advocaten in het stelsel onvoldoende is of dat in de nabije toekomst zal zijn. In de Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2012 wordt geconcludeerd dat de vraag naar en het aanbod van gesubsidieerde rechtsbijstand met elkaar in evenwicht zijn, en dat niet valt uit te sluiten dat in de toekomst een aanbodoverschot zal ontstaan. Ook in 2013 is het aanbod van rechtsbijstandverleners die gesubsidieerde rechtsbijstand verlenen verder gestegen. Naar de oorzaak van de toename van het aantal actieve advocaten in het stelsel is geen specifiek onderzoek gedaan. Wel bevestigt dit het beeld dat het voor advocaten nog altijd voldoende aantrekkelijk is om aan het stelsel deel te nemen.

De leden van de PvdA-fractie geven aan zich zorgen te maken over het ter discussie stellen door de raad voor rechtsbijstand van declaraties door de kantoren die zich richten op de sociale advocatuur, omdat juist deze kantoren zich inzetten voor de rechten op voorzieningen voor kwetsbare vreemdelingen, zoals ongedocumenteerde, uitgeprocedeerde vreemdelingen, en omdat zij opkomen voor het recht op een bestaansvoorziening of onderdak.

Declaraties van gespecialiseerde kantoren worden door de raad voor rechtsbijstand op dezelfde wijze beoordeeld als declaraties van andere kantoren. Er geldt en gold voor dit soort kantoren geen beleid dat inhoudt dat declaraties kritischer worden beoordeeld. Ook deze kantoren kunnen deelnemen aan het door de raad gehanteerde systeem van High Trust, op basis waarvan kantoren niet per declaratie, maar steekproefsgewijs worden gecontroleerd. Dit biedt ook efficiencyvoordelen voor die kantoren. Het is en blijft mogelijk om op basis van een toevoegpraktijk ook de meest kwetsbare groepen van voldoende rechtsbijstand te voorzien. Juist voor het vreemdelingenrecht geldt dat dit rechtsgebied doorgaans buiten bezuinigingsmaatregelen valt. Enkele jaren geleden is, in nauw overleg met de advocatuur, een nieuwe vergoedingsregeling ingevoerd voor rechtsbijstandverlening aan asielzoekers, waarmee sterker is aangesloten op de daadwerkelijke door asieladvocaten geleverde inspanningen. Er zijn en blijven voldoende waarborgen voor vreemdelingen om door gespecialiseerde advocaten te worden bijgestaan bij het procederen over hun rechten.

De leden van de PvdA fractie vragen of het klopt dat door het ambtshalve meetoetsen van reguliere aspecten bij afwijzing van de eerste asielaanvraag snel wordt aangenomen dat een opvolgende aanvraag regulier een tweede of volgende aanvraag is. Binnen het Programma Stroomlijning Toelatingsprocedures heeft voor ogen gestaan zoveel mogelijk gronden die aan de orde kunnen komen bij de eerste aanvraag om een verblijfsvergunning asiel mee te toetsen. Enerzijds draagt dit bij aan het spoedig creëren van duidelijkheid over de rechtspositie van de vreemdeling, anderzijds voorkomt dit het stapelen van procedures. Dit betekent dat de IND ambtshalve aan een aantal regulier-humanitaire gronden toetst, dus ongeacht of deze door de vreemdeling zijn aangevoerd. Als een van deze gronden van toepassing is, wordt op die grond ambtshalve een regulier-humanitaire verblijfsvergunning voor bepaalde tijd verleend. Als na de ambtshalve toetsing blijkt dat geen van deze gronden van toepassing is, dan blijft de afwijzing van de oorspronkelijke aanvraag in stand, en wordt in de afwijzende beschikking tevens aan de vreemdeling gemotiveerd meegedeeld dat toetsing aan de regulier-humanitaire gronden niet tot ambtshalve verlening van een regulier-humanitaire verblijfsvergunning heeft geleid.

Aangezien de regulier-humanitaire gronden ambtshalve zijn meegetoetst, zal van een tweede of volgende aanvraag sprake zijn als de bij deze opvolgende aanvraag aangevoerde grond al bij de eerste aanvraag is meegetoetst. Deze aanpak heeft altijd voor ogen gestaan. Dit betekent overigens niet dat niet de volledige vergoeding wordt betaald aan de advocaat. Alleen indien de vreemdeling niet in het gelijk wordt gesteld, wordt aan de advocaat een lagere vergoeding toegekend.

De wettelijke basis voor het ambtshalve meetoetsen van de regulier-humanitaire gronden bij een afwijzing van de eerste asielaanvraag is artikel 3.6a van het Vreemdelingenbesluit 2000. Indien deze beoordeling niet leidt tot de ambtshalve verlening van een regulier-humanitaire verblijfsvergunning, blijft de afwijzing van de oorspronkelijke aanvraag in stand. Eenzelfde ambtshalve toetsing als hierboven is omschreven vindt plaats bij een afwijzing van een reguliere aanvraag. Dit is geregeld in artikel 3.6 van het Vreemdelingenbesluit 2000.

De leden van de D66-fractie vragen hoe de kwaliteit van de rechtsbijstandsverlener ook in de toekomst zal worden gewaarborgd en op welke wijze rekening wordt gehouden met de specifieke noden van rechtsbijstandverleners om binnen de marges van de vergoeding kwaliteit te kunnen leveren aan rechtsbijstandsbehoeftigen. Ook de leden van de SP-fractie vragen of het ten koste zal gaan van de benodigde expertise om minder draagkrachtige rechtzoekenden te helpen indien rechtshulpverleners slechts zo nu en dan een toevoegingszaak doen.

Wat betreft de kwaliteit van de verleende rechtsbijstand, is een breed gedragen standpunt dat advocaten voldoende «vlieguren» op een rechtsgebied moeten maken om voldoende kwaliteit te kunnen waarborgen. In de inschrijvingsvoorwaarden van de raad voor rechtsbijstand zijn daarom, in overleg met de advocatuur, voor enkele specialisaties minimumeisen neergelegd voor het aantal jaarlijks te behandelen zaken. Zo geldt bijvoorbeeld om ingeschreven te kunnen blijven als advocaat op het terrein van personen- en familierecht de eis dat jaarlijks tenminste tien zaken worden behandeld. Voor advocaten die slechts incidenteel toevoegzaken wensen aan te nemen geldt dezelfde minimumnormen. Niet voor elk rechtsgebied zijn overigens dergelijke minimumeisen geformuleerd. De vraag of ter waarborging van de kwaliteit op een bepaald rechtsgebied bijzondere inschrijfvoorwaarden vereist zijn, komt periodiek ter sprake tussen de NOvA en de raad voor rechtsbijstand.

4. De maatregelen

4.1 Tijdelijke uitschakeling indexering vergoedingen en eigen bijdragen

De leden van de SP-fractie verzoeken om een berekening van de uiteindelijke bezuiniging door het stopzetten van de indexering van de vergoedingen voor de advocatuur. Deze leden vragen wat jaarlijks het verschil is in de hoogte van de basisvergoeding met en zonder indexering, ervan uitgaande dat deze vergoeding per 1 januari 2015 € 105,61 bedraagt. Ook vragen deze leden hoe gegarandeerd wordt dat indexering na 2018 weer zal plaatsvinden.

Deze leden vragen voorts om een overzicht van de beroepsgroepen die tevens op de nullijn hebben gestaan. Ook vragen zij waarom de nullijn proportioneel wordt geacht.

Ook de leden van de CDA-fractie vragen nader in te gaan op de vergelijking met andere beroepsgroepen die al langer op de nullijn staan.

De leden van de D66-fractie vragen wat het argument van de macro-economisch ingegeven nullijn voor veel beroepsgroepen te maken heeft met de specifieke beheersbaarheid van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand en daarmee met de toegang tot het recht voor minder en niet-draagkrachtigen in onze samenleving.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat voorgesteld wordt om geen indexering toe te passen op de puntenvergoedingen. Zij constateren dat in 2011 de indexering ook is overgeslagen en dat in zowel 2012 als 2013 een verlaging van heeft plaatsgevonden. Zij vragen een analyse van de ontwikkeling in de vergoedingen vanaf 1 januari 2010 inclusief de nu voorgestelde maatregelen en zij vragen dit te vergelijken met andere beroepsgroepen.

Op grond van het onderhavige besluit wordt de wettelijke indexering van de vergoedingen en de eigen bijdragen tijdelijk, namelijk tot en met 2018, uitgeschakeld. Beoogd wordt om vanaf 2019 weer te indexeren, zoals ook in het ontwerpbesluit tot uitdrukking is gebracht. Een groot deel van het overheidspersoneel staat al vanaf 2010 op een nullijn, waaronder de Rijksambtenaren. Rijksambtenaren hebben hun loon niet zien stijgen met respectievelijk 1,25% in 2010, 1,75% in 2011, 1,75% in 2012 1,75% in 2013 en 1,50% in 2014. Ook de beroepsgroepen die op grond van het Besluit tarieven in strafzaken hun vergoeding ontvangen (psychiaters en psychologen, tolken en vertalers) staan al enkele jaren op de nullijn. Per 1 januari 2014 is de basisvergoeding voor advocaten geïndexeerd met € 1,11. Per 1 januari wordt de vergoeding met € 0,35 verlaagd, waarna de vergoeding per 1 januari 2015 nog boven de vergoeding zal uitkomen die eind 2013 werd vergoed (€ 105,61 vanaf 1 januari 2015; dit was € 104,85 eind 2013). Een exacte berekening van de vergoedingen inclusief indexeringen kan nog niet worden gegeven. Dit is afhankelijk van de werkelijke ontwikkeling van de loonkosten, productiviteit en consumentenprijzen in de komende jaren. Voor wat betreft de berekening van de uiteindelijke bezuiniging door het stopzetten van de indexering van de vergoedingen voor de advocatuur verwijs ik naar het overzicht met maatregelen.

4.2 Puntenverlaging straf(proces)recht

De leden van de SP-fractie stellen enkele vragen naar aanleiding van de puntenverlaging van verschillende strafzaken. Zij vragen op welke wijze per onderwerp de verhouding tussen behandelduur van een zaak en het daaraan toegekende puntenaantal precies is berekend. Ook vragen zij of deze uitwerking is goedgekeurd door de Nederlandse Vereniging van Strafrechtadvocaten (hierna: NVSA). Deze leden vragen voorts of het klopt

dat er ook strafrechtadvocaten zijn die het oneens zijn met deze puntenverlaging.

De leden van de SP-fractie vragen of oorspronkelijk met de uitmiddeling een correctie werd beoogd van het feit dat de ene zaak meer tijd kost dan correspondeert met de vergoeding die ervoor stond en de andere zaak juist minder. Deze leden vragen of met de nu voorgenomen puntenbijstelling hieraan afbreuk wordt gedaan en of deze keuze nader kan worden onderbouwd.

Ook de leden van de CDA-fractie en de D66-fractie verzoeken om een nadere onderbouwing per zaakstype van de nieuwe puntentoedeling. De leden van de D66-fractie vragen waarom de regering meent dat drie in plaats van vijf punten voor beklagzaken over detentie beter aansluiten bij de praktijk. De leden van de SP-fractie vragen om een reactie op het signaal van een geconsulteerde advocaat dat een gedetineerde door een complex stelsel van (fors gewijzigde) regelgeving juist behoefte heeft aan kwalitatief goede gefinancierde rechtsbijstand. Hoe kan de regering die toegang nog garanderen met deze maatregelen, zo vragen deze leden.

In reactie op de vragen over de in het besluit opgenomen verlaging van de puntentoedeling aan bepaalde typen strafzaken merk ik het volgende op. De oorspronkelijke maatregelen met betrekking tot het strafrecht leverden veel kritiek op, met name vanuit de strafrechtadvocatuur. Ik heb in algemene zin steeds aangegeven open te staan voor alternatieve maatregelen, mits die de noodzakelijke bezuinigingen opleveren. Het bestuur van de NVSA heeft daaraan gehoor gegeven. Dat bestuur heeft alternatieven aangedragen, waarvan de puntenverlaging er één was. De onderbouwing daarbij was de constatering vanuit de advocatuur zelf dat aan de betreffende typen zaken in de praktijk gemiddeld substantieel minder tijd wordt besteed, dan waartoe de huidige forfaitaire vergoeding aanleiding geeft. Inherent aan het forfaitaire stelsel is dat een zaak de ene keer meer tijd vergt dan het aantal uren waarop de betreffende vergoeding ziet, en de andere keer minder. Deze uitmiddelingsgedachte blijft een uitgangspunt van het stelsel. Aangezien op de specifieke onderdelen zeer expliciet vanuit de praktijk zelf is aangegeven dat een verlaging van het puntenaantal gerechtvaardigd is, heb ik de door het bestuur de NVSA aangeboden alternatieven omarmd. Aan dat voorstel heb ik een bijstelling van de vergoeding voor supersnelrechtzaken toegevoegd, nu ook daar uit de praktijk – zo is er een pilot in het arrondissement Amsterdam geweest – bleek dat het puntenaantal niet in verhouding staat tot de daadwerkelijke tijdsbesteding. Hieronder wordt in paragraaf 4.3 nader ingegaan op de vergoeding voor supersnelrechtzaken, in paragraaf 4.4 op beklagzaken detentie, in paragraaf 4.5 op gijzelingszaken Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften en in paragraaf 4.6 op de in het ontwerpbesluit, zoals deze is voorgehangen, opgenomen puntenverlaging voor ondertoezichtstellingszaken.

4.3 Supersnelrechtzaken

De leden van de SP-fractie vragen waarom ten aanzien van het supersnelrecht een puntenverlaging plaatsvindt. Uitgangspunt is dat de vergoeding voor werkzaamheden van de advocaat in een redelijke verhouding staat tot de met de verschillende soorten van zaken gemoeide gemiddelde werklast. Bij de beslissing supersnelrecht toe te passen geldt dat het om bewijstechnisch relatief eenvoudige zaken moet gaan. Bij een eventueel ontkennende verdachte dient ruim «steunbewijs» aanwezig te zijn. Het relatief eenvoudige karakter van deze zaken en de korte doorlooptijd maakt dat de tijdbesteding van de advocaat van beperkte omvang is. Uit de registratie van de door advocaten aan supersnelrecht bestede tijd in het kader van een pilot in het arrondissement Amsterdam blijkt dat de gemiddelde tijdbesteding 166 minuten bedraagt. Advocaten hebben de

door hen bestede tijd via aparte formulieren aan de raad opgegeven en de analyse betrof meer dan 600 declaraties.

4.4. Beklagzaken detentie

Graag verwijs ik naar wat ik ten algemene heb opgemerkt over het herschikken van de puntenaantallen in het straf(proces)recht in paragraaf 4.2 hierboven.

4.5 Gijzelingszaken Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften

De leden van de SP-fractie verbazen zich erover dat de vergoeding voor gijzelingszaken wordt genoemd. Zij vragen of het in de praktijk niet zo is dat rechtzoekenden hier in principe helemaal geen toevoeging meer voor kunnen aanvragen. Voorop staat dat in gijzelingszaken van de rechtzoekende mag worden verwacht dat hij zelf bij de kantonrechter de feitelijke argumenten in zijn zaak aanvoert. Bij de kantonrechter ligt namelijk geen juridisch inhoudelijke vraag meer voor, omdat de vraag of de (verkeers-)boete terecht is opgelegd niet meer aan de orde is. De beslissing daarover is onherroepelijk en de betalingsverplichting staat vast. In bepaalde omstandigheden blijft het echter mogelijk voor een advocaat om voor de rechtzoekende een toevoeging aan te vragen in gijzelingszaken. Dit is onder meer het geval als er sprake is van een veelheid van (Wet Mulder-)zaken. De toevoeging zal er dan op gericht zijn om ook de achterliggende problematiek bij de rechtzoekende op te lossen. De advocaat moet bij de toevoegaanvraag in dit verband toelichten waarom de rechtzoekende niet in staat is om te betalen, om wat voor zaken het gaat en hoeveel. Ook moet hij vermelden welke werkzaamheden hij gaat verrichten om tot een oplossing te komen. Uw Kamer is hierover geïnformeerd bij brief van 6 maart jl.¹⁰ naar aanleiding van vragen van de leden De Wit en Kooiman.

4.6 Ondertoezichtstellingszaken

Zowel van de zijde van beide Kamers als ook vanuit 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 euro die daarmee niet wordt bewerkstelligd 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.

¹⁰ Aanhangsel Handelingen II 2013/14, nr. 1349.

Ten aanzien van bewerkelijke zaken merkt de raad voor rechtsbijstand in het advies over dit ontwerpbesluit op dat het ongewijzigd laten van de vergoeding voor bewerkelijke zaken, gezien de gestage groei hierin, een groot risico is voor extra stijging van de kosten die moeilijk beheersbaar zullen blijken te zijn. Meer evenwicht brengen in de verdeling van de bezuinigingsmaatregelen tussen civiel en straf en de introductie van een degressief tarief na een zeker aantal uren is naar de mening van de raad voor rechtsbijstand zeker de moeite van het bestuderen waard. Gegeven de aanwezigheid van realistische alternatieven op het terrein van het strafrecht zie ik op dit moment geen aanleiding om, in aanvulling op de beperkte verlaging van de vergoeding als gevolg van het schrappen van de verlaging voor ondertoezichtstellingszaken, substantiële wijzigingen aan te brengen in de vergoeding voor bewerkelijke zaken. Wel zal ik, zoals ik in mijn brief van 18 februari jl. reeds aangaf, de ontwikkeling van de kosten van bewerkelijke zaken nauwlettend blijven monitoren.

4.7 Generieke verlaging basisvergoeding

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het klopt dat de oorspronkelijk voorziene tweede tranche van een verlaging van de basisvergoeding voor advocaten geen doorgang zal vinden en dat daarvoor in de plaats het instrument van «clawback» (ten laste van rechtzoekenden) zal worden ingezet, en zo ja, op basis van welke overweging deze keuze is gemaakt. De leden van de SP-fractie vragen om duidelijkheid te bieden over de verlaging van de vergoeding in de tweede tranche. De leden van de Christen-Uniefractie geven aan een analyse van de inkomensgevolgen van de voorstellen in het ontwerpbesluit te missen. Het aangepaste maatregelenpakket dat ik heb aangekondigd in mijn brief aan uw Kamer van 18 februari jl. leidt ertoe dat de noodzakelijke besparingen niet gehaald worden. Het tekort wordt naar verwachting in ieder geval ten dele gecompenseerd door de clawback. Laatstgenoemde maatregel moet 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, nu in beperkte mate verlaagd. Deze verlaging vindt in twee tranches plaats. Voor verlaging in twee tranches is gekozen omdat nog onvoldoende duidelijk is wat de voorstellen, die niet zijn verwerkt in dit besluit ten aanzien van de stelselvernieuwing in financiële zin zullen opleveren. De eerste tranche is neergelegd in het voorliggende ontwerpbesluit. De tweede tranche wordt ingevoerd in 2016.

De leden van de SP-fractie vragen of en hoe de sociale advocaten nog in staat zullen zijn om met de nieuwe basisvergoeding hun opleidingskosten te voldoen, advocaat-stagiaires aan te nemen en op te leiden en hun kantoorkosten te betalen. Deze leden vragen voorts hoeveel een advocaat gemiddeld verdient als deze voor 100% een sociale praktijk draait en hoeveel hij jaarlijks gemiddeld betaalt aan kantoor- en opleidingskosten. Deze leden verzoeken om in dit verband ook te reageren op de sterke afname van advocaat-stagiaires.¹¹ Zij informeren of deze ontwikkeling verder zal toenemen naargelang advocaten minder inkomsten hebben om de opleiding te kunnen financieren en welke invloed deze daling in de toekomst heeft op het aanbod van rechtsbijstandverleners. Voornoemde leden vragen of een verdere verlaging én het stopzetten van de indexering in combinatie met de gewijzigde voorschotregeling er niet juist voor zullen zorgen dat sociale advocaten te veel risico zelf moeten dragen, met de nodige gevolgen van dien.

¹¹ <http://www.nationaleonderwijsgids.nl/universiteit/nieuws/22628-steeds-minder-juristen-stromen-door-naar-opleiding-tot-advocaat.html>.

Uit de recente jaarverslagen van de NOvA blijkt dat het aantal advocaat-stagiaires de laatste jaren enigszins is afgenomen van 961 in 2010 naar 878 in 2013. Een eenduidige verklaring voor deze afname kan niet worden gegeven. In hoeverre verwachtingen omtrent het financiële risico een grotere rol zijn gaan spelen bij de keuze voor de (sociale) advocatuur is niet bekend. Uit het jaarverslag van de NOvA over 2010 blijkt dat meer dan driekwart van alle advocaat-stagiaires werkzaam was bij een kantoor van zes of meer advocaten. Het gemiddelde aantal advocaten per kantoor dat in het stelsel actief was, bedroeg dat jaar 2,5. Deze gegevens lijken er op te wijzen dat advocaat-stagiaires vooral werken bij middelgrote tot grote kantoren die naar verhouding minder vaak in het stelsel actief zijn. Het is daarom niet onaannemelijk dat de daling van het aantal advocaat-stagiaires zich vooral buiten het stelsel heeft voorgedaan.

5. Consultatie en voorhang

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de NOvA op 16 mei jl. per brief een reactie heeft gegeven op het ontwerpbesluit. Zij vragen of de regering al eerder op de hoogte was van de door de NOvA geuite bezwaren en zo ja, of die betrokken zijn bij de totstandkoming van het ontwerpbesluit.

De leden van de CDA-fractie vragen of en, zo ja, op welke wijze de beroepsgroep is betrokken bij het opstellen van het ontwerpbesluit en op welke wijze met haar opmerkingen rekening is gehouden bij het formuleren van de inhoud van het ontwerpbesluit. Deze leden constateren dat de NOvA, mede namens de VSAN en de Vereniging Sociale Advocatuur Amsterdam (VSAA), stelt dat er geen sprake is van een integrale visie op het stelsel van de gefinancierde rechtsbijstand. Ook heeft de NOvA grote zorgen over de stapeling van de verschillende maatregelen en voorstellen, die stapsgewijs aan het parlement worden voorgelegd, waardoor het effect van de maatregelen niet in onderlinge samenhang in ogenschouw kan worden genomen. De leden verzoeken een reactie op deze kritiek.

De leden van de D66-fractie merken op dat uit de nota van toelichting niet blijkt op welke wijze de regering de bevindingen en bezwaren vanuit het veld heeft meegenomen in het ontwerpbesluit.

De leden van de SP-fractie vragen of het signaal van de VSAN klopt dat er geen vooroverleg is gevoerd met deskundigen binnen en buiten de advocatuur om te bezien wat de effecten zijn van de onderhavige maatregelen. Zij vragen met wie er is gesproken en wat hun reactie op het ontwerpbesluit was.

Zoals eerder al is opgemerkt, is het proces van totstandkoming van de stelselvernieuwing een continu proces van overleg met betrokkenen in het veld. In dat kader heeft ook regelmatig overleg plaatsgevonden met de NOvA en specialisatieverenigingen binnen de advocatuur. Waar mogelijk heeft dit geleid tot aanpassing van maatregelen. In het kader van die contacten heeft de NOvA gewezen op bezwaren tegen verschillende maatregelen. Die bezwaren, alsmede de opvattingen van andere partijen, zijn telkens bij de afwegingen rond het uiteindelijke pakket betrokken. In de eerdergenoemde brief van 18 februari jl. aan de Tweede Kamer en de brief van 25 april jl. aan de Eerste Kamer¹² wordt het proces van de totstandkoming van de stelselvernieuwing en de betrokkenheid van (onder andere) de advocatuur daarbij geschetst. De plannen om te komen tot een stelselvernieuwing zijn het resultaat van vele gesprekken met betrokkenen bij het stelsel. Het voorliggende ontwerpbesluit is een uitwerking van enkele van die plannen. Daarnaast zit er in dit ontwerpbesluit de eerste tranche van de generieke verlaging van de vergoeding per

¹² Kamerstuk 33 750 VI, P

punt, die ik heb doorgevoerd omdat de door de advocatuur aangedragen alternatieven niet toereikend bleken om de noodzakelijke besparingen te halen.

De leden van de SP-fractie vragen waarom dit ontwerpbesluit aan de Eerste en Tweede Kamer is voorgelegd voordat de consultatieronde was afgerond. Zij vragen of dit een standaardwerkwijze is en of dit wordt veranderd. Voorop gesteld zij dat zowel de consultatiereacties als van de Eerste en Tweede Kamer ontvangen vragen en opmerkingen zorgvuldig betrokken worden in de verdere procedure van dit ontwerpbesluit. 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 Wrb bepaalt dat de voordracht voor een krachtens de artikelen 12, derde lid, 34a, vierde lid, 35 en 37, vijfde lid, 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 daartoe¹³, 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 eenieder 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 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 dan ook 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 de reeds eerdergenoemde brieven van 12 juli 2013 en 18 februari 2014 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 met zowel de Eerste als de Tweede Kamer¹⁴, waarbij is gesproken over de verschillende maatregelen – hetgeen ook deels heeft geleid tot bijstelling van die maatregelen. Gelet op het voorgaande deel ik de bezwaren tegen de gevolgde procedure niet. Ik merk overigens op dat, indien ervoor 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 tijdig gehaald zouden worden.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering bereid is om het ontwerpbesluit conform de toezeggingen in de brief d.d. 25 april jl. over een zorgvuldig proces ook ter advisering aan de Afdeling advisering van de Raad van State voor te leggen en de Kamers van de reactie op de hoogte te brengen alvorens het ontwerpbesluit in werking te laten treden. Ook de NOvA heeft in haar brief van 16 mei 2014 aan de Tweede Kamer

¹³ Kamerstuk 22 609, nr. 11, p.15.

¹⁴ De algemeen overleggen met de Tweede Kamer van 14 november 2013 en 26 maart jl. en het debat in de Eerste Kamer over de Staat van de Rechtstaat van 11 maart jl.

verzocht het ontwerpbesluit na ommekomst van de Raad van State aan de beide Kamers voor te leggen. Het ontwerpbesluit wordt volgens de gangbare procedure ter advisering voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. De Wrb kent evenwel geen nahangprocedure. Gezien het feit dat het ontwerpbesluit per 1 januari 2015 in werking moet treden, zie ik op dit moment geen ruimte voor toezending van het ontwerpbesluit aan de Kamers vóór inwerkingtreding. Uiteraard worden de in het kader van de voorhang en consultatie ontvangen reacties op het ontwerpbesluit betrokken bij het verdere besluitvormingsproces.

De leden van de CDA-fractie wijzen op het gezamenlijke commentaar van de NOvA, VSAN en VSAA, alsook op het afzonderlijke commentaar van de VSAN en VSAA. Voornoemde leden vragen mij in te gaan op de in die commentaren geformuleerde vragen en opmerkingen. De opmerkingen van de diverse belangenorganisaties komen op punten overeen met de opmerkingen en vragen van de leden van de diverse fracties die hierboven reeds aan de orde zijn geweest. In het onderstaande wordt daarom ingegaan op vragen en opmerkingen vanuit de consultatie die niet al eerder aan bod zijn gekomen.

Vanuit de vreemdelingenadvocatuur is gesteld dat het feit dat het terugdraaien van de lagere vergoedingen voor zogenoemde kennelijke-zaken per 15 februari 2014 is ingegaan leidt tot willekeur en een ongelijke behandeling van advocaten die net wel of net niet vóór 15 februari 2014 een bezwaarschrift hebben ingediend. Het standpunt dat er sprake zou zijn van een vorm van willekeur deel ik niet. Nadat ik heb besloten de maatregel in te trekken heb ik de raad voor rechtsbijstand opdracht gegeven dit onmiddellijk toe te passen. Zoals bij elke wijziging van regelgeving, raakt het toepassen van een nieuwe regeling sommigen ten voordele en anderen ten nadele. In het onderhavige geval is het niet uitvoeren van de regeling voordat de regeling formeel is aangepast in het voordeel van de advocaat. Dit wil niet zeggen dat de raad voor rechtsbijstand de regeling nimmer had mogen uitvoeren. Bij kennelijke afdoeningen gaat het niet altijd om een eenvoudige zaak. Van een eenvoudige zaak is bijvoorbeeld wel sprake als het gaat om kennelijke onbevoegdheid of kennelijke niet-ontvankelijkheid.

6. Financiële consequenties

De leden van de SP-fractie en de ChristenUnie-fractie vragen om in het kader van de kostenstijging van de gesubsidieerde rechtsbijstand ook rekening te houden met de extra kosten die de oprichting van het Juridisch Loket met zich mee heeft gebracht, alsmede met de kosten die gemoeid zijn met de inzet van tolken en vertalers. Ook vragen deze leden in hoeverre de kosten direct te wijten zijn aan de crisis.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat in de toelichting wordt uitgegaan van een kostenstijging van 23 procent in elf jaar tijd bovenop de inflatie. Zij vragen wat dit percentage zou zijn als het gecorrigeerd wordt voor de wijzigingen ten aanzien van het Juridisch Loket en tolk- en vertaaldiensten. Ook vragen zij de resulterende kostenstijging af te zetten tegen de bevolkingsgroei in dezelfde periode en de uitgaven op andere beleidsterreinen.

Ook wanneer de tolk- en vertaalkosten bij de rechtsbijstand en de kosten van het Juridisch Loket buiten beschouwing worden gelaten, is het beeld dat er sprake is van een kostenstijging waar ik niet aan voorbij kan gaan. Exclusief de tolk- en vertaalkosten en de kosten van het Juridisch Loket (voorheen Bureaus Rechtshulp), zijn de kosten voor rechtsbijstand toegenomen van ongeveer € 308 miljoen in 2002 naar ongeveer € 461 miljoen in 2013. Dit is een toename van € 153 miljoen, waarvan € 68

miljoen inflatie. Het gaat dan om een kostenstijging bovenop de inflatie van € 85 miljoen. Het betreft een toename in elf jaar tijd van bijna 23 procent bovenop de inflatie (gemiddeld 2,1 procent per jaar bovenop inflatie).

Er kan geen oorzakelijk verband tussen de kosten voor het Juridisch Loket, respectievelijk de tolk- en vertaalkosten bij rechtsbijstand en de crisis worden aangetoond. In het algemeen geldt dat oorzaken voor mutaties in volumes – zowel stijgingen als dalingen – niet altijd vast te stellen zijn. Alleen bij grote mutaties of mutaties die zich over een langere termijn manifesteren, is het mogelijk verbanden te leggen tussen volumes en een specifieke oorzaak.

Er zijn vele beleidsterreinen die een bijdrage (hebben) moeten leveren aan het op orde brengen en houden van de overheidsfinanciën. Ik noem bijvoorbeeld defensie, ontwikkelingssamenwerking, het apparaat bij departementen/gemeenten/provincies, onderwijs, de zorg, de vermindering van subsidies op diverse terreinen. Het is ook reëel voor wat betreft de gesubsidieerde rechtsbijstand hierbij aan te sluiten.

Ten aanzien van de prognose voor 2014 en 2015: voor 2014 zijn de uitgaven voor rechtsbijstand geraamd op circa € 430 miljoen en voor 2015 op circa € 409,5 miljoen.¹⁵ Hierbij is rekening gehouden met de verwachte effecten van het per 1 oktober 2013 inwerking getreden Besluit aanpassingen eigen bijdrage en rechtzoekenden en vergoeding rechtsbijstandverleners¹⁶ en dit ontwerpbesluit.

De leden van de D66-fractie vragen of het klopt dat met het ontwerpbesluit een totale besparing van structureel € 31,5 miljoen wordt beoogd en daarmee ziet op meer dan een kwart van het totale bezuinigingspakket van € 85,1 miljoen op de rechtsbijstand. Het ontwerpbesluit beoogt een totale besparing van € 26,1 miljoen. Dit is bijna een derde van het maatregelenpakket van € 85,1 miljoen.

De leden van de D66-fractie merken op dat de nota van toelichting verwijst naar de toegenomen financiële druk op het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand en dat een tabel met de uitgavengroei wordt vermeld, maar niet ingaat op de onderliggende oorzaken van die groei en op de prognoses voor komende jaren. Ook wordt het type zaken in de groeitabel niet gedifferentieerd. Deze leden vragen daar nader op in te gaan en in een tabel een uitsplitsing te geven en in te gaan op de prognoses voor de komende jaren voor de verschillende rechtsgebieden. In de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie 2014 (pagina 37) is een tabel opgenomen met de prognose van het aantal toevoegingen per rechtsgebied. In de begroting van 2015 zal eenzelfde tabel worden opgenomen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen om een onderbouwing van de stelling dat het budget voor gesubsidieerde rechtsbijstand ongebreideld is geëxpandeerd. Ook verzoeken zij om een overzicht van de gelden die in de afgelopen tien jaar aan gesubsidieerde rechtsbijstand zijn besteed. Ik verwijs u graag naar de als bijlage¹⁷ bij deze brief gevoegde tabel 3 voor deze informatie.

De leden van de ChristenUnie-fractie, alsook de NOvA, vragen welke bezuinigingsmaatregelen worden aangepast indien, bijvoorbeeld door het aantrekken van de economie, het aantal afgegeven toevoegingen in de toekomst weer daalt en welke actie wordt ondernomen als de vraaguitval groter blijkt dan vooraf ingeschat. Deze leden vragen of ik het

¹⁵ Begroting 2014 VenJ; Kamerstuk 33 750 VI, nr. 2.

¹⁶ Staatsblad 2013, 345.

¹⁷ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

uitgangspunt deel dat met vraaguitval gepaard gaande extra, doch niet ingecalculeerde, bezuinigingen ten gunste moeten komen van het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand.

Waar voorzienbaar was dat het volume zal afnemen als gevolg van nieuwe regelgeving is daar reeds rekening mee gehouden bij het samenstellen van het maatregelenpakket. Mogelijke toekomstige veranderingen in de economie zijn ongewis en daarmee kan geen rekening worden gehouden. Besparingen die in de toekomst nog binnen het stelsel zouden kunnen ontstaan, maar nu nog niet voldoende concreet en zeker zijn, bieden geen alternatief voor de nu benodigde maatregelen om het stelsel bij de tijd te brengen en houdbaar te maken voor de langere termijn.