

Vergaderjaar 2014–2015

31 753

Rechtsbijstand

Nr. 91

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 december 2014

Tijdens de behandeling op 26 november 2014 van de begroting van Veiligheid en Justitie voor 2015, heb ik op een vraag van het lid Schouw (D66) toegezegd schriftelijk in te gaan op een publicatie over de gevolgen voor de rechtspraak in Engeland van bezuinigingen die daar op de gesubsidieerde rechtsbijstand worden doorgevoerd en of daaruit lessen voor de vernieuwing van het Nederlandse stelsel getrokken zouden moeten worden (Handelingen II 2014/15, nr. 29, item 7). Met deze brief los ik deze toezegging in.

1. Over de grenzen kijken

Ter inleiding benadruk ik graag het belang dat bij de ontwikkeling van beleid over de grenzen heen wordt gekeken. Door over de grens te kijken krijgt men vaak een ander perspectief op de eigen situatie. Het kan discussies stroomlijnen doordat ervaringen in het buitenland bepaalde argumenten ontkrachten of juist ondersteunen. Het Ministerie van Veiligheid en Justitie kent – mede via het WODC – een goede traditie van rechtsvergelijkend onderzoek op het terrein van gesubsidieerde rechtsbijstand. Ik wijs op het onlangs in opdracht van het WODC door het The Hague Institute for the Internationalisation of Law (HiiL) uitgevoerde onderzoek naar de stelsels van rechtsbijstand van negen Europese landen¹, alsmede op het onderzoek betreffende de effecten van een eventuele tariefregulering op toegankelijkheid en betaalbaarheid van de

¹ M. Barendrecht e.a., Legal Aid in Europe: Nine Different Ways to Guarantee Access to Justice? (HiiL/WODC 2014).
<http://wodc.nl/onderzoeksdatabase/2390-internationaal-vergelijkend-onderzoek-naar-uitgaven-voor-rechtsbijstand-in-relatie-tot-evrm-vereisten.aspx>

advocatuur, dat thans wordt uitgevoerd en waarbij specifiek naar de ervaring in Duitsland en Zweden wordt gekeken.²

Verder participeren het Ministerie van Veiligheid en Justitie en de raad voor rechtsbijstand in de International Legal Aid Group (ILAG).³ Een netwerk van specialisten uit 24 landen op het terrein van rechtsbijstand, met als missie het door dialoog tussen beleid en onderzoek bevorderen van empirisch onderbouwde beleidskeuzes. In 2013 was het ministerie gastheer van een tweejaarlijkse vergadering van ILAG, die in het teken stond van rechtsbijstand in tijden van financiële schaarste. Kortom, bij de beleidsontwikkeling op het terrein van de rechtsbijstand is het betrekken van buitenlandse ervaringen staande praktijk.

De ervaring leert echter dat informatie over andere rechtsstelsels steeds zorgvuldig en kritisch moeten worden gezien. Rechtsvergelijking levert geen pasklare antwoorden op, die naadloos naar Nederland kunnen worden overgebracht. De onderlinge verschillen tussen landen zijn groot. Niet alle ontwikkelingen in andere landen lenen zich voor een vergelijking met die in ons land. De regelgeving, organisatie, cultuur en traditie van de juridische dienstverlening, de procesvertegenwoordiging, de gesubsidieerde rechtsbijstand, de rechtsbijstand in brede zin en rechtspraak verschillen op veel punten dikwijls zodanig dat een vergelijking met andere stelsels lastig is. Dat geldt ook voor de recente ontwikkelingen in Engeland waaraan tijdens het debat over de begroting van Veiligheid en Justitie 2015 door het lid Schouw werd gerefereerd.

2. Bezuinigingen in Engeland

De uitgaven voor gesubsidieerde rechtsbijstand in Engeland bedroegen in het fiscale jaar 2012–2013 circa € 2.489 miljoen.⁴ Om het begrotingstekort terug te dringen heeft de Engelse regering tot een omvangrijke bezuiniging besloten (€ 280 miljoen op strafzaken en € 447 miljoen op civiele zaken). Deze bezuiniging wil de Engelse regering realiseren door onder andere het uitsluiten van gefinancierde rechtsbijstand voor bepaalde rechtsterreinen en van zaken met een geringe kans op succes, aanpassing van inkomens- en vermogensgrenzen, een inkomstenstoets voor strafzaken, verlaging van vergoedingen voor solicitors en barristers en het aanbesteden van rechtsbijstandverlening voor bepaalde rechtsterreinen.⁵ Door deze maatregelen wordt een vermindering van circa 500.000 zaken verwacht. Deze gefaseerd ingezette maatregelen hebben geleid tot heftig verzet van de beroepsorganisaties van solicitors en barristers en kritische reacties van de zijde van de rechtelijke macht.

In het tijdschrift *The Economist* van 1 november 2014 is een artikel gepubliceerd met als titel «Austerity and the law» waarin uitvoerig op de gevolgen van bezuinigen wordt ingegaan. Vergelijkbare artikelen verschenen in de *The Guardian* van 15 oktober en 23 en 29 november 2014.⁶ In de publicaties wordt gesteld dat als gevolg van de bezuinigingen op gefinancierde rechtsbijstand grote aantallen rechtzoekenden zich zonder adequate rechtsbijstand bij de rechter melden (circa 600.000

² <http://wodc.nl/onderzoeksdatabase/2443-effecten-van-tariefregulering-op-toegankelijkheid-en-betalbaarheid-van-de-advocatuur.aspx>

³ <http://internationallegalaidgroup.org/>

⁴ Legal Services Commission (LSC), Annual Report and Accounts, bron: M. Barendrecht e.a., Legal Aid in Europe: Nine Different Ways to Guarantee Access to Justice? (Hiil/WODC 2014).

⁵ Anders dan in Nederland kent Engeland twee soorten «advocaten»: solicitors en barristers.

⁶ <http://www.theguardian.com/law/2014/nov/23/appeal-court-judge-horrified-number-litigants-without-lawyers>, <http://www.theguardian.com/society/2014/nov/29/how-uk-legal-system-failing-domestic-violence-victims> en <http://www.theguardian.com/law/2014/oct/15/legal-aid-cuts-criminal-lawyers-pay-cut>

burgers zouden verstoken van rechtsbijstand zijn). Als gevolg hiervan zou de rechter veel tijd aan deze zaken moeten besteden, waardoor de kosten en doorlooptijden sterk oplopen en de kwaliteit van de rechtspraak onder druk staat. Veel rechtzoekenden zouden hun zaak niet doorzetten of van hoger beroep afzien. In het bijzonder kwetsbare groepen – onder andere slachtoffers van huiselijk geweld – zouden door de bezuinigingen geen effectieve mogelijkheid meer hebben om hun recht te halen. Verder zou een groot aantal kantoren van solicitors en barrister hun deuren hebben moeten sluiten. De algemene teneur van deze publicaties is dat de bezuinigingen op de gesubsidieerde rechtsbijstand averechts zouden uitpakken, doordat zij op andere beleidsterreinen hogere kosten generen.

3. Ontwikkelingen in Engeland niet vergelijkbaar met Nederland

Het is niet aan mij om over de ontwikkelingen in Engeland een waardeoordeel uit te spreken. Wel moeten worden vastgesteld dat het Engelse stelsel en de daar thans ingezette bezuinigingen wezenlijk verschillen van het Nederlandse stelsel en de vernieuwing die hier in voorbereiding is. Ik noem enkele kenmerkende aspecten van het Engelse stelsel.

Complex processysteem

Voorop staat dat de uitgaven per hoofd van de bevolking aan gesubsidieerde rechtsbijstand in Engeland circa € 10 hoger liggen dan in Nederland. Zowel in literatuur als in het artikel in *The Economist* wordt het Engelse processysteem als een belangrijke oorzaak genoemd. In een rapport getiteld «Acces to Justice» uit 1996 werden problemen van het Engelse rechtsbestel geïdentificeerd als (onder andere) te kostbaar en te traag, onvoorspelbaar qua tijd en kosten, onbegrijpelijk voor burgers, fragmentarisch van aard, te zeer ingericht op tegenspraak («adversarial» en een bron van ongelijkheid tussen partijen). Niet de rechter, maar partijen hadden de regie over het proces. Het «Acces to Justice» rapport heeft een belangrijke aanzet voor hervormingen gegeven. In 1999 zijn onder andere nieuwe Civil Procedure Rules van kracht geworden die rechtbanken uitgebreide casemanagementbevoegdheden geven, waaronder de bevoegdheid om partijen te bevelen mediation of een andere vorm van ADR uit te proberen en om de rechtszaak in afwachting daarvan te schorsen. Het adversarial systeem blijft echter diep geworteld in het Engelse rechts- en politiek bewustzijn. En blijft zeker bij strafzaken een belangrijke oorzaak van hoge kosten. Dat geldt ook voor het Engelse systeem van procesvertegenwoordiging. Hoewel in Engeland geen verplichte procesvertegenwoordiging geldt, is het gebruikelijk dat partijen een procesvertegenwoordiger inschakelen. Met uitzondering van enkele bijzondere gevallen is dat steeds een solicitor of een barrister. Traditioneel verzorgt de solicitor de inleidende (procedurele) werkzaamheden en schakelt hij een barrister in om de zaak op zitting ten overstaan van de rechter te bepleiten. Hoewel dat sinds de invoering van de Legal Services Act (2007) niet altijd meer noodzakelijk is, is het nog altijd de praktijk in het merendeel van de zaken. De inschakeling van twee rechtsbijstandverleners werkt onmiskenbaar kostenverhogend.

Uitsluitingen

In Engeland zijn rechtsgebieden categorisch uitgesloten van gesubsidieerde rechtsbijstand.⁷ Het betreft onder andere:

- echtscheiding- en voogdijzakenzaken, tenzij er aanwijzingen zijn van huiselijk geweld of kindermisbruik;

⁷ M. Barendrecht e.a., *Legal Aid in Europe: Nine Different Ways to Guarantee Access to Justice?* (HiiL/WODC 2014).

- letselschadezaken en zaken betreffende medische nalatigheid, met uitzondering van zaken over baby's;
- betalingsproblemen en huurgeschillen, tenzij het risico bestaat dat iemand daardoor dakloos zal worden;
- arbeidsgeschillen, met uitzondering zaken betreffende de gelijke behandeling of mensenhandel;
- verblijfsrechtelijke zaken, met uitzondering van zaken waarbij de betrokkene in vreemdelingenbewaring is gesteld;
- klachten van gedetineerden aangaande de bejegening;
- geschillen betreffende sociale uitkeringen, met uitzondering van hoger beroep;
- de meeste geschillen betreffende onderwijs en opleidingen.

In Nederland worden geen rechtsgebieden categorisch uitgesloten van gesubsidieerde rechtsbijstand. De voorgenomen stelselvernieuwing brengt daar geen wijziging in. Wel wordt de eerstelijnsvoorziening zo ingericht dat die er, zeker bij bepaalde rechtsgebieden, voor kan zorgen dat rechtzoekenden op een goedkopere en meer laagdrempelige manier worden geholpen dan via een toegevoegde advocaat of mediator. Indien door de nieuw te vormen eerstelijnsvoorziening wordt vastgesteld dat voor de oplossing van een serieus rechtsprobleem bijstand van een advocaat of mediator noodzakelijk is en de rechtzoekende komt in aanmerking voor gesubsidieerde rechtsbijstand, zal toevoeging van een advocaat of mediator plaatsvinden. Er hoeft dan ook geen vrees te bestaan dat in Nederland grote aantallen rechtzoekenden zich zonder bijstand van een advocaat tot de rechter zullen gaan wenden. De toegang tot het recht blijft verzekerd, maar betekent niet automatisch dat de rechtzoekende uit zal komen bij een advocaat.

Contracten

In Engeland is een zogeheten contractensysteem van toepassing. In Nederland is in het kader van de voorbereiding van de stelselvernieuwing deze optie onderzocht. De uitkomst was dat bij de geconsulteerde partijen overwegend bezwaren leven tegen grootschalige inkoop van advocatendiensten door middel van aanbesteding van contracten.⁸ Bovendien is onzeker of door middel van periodieke aanbesteding van contracten een kostenbesparing met behoud van kwaliteit kan worden gerealiseerd, die opweegt tegen de benodigde inspanningen van zowel de raad voor rechtsbijstand als de inschrijvende advocatenkantoren. Daarom is vooralsnog besloten geen inkoop van advocatendiensten via aanbesteding na te streven. Wel kan de raad voor rechtsbijstand zijn wettelijke contracteerruimte benutten om op specifieke deelterreinen zo efficiënt mogelijk in de vraag naar rechtsbijstand te voorzien. In het kader van de stelselvernieuwing zal, indachtig mijn toezegging aan het lid Van der Steur, de wenselijkheid van inkoop van juridische expertise uit de markt van advocaten, deurwaarders en verzekeraars worden onderzocht.

Aanbodproblemen

Voor een goed functionerend stelsel is voldoende aanbod van gekwalificeerde advocaten uiteraard van groot belang. In verschillende publicaties wordt gemeld dat als gevolg van de verlaging van de vergoedingen een aantal kantoren van solicitors en barrister hun deuren moet sluiten. In 2013–2014 is een verlaging van de vergoeding doorgevoerd van 8,75%. De

⁸ Kamerstuk 31 753, nr. 52.

Engelse regering heeft onlangs een verdere verlaging in 2015 met circa 8,75% aangekondigd.⁹

Ondanks dat er ook in Nederland ook sprake is van verlaging van vergoedingen, verwacht ik dat er in de toekomst voldoende advocaten zullen deelnemen aan het stelsel om aan de vraag naar gesubsidieerde rechtsbijstand te voldoen. Ik word daarin gesterkt door gegevens van de raad voor rechtsbijstand waaruit blijkt dat het aantal advocaten dat deelneemt aan het stelsel de afgelopen jaren is gestegen.

Vernieuwing Nederland een voorbeeld voor Engeland?

In het eerder genoemde artikel in The Economist wordt prof. Roger Smith aangehaald. Volgens Smith is het huidige Engelse systeem teveel gericht op de verkrijging van recht met behulp van advocaten via de rechter. Hij pleit voor innovatie van de traditionele wijze van geschilbeslechting met behulp van nieuwe technologieën en noemt als voorbeeld de ontwikkeling in Nederland van de Rechtwijzer.¹⁰ De interactieve website van de raad voor rechtsbijstand ondersteunt burgers bij het zoveel mogelijk zelf oplossen van een potentieel juridisch probleem of conflict.¹¹ Volgens Smith is Rechtwijzer een voorbeeld van een kansrijke innovatie om met minder financiële middelen rechtzoekenden te ondersteunen bij het vinden van een adequate oplossing te voor hun geschil.

4. Conclusie

Bij de vernieuwing van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand worden de ontwikkelingen en ervaringen in het buitenland nadrukkelijk betrokken. Stelsels van gesubsidieerde rechtsbijstand met elkaar vergelijken is buitengewoon complex. De inrichting, achtergrond en traditie van een stelsel evenals de procedures en de kosten die daarmee gemoeid zijn lopen erg uit elkaar. Anders dan in Nederland, zijn in Engeland bepaalde rechtsterreinen uitgesloten van gesubsidieerde rechtsbijstand. Kern van de stelselvernieuwing in Nederland is versterking van de eerstelijnsvoorziening. Zaken die zich daartoe lenen kunnen binnen de eerstelijnsvoorziening worden afgedaan. Dat is ook wat rechtzoekenden willen: een goedkope en laagdrempelige oplossing van het geschil. Indien wordt vastgesteld dat voor de oplossing bijstand van een advocaat noodzakelijk is, zal toevoeging van een advocaat plaatsvinden, mits de rechtzoekende onder het bereik van de Wet op de rechtsbijstand valt. Ik verwacht niet dat zich in Nederland eenzelfde ontwikkeling als in Engeland zal voordoen, waarbij grote aantallen rechtzoekenden zich zonder bijstand van een advocaat tot de rechter wenden. Gelet op de beperkte verlaging van de vergoedingen in Nederland, verwacht dat ik dat er ook in de toekomst voldoende advocaten zullen deelnemen aan het stelsel om aan de vraag te voldoen.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven

⁹ De uurtarieven voor barristers in civiele zaken variëren van £ 112,50 naar £ 225,80 en voor solicitors £ 50- £ 90 per uur. Uurtarieven voor rechtsbijstand in strafzaken variëren £ 50- £ 145 per uur, afhankelijk van het soort zaak en de rechtbank. The Civil Legal Aid (Remuneration) Regulations 2013, 2013 nr. 422 en The Criminal Legal Aid (Remuneration) (Amendment) Regulations 2013, 2013 nr. 2803.

¹⁰ www.rechtwijzer.nl/uitelkaar

¹¹ <http://www.rogersmith.info/ive-seen-the-future-it-works-maybe-and-its-in-dutch/>