

Tussenrapport

Commissie 'Duurzaam stelsel gefinancierde rechtsbijstand'

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	1
2.	Commissie 'Duurzaam stelsel gefinancierde rechtsbijstand'	4
2.1	Aanleiding onderzoek	4
2.2	Vraagstelling en opzet van het onderzoek	5
2.3	Procedurele voortgang werkzaamheden commissie 'Duurzaam stelsel'	6
2.4	Commissie Wolfsen	7
3.	Het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand	9
3.1	Inleiding	9
3.2	Doel en werking stelsel	9
4.	Tussentijdse financieel-economische analyse	13
4.1.	Inleiding	13
4.2.	Volumeontwikkeling	14
4.3.	Uitgavenontwikkeling	14
4.4.	Dalende tarieven	15
4.5.	Uitgavenontwikkeling elders in de collectieve sector	15
4.6.	Uitgavenontwikkeling per rechtsgebied	16
4.7.	Uitgavenontwikkeling per specialisatie	16
4.8.	Toekenningen extra uren	19
4.9.	Extra uren geconcentreerd in enkele rechtsgebieden	22
4.10.	Uitgavenontwikkeling per arrondissement	23
4.11.	Uitgavenontwikkeling per arrondissement en rechtsgebied	26
4.12.	Extra uren per arrondissement	28
4.13.	Determinanten van het beroep op gefinancierde rechtsbijstand	29
4.14.	Gebied-specifiek: strafrecht	33
4.15.	Gebied-specifiek: personen- en familierecht	36
4.16.	Gebied-specifiek: bestuursrecht	38
4.17.	Systeem-specifieke rechtsontwikkelingen	39
4.18.	Maatschappelijke ontwikkelingen	44
5.	Actualiteiten	48
6.	Voorlopige bevindingen	50

7. Bijlagen.....	52
Bijlage 1. Inkomen vermogen en eigen bijdrage: normen 2015	52
Bijlage 2. Overzicht basisbedragen vergoedingen van 1994 tot en met 2015	54
Bijlage 3. Puntentoekenning per rechtsgebied of soort zaak	55
Bijlage 4. Griffierechten	57
Bijlage 5. Financieel economische analyses bij hoofdstuk 4.....	59
Bijlage 6. Wetswijzigingen Wet op de rechtsbijstand en wetten betreffende griffierechten	62
Bijlage 7. Wijzigingen in wet- en regelgeving	67

1. Inleiding

Het voor u liggende tussenrapport omvat de eerste fase van het onderzoek naar het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand. Begin maart 2015 heeft de Nederlandse orde van advocaten (hierna: NOvA) de commissie 'Duurzaam stelsel gefinancierde rechtsbijstand' ingesteld (hierna: commissie 'Duurzaam stelsel'). De commissie 'Duurzaam stelsel' doet onderzoek naar de oorzaken – binnen en buiten het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand – van kostenfluctuaties en de mogelijkheden die de duurzaamheid van het systeem kunnen waarborgen.

Het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand is voortdurend in beweging. Sinds 2007 heeft het stelsel al te maken met taakstellingen, hetgeen betekent dat een opeenstapeling van bezuinigingen is teweeggebracht. De laatste taakstelling van € 85 miljoen dateert van medio 2013. Door deze taakstelling zou een aantal belangrijke wetswijzigingen plaatsvinden, waaronder een wijziging van de Wet op de rechtsbijstand door invoering van de verplichte poortwachter en een wijziging van het Wetboek van Strafvordering vanwege een beperking van de ambtshalve toevoegingen voor verdachten. Ook zou echtscheiding op basis van gezinsinkomen mogelijk worden en zou de clawback-regeling worden ingevoerd. Naast deze wetswijzigingen bevat het bezuinigingspakket van € 85 miljoen twee algemene maatregelen van bestuur (hierna: AMvB), die zien op verlaging van vergoedingen voor advocaten en op wijziging van toevoegingscriteria.

De aanleiding voor het instellen van de commissie 'Duurzaam stelsel' gaat terug naar het begin van 2015. Op 13 januari 2015 vond in de Eerste Kamer een kritisch beleidsdebat plaats over het pakket van € 85 miljoen aan bezuinigingsmaatregelen op het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand. Een week later werden de motie-Franken c.s. en de motie-Scholten c.s. met een ruime meerderheid door de Eerste Kamer aangenomen.¹ Als gevolg van de aangenomen moties is het wetsvoorstel stelselvernieuwing rechtsbijstand opgeschort in afwachting van de resultaten van de door de (voormalig) staatssecretaris ingestelde onderzoekscommissie onder leiding van dhr. mr. A. Wolfsen (hierna: commissie Wolfsen). Tegen de motie-Franken in is per 1 februari 2015 de AMvB, die ziet op de verlaging van de vergoeding van advocaten, wel doorgevoerd.²

De NOvA heeft herhaaldelijk aangegeven een medeverantwoordelijkheid te voelen voor behoud van het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand. Om deze reden is besloten zelf ook onderzoek te verrichten. De commissie 'Duurzaam stelsel' bestaat uit de volgende leden:

- Voorzitter: prof. mr. T. (Tom) Barkhuysen, advocaat en hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden;
- Mw. mr. Th.Th.M.L. (Theda) Boersema, advocate en portefeuillehouder gefinancierde rechtsbijstand bij de Raad van Orde Rotterdam;
- Mr. J.W. (Jeroen) Soeteman, strafrechtadvocaat;
- Mr. J.S. (Bas) Vlieger, advocaat en bestuurslid van de VSAN;
- Dr. L.J.M. (Leo) Aarts, partner/directeur economisch onderzoeks- en adviesbureau Ape te Den Haag.

¹ In de motie-Franken c.s. wordt de regering verzocht de voorgenomen bezuinigingen op de gefinancierde rechtsbijstand ten bedrage van € 85 miljoen achterwege te laten en alternatieve financieringsmogelijkheden te zoeken. In de motie-Scholten c.s. wordt de regering verzocht om op zo kort mogelijke termijn een onderzoek te starten naar de oorzaken van het oplopen van de kosten van de gesubsidieerde rechtsbijstand.

² Stb. 2015, 35.

Het onderzoek is in twee fases opgedeeld. Fase 1 beslaat de periode van begin maart 2015 tot begin juni 2015 en betreft het in kaart brengen van de achterliggende factoren van de kostenfluctuaties in het stelsel. De voorlopige bevindingen van fase 1 zijn opgenomen in dit tussenrapport. Het onderzoek van de eerste fase is verricht aan de hand van de volgende vraagstelling:

Hoe hebben de kosten van het stelsel zich ontwikkeld en, voor zover sprake is van een fluctuatie van die kosten, wat zijn de mogelijke oorzaken?

Fase 2 van het onderzoek richt zich op de vraag hoe te komen tot een duurza(a)m(er) stelsel van gefinancierde rechtsbijstand, waarbij mogelijke aanbevelingen ter vernieuwing van het stelsel naar voren worden gebracht. De algemene vraagstelling van het onderzoek, meer specifiek van belang in de tweede fase, luidt:

Welke mogelijke vernieuwingen in het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand zijn noodzakelijk om tot een duurza(a)m(er) stelsel te komen?

De NOvA brengt dit tussenrapport uit om de beroepsgroep en de ketenpartners te informeren over de werkzaamheden van de commissie 'Duurzaam stelsel' in de afgelopen periode. Ook hoopt de NOvA met de presentatie van de voorlopige bevindingen een inhoudelijke bijdrage te kunnen leveren aan de verdere gedachtenvorming in de commissie Wolfsen.

Een duurzaam stelsel betekent voor de NOvA een stelsel dat de komende jaren stabiel is. Dat houdt ook in een toegankelijk en kostenefficiënt stelsel, waarin de kwaliteit wordt gewaarborgd. In de afgelopen jaren is vanuit het ministerie van Veiligheid en Justitie aan verschillende knoppen van het stelsel gedraaid. Hierdoor is het stelsel gaan wankelen. Recent nog heeft het Juridisch Loket ervoor gekozen alle balies te sluiten met als gevolg dat daarmee de inloopsprekuren zouden worden afgeschaft.³ Juist dit geeft aan hoe kwetsbaar het stelsel op dit moment is: het wetsvoorstel stelselvernieuwing is nog maar net opgeschort of een nieuwe aanpassing wordt doorgevoerd, die gevolgen heeft voor de toegang tot het recht. Inmiddels zijn alle balies weer beperkt opengesteld.⁴ Met een duurzaam stelsel wil de NOvA bewerkstelligen dat er rust komt in het stelsel, zodat dit voor lange tijd optimaal kan functioneren en de rechtzoekenden en de advocatuur, voor zover mogelijk, zekerheid wordt geboden.

Dit tussenrapport bestaat uit zeven hoofdstukken. In hoofdstuk 2 wordt de procedurele voortgang van de commissie 'Duurzaam stelsel' en de verhouding tot de commissie Wolfsen uiteengezet. In hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op het doel en de werking van het huidige stelsel van gefinancierde rechtsbijstand. Nederland kent immers al jaren het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand, dat eveneens is ingegeven vanuit het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (hierna: EVRM). Hoofdstuk 4 beslaat de tussentijdse financieel-economische analyse. Aan de hand van meerdere tabellen en grafieken wordt een beeld geschetst van de fluctuaties in de kosten en het aantal toevoegingen van 2004 tot en met 2014. Vervolgens komen in hoofdstuk 5 enkele actualiteiten aan bod en in hoofdstuk 6 worden de voorlopige bevindingen gepresenteerd. In hoofdstuk 7 is een aantal bijlagen opgenomen ter ondersteuning van de voorliggende hoofdstukken.

³ Brief staatssecretaris d.d. 2 april 2015, betreffende reactie op persbericht Juridisch Loket.

⁴ Brief staatssecretaris d.d. 4 mei 2015, betreffende beperkte openstelling balies Juridisch Loket.

De NOvA heeft de kosten voor het instellen van de commissie 'Duurzaam stelsel' niet begroot. Om te voorzien in additionele middelen is aan de 13 (qua omzet) grootste advocatenkantoren gevraagd om een financiële bijdrage te leveren teneinde het benodigde onderzoeksbudget te realiseren. Dit heeft voorsnog geresulteerd in een bijdrage van de volgende kantoren: Van Doorne, Houthoff, Stibbe, CMS, De Brauw, NautaDutilh, DLA Piper, Allen & Overy, Clifford Chance, Holland Van Gijzen, Simmons & Simmons en Loyens & Loeff. Er wordt waardering uitgesproken voor de financiële steun van deze kantoren voor het onderzoek. Hieruit blijkt dat de strijd voor het behoud van de toegang tot het recht voor on- en minvermogenden baliebreed wordt gedragen.

In de komende maanden zal de commissie 'Duurzaam stelsel' zich buigen over eventuele noodzakelijke vernieuwingen van het stelsel en hiertoe aanbevelingen doen. Voorsnog is de planning het eindrapport in oktober/november 2015 uit te brengen. Alle relevante informatie met betrekking tot de voortgang van het onderzoek en de overige ontwikkelingen ten aanzien van de bezuinigingen op de gefinancierde rechtsbijstand worden gepresenteerd op de speciale website van de NOvA: www.rechtsbijstandjuistnu.nl.

Mocht u naar aanleiding van dit tussenrapport vragen hebben of nadere informatie wensen te ontvangen, kunt u contact opnemen met het secretariaat van de commissie 'Duurzaam stelsel', mevrouw mr. M.M. de Regt (via e-mail: m.deregt@advocatenorde.nl). Tevens is dit een uitnodiging aan de lezer om de commissie 'Duurzaam stelsel' van relevante input te voorzien voor het vervolgonderzoek.

2. Commissie 'Duurzaam stelsel gefinancierde rechtsbijstand'

2.1 Aanleiding onderzoek

De structurele bezuiniging op het stelsel van € 85 miljoen per 2018 staat niet op zichzelf. In de afgelopen jaren is voortdurend op het stelsel bezuinigd. Uit de taakstelling van het kabinet-Balkenende IV volgt dat op het stelsel jaarlijks € 50 miljoen moet worden bespaard.⁵ Het kabinet-Rutte I zet deze lijn voort; eveneens een bezuiniging van € 50 miljoen. Vervolgens wordt er een extra financieel beroep op het stelsel gedaan van € 15 miljoen vanwege de Salduz-jurisprudentie.⁶ Met de taakstelling van € 85 miljoen onder Rutte II is de opeenstapeling van bezuinigingsmaatregelen op het stelsel compleet. Om deze taakstelling te bewerkstelligen, zijn de volgende bezuinigingsmaatregelen voor 2015/2016 voorgesteld:

Voorgestelde bezuinigingsmaatregelen voor 2015/2016

- Verlaging basisbedrag vergoedingen advocatuur
- Tijdelijke uitschakeling indexeringen
- Verlaging forfaitaire vergoedingen strafrecht
- Verlaging vergoeding bewerkelijke zaken strafrecht
- Verplichte poortwachter door het Juridisch Loket
- Echtscheiding op basis van gezinsinkomen
- Beperking ambtshalve toevoeging verdachten
- Clawback (uitgebreide resultaatsbeoordeling)
- Verhoging minimaal financieel belang
- Vervallen administratieve vergoeding advocatuur
- Vervallen diagnose- en triage korting
- Herdefiniëring inkomensgroepen

Volgens de voormalig staatssecretaris van Veiligheid & Justitie zijn de kosten van het stelsel tussen 2002 en 2013 toegenomen van ongeveer € 308 miljoen naar € 461 miljoen. Van deze toename van € 153 miljoen is, naar zijn oordeel, circa € 68 miljoen het gevolg van de ontwikkeling van inflatie. Los van de inflatie zijn de kosten voor rechtsbijstand toegenomen met circa € 85 miljoen, een toename van bijna 23% in elf jaar.⁷ Omgerekend is dat een toename van 2,1% per jaar; een geringe toename ook vergeleken met andere beleidsterreinen.⁸

Het stelsel is toe aan een integrale evaluatie en, indien de noodzaak daartoe blijkt, aan vernieuwingen. Dat de stelselvernieuwing echter wordt ingezet tegen de achtergrond van de bezuinigingen is een slechte ontwikkeling, omdat hiermee het kwaliteitsoogpunt wordt losgelaten. Sinds de aankondiging van de bezuinigingen op het stelsel medio juli 2013 heeft de NOvA zich hiertegen uitgesproken en actie gevoerd. De toegang tot het recht dient voor een ieder gewaarborgd te zijn, ook wanneer de burgers de hiermee gepaard gaande kosten niet zelf kunnen dragen. Nu het grootste deel van de beoogde bezuinigingen is opgeschort en de commissie

⁵ Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2013, p. 22-23.

⁶ In de Salduz-jurisprudentie is uitgemaakt dat de verdachte recht heeft op rechtsbijstand van een advocaat voorafgaand aan het eerste politieverhoor, hetgeen leidt tot extra kosten voor het stelsel.

⁷ Kamerstukken II, dossier 33750 VI, nr. Z.

⁸ De commissie 'Duurzaam stelsel' zal dit nader onderzoeken in de tweede fase van het onderzoek.

Wolfsen is ingesteld, betekent dit geenszins dat de inspanningen op dit dossier kunnen worden gestaakt.

De NOvA is altijd voorstander geweest van het ontwikkelen van een integrale visie op het stelsel en diens rol in de rechtsstaat, waarbij duurzaamheid een van de belangrijkste onderdelen is. Door instelling van de commissie 'Duurzaam stelsel' kan de NOvA zelf een actieve bijdrage leveren aan de politieke discussie over een kwalitatief hoogwaardig functionerend stelsel van gefinancierde rechtsbijstand.

2.2 Vraagstelling en opzet van het onderzoek

Zoals in de inleiding is weergegeven, luidt de algemene vraagstelling van het onderzoek:
Welke mogelijke vernieuwingen in het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand zijn noodzakelijk om tot een duurzaam(a)m(er) stelsel te komen?

Ter beantwoording zal het onderzoek van de commissie, na de hier centraal staande analyse van fase 1, zich in de tweede fase richten op:

- Randvoorwaarden voor een stelsel van gefinancierde rechtsbijstand.
Constitutionele, overige juridische en beleidsmatige voorwaarden; waarborging van het recht op toegang tot de rechter en op gefinancierde rechtsbijstand, zoals verankerd in de Grondwet en internationale verdragen;
- Financiële beheersbaarheid in relatie tot de dynamiek van het beroep op rechtsbijstand.
Met dynamiek wordt bedoeld het meebewegen van de financiële middelen met ontwikkelingen in wet- en regelgeving en maatschappelijke ontwikkelingen;
- Waarborgen voor participatie van de advocatuur in kwaliteit en kwantiteit, waarbij ook aandacht bestaat voor het inkomen van een advocaat;
- Inrichting gefinancierde rechtsbijstand in het buitenland (rechtsvergelijkend onderzoek);
- Analyse van eventuele prikkels in het stelsel van vraag en aanbod, met expliciete aandacht voor het verdienmodel van de (publiek) gefinancierde advocatuur;
- Beschrijving en analyse van eerder ingebrachte alternatieven;
- Vergelijking met soortgelijke stelsels in de Nederlandse wet- en regelgeving, bijvoorbeeld de wijze van financiering van de rechterlijke macht;
- Besprekingen met rechterlijke macht, openbaar ministerie en andere ketenpartners;
- Totale vergoedingen per rechtsbijstandverlener (advocaat, mediator, advocaat-mediator);
- In kaart brengen van alternatieve mogelijkheden, waaronder begrepen variaties met elementen uit de verzekeringsvariant, aanbesteding/vrije advocaatkeuze, tariefregulering, innovatieve initiatieven (zoals Rechtwijzer 2.0) en poortwachtersfunctie;

- Toets op hoofdlijnen van de alternatieve mogelijkheden aan de constitutionele, financiële en kwalitatieve randvoorwaarden;
- Aanbevelingen van de commissie ter bevordering van een duurza(a)m(er) stelsel van gefinancierde rechtsbijstand.

2.3 Procedurele voortgang werkzaamheden commissie 'Duurzaam stelsel'

De commissie 'Duurzaam stelsel' is begin maart 2015 met veel enthousiasme van start gegaan. In de afgelopen periode is tweewekelijks vergaderd.

Aan de hand van de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2013⁹ zijn eind maart vragenlijsten uitgezet bij verschillende specialisatieverenigingen zoals de Vereniging Sociale Advocatuur Nederland (hierna: VSAN), de vereniging van Familierecht Advocaten en Scheidingsmediators (hierna: vFAS) en de Nederlandse Vereniging van (Jonge) Strafrechtadvocaten (hierna: NV(J)SA), waarbij is gevraagd naar ontwikkelingen in de praktijk per rechtsgebied, die mogelijk invloed hebben gehad in de toe- of afname van toevoegingen.¹⁰ Daarnaast heeft er regelmatig overleg plaatsgevonden met de Raad voor Rechtsbijstand (hierna: de Raad) over beschikbare data. Voor dit tussenrapport is onder andere gebruik gemaakt van de volgende gegevens van de Raad:

- Aantal afgegeven toevoegingen per zaakcode per arrondissement;
- Aantal toegekende extra uren per rechtsgebied per arrondissement;
- Aantal vaststellingen regulier en extra uren strafrecht in combinatie met de forfaitaire puntenvergoeding en het basisbedrag;
- Aantal vaststellingen regulier en extra uren echtscheiding (gerelateerd) in combinatie met de forfaitaire puntenvergoeding en het basisbedrag;
- Meervoudig gebruik;
- Jaarrapportage 2014.

Ook is een literatuurstudie naar het stelsel verricht aan de hand van onder andere onderzoeken uit het verleden van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (hierna: WODC), de halfjaarlijkse kronieken 'de staat van het recht' in het Nederlands Juristenblad (hierna: NJB) en Jaarverslaggeving van de Afdeling advisering en bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Op 8 april jl. heeft de NOvA een 'sessie gefinancierde rechtsbijstand' ten kantore van de algemeen deken georganiseerd. Dit is een terugkerende bijeenkomst met portefeuillehouders gefinancierde rechtsbijstand uit de lokale Raden en specialisatieverenigingen. Voor deze gelegenheid waren ook de commissie 'Duurzaam stelsel' en de commissie Wolfsen (namens de commissie was dhr. mr. J.H. Brouwer aanwezig) uitgenodigd om de aanwezigen te informeren en gelegenheid te bieden om vragen te stellen en suggesties te geven. Hierop zijn positieve reacties ontvangen.

Om een goed beeld te krijgen van de toevoegingspraktijk heeft de commissie 'Duurzaam stelsel' een aantal kantoren, die werken op basis van toevoegingen, bezocht in de regio Rotterdam/Den Haag. Deze kantoorbezoeken zijn gebruikt om bepaalde voorlopige bevindingen te toetsen en om

⁹ De Monitor wordt jaarlijks uitbracht door de Raad voor Rechtsbijstand.

¹⁰ U kunt de vragenlijsten terugvinden op de website rechtsbijstandjuistnu.nl.

van gedachten te wisselen over mogelijke voorwaarden voor een duurza(a)m(er) stelsel. De gesprekken hebben nuttige inzichten opgeleverd.

De volgende vragen zijn aan bod gekomen:

- Welke voorwaarden achten de praktijkdeskundigen noodzakelijk voor een duurzaam, kwalitatief goed aanbod van rechtsbijstand ten behoeve van on- en minvermogende rechtzoekenden?
- Voldoet het stelsel daaraan?
- Wat zijn vanuit het perspectief van de rechtsbijstandverlener de kwetsbare elementen in het stelsel?

In de komende periode zullen de werkzaamheden van de commissie 'Duurzaam stelsel' zich toespitsen op een verdiepende financieel-economische analyse om tot aanbevelingen te komen voor een duurza(a)m(er) stelsel. Hierbij dient rekening te worden gehouden met de beschreven mogelijke oorzaken van de fluctuaties in die rechtsgebieden, die voor het grootste deel in het stelsel zijn vertegenwoordigd. Er zal nog aanvullende data van de Raad worden ontvangen die hiertoe kan bijdragen, alsmede mogelijke andere relevante cijfers van de Raad voor de Rechtspraak en/of het Openbaar Ministerie. Tevens worden de stelsels van gefinancierde rechtsbijstand in de omringende Europese landen nader bekeken en kunnen hieruit mogelijk bruikbare elementen voor ons stelsel worden gehaald. Ook zal nader onderzoek worden verricht naar het financieringsstelsel van bijvoorbeeld de rechtspraak, de gezondheidszorg of de politie. Uit een dergelijke vergelijking kunnen nuttige details worden gefilterd.

Vooralsnog is de verwachting dat het eindrapport in oktober/november 2015 wordt uitgebracht.

2.4 Commissie Wolfsen

Medio februari 2015 is door voormalig staatssecretaris Teeven de onderzoekscommissie onder voorzitterschap van dhr. mr. A. Wolfsen gepresenteerd. De commissie Wolfsen zal onderzoek doen 'naar de oorzaken van de kostenstijgingen in de gesubsidieerde rechtsbijstand en aanbevelingen doen voor vernieuwing van het stelsel. Dit met het oog op een betere budgettaire beheersbaarheid van het stelsel, waarbij de toegang tot het recht voor minder vermogenden ook in de toekomst gegarandeerd blijft'.¹¹

De samenstelling is als volgt:

- Voorzitter: Mr. A. (Aleid) Wolfsen, voormalig Tweede Kamerlid voor de PvdA en oud-burgemeester van Utrecht;
- Vicevoorzitter: Prof. dr. H.R.B.M. (Henk) Kummeling, hoogleraar staatsrecht en vergelijkend staatsrecht aan de Universiteit Utrecht;
- Mr. J.H. (Jeroen) Brouwer, advocaat te Apeldoorn en voormalig algemeen deken van de Nederlandse orde van advocaten;
- Mr. C. (Coşkun) Çörüz, directeur Centrum Internationale Kinderontvoering en oud-Tweede Kamerlid voor het CDA;
- Mr. F.W.H. (Erik) van den Emster, oud-voorzitter van de Raad voor de Rechtspraak;

¹¹ Nieuwsbericht d.d. 13 februari 2015 t.a.v. instelling commissie Wolfsen.
www.rijksoverheid.nl/nieuws/2015/02/13/instelling-onderzoekscommissie-gesubsidieerde-rechtsbijstand.html

- Prof. mr. J.H. (Janneke) Gerards, hoogleraar Europees recht aan de Radboud Universiteit Nijmegen;
- Dr. G.D. (Goos) Minderman, hoogleraar *public governance* aan de Vrije Universiteit Amsterdam, docent bij het Center for Government Studies van de Universiteit Leiden/Campus Den Haag en oud-Eerste Kamerlid voor GroenLinks.

De commissie Wolfsen dient uiterlijk 1 september 2015, met eventuele verlenging, de eindrapportage uit te brengen. Tevens zal er uiterlijk 1 juni 2015 een tussenstand worden gepresenteerd. De commissie 'Duurzaam stelsel' heeft kennis genomen van de berichtgeving betreffende de tussenstand van de commissie Wolfsen d.d. 2 juni 2015.

De NOvA is verheugd met de instelling van de commissie Wolfsen. Algemeen deken Walter Hendriksen en AR-lid Bernard de Leest hebben eind maart 2015 een constructief overleg gehad met de commissie Wolfsen. Hierbij is uitgesproken dat de commissies geenszins concurrerend zijn en juist van elkaars bevindingen gebruik kunnen maken.

Begin mei 2015 heeft er een bespreking plaatsgevonden tussen de commissie Wolfsen en prof. mr. Tom Barkhuysen. Medio mei heeft de voorzitter van het dekenberaad, mr. Bas Martens, een informatief gesprek gehad met de commissie Wolfsen over het toezicht op de kantoren in het stelsel.

Het secretariaat van de commissie 'Duurzaam stelsel' heeft op regelmatige basis contact met het secretariaat van de commissie Wolfsen over het verloop van de werkzaamheden en de stand van zaken. De komende periode zal dit contact worden voortgezet.

3. Het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand

3.1 Inleiding

Nederland kent een stelsel van gefinancierde rechtsbijstand. Met dit stelsel geeft de wetgever uitvoering aan onder meer de grondwettelijke plicht om regels te stellen "*omtrent het verlenen van rechtsbijstand aan minder draagkrachtigen*" (artikel 18 lid 2 Grondwet).¹²

Het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand hangt sterk samen met het fundamentele recht op toegang tot de rechter. Dit recht behelst onder meer dat de Staat in voorkomende gevallen verplicht is de kosten van rechtsbijstand van een individu voor zijn rekening te nemen, bijvoorbeeld wanneer diegene onvermogen is en gespecialiseerde rechtshulp noodzakelijk is. Een op dit punt belangrijke arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) is de zaak van *Airey t. Ierland*.¹³ Het recht op toegang tot de rechter wordt door het EHRM als een essentieel onderdeel gezien van het meeromvattende recht op een eerlijk proces, dat in artikel 6 van het EVRM is verankerd.

Gelet op de jurisprudentie van het EHRM, van het Europees Hof van Justitie en van nationale rechters over artikel 6 EVRM en soortgelijke bepalingen in Europese en internationale verdragen, moet het recht op toegang tot de rechter daadwerkelijk effectief zijn. Het recht op toegang tot de rechter mag, met andere woorden, niet illusoir zijn. Desalniettemin is het fundamentele recht niet absoluut van aard. Beperkingen van dat recht zijn tot op zekere hoogte toegestaan, mits (i) die beperkingen niet in essentie het recht op toegang tot de rechter schaden, (ii) de beperkingen een gerechtvaardigd doel dienen en (iii) evenredig en proportioneel zijn. Met betrekking tot de vraag of aan deze drie voorwaarden wordt voldaan, komt de Staat een '*margin of appreciation*' – beoordelingsruimte – toe. Daarbij dient de Staat niet alleen in acht te nemen wat de effecten van de (voorgenomen) beperking zijn op het recht op toegang tot de rechter in het algemeen, maar dient ook telkens bij elk individueel geval te worden beoordeeld of die beperkingen niet leiden tot een buitensporige last voor die persoon.

Kortom: het nationaal en internationaal gewaarborgde recht op toegang tot de rechter speelt een essentiële rol in het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand en is één van de (belangrijke) factoren waarmee bij de vormgeving en uitvoering van dat stelsel telkens rekening dient te worden gehouden.

3.2 Doel en werking stelsel

Zoals hierboven is omschreven, vloeit de wettelijke verplichting voor de overheid om een stelsel van gefinancierde rechtsbijstand in te stellen en te behouden ook voort uit artikel 18 van de Grondwet. In nadere wet- en regelgeving is het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand uitgewerkt, waaronder in de Wet op de rechtsbijstand (hierna: Wrb) en het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000. Welk doel het stelsel nastreeft en hoe het stelsel werkt, verdient een nadere toelichting.

¹² Naar deze plicht wordt ook verwezen op pagina 1 van de MvT behorend bij de Wet op de rechtsbijstand (*Kamerstukken II* 1991/92, 22609, nr. 3, p. 1).

¹³ EHRM 9 oktober 1979, NJ 1980, 376 (*Airey t. Ierland*). Het recht op toegang tot de rechter houdt verder onder meer in dat aan een rechtzoekende een advocaat moet kunnen worden toegewezen (EHRM 13 februari 2003, *EHRC* 2003, 32, m.nt. Heringa (*Bertuzzi t. Frankrijk*)).

Uit de memorie van toelichting blijkt een driedelige doelstelling van het invoeren van de Wrb. Allereerst strekt de Wrb ertoe om degenen die zelf over onvoldoende financiële middelen beschikken een structurele regeling te bieden voor de verlening van de door de overheid betaalde rechtsbijstand (in zowel civiele- en bestuursrechtelijke zaken als in strafzaken). Daarnaast moet de Wrb voorzien in een voldoende aanbod van door de overheid gefinancierde rechtsbijstand. Ook beoogt de Wrb enige instrumenten te bieden om de kosten voor gefinancierde rechtsbijstand beter beheersbaar te maken.¹⁴

De Wrb¹⁵ regelt dat rechtzoekenden die geen advocaat kunnen betalen een deel van de kosten, die zij maken voor hun juridisch probleem, vergoed kunnen krijgen. Deze vergoeding verloopt via de zogenoemde toevoeging, die op aanvraag van de advocaat wordt verleend. Met andere woorden: de advocaat wordt door de Staat aan de rechtzoekende toegevoegd. De rechtzoekende dient aan de advocaat een eigen bijdrage te betalen, waarvan de hoogte afhankelijk is van het inkomen (zie bijlage 1). Enkel advocaten die bij de Raad staan ingeschreven, mogen werken op basis van een toevoeging. Volgens het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria¹⁶ geldt er een minimaal financieel belang voor een zaak om toevoegwaardig te zijn. Voor een licht advies toevoeging (hierna: LAT) is dit € 250,-, voor een reguliere toevoeging € 500,- en voor cassatie € 1.000,-.

Jaarlijks wordt door de Raad bekend gemaakt wat het bereik van het stelsel is. Dat wil zeggen: het deel van de bevolking dat in aanmerking komt voor gefinancierde rechtsbijstand. In 2013 had het stelsel een bereik van 35,8% van de Nederlandse bevolking.¹⁷ Van de uitgaven van het stelsel wordt 80% besteed aan rechtzoekenden die een inkomen ter hoogte van de bijstand hebben.¹⁸

Diagnose en Triage

Sinds 1 juli 2011 is de werkwijze 'Diagnose en triage' ingevoerd. Rechtzoekenden krijgen een korting op de eigen bijdrage als ze met hun juridisch probleem eerst het Juridisch Loket bezoeken en daarna naar een advocaat worden doorverwezen.¹⁹ Bij een doorverwijzing naar een advocaat geeft het Juridisch Loket dit op het diagnosedocument aan, evenals een analyse van het probleem en een advies voor de oplossing. Het diagnosedocument moet worden meegestuurd bij de aanvraag om een toevoeging. Met deze werkwijze wordt het Juridisch Loket meer als poortwachter tot de gefinancierde rechtsbijstand gepositioneerd.

Vergoeding en eigen bijdrage

Het vaststellen van de vergoeding van de toevoeging is geregeld in het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000.²⁰ De vergoeding is forfaitair van aard en is geen uurvergoeding. Het betreft een vastgesteld bedrag als vergoeding, waarvan de hoogte afhankelijk is van de soort zaak (zie bijlage 3). De door de rechtzoekende te betalen eigen bijdrage wordt op de vergoeding in mindering gebracht.²¹ Per zaak is een bepaald aantal punten vastgesteld wat wordt vermenigvuldigd met een basisbedrag (zie bijlage 2). Vanaf 1 februari 2015 bedraagt het basisbedrag € 105,61.

¹⁴ Kamerstukken II 1991/92, 22 609, nr. 3, p. 4-5.

¹⁵ De Wet op de rechtsbijstand is per 1 januari 1994 in werking getreden. Stb. 1993, 775.

¹⁶ Stb. 1994, 32.

¹⁷ Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2013, blz. 4.

¹⁸ Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2013, blz. 197-198.

¹⁹ Het kortingsbedrag is meerdere keren opnieuw vastgesteld. Zo geldt per 1 januari 2015 een kortingsbedrag van € 53, -.

²⁰ Stb. 1999, 580.

²¹ Het incassorisico van de eigen bijdrage ligt bij de advocaat.

Extra uren

Als een zaak feitelijk en/of juridisch complex is, kan dit betekenen dat er zogenoemde extra uren nodig zijn. Hiervoor geldt een aparte regeling. Een verzoek om extra uren kan bij de Raad worden ingediend indien het aantal gewerkte uren driemaal het puntenaantal zal overstijgen. Een voorbeeld: voor een strafzaak bij de politierechter worden 6 punten verstrekt. Als de advocaat meer dan 18 uur aan de zaak zal werken, dan kan hij een aanvraag doen voor extra uren. Per 1 oktober 2013 betaalt de rechtzoekende eenmalig een tweede eigen bijdrage, wanneer het verzoek van de advocaat om extra uren wordt toegewezen. Voor strafzaken bedraagt het basisbedrag voor de extra uren vanaf 1 februari 2015 € 100,86.²² Voor extra uren in overige zaken geldt het reguliere tarief.

Griffierechten

Het griffierecht is een bijdrage van de procespartijen in de kosten van de rechtspraak, dat wordt geheven door de griffie van de gerechtelijke instantie waar de zaak aanhangig is.²³ Per rechtsgebied is de hoogte van het griffierecht verschillend. In de bijlage bij de Wet griffierechten burgerlijke zaken (hierna: Wgbz) staan alle bedragen van het griffierecht voor burgerlijke zaken opgesomd. Voor bestuursrechtelijke zaken geldt de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Per 1 januari 1994 is de grondslag voor het heffen van een griffierecht in eerste aanleg in artikel 8:41 Awb neergelegd; voor hoger beroep geldt artikel 8:109 Awb. Jaarlijks wordt de hoogte van het griffierecht aangepast aan de ontwikkelingen van de consumentenprijsindex (zie voor de huidige bedragen bijlage 4).

Recent heeft de Centrale Raad van Beroep (hierna: CRvB) uitspraak gedaan over de verlening van vrijstelling van griffierecht in het bestuursrecht. Bij onvoldoende financiële draagkracht kan heffing van het griffierecht de toegang tot de rechter belemmeren.²⁴

De rechter is tevens bevoegd om een proceskostenveroordeling op te leggen aan de partij, die in het ongelijk is gesteld. Dit betekent dat de verliezende partij de kosten moet voldoen die de wederpartij in verband met de behandeling van het (hoger) beroep heeft moeten maken. Onder deze proceskosten wordt onder andere gerekend de kosten van rechtsbijstand. Een rechtzoekende loopt dus een zeker risico om te worden veroordeeld tot het betalen van de proceskosten.

²² Dit bedrag is lager dan het basisbedrag dat wordt vergoed. Per 1 februari 2015 bedraagt het basisbedrag € 105,61 (zie bijlage 2).

²³ Kamerstukken II 2008/09, 31 758, nr. 3, p. 1.

²⁴ CRvB 13 februari 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:282:

“Er kunnen zich gevallen voordoen waarin heffing van het verschuldigde griffierecht het voor de rechtzoekende onmogelijk, althans uiterst moeilijk maakt om gebruik te maken van een door de wet opengestelde rechtsgang.” De CRvB heeft bepaald dat in een dergelijk geval betaling van de griffierechten achterwege kan blijven en heeft hiervoor criteria opgesomd: *“Van de hiervoor bedoelde situatie zal sprake zijn bij een rechtzoekende, zijnde een natuurlijke persoon, die aannemelijk maakt dat - op de datum waarop het griffierecht uiterlijk op de rekening van het gerecht moet zijn bijgeschreven dan wel ter griffie moet zijn gestort - het netto-inkomen waarover hij maandelijks kan beschikken minder bedraagt dan 90% van de voor een alleenstaande geldende (maximale) bijstandsnorm, en voorts dat hij niet beschikt over vermogen waaruit het verschuldigde griffierecht kan worden betaald. Hierbij is de gezinssamenstelling van de rechtzoekende niet van belang en dient het inkomen en vermogen van een eventuele fiscale partner te worden opgeteld bij het inkomen en vermogen van de rechtzoekende.”*

Zowel de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State als de Hoge Raad hebben zich aangesloten bij bovengenoemde uitspraak.

Resultaatbeoordeling

Voor toevoegingen waarvan de Raad de aanvraag heeft ontvangen op of na 1 april 2006 geldt een resultaatbeoordeling. De resultaatbeoordeling geldt voor alle civiele en bestuursrechtelijke zaken (niet voor straf- en vreemdelingenzaken). De Raad beoordeelt na de indiening van de declaratie of de rechtzoekende op basis van het financiële resultaat van de zaak, waarvoor de toevoeging werd verleend, alsnog in staat moet worden geacht de kosten van rechtsbijstand zelf te dragen. Getoetst wordt of de rechtzoekende een geldsom of een vordering op een geldsom ontvangt ten hoogte van tenminste 50% van het heffingsvrij vermogen. Als na toetsing blijkt dat het resultaat van de zaak minder dan 50% van het heffingsvrij vermogen bedraagt, dan blijft de toevoeging in stand. Indien het resultaat meer dan 50% van het vastgestelde heffingsvrij vermogen bedraagt, wordt de toevoeging met terugwerkende kracht ingetrokken. Intrekking van de toevoeging staat niet in de weg aan het vaststellen van de vergoeding. Deze wordt na intrekking van de toevoeging door de Raad bij de rechtzoekende ingevorderd.²⁵

High Trust

High Trust is de samenwerking tussen de Raad en advocatuur, waarbij de advocaat zelf een inschatting maakt van de toevoegwaardigheid van een zaak. De Raad controleert toevoegingen en vastgestelde vergoedingen achteraf via een steekproef op het kantoor. De steekproef vindt periodiek plaats. De frequentie van de steekproef is afhankelijk van het toevoegvolume op het kantoor. De maximale foutscore voor een dossiercontrole is bepaald op 5%. Wanneer het foutpercentage boven de 5% ligt, voert de Raad een volledige controle uit op alle dossiers uit de betreffende periode. Als de Raad in de steekproef achteraf onjuiste toevoegingsaanvragen of declaraties tegenkomt, kan de vergoeding worden herzien of op nihil worden gesteld.²⁶

²⁵ Beleidsregels resultaatbeoordeling VIValt 2011.

²⁶ www.rvr.org

4. Tussentijdse financieel-economische analyse

4.1. Inleiding

In het onderhavige hoofdstuk wordt een tussentijdse financieel-economische analyse gepresenteerd. Gezien de tijdspanne is ervoor gekozen trends en mogelijke oorzaken in beeld te brengen. Op basis van deze keuze zijn enkele parameters buiten beeld gelaten.

Dataverantwoording

De analyses zijn gebaseerd op gegevens die de Raad aan de commissie 'Duurzaam stelsel' heeft verstrekt. De commissie 'Duurzaam stelsel' heeft de periode van 2004 tot en met 2014 geanalyseerd, omdat dit de laatste tien jaren beslaat.

De in dit hoofdstuk gepresenteerde uitgaven zijn niet de werkelijke uitgaven voor gefinancierde rechtsbijstand. De analyses betreffen de uitgavenverplichtingen, voortvloeiend uit de toegekende toevoegingen. In dit tussenrapport gaat het nog uitsluitend om reguliere toevoegingen. Toevoegingen voor mediation en Lichte Advies Toevoegingen (elk ongeveer 10.000 in 2013) zijn niet in de berekeningen verwerkt. Ook de uitgaven, zoals opgenomen in de justitiebegroting, ten behoeve van het Juridisch Loket (€ 24 miljoen in 2013), de uitgaven voor tolken en vertalers (€ 13 miljoen in 2013) en de apparaatskosten (€ 31 miljoen in 2013) zijn niet in de analyses betrokken.

In deze benadering vermenigvuldigen wij de jaarlijkse aantallen toegekende reguliere toevoegingen met de bijbehorende forfaitaire ureninzet en de geldende urenvergoedingen. De uitgaven voor toegekende extra uren en vergoedingen voor administratiekosten worden op dezelfde manier benaderd.

De berekende uitgaven zijn exclusief de reiskostenvergoedingen die de advocatuur na afsluiting van de toevoegingszaken kunnen declareren. De berekende uitgaven zijn inclusief eigen bijdragen van rechtzoekenden. Deze eigen bijdragen zijn dus niet op de forfaitaire vergoedingen in mindering gebracht. De berekende uitgaven zijn exclusieve BTW.

De commissie 'Duurzaam stelsel' heeft voor deze aanpak gekozen omdat de raming een actueler beeld geeft van de dynamiek in het beroep op gefinancierde rechtsbijstand, omdat de uiteindelijke declaraties van de advocatuur soms meer dan een jaar achterlopen op de toekenningen. Bovendien maakt deze benadering een uitsplitsing van de analyses tussen de onderscheiden rechtsgebieden mogelijk.

De aldus verkregen bedragen zijn niet gelijk aan de jaarlijkse bedragen aan vastgestelde vergoedingen voor reguliere toevoegingen die de Raad aan de advocatuur uitbetaalt, niet alleen omdat reiskosten en eigen bijdragen niet zijn verwerkt, maar ook omdat de toekenningen vooruitlopen op de declaraties en omdat niet alle toekenningen volledig worden gematerialiseerd.

In bijlage 5 zijn enkele tabellen opgenomen ter onderbouwing van de analyses.

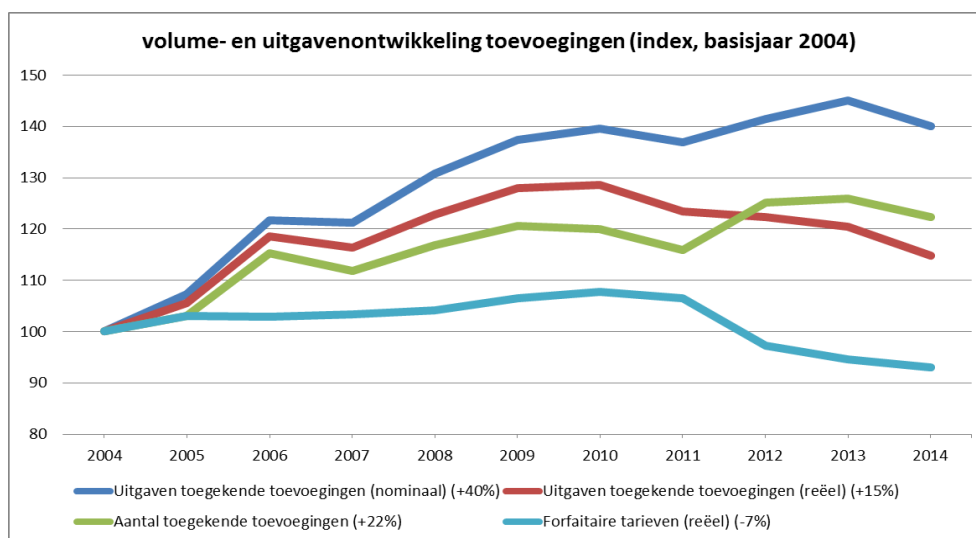
In dit hoofdstuk vindt een uitsplitsing plaats naar een viertal rechtsgebieden: a) overig bestuursrecht en vreemdelingenrecht, b) personen- en familierecht, c) sociaal zekerheidsrecht en d) strafrecht. De keuze voor deze rechtsgebieden is gelegen in onder meer de zaakcodes van de Raad. Bijvoorbeeld: BOPZ-zaken worden door de Raad geplaatst onder 'strafrecht niet-verdachten' (zie bijlage 3). De commissie 'Duurzaam stelsel' heeft ervoor gekozen, waar mogelijk, aan deze indeling vast te houden.

4.2. Volumeontwikkeling

Het beroep op de gefinancierde rechtsbijstand ligt rond de 400.000 toevoegingen per jaar. Het afgelopen jaar (2014) heeft de Raad voor Rechtsbijstand 421.000 toevoegingen toegekend. Dat is iets minder dan het jaar ervoor.

Over een langere periode bezien, neemt het aantal toevoegingen toe. In 2014 zijn er 22% meer toevoegingen toegekend dan in 2004 (groene lijn, Figuur 4-1). Het grootste deel van deze stijging stamt uit de jaren 2004-2009 (+21%). Het hoogste niveau wordt bereikt in 2013 (432.000 toevoegingen; 26% meer dan in 2004).

Figuur 4-1



4.3. Uitgavenontwikkeling

Nominaal

Tegelijk met de stijging van het aantal toevoegingen stijgen ook de uitgaven aan gefinancierde rechtsbijstand. In 2004 gaat er in de gefinancierde rechtsbijstand een bedrag van 269 miljoen om. Dit zijn de uitgaven aan gefinancierde rechtsbijstand, inclusief de uitgaven in verband met extra uren en de vergoeding voor administratiekosten. Niet inbegrepen zijn de apparaatskosten, waaronder de uitvoeringskosten van de Raad, de kosten voor tolken en vertalers, evenals de kosten voor het Juridisch Loket. In 2010 is dat bedrag gestegen tot 376 miljoen. Na een verdere toename tot 391 miljoen in 2013 volgt een daling in 2014 tot 378 miljoen. Over de hele periode van 10 jaar zijn de uitgaven voor gefinancierde rechtsbijstand met 40% gestegen, waarbij het grootste deel van de stijging heeft plaatsgevonden in de jaren 2004-2010 (+ 40%) (donkerblauwe lijn, Figuur 4-1).

Reëel

De reële ontwikkeling van de uitgaven gefinancierde rechtsbijstand vanaf 2004 krijgen we in beeld door de nominale uitgaven te defleren naar het prijspeil van 2004.²⁷ Zo corrigeren we voor inflatie. Ook na de correctie voor inflatie is een uitgavenstijging zichtbaar. Over de hele periode stijgen de reële uitgaven gefinancierde rechtsbijstand met 15% (rode lijn, Figuur 4-1). De reële uitgaven bereiken hun hoogste niveau in 2010. De uitgaven liggen in dat jaar reëel 29% hoger dan in 2004. Vanaf 2010 dalen de reële uitgaven elk jaar. In 2014 bereiken de reële uitgaven een niveau dat 15% hoger is dan in 2004.

4.4. Dalende tarieven

Voor een goed begrip van de oorzaken in de uitgavenontwikkeling splitsen we de stijging uit in een volumecomponent (het aantal toegekende toevoegingen) en een prijscomponent (de geldende forfaitaire tarieven).

Hierboven is al aangegeven dat het aantal toevoegingen over de hele periode bezien met 22% is gestegen (groene lijn, Figuur 4-1), terwijl de reële uitgaven zijn gestegen met 15%. Per saldo is het volume dus zeven procentpunten sterker gestegen dan de reële uitgaven. Dit betekent dat de reële tarieven per saldo zijn gedaald. In 2014 liggen de reële (voor inflatie gecorrigeerde) tarieven 7% onder het niveau van 2004 (lichtblauwe lijn, Figuur 4-1). In het eerste deel van de beschouwde periode is er nog sprake van een jaarlijkse stijging van de reële tarieven. Hieraan komt een eind in 2010. De tarieven liggen dan reëel 8% boven het niveau van 2004. Na 2010 zijn de reële tarieven elk jaar gedaald. De sterkste daling in één jaar was in 2012. Toen ging er reëel 9% van de tarieven af.

4.5. Uitgavenontwikkeling elders in de collectieve sector

Voor een evenwichtige beoordeling van de uitgavenontwikkeling gefinancierde rechtsbijstand kan deze worden geplaatst tegen de achtergrond van de uitgavenontwikkeling in min of meer verwante delen van de collectieve sector.

Tot 2010 stijgen de reële uitgaven gefinancierde rechtsbijstand duidelijk sterker dan de uitgaven elders in de collectieve sector. Door de relatieve sterke daling in de jaren na 2010 loopt de uitgavenontwikkeling in de gefinancierde rechtsbijstand in 2014 min of meer in het gareel met de andere delen van de collectieve sector.

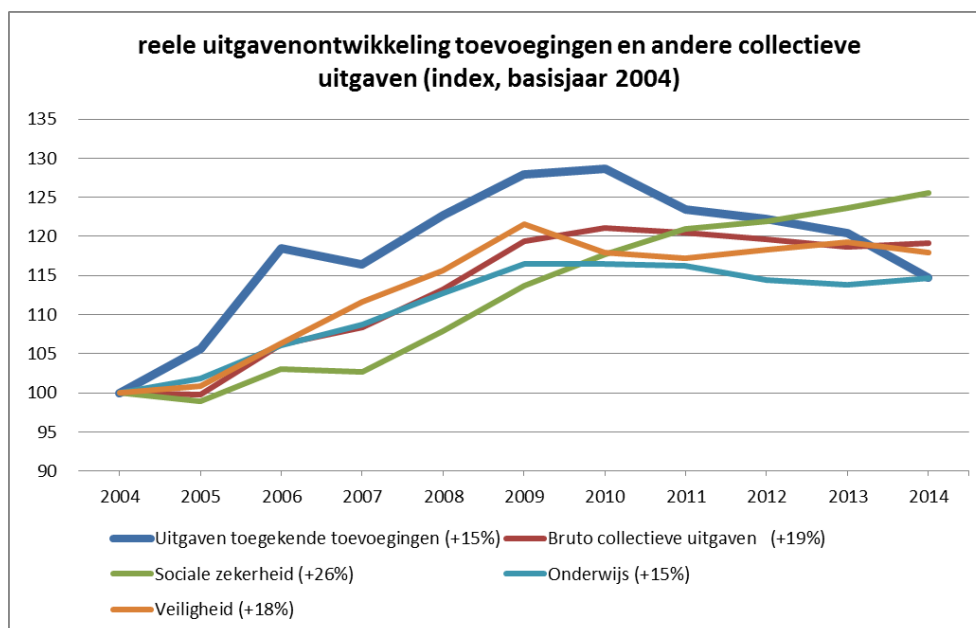
De stijging van de uitgaven gefinancierde rechtsbijstand over de periode 2004-2014 met reëel 15% (donkerblauwe lijn, Figuur 4-2) ligt in dezelfde orde van grootte als de stijging van de totale Nederlandse collectieve uitgaven (reëel +18%, rode lijn, Figuur 4-2) en van de collectieve uitgaven aan Veiligheid (reëel +17%, lichtbruine lijn) en aan Onderwijs (reëel +15%, lichtblauwe lijn).

De uitgavenstijging in de gefinancierde rechtsbijstand blijft duidelijk achter bij de reële stijging in de uitgaven voor sociale zekerheid, die in 2014 reëel 27% hoger zijn dan in 2004 (groene lijn, Figuur 4-2), en bij de reële uitgavenstijging in de collectieve zorg met 59% (niet afgebeeld).²⁸

²⁷ De reële uitgaven zijn berekend door de nominale uitgaven te defleren naar het prijspeil van 2004 op basis van het Consumenten Prijsindexcijfer (CPI) van het CBS.

²⁸ CPB Centraal Economisch Plan 2015.

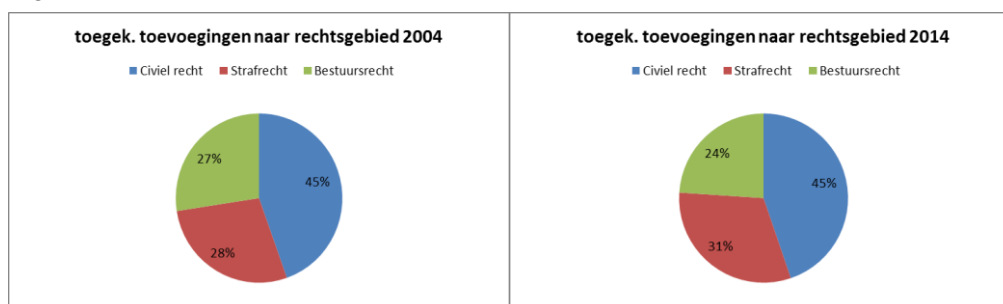
Figuur 4-2



4.6. Uitgavenontwikkeling per rechtsgebied

Iets minder dan de helft (45% in 2014) van de uitgaven gefinancierde rechtsbijstand heeft betrekking op civielrechtelijke zaken (Figuur 4-3, rechterdeel). Iets minder dan een kwart (24% in 2014) betreft bestuursrechtelijke zaken en de rest (31% in 2014) zijn uitgaven in verband met strafrechtelijke toevoegingen. Het aandeel in de uitgaven van gefinancierde rechtsbijstand in civielrechtelijke zaken is de afgelopen tien jaar nagenoeg niet veranderd. Het aandeel strafrechtelijke zaken daarentegen groeit van jaar op jaar.

Figuur 4-3

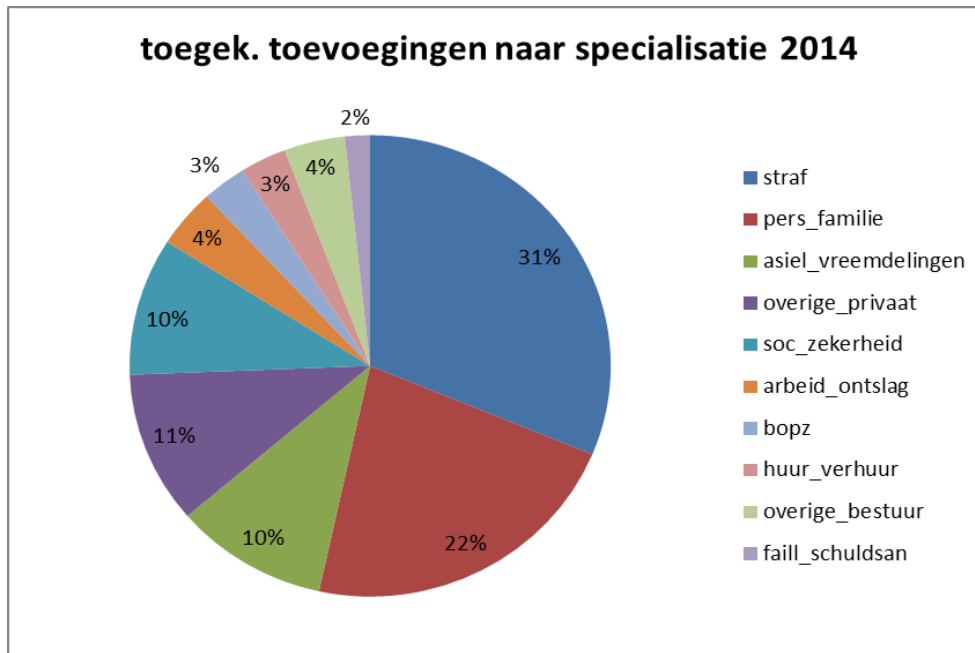


4.7. Uitgavenontwikkeling per specialisatie

Figuur 4-4 toont de aandelen in de uitgaven gefinancierde rechtsbijstand in 2014 van een tiental juridische specialisaties.

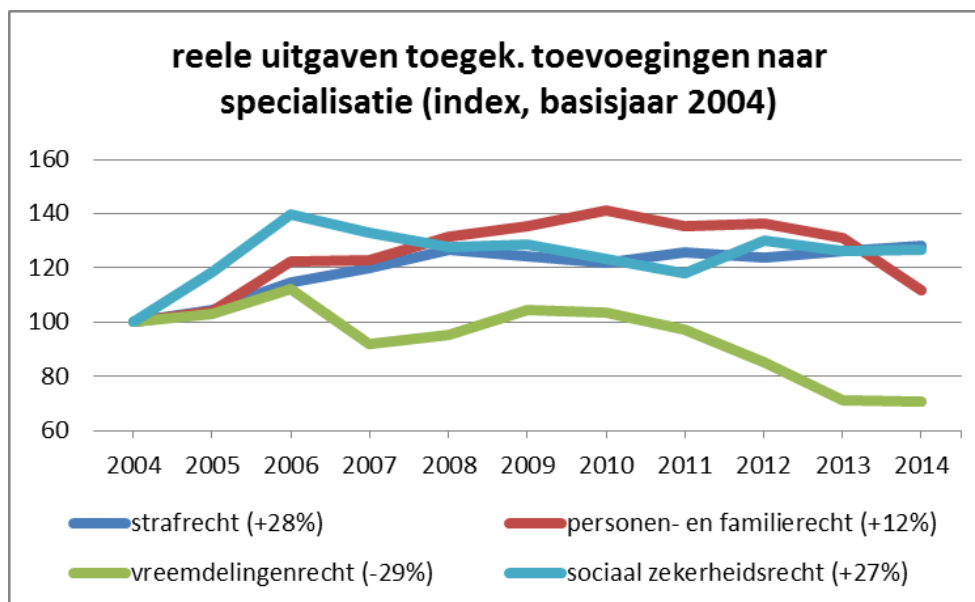
De specialisaties met de grootste aandelen in de uitgaven gefinancierde rechtsbijstand zijn: strafrecht (31%), personen- en familierecht (22%), vreemdelingenrecht (10%), overig privaatrecht (waaronder erfrecht, goederenrecht en verbintenissenrecht; 11%) en sociale zekerheidsrecht (10%).

Figuur 4-4



Figuur 4-5 toont de ontwikkeling van de uitgaven van de belangrijkste rechtsgebieden op basis van indexcijfers (basisjaar 2004).

Figuur 4-5



In 2005 en 2006 stijgen de uitgaven over de hele linie, variërend van 12% in het asiel- en vreemdelingenrecht (Figuur 4-5, groene lijn) tot 39% in het sociale zekerheidsrecht (lichtblauwe lijn).

Vanaf 2007 lopen de ontwikkelingen uiteen. De reële uitgaven voor gefinancierde rechtsbijstand in *vreemdelingenzaken* lopen sterk terug (de groene lijn). Er is nog een kleine opleving zichtbaar in 2008 en 2009, maar de trend is overwegend sterk negatief. In 2014 liggen de uitgaven van gefinancierde rechtsbijstand in vreemdelingenzaken ruim 29% lager dan in 2004.

De reële uitgaven van gefinancierde rechtsbijstand in *strafrechtelijke zaken* (de donkerblauwe lijn) nemen in 2007 en 2008 verder toe tot 27% boven het niveau van 2004. In de jaren na 2008 blijven de reële uitgaven min of meer op dat niveau. In 2014 liggen de uitgaven voor strafrechtelijke zaken reëel 28% boven het niveau in 2004.

Na de piek in 2006 (+39%) dalen de uitgaven van de gefinancierde rechtsbijstand in *sociale zekerheidszaken* tot in 2011 (de lichtblauwe lijn). In dat jaar liggen de uitgaven nog 18% boven het niveau van 2004. Na een tijdelijke opleving in 2012 tot 130%, liggen de uitgaven voor gefinancierde rechtsbijstand in sociale-zekerheidszaken in de laatste jaren op stabiel 26% boven het niveau van 2004.

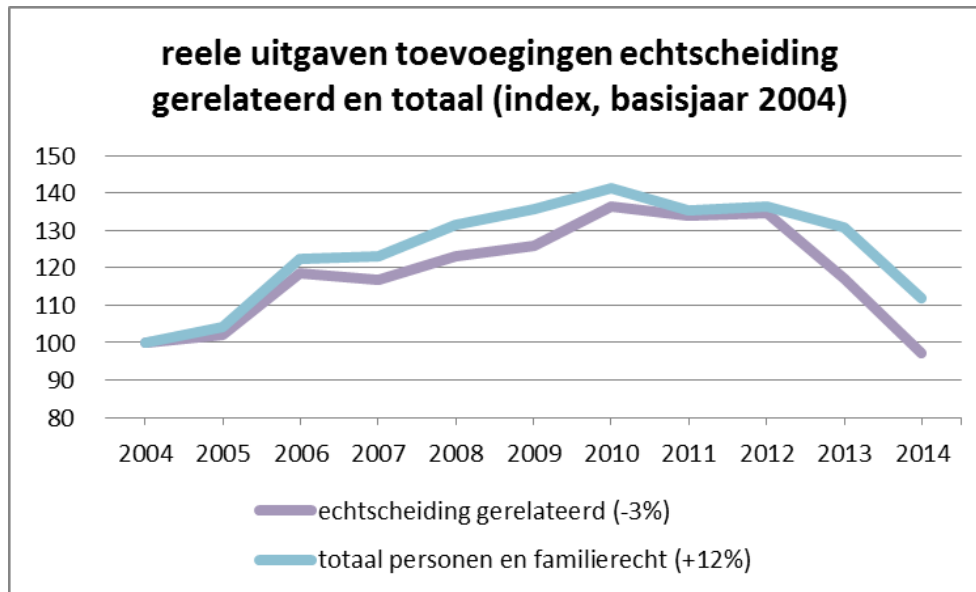
In *personen- en familierechtelijke zaken* (Figuur 4-5, rode lijn) is tot in 2010 een sterke stijging te zien tot ruim 40% boven het niveau van 2004. In de jaren na 2010 treedt hier een eveneens sterke daling op, tot in 2014 de reële uitgaven 12% hoger liggen dan het uitgangsniveau. Vooral in het laatste jaar is sprake van een sterke daling.

In de toevoegingen personen- en familierecht kan onderscheid worden gemaakt tussen echtscheiding gerelateerde zaken en overige zaken, waaronder onderbewindstelling, adoptie en ondertoezichtstelling.

Figuur 4-6 zet de ontwikkeling van de reële uitgaven voor alle familierechtelijke toevoegingen af tegen de uitgavenontwikkeling in echtscheiding gerelateerde zaken. De ontwikkeling van de reële uitgaven in deze zaken ligt onder de totale uitgavenontwikkeling. Met name in 2013 en 2014 zijn deze uitgaven heel sterk gedaald. In het laatste jaar zijn de echtscheiding gerelateerde toevoegingsuitgaven zelfs tot -3% gedaald onder het uitgavenniveau van 2004.

Dat de totale toevoegingsuitgaven personen- en familierecht in 2014 nog 12% boven het niveau van 2004 liggen, komt door een zeer sterke toename van de overige personen- en familierechtelijke zaken met uiteindelijk een factor 2,5 in 2014. Onder meer het aantal onderbewindstellingszaken neemt toe. Maar vooral de sterke toename van zaken over ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing is opmerkelijk. Al kan dit laatste ook te maken hebben met de codering door de Raad.

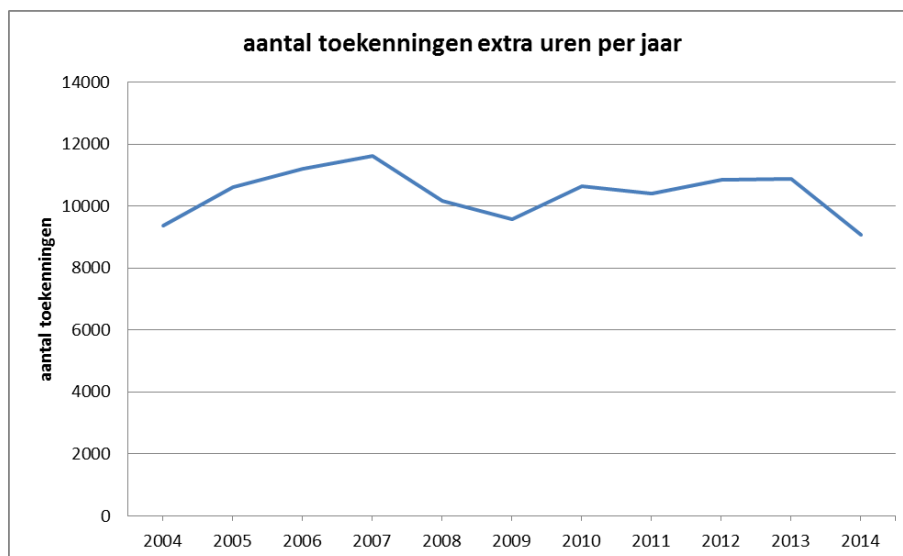
Figuur 4-6

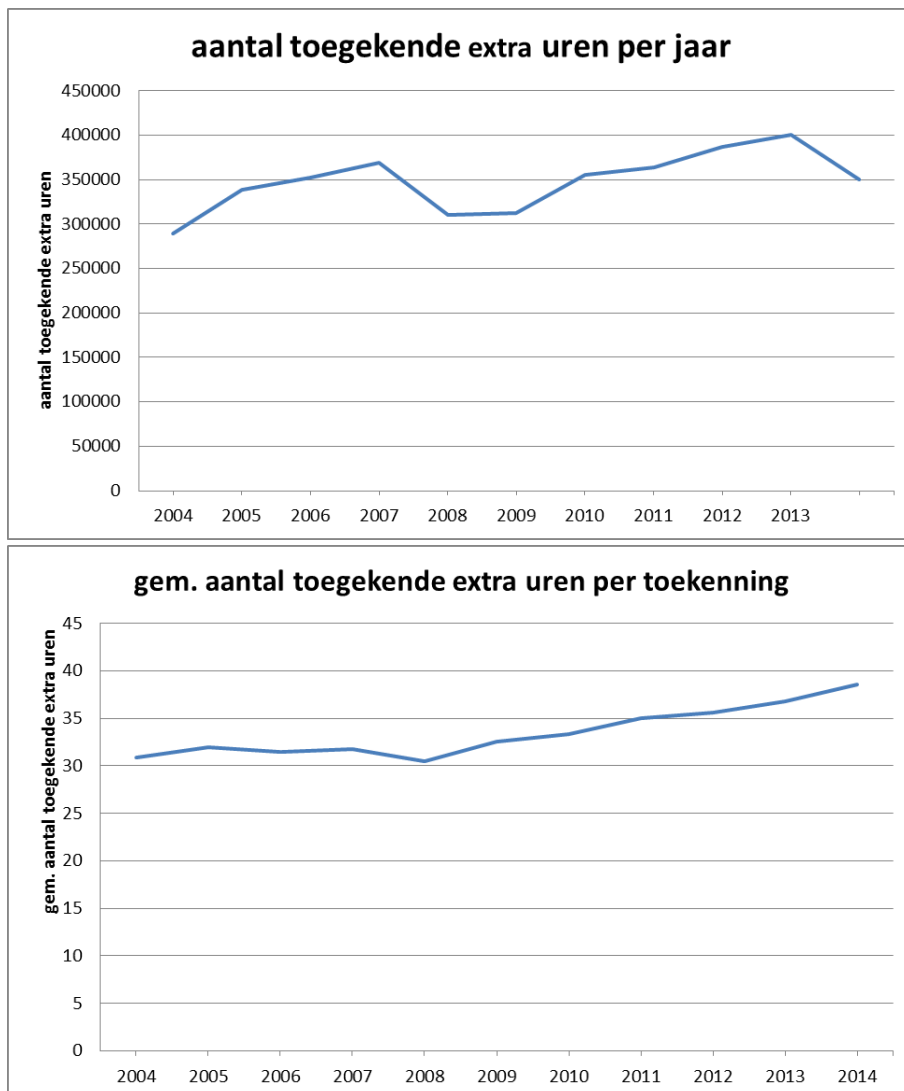


4.8. Toekenningen extra uren

In 2004 kent de Raad 9.355 keer extra uren toe. In de volgende jaren schommelt het aantal toekenningen van extra uren tussen de 10.000 en 12.000 per jaar. In 2014 daalt het aantal toekenningen van extra uren van 10.879 in 2013 naar 9.084. Dat is het laagste aantal in tien jaar (zie Figuur 4-7).

Figuur 4-7





In totaal kent de Raad in 2004 bijna 300.000 extra uren toe (Figuur 4-7, middelste deel). In afwijking van het min of meer stabiele aantal toekenningen van extra uren heeft het totaal aan toegekende extra uren wel een overwegend stijgend verloop. In 2014 is het totaal aan toegekende extra uren opgelopen tot 350.000. Pieken waren er in 2007 en in 2013. 2008 en 2009 zijn jaren met relatief weinig toegekende extra uren.

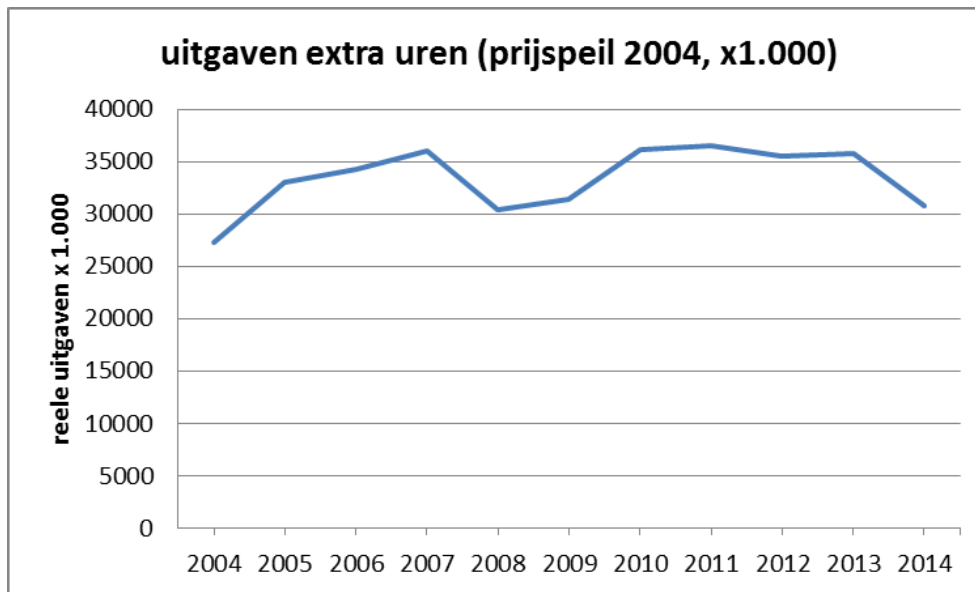
Tot in 2008 ligt het gemiddeld aantal toegekende uren (per toekenning) iets boven de 30 uur (Figuur 4-7, onderste deel). Vanaf 2009 valt een gestage toename in het gemiddeld aantal toegekende extra uren waar te nemen. In 2014 is het gemiddelde gestegen tot 39 uur. Dat is een stijging van meer dan 30% ten opzichte van 2004.

Uitgaven extra uren

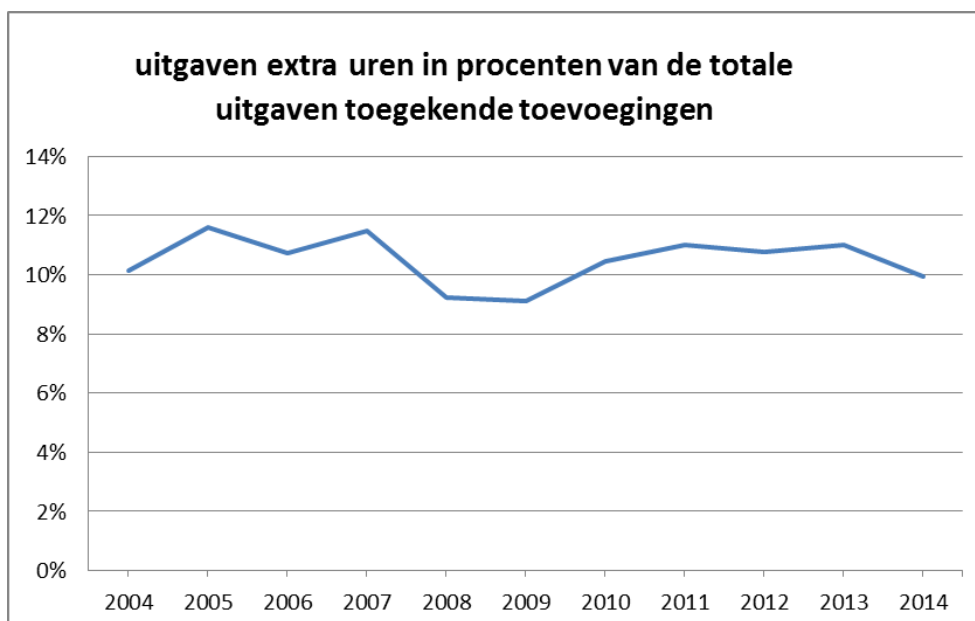
De uitgaven in verband met extra uren variëren tussen € 30 miljoen en € 35 miljoen per jaar (prijspeil 2004) (Figuur 4-8). In 2014 bedragen de uitgaven voor extra uren € 31 miljoen (prijspeil 2004). Dat is 13% meer dan in 2004.

Uitgedrukt als percentage van de totale uitgaven aan gefinancierde rechtsbijstand, schommelt het aandeel van de kosten van extra uren rond de 11% (Figuur 4-9). In sommige jaren is het iets meer, zoals in 2005 en in 2007, in andere jaren iets minder, zoals in 2008 en 2009. In 2014 is het aandeel van de extra uren in de totale uitgaven gefinancierde rechtsbijstand 10%.

Figuur 4-8



Figuur 4-9

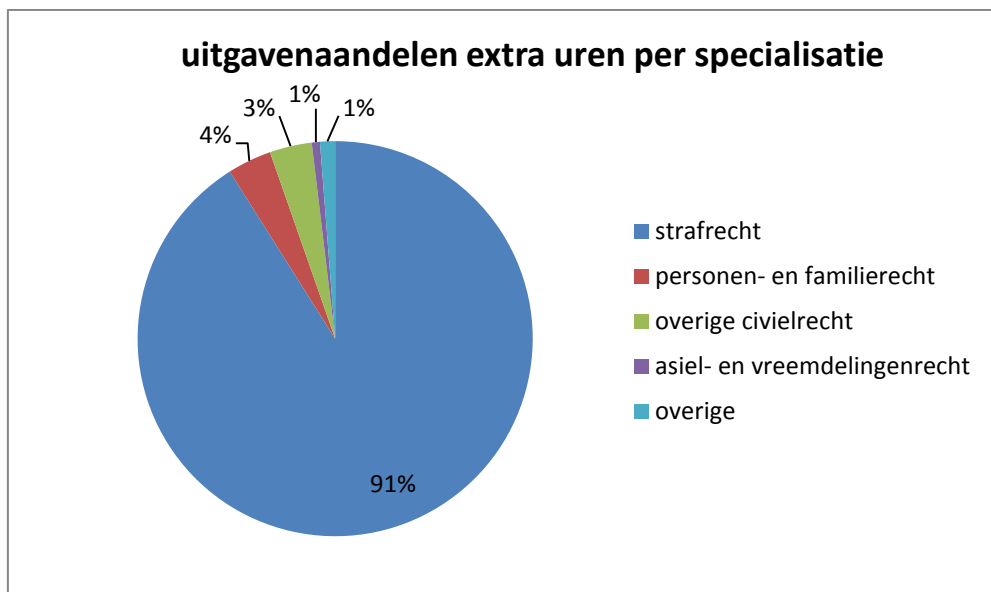


4.9. Extra uren geconcentreerd in enkele rechtsgebieden

Extra uren worden vooral toegekend in strafrechtelijke zaken. In 2004 was deze sector goed voor 75% van de uitgaven aan extra uren. 11% ging naar personen- en familierechtzaken.

In 2014 is het beeld nogal veranderd. Meer dan 90% van de uitgaven aan extra uren houdt verband met strafrechtelijke zaken en niet meer dan 4% gaat naar personen- en familierechtelijke zaken (Figuur 4-10).

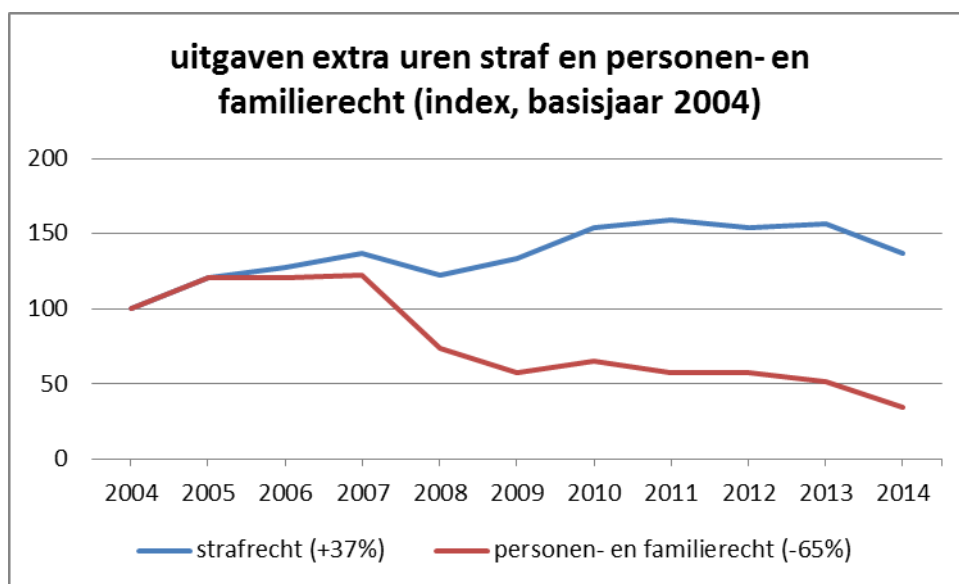
Figuur 4-10



Figuur 4-11 toont de ontwikkeling van de uitgaven aan extra uren voor strafzaken en personen- en familierechtzaken op basis van indexcijfers (basisjaar 2004).

In 2005 en 2006 nemen de uitgaven aan extra uren over de hele linie toe. Vanaf 2007 dalen de uitgaven voor extra uren in alle sectoren, behalve het strafrecht. In personen- en familierechtelijke zaken nemen de uitgaven voor extra uren af tot 35% onder dit niveau van 2004. In strafrechtelijke zaken stijgen de uitgaven aan extra uren tot 60% boven het niveau van 2004. Dat gebeurt in 2011. Dan slaat ook in deze sector de trend om. In 2012 en 2013 is de daling nog betrekkelijk klein, maar in 2014 gaat er in een jaar meer dan 10% af. De reële uitgaven extra uren in strafrechtzaken komen daarmee op 37% boven het niveau van 2004.

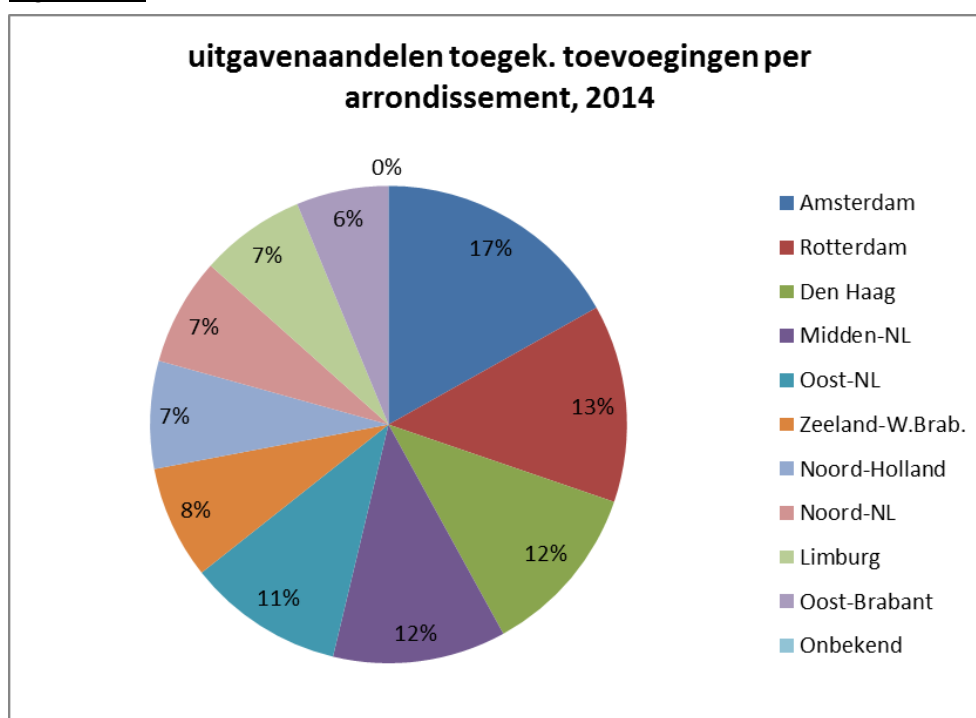
Figuur 4-11



4.10. Uitgavenontwikkeling per arrondissement

Amsterdam is het arrondissement met het grootste aandeel in de gefinancierde rechtsbijstand (17%). Daarna volgen de arrondissementen Rotterdam (13%), Den Haag en Midden-Nederland (elk met 12%) en Oost-Nederland (11%). Deze verdeling betreft 2014 (Figuur 4-12).

Figuur 4-12



In de meeste arrondissementen loopt de ontwikkeling van de reële uitgaven van gefinancierde rechtsbijstand gelijk aan de ontwikkeling over heel Nederland. Met in 2005 en 2006 een reële stijging tot 20% boven het niveau van 2004. En dan vanaf 2007 een verdere stijging tot 28% boven dat niveau in 2010. Na 2010 zet een daling in die in 2014 resulteert in uitgaven die (reëel) 15% liggen boven het niveau van 2004 (Figuur 4-13).

De uitzonderingen op het algemene beeld vinden we in Noord-Nederland. Hier ligt de piek in 2010 60% boven het niveau van 2004 en zijn de uitgaven in 2014 altijd nog 25% hoger dan in 2004.

Ook in het arrondissement Den Haag stijgen de uitgaven voor gefinancierde rechtsbijstand veel sterker dan gemiddeld. In 2014 ligt het uitgavenniveau hier 37% hoger dan in 2004. Bijna net zo hoog als de piek van 2010 die in Den Haag boven de +40% lag.

Ook in het arrondissement Limburg stijgen de uitgaven meer dan gemiddeld, met name in de jaren tot 2010. De piek in dat jaar ligt in Limburg bijna 60% boven het niveau van 2004. Omdat de daling vanaf 2010 sterker is dan gemiddeld is de uiteindelijke stijging van de Limburgse gefinancierde rechtsbijstandsuitgaven in 2014 nog maar nauwelijks groter dan de gemiddelde Nederlandse stijging.²⁹

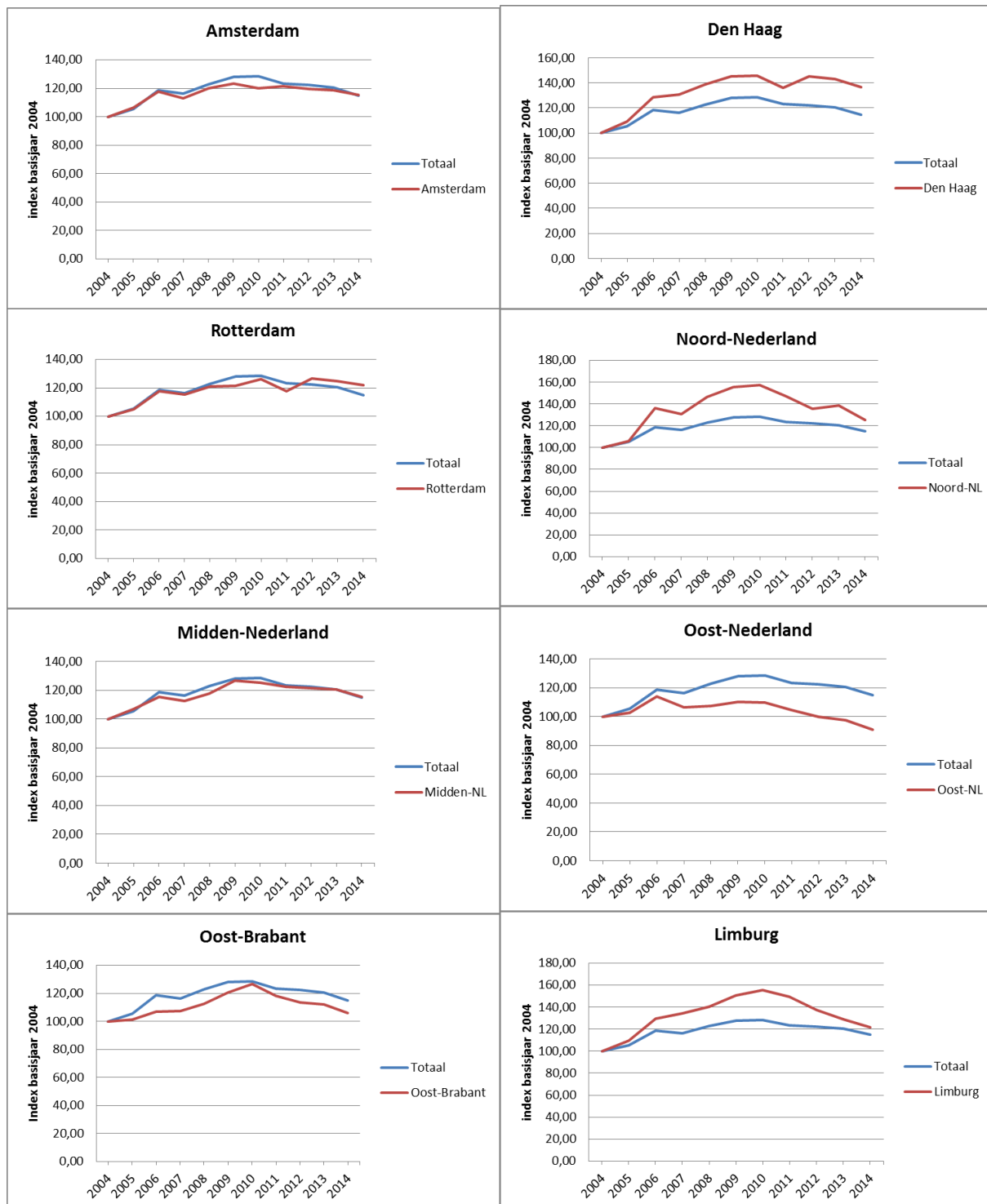
In twee arrondissementen blijft de uitgavenstijging duidelijk achter bij de rest. Dit is het geval in Oost-Brabant, waar de uitgaven voor gefinancierde rechtsbijstand in 2014 niet meer dan 6% boven het niveau van 2004 liggen. Overigens lag de piek in de uitgavenstijging van 2010 in Oost-Brabant op hetzelfde niveau als landelijk.

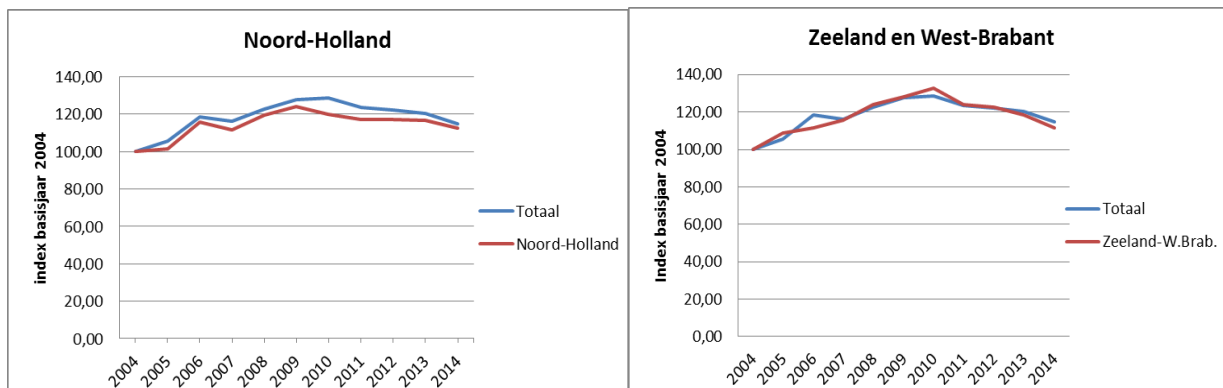
Het arrondissement Oost-Nederland is het enige arrondissement waar in de afgelopen tien jaar de uitgaven voor gefinancierde rechtsbijstand zijn gedaald. In 2005 en 2006 stijgen ook in Oost-Nederland de uitgaven tot bijna 20% boven het niveau van 2004. Maar in afwijking van de andere arrondissementen volgt in 2007 een daling en is er nauwelijks sprake van een stijging in de jaren tot 2010. Bovendien is de daling die daarna inzet sterker dan gemiddeld. Het resultaat is dat de uitgaven voor gefinancierde rechtsbijstand in Oost-Nederland in 2014 in reële termen bijna 10% lager liggen dan in 2004.

Mogelijk zijn de afwijkende beelden in de genoemde arrondissementen toe te schrijven aan een afwijkend zaakaanbod.

²⁹ Naar de achterliggende oorzaken wordt nog onderzoek gedaan.

Figuur 4-13





4.11. Uitgavenontwikkeling per arrondissement en rechtsgebied

Uitgavenaandelen strafrecht en personen- en familierecht per arrondissement

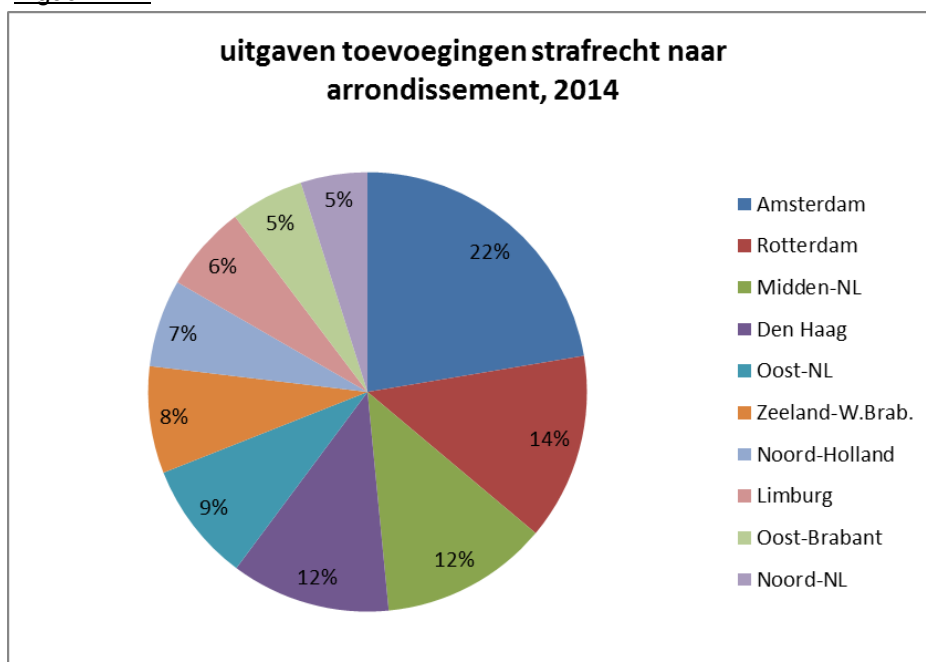
De grote arrondissementen Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en midden-Nederland zijn vooral groot als het gaat om strafzaken. Ruim 60% van de uitgaven gefinancierde rechtsbijstand voor strafzaken heeft betrekking op zaken in een van deze vier arrondissementen (Figuur 4-14).

De uitgaven voor de gefinancierde rechtsbijstand voor personen- en familierechtelijke zaken zijn veel gelijkmatiger over de arrondissementen verdeeld. Hier is het aandeel van de grote vier 44% (Figuur 4-15).

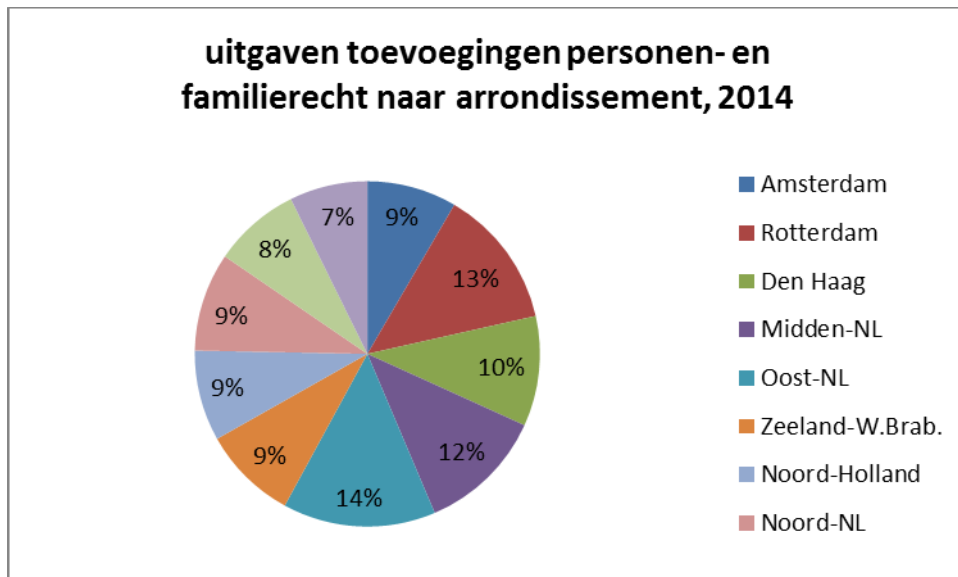
Met name het arrondissement Amsterdam valt in dit verband op. 22% van de totale uitgaven voor gefinancierde rechtsbijstand in strafrechtelijke zaken heeft betrekking op Amsterdamse strafzaken. Het Amsterdamse aandeel in de gefinancierde rechtsbijstand in personen- en familierechtelijke zaken is daarentegen niet groter dan 9%.

Een aan Amsterdam tegengesteld zakenprofiel heeft het arrondissement Oost-Nederland. Dit arrondissement besteedt 9% van de totale uitgaven gefinancierde rechtsbijstand in het strafrecht, en 14% van de totale uitgaven in personen- en familierechtelijke zaken.

Figuur 4-14



Figuur 4-15

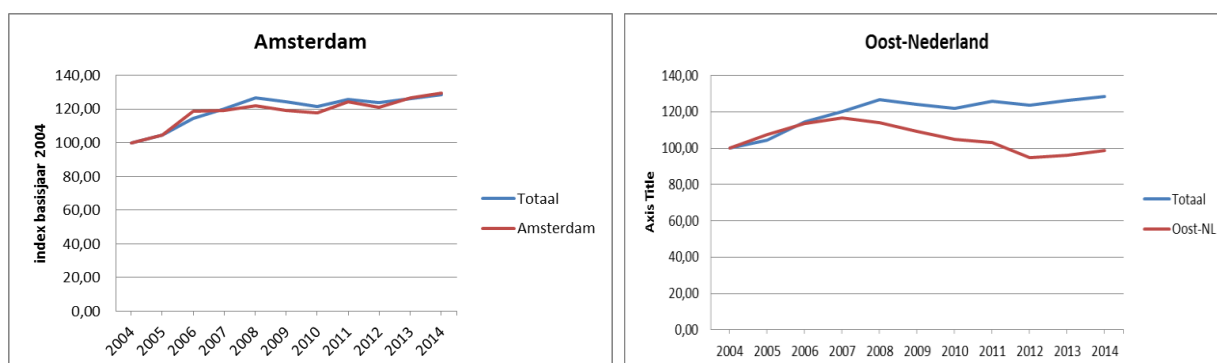


Uitgavenontwikkeling strafrecht per arrondissement

Figuur 4-16 laat zien dat de ontwikkeling van de uitgaven voor toevoegingen in strafrechtelijke zaken in het arrondissement Amsterdam (met haar grote aandeel in strafrechtelijke toevoegingen) niet afwijkt van de landelijke trend.

Dat geldt niet voor de uitgaven ontwikkeling in Oost-Nederland. Dit arrondissement heeft relatief weinig strafrechtelijke toevoegingen. Het blijkt dat de uitgaven voor strafrechtelijke toevoegingen in dit arrondissement, in afwijking van de landelijke trend, vanaf 2007 een dalend verloop hebben.

Figuur 4-16. Uitgaven toevoegingen strafrecht in Amsterdam en Oost-Nederland

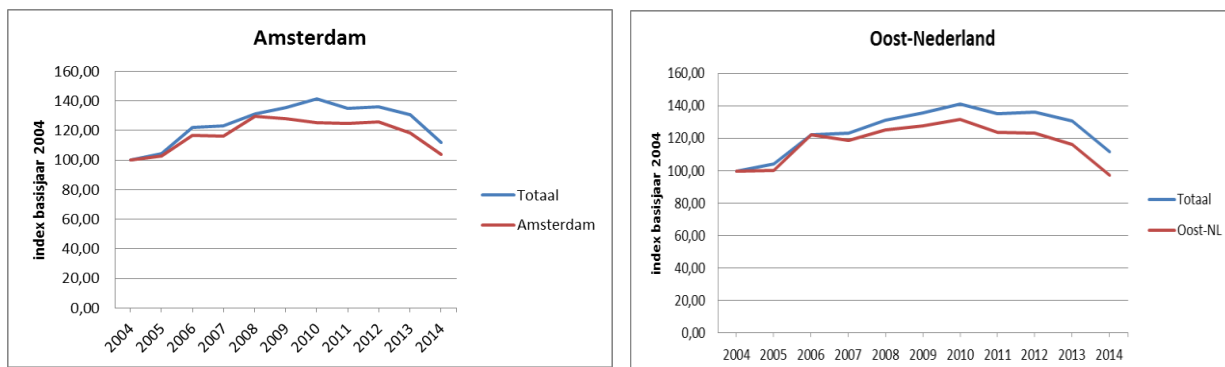


Uitgavenontwikkeling personen- en familierecht per arrondissement

Amsterdam heeft een “relatief” klein aandeel in de uitgaven voor toevoegingen in personen- en familierechtelijke zaken. De uitgavenontwikkeling in deze zaken ligt in Amsterdam vanaf 2008 onder de landelijke trend (Figuur 4-17).

Hetzelfde geldt voor de uitgavenontwikkeling in Oost-Nederland. Dit arrondissement heeft relatief veel personen- en familierechtelijke toevoegingen. Dat kan kennelijk samengaan met een ontwikkeling van de uitgaven, vanaf 2007, onder de landelijke trend.

Figuur 4-17. Uitgaven toevoegingen personen- en familierecht in Amsterdam en Oost-Nederland

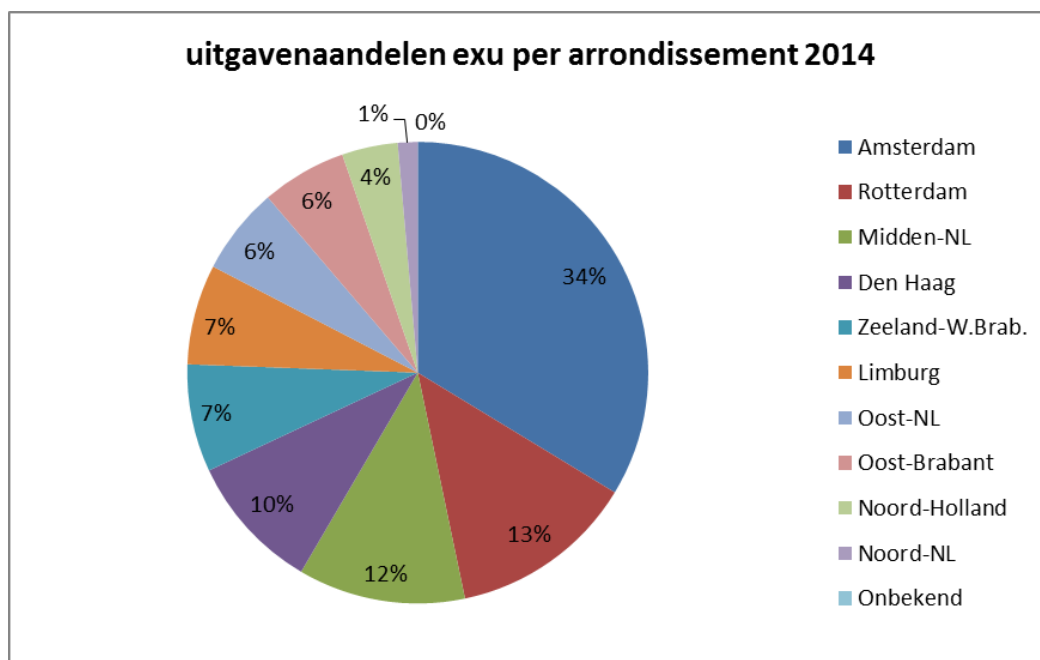


4.12. Extra uren per arrondissement

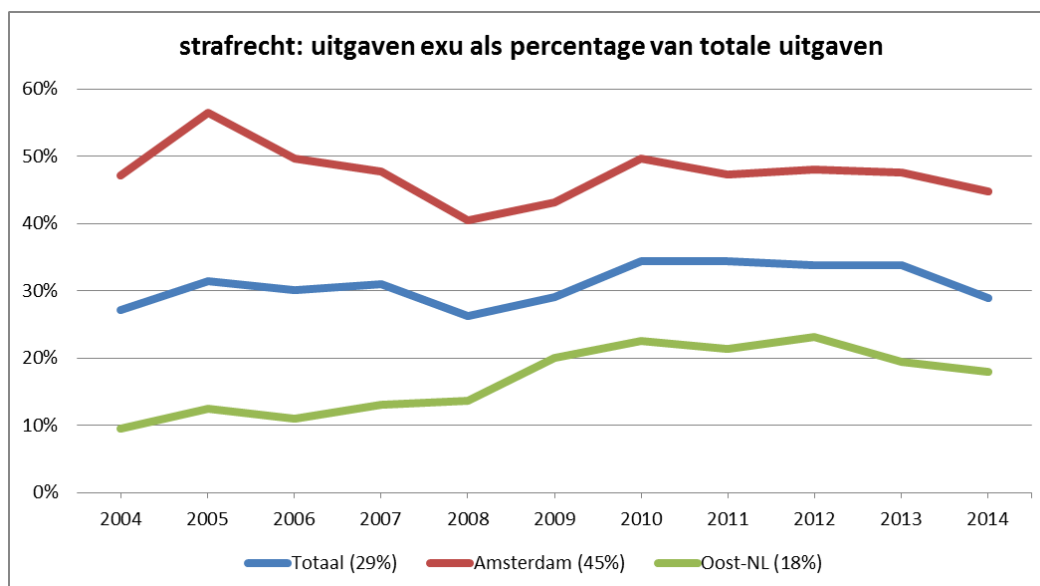
Het arrondissement Amsterdam heeft verreweg het grootste aandeel in de uitgaven voor extra uren (34%). Rotterdam en Midden-Nederland hebben respectievelijk 13% en 12% (Figuur 4-18). In de sector strafrecht vormen de uitgaven extra uren rond de 30% van de totale toevoegingsuitgaven (Figuur 4-19, blauwe lijn). De verschillen tussen de arrondissementen zijn aanzienlijk. In Amsterdam vormen de uitgaven extra uren bijna de helft van de totale toevoegingsuitgaven. Al lijkt het aandeel wel te dalen. In 2014 is het aandeel extra uren 45% (rode lijn).

In het arrondissement Oost-Nederland, met relatief weinig strafzaken, ligt het aandeel extra uren in de totale strafrechtelijke toevoegingsuitgaven in de buurt van 20%. In 2004. En dat is dan een verdubbeling ten opzichte van de eerste jaren vanaf 2004.

Figuur 4-18



Figuur 4-19



4.13. Determinanten van het beroep op gefinancierde rechtsbijstand

De voorgaande paragrafen beschrijven de dynamiek in het beroep op gefinancierde rechtsbijstand in de jaren 2004-2014. Ook de invloed van inflatie en van wettelijke tarieven is daarbij aan de orde gesteld. Naast deze twee belangrijke determinanten van de dynamiek in de uitgaven voor gefinancierde rechtsbijstand, heeft de commissie 'Duurzaam stelsel' onderzocht wat mogelijke oorzaken voor deze dynamiek zouden kunnen zijn. Daarbij heeft de commissie 'Duurzaam stelsel' gebruik gemaakt van al eerder verricht onderzoek door andere organisaties en overheidsinstellingen naar de oorzaken van fluctuaties in het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand.³⁰

De hiervoor bedoelde mogelijke oorzaken zijn de hiernavolgende. Daarbij worden ook telkens één of meerdere voorbeelden ter illustratie gegeven.

Wijzigingen in het regime van de gefinancierde rechtsbijstand

- (a) De Wet op de rechtsbijstand, de Wet tarieven in burgerlijke zaken, de Wet griffierechten burgerlijke zaken, de Algemene wet bestuursrecht en onderliggende regelgeving vormen samen het juridisch kader van de gefinancierde rechtsbijstand voor min- en onvermogenen. Wijziging van deze wet- en regelgeving kan direct tot een effect op het beroep op het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand leiden.

De hiervoor bedoelde wijziging van wet- en regelgeving inzake de gefinancierde rechtsbijstand hebben betrekking op de verhoging of verlaging van griffierechten en eigen bijdragen die rechtzoekenden moeten betalen en/of op de vergoeding die advocaten voor hun werkzaamheden ontvangen. Beide soorten wijzigingen kunnen effect hebben op het aantal toevoegingen en op de daarmee gepaard gaande kosten.

³⁰ Zoals de Raad voor Rechtsbijstand, het Ministerie van Justitie en Veiligheid, het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).

In bijlage 6 is een overzicht opgenomen met alle wijzigingen in de hiervoor genoemde wet- en regelgeving, die relevant zijn voor het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand.

Externe wet- en regelgeving

- (b) *De invoering van nieuwe en de wijziging van bestaande externe wet- en regelgeving:* het introduceren van nieuwe regels of het wijzigen van bestaande regels kan leiden tot een toename of afname van rechtszaken, ook die op basis van een toevoeging plaatsvinden. Het betreft hier niet alleen grote wetwijzigingen (bijvoorbeeld de invoering van de Wet Werk en Bijstand in 2004) maar vaak ook wetgeving die een kleine wijziging beoogt maar desondanks een groot effect heeft. Een voorbeeld hiervan is de afschaffing van de verwijtbaarheidstoets in de Werkloosheidswet en andere wetten naar aanleiding waarvan er een terugloop van het aantal ontbindingszaken bij de kantonrechter is geweest. Met de invoering van nieuwe of gewijzigde regels neemt vaak ook de complexiteit van regels toe. De Raad voor Rechtsbijstand heeft al meermalen oproepen gedaan om wet- en regelgeving te verminderen respectievelijk te vereenvoudigen als oplossing voor het beheersbaar maken van het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand.³¹

In bijlage 7 staat een illustratief overzicht met daarin wijzigingen van externe wet- en regelgeving, die mogelijk hebben geleid tot fluctuaties in het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand.

Beleid van overheden en bestuursorganen

- (c) *De invoering van nieuw of de wijziging van bestaand beleid van overheden en bestuursorganen:* naast de materiële wet- en regelgeving, kan mogelijk als één van de oorzaken voor fluctuatie ook worden aangewezen het beleid van overheidsorganen. Een voorbeeld hiervan betreft wederom de Wet Werk en Bijstand. Op grond hiervan werden gemeenten financieel verantwoordelijk voor de uitvoering van de bijstandstaak. Dit heeft tot effect gehad dat gemeenten hun handhavingsbeleid aanscherpten dat meer beëindigingen van bijstand tot gevolg had. Als gevolg hiervan is er over de WWB meer geprocedeerd.

Met beleid zoals 'prettig contact met de overheid' voorkomen overheden in het bestuursrecht juist procedures, door geschillen met burgers proactief/proactiever aan te pakken. Net als voor wet- en regelgeving geldt dat ook beleid zodanig complex kan zijn dat dat tot extra juridische vragen leidt.

Reglementen en feitelijke aanpak van de rechterlijke macht

- (d) *De invoering van nieuwe of de wijziging van bestaande reglementen binnen de rechterlijke macht:* in het 'Landelijk strafprocesreglement voor de rechtbanken en het Openbaar Ministerie' dat op 1 januari 2011 in werking is getreden, is in verband met de appointering in artikel 8.1.5 geregeld dat kort gezegd per dagvaarding niet meer dan vijf feiten (geen

³¹ Bijvoorbeeld genoemd in de 'Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2012' van de Raad voor Rechtsbijstand: "De structurele oplossing die de Raad al langere tijd voorstaat, is een vereenvoudiging van wet- en regelgeving. De praktijk leert namelijk dat veel toevoegingen voortkomen uit het feit dat de burger de weg niet meer weet in het woud van regels." Zie verder ook de reactie van de Raad voor Rechtsbijstand 'De burger en rechtvaardige oplossingen centraal' d.d. 31 januari 2012 op de 'Consultatiepaper vernieuwing gesubsidieerde rechtsbijstand. Naar een beheersbaar stelsel' d.d. november 2011 van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

verzamelte feiten) mogen worden opgenomen. De praktijk laat zien dat in de situatie van meer dan vijf feiten een extra dagvaarding moet worden opgesteld, waarvoor een extra toevoeging wordt aangevraagd.

- (e) *Feitelijke aanpak van de rechterlijke macht:* kwesties zoals traagheid in de afhandeling van zaken kan ertoe leiden dat naast de bodemprocedure ook een kort geding wordt gestart of om een voorlopige voorziening wordt gevraagd.

Rechterlijke uitspraken

- (f) Als gevolg van rechtelijke uitspraken kan ook (enige tijd) onduidelijkheid ontstaan over een bepaalde juridische vraag en als gevolg daarvan het aantal procedures toenemen. Een voorbeeld hiervan betreft een aantal uitspraken van de Hoge Raad over de hoogte van vergoedingen bij kennelijk onredelijk ontslag, als gevolg waarvan onzekerheid ontstond en als gevolg weer daarvan werknemers en werkgevers minder goed in staat waren om tot een minnelijke oplossing te komen.³² Uiteraard is de situatie andersom ook denkbaar, dat de rechter juist een verhelderende uitspraak doet over een juridische onduidelijkheid in bijvoorbeeld wet- en regelgeving.

Veranderingen in de samenleving en economie

- (g) *Maatschappelijke ontwikkelingen op de langere termijn:* de Raad voor Rechtsbijstand heeft in eerder onderzoek al naar voren gebracht dat bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen ook invloed (kunnen) hebben op fluctuaties in het aantal toevoegingen en de daarmee gepaard gaande kosten. In het personen- en familierecht wijst de Raad als één van de oorzaken aan de ontwikkeling dat huwelijkse relaties steeds losser worden en ook degenen die niet zijn getrouwd ('samenwoners') financiële en juridische betrekkingen aangaan. In het verbintenissenrecht zijn burgers steeds meer betrokken bij transacties en zijn er nieuwe markten zoals de telecommunicatie en energiemarkt opgekomen. Privatisering is mogelijk een belangrijke oorzaak van fluctuaties met betrekking tot het ziektekostenstelsel en de zorg.

In juni 2008 heeft het Ministerie van Justitie het onderzoek 'Beleidsdoorlichting. Toegang tot het recht' uitgebracht, waarin oorzaken worden genoemd voor de kans op juridische problemen. Dat ligt immers aan de basis van de al dan niet toenemende druk op toegang tot de rechter (en gefinancierde rechtsbijstand). In het onderzoek worden maatschappelijke ontwikkelingen van demografische, economische, juridische en culturele aard onderscheiden.³³ Voorbeelden die in de Beleidsdoorlichting in dit kader worden genoemd zijn de toename van het aantal misdrijven "naarmate de omvang van de bevolking en het aantal jeugdigen, baanlozen, jeugdige allochtonen, motorvoertuigen en echtscheidingen in de samenleving toeneemt" (demografisch en economisch), de toename van jurisdisering en regulering in de samenleving kan er toe leiden "dat problemen eerder met tussenkomst van juridische instellingen worden afgehandeld" (juridisch), het feit dat mensen steeds meer denken en handelen in juridische termen en dat "veel problemen voortkomen uit communicatieproblemen" (cultureel/sociaalpsychologisch).

³² Dit voorbeeld wordt genoemd door de Raad voor Rechtsbijstand in: 'De burger en rechtvaardige oplossingen centraal'. Reactie Raad voor Rechtsbijstand op consultatiepaper 'Vernieuwing gesubsidieerde rechtsbijstand. Naar een beheersbaar stelsel' van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (november 2011).', 31 januari 2012, p. 11.

³³ Ministerie van Justitie, Directie Rechtsbestel, 'Beleidsdoorlichting. Toegang tot het recht', juni 2008, p. 7.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) legt een verband tussen de individualisering van de burgers en het toenemend denken van deze burgers in juridische termen.³⁴ Dit is volgens de WRR een ontwikkeling die leidt tot meer gerechtelijke procedures.

- (h) *Maatschappelijke incidenten*: ook een incident in de samenleving kan leiden tot een andere aanpak, met juridische vragen en procedures tot gevolg. Als belangrijke reden voor de invoering van de Wet terroristische misdrijven is in de memorie van toelichting behorend bij deze wet genoemd de aanslagen van 11 september 2001. Naar aanleiding van het incident in de 'Savanna-zaak' in 2004, waarbij een medewerkster van jeugdzorg in eerste instantie verantwoordelijk werd gehouden voor haar nalaten in te grijpen in het gezin, zijn in de opvolgende periode in toenemende mate kinderen (sneller) uit huis geplaatst door jeugdzorg en rechters.
- (i) *Demografische ontwikkelingen*: ook demografische ontwikkelingen kunnen leiden tot (meer) dynamiek in het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand. Volgens de CBS-prognose blijft de bevolking van Nederland tot 2040 gestaag groeien, maar overtreft tussen 2030 en 2040 het aantal sterftegevallen het aantal geboorten.³⁵ Ook factoren als de toename van eenoudergezinnen en de (mogelijke) toename van vluchtelingen kunnen een niet te onderschatten rol spelen.
- (j) *Stand van de economie*: De Raad voor Rechtsbijstand noemt in het kader van maatschappelijke ontwikkelingen nog als aparte categorie de stand van de economie. Het is aannemelijk dat bij een lage conjunctuur bijvoorbeeld het aantal procedures over faillissementen, ontslagzaken en huurkwesties groeit. Deze procedures zouden weer moeten afnemen bij een hoge(re) conjunctuur.

Ook heeft een lage conjunctuur vaak bezuinigingen tot gevolg, die een mogelijk effect op het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand hebben. Een voorbeeld uit de praktijk op dit punt zijn de bezuinigingen in de psychiatrie die tot gevolg hebben dat patiënten in sommige gevallen in het kader van de voortzetting van de inbewaringstelling op grond van de Wet BOPZ een kortere gedwongen opname krijgen. Dit heeft als risico dat er sneller dan voorheen crisissituaties ontstaan en voor diezelfde patiënt weer opnieuw om inbewaringstelling moet worden verzocht, met een toename van het aantal toevoegingen tot gevolg.

Wijzigingen in relatie tot de sociale advocatuur

- (k) *Verruiming van het aanbod van advocaten in het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand*: het aanbod van advocaten binnen het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand is vergroot. In 2002 verleenden 5.974 advocaten gefinancierde rechtsbijstand, dat 49% van het totaal aantal advocaten in dat jaar betrof. In 2013 verleenden 7.591 advocaten gefinancierde rechtsbijstand. Gelet op het totaal aantal advocaten dat in dat jaar bij de NOvA stond ingeschreven, maakte in 2013 43,9% van alle advocaten deel uit van het stelsel. Dat het aanbod van advocaten in de onderzochte periode groter is geworden, zou er mogelijk toe

³⁴ WRR, 'De toekomst van de nationale rechtsstaat', 2002.

³⁵ Planbureau voor de Leefomgeving, *Demografische ontwikkelingen 2010-2040. Ruimtelijke effecten en regionale diversiteit*, Den Haag 2013, p. 8.

kunnen hebben geleid dat het aantal zaken op toevoegingsbasis ook zou zijn vergroot. Het zou kunnen zijn dat advocaten in die situatie zaken eerder voor toevoeging in aanmerking zouden brengen, dan wellicht aan de orde zou zijn wanneer het aanbod van advocaten kleiner is. Hieraan ligt de hypothese van een normale marktwerking ten grondslag dat hoe drukker een advocaat is, hoe strenger zijn selectie van nieuwe zaken zal plaatsvinden.

Samenvattend: zowel binnen als buiten het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand, deels ook buiten het recht, werken factoren die medebepalend zijn voor het beroep op rechtsbijstand in Nederland. De volgende paragrafen geven hiervan een empirische illustratie. Ontwikkelingen binnen en buiten het recht in de periode 2004-2014 worden geplaatst naast ontwikkelingen in het beroep op gefinancierde rechtsbijstand. De onderlinge samenhang wordt besproken.

Hierbij wordt onderscheid gemaakt naar:

- Gebied-specifieke rechtsontwikkelingen;
- Systeem-specifieke rechtsontwikkelingen;
- Maatschappelijke ontwikkelingen (buiten het recht).

4.14. *Gebied-specifiek: strafrecht*

In het strafrecht hebben zich in de afgelopen jaren onder meer de onderstaande ontwikkelingen voorgedaan (het betreft uitsluitend de ontwikkelingen die plausibel in verband staan met het beroep op gefinancierde rechtsbijstand):

1. Inwerkingtreding van de Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor. Dit betreft de verankering van de Salduz-jurisprudentie³⁶ op grond waarvan verdachten voortaan recht hebben op een consult van een advocaat vóór het eerste politieverhoor (inwerkingtreding 1 april 2010).³⁷
2. Invoering van de Wet versterking positie slachtoffer in strafproces door wijziging van het Wetboek van strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en de Wet OM-afdoening (inwerkingtreding 1 januari 2011).³⁸
3. Wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met de buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten (Wet OM-afdoening) (gefaseerde inwerkingtreding tussen 1 februari 2008 en 1 mei 2012).³⁹
4. Invoering van de ZSM-methode (inwerkingtreding 2013).⁴⁰
5. Wet versterking positie slachtoffer in het strafproces door de wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en de Wet OM-afdoening in 2011.
6. Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet BOPZ) (Z020). Per 1 januari 2006 heeft een wijziging plaatsgevonden in de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet BOPZ) in verband met de voorwaardelijke machtiging: anders dan een gewone rechtelijke machtiging wordt met een voorwaardelijke machtiging beoogd het zodanig stellen van voorwaarden ten aanzien van de behandeling van de patiënt, dat het gevaar buiten opname in een psychiatrisch ziekenhuis kan worden afgewend.⁴¹

³⁶ EHRM 27 november 2008, appl.no. 36391/02.

³⁷ Stb. 2011, 526.

³⁸ Stb. 2010, 1 samen met Stb. 2009, 525 en Stb. 2008, 85 en Kamerstukken 30143, 31248 en 31391.

³⁹ Stb. 2006, 330, Kamerstukken 29849.

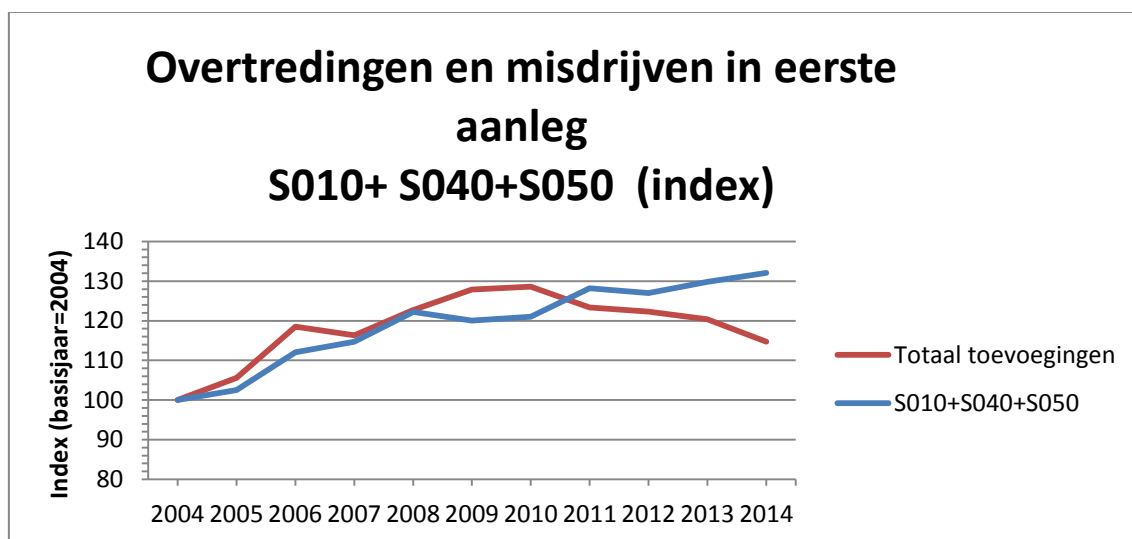
⁴⁰ Beleid politie, OM en ketenpartners.

⁴¹ Stb. 2002, 431, Kamerstukken 27289 en Stb. 2005, 95, Kamerstukken 29363.

De ontwikkelingen onder de nummers 1 en 2 hebben vermoedelijk een positief effect op de instroom van strafzaken en daarmee van strafrechtelijke toevoegingen, met name in de categorie strafrechtelijke zaken: verdachten en daarbinnen de volgende zaakcodes: 'Overtredingen, dienend voor de sector kanton (S010)', 'Misdrijven, eerste aanleg behandeling enkelvoudige kamer (S040)' en 'Misdrijven, eerste aanleg behandeling meervoudige kamer (S050)'.

Figuur 4-20 toont de ontwikkeling in toevoegingen voor deze zaken (in termen van reële uitgaven) en zet deze af tegen de algemene ontwikkeling van de toevoegingen (de rode lijn). Het beeld is in overeenstemming met de verwachting: na 2010 stijgen de relevante strafrechtelijke toevoegingen sterker dan de totale toevoegingen.

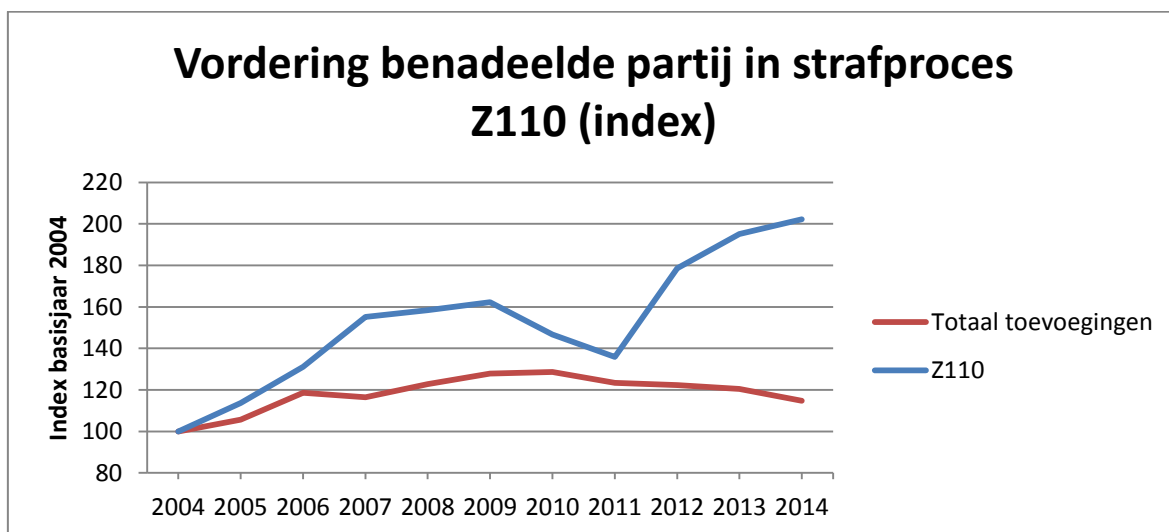
Figuur 4-20



De ontwikkelingen onder de nummers 3 en 4 bevorderen de buitengerechtelijke afdoening en hebben daarom waarschijnlijk een matigend effect op de instroom van strafzaken en strafrechtelijke toevoegingen. Het is in veel gevallen niet mogelijk om de invloed van verschillende beïnvloedende factoren analytisch van elkaar te scheiden. Dat geldt ook voor het matigende effect van deze twee ontwikkelingen. We hebben al gezien dat het beroep op gefinancierde rechtsbijstand in het strafrecht over de hele periode bezien meer toeneemt (+22%) dan het totale beroep (+15%) (zie Figuur 4-2 en Figuur 4-5). Dat is geen aanwijzing dat het veronderstelde matigende effect daadwerkelijk optreedt. Maar daarmee is een matigende werking natuurlijk nog niet uitgesloten.

Het plausibele effect van de invoering van ontwikkeling nummer 5, de wettelijke verbetering van de positie van het slachtoffer, is een toename van het aantal strafzaken en daarmee van het beroep op strafrechtelijke toevoegingen. Omdat de Raad hiervoor een speciale code hanteert ('Vordering benadeelde partij in strafproces', Z110), is makkelijk na te gaan wat het effect daarvan is. Figuur 4-21 laat inderdaad een relatief sterke groei zien in de uitgaven voor deze categorie strafzaken vanaf de inwerkingtreding van deze wetswijzigingen. Daarmee wijkt de uitgavenontwikkeling voor deze categorie zaken duidelijk af van de algemene uitgavenontwikkeling.

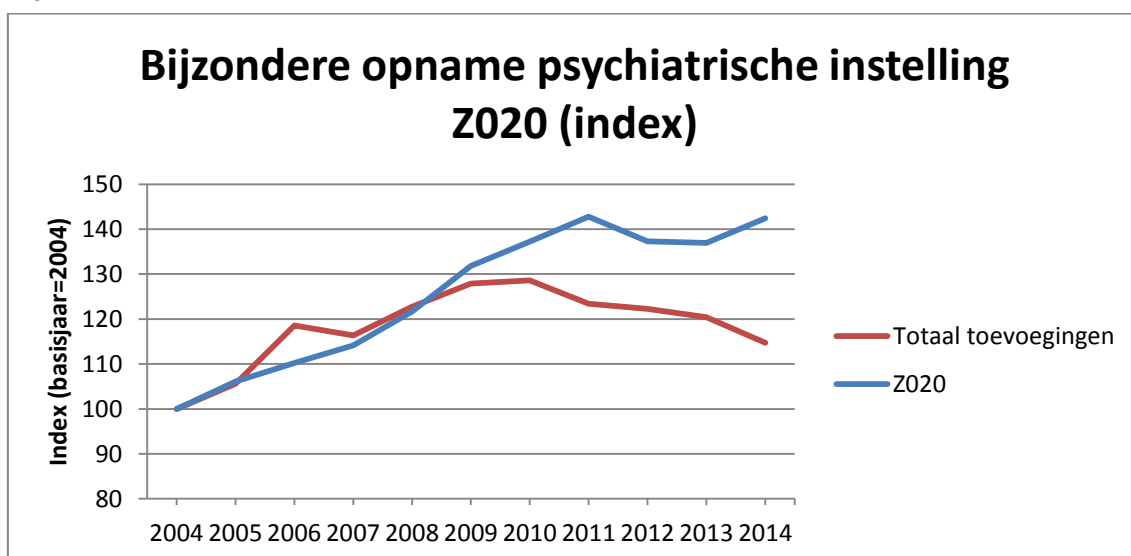
Figuur 4-21



Ontwikkeling nummer 6, de wijziging in de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet BOPZ) per 1 januari 2006 in verband met de voorwaardelijke machtiging, heeft naar verwachting een (tijdelijke) toename tot gevolg in de toevoegingen op basis van zaakcode Z020, 'Bijzondere opname psychiatrische instelling'.

Figuur 4-22 zet de ontwikkeling in de uitgaven voor toevoegingen met zaakcode Z020 af tegen de totale toevoegingsuitgaven. De toevoegingen met zaakcode Z020 volgen de algemene trend tot in 2008. Waar de algemene trend in 2009 afvlakt en omslaat in een dalende lijn, blijven de toevoegingen met zaakcode Z020 toenemen. Het gevolg is dat in 2014 deze toevoegingen veel sterker zijn gestegen (+40% boven het niveau van 2004) dan de totale toevoegingen (+15%). De wetswijziging heeft overigens niet zichtbaar meteen in 2006 al geleid tot een versnelde groei in toevoegingen.

Figuur 4-22



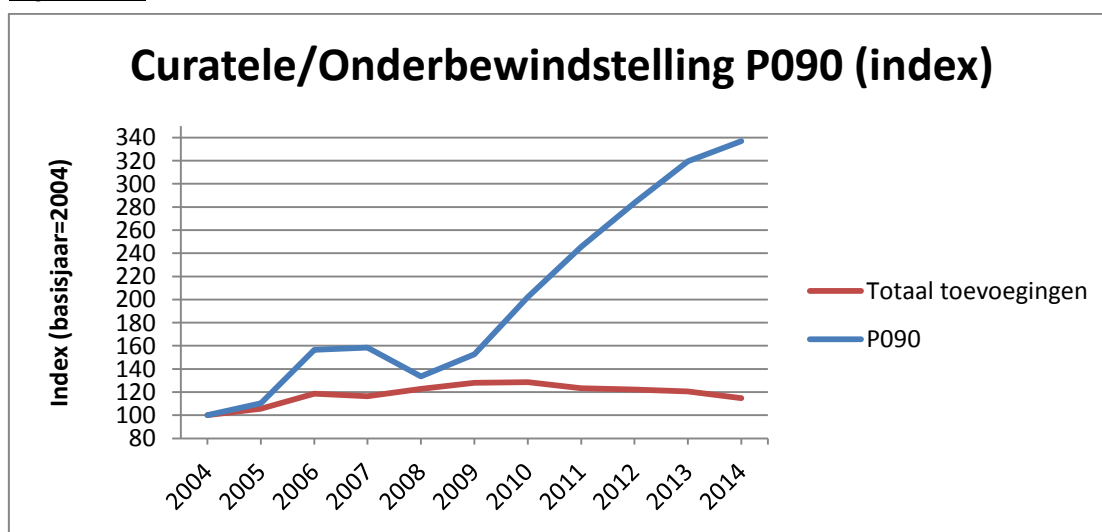
4.15. Gebied-specifiek: personen- en familierecht

In het personen- en familierecht hebben zich sinds 2004 onder meer enkele ontwikkelingen voorgedaan die plausibel in verband staan met het beroep op gefinancierde rechtsbijstand en die hierna worden uitgelicht:

1. Per 1 mei 2007 heeft een wijziging plaatsgevonden van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, in verband met de herschikking van de bevoegdheidsverdeling tussen rechtbank en kantonrechter en van artikel 12 van dat Boek en van artikel 268 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.⁴²
2. Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering is per 28 februari 2009 gewijzigd in verband met het bevorderen van voortgezet ouderschap na scheiding en het afschaffen van de mogelijkheid tot het omzetten van een huwelijk in een geregistreerd partnerschap (Wet bevordering voortgezet ouderschap en zorgvuldige scheiding).⁴³
3. Per 1 juli 2013 is de Wet beperkende maatregelen gesloten jeugdzorg in werking getreden door wijziging van de Wet op de jeugdzorg.

De eerstgenoemde ontwikkeling behelst een herschikking van de bevoegdheidsverdeling tussen rechtbank en kantonrechter. Met deze wijziging is niet langer de rechtbank maar de kantonrechter bevoegd met betrekking tot het onder curatele stellen, instellen van een mentorschap of het onder bewind stellen van een persoon. Omdat vertegenwoordiging door een advocaat niet verplicht is in het privaatrecht wanneer een zaak voor de kantonrechter komt, is de verwachting dat deze wetswijziging een afname in de toevoegingen voor 'Curatele/onderbewindstelling' (P090). Figuur 4-23 laat zien dat deze toevoegingen in 2005 en 2006 sterk in aantal toenemen. In 2007 is er sprake van stabilisatie, waarna in 2008 het aantal toevoegingen inderdaad relatief sterk daalt. Die daling blijkt van korte duur: al in het volgende jaar hernemen de toevoegingen 'curatele en onderbewindstelling' de sterk stijgende trend van voor de wetswijziging. Aan die stijging is in 2014 nog geen eind gekomen. In dit jaar zijn de reële uitgaven voor deze toevoegingen ruim 3,3 keer zo hoog als in 2004.

Figuur 4-23



⁴² Stb. 2006, 589, Kamerstukken 30521.

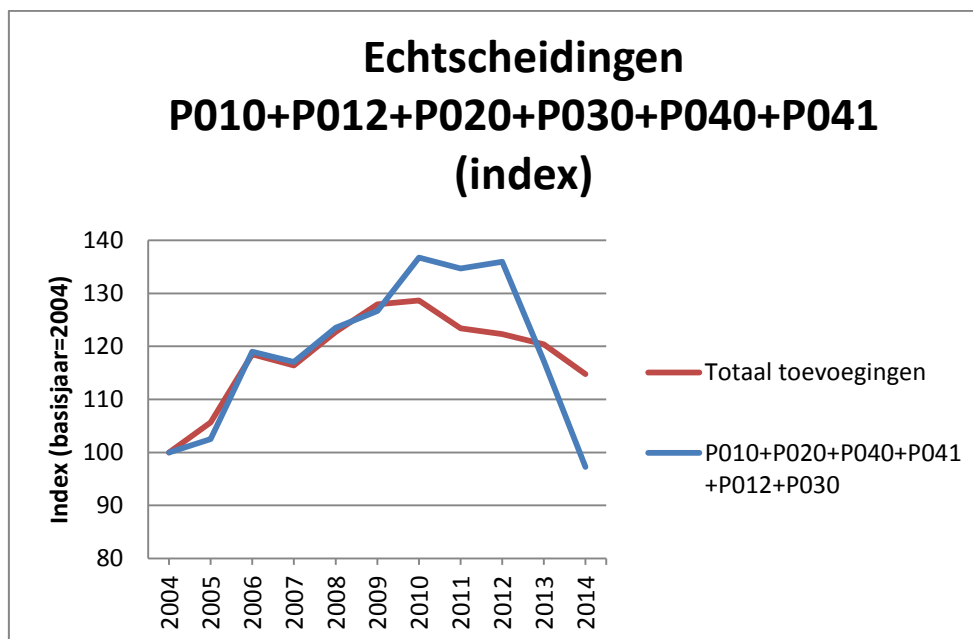
⁴³ Stb. 2008, 500, Kamerstukken 30145.

De tweede ontwikkeling, de wetswijziging ter bevordering van voortgezet ouderschap, heeft vermoedelijk tot een toename van het aantal toevoegingen voor de volgende echtscheidings-gerelateerde zaakcodes:

1. Echtscheiding met nevenvorderingen (P010);
2. Beëindiging samenwoning met nevenvorderingen (P012);
3. Echtscheiding gemeenschappelijk verzoek (P020);
4. Alimentatie/ levensonderhoud (P030);
5. Ouderlijk gezag/ voogdij (P040);
6. Omgangsregeling (P041).

Waar het voorheen nog mogelijk was om eenzijdig een echtscheiding aan te vragen zonder verweer van de tegenpartij, zijn met de verplichtstelling van het ouderschapsplan beide partijen verplicht om een advocaat in te schakelen om te kunnen scheiden. In Figuur 4-24 is de ontwikkeling van de toevoegingen met deze zaakcodes weergegeven. Tot 2009 volgen de echtscheiding gerelateerde toevoegingen de algemene trend. In 2010 is er, ten opzichte van de algemene trend, een relatief sterke stijging. Pas in 2012 zet de verwachte daling in. Die daling is overigens heel sterk. In 2014 ligt het aantal echtscheiding gerelateerde toevoegingen daardoor onder het niveau van 2004.

Figuur 4-24



De derde ontwikkeling (invoering per 1 juli 2013⁴⁴ van de Wet beperkende maatregelen gesloten jeugdzorg) gaat gepaard met sterke stijging van de toevoegingen voor zaken betreffende ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing. In 2013 heeft de Raad voor de Rechtsbijstand een afzonderlijke code voor deze zaken ingevoerd (P043).⁴⁵ In 2014 zijn de op deze nieuwe code

⁴⁴ Stb. 2013, 221, Kamerstukken 33494.

⁴⁵ Deze zaken werden sinds 2010 allemaal geregistreerd op P040. Vóór 2010 werd zowel de code P040 als de code P100 gebruikt. Na de fusie van de raden is dit geüniformeerd tot P040 en per 1 januari 2013 is er dus een aparte code voor zaken betreffende ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing.

geboekte toevoegingsuitgaven al gestegen tot € 7 miljoen (prijspeil 2004). Dat is 10% van de totale toevoegingsuitgaven personen- en familierecht.

4.16. *Gebied-specifiek: bestuursrecht*

Binnen het bestuursrecht worden zaken zowel onder specifieke zaakcodes ondergebracht als onder de algemene zaakcode bestuursrecht (B010). Hierdoor is een uitsplitsing naar zaakcodes binnen deze specialisatie minder scherp te maken. In deze paragraaf bespreken we daarom een select aantal rechtsontwikkelingen en zaakcodes.

Sociale voorzieningen (C010, C012, C030)

Drie wetswijzigingen hebben betrekking op het beroep op toevoegingen voor zaken op het terrein van de sociale voorzieningen:

1. Invoering van de Wet Werk en Bijstand per 1 januari 2004;⁴⁶
2. Invoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning per 1 januari 2007;⁴⁷
3. Wijziging van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten in verband met het bevorderen van de participatie van jonggehandicapten door werk en arbeidsondersteuning (inwerkingtreding 1 januari 2010);⁴⁸
4. Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving door wijziging van o.m. de Wet Werk en Bijstand (inwerkingtreding 1 januari 2013).⁴⁹

Omdat (onder meer) deze wetswijzigingen beperkende maatregelen en een strengere beoordeling voor het in aanmerking komen voor de sociale voorzieningen betreffen, is de verwachting dat de instroom van deze zaken hierdoor toeneemt, en daarmee ook het aantal toevoegingen onder de volgende zaakcodes:

1. Wet werk en bijstand (C010);
2. Verhaal bijstand (C012);
3. Sociale voorzieningen- overige zaken (C030).

In Figuur 4-25 is te zien dat de toevoegingsuitgaven in verband met de bovengenoemde zaken vanaf 2004 veel sterker toenemen dan de toevoegingsuitgaven in het algemeen. Na 2007 is er een stabilisatie op een niveau dat 60% hoger ligt dan in 2004. In 2012 is er een verdere stijging tot 80% boven het niveau van 2004. Dat niveau handhaaft zich in 2013 en 2014.

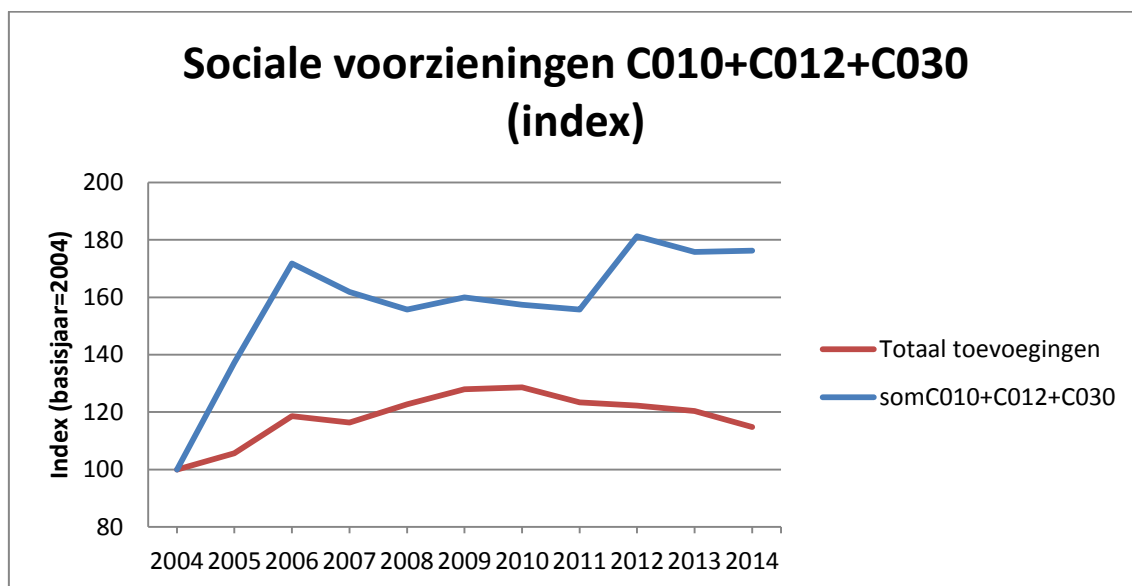
⁴⁶ Stb. 2008, 375, Kamerstukken 28870.

⁴⁷ Stb. 2006, 351, Kamerstukken 30131.

⁴⁸ Stb. 2009, 580, Kamerstukken 31780.

⁴⁹ Stb. 2012, 462, Kamerstukken 33207.

Figuur 4-25



Wet tijdelijk huisverbod (Z251, Z252)

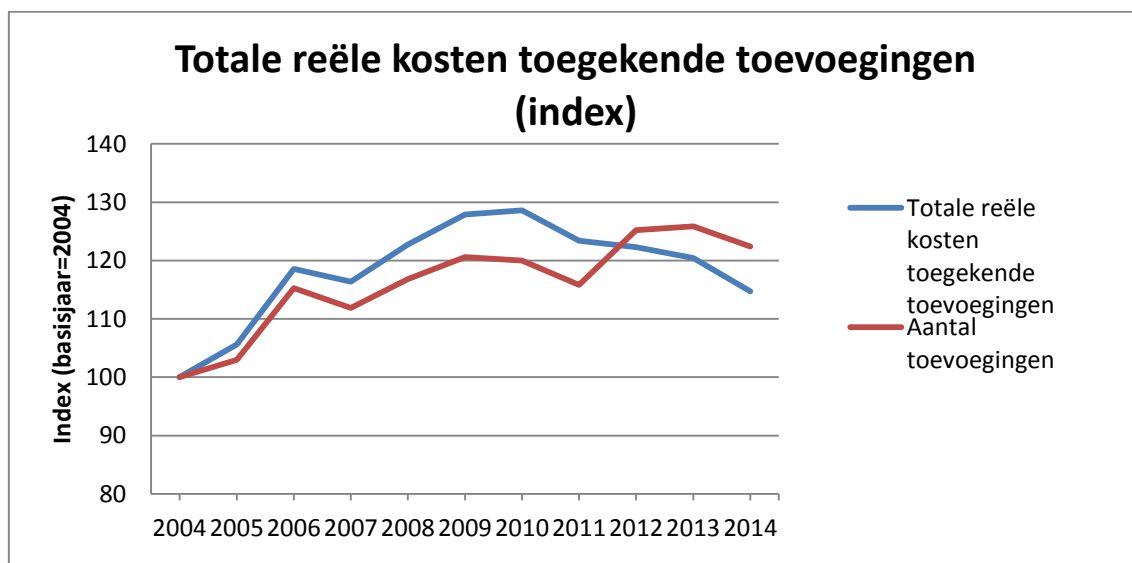
De tweede ontwikkeling in het bestuursrecht met naspeurbare gevolgen voor de ontwikkeling van toevoegingen is de Wet tijdelijk huisverbod die per 1 januari 2009 in werking is getreden.⁵⁰ De wet heeft geleid tot een stijging van de toevoegingsuitgaven met € 150.000 (prijspeil 2004).

4.17. Systeem-specifieke rechtsontwikkelingen

Figuur 4-26 beschrijft de trend reële uitgaven (prijspeil 2004) voor toegekende toevoegingen en in het totale aantal toegekende toevoegingen in de periode 2004-2014. Zoals hiervoor is beschreven, stijgen de uitgaven voor toegekende toevoegingen tot 2012 harder dan het aantal toegekende toevoegingen: 23 procent tegenover 16 procent in 2014 ten opzichte van 2004. In deze paragraaf gaan we na of er aanwijzingen zijn dat systeem-specifieke rechtsontwikkelingen het beroep op de gefinancierde rechtsbijstand beïnvloeden. Met de term systeem-specifiek doelen we op rechtsontwikkelingen in het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand en in de toegang tot de rechtspraak (zoals ten aanzien van de hoogte van griffierechten). Per jaar geven we aan wat de relevante rechtsontwikkelingen zijn en bezien we of de plausibele effecten op het beroep op gefinancierde rechtsbijstand.

⁵⁰ Stb. 2008, 421, Kamerstukken 30657.

Figuur 4-26



4.17.1. Rechtsontwikkelingen in 2005

In 2005 zien we een stijging van de uitgaven van 6% en een stijging van 3% in het aantal toegekende toevoegingen, ten opzichte van 2004.

De relevante rechtsontwikkelingen zijn:

1. Toevoegen van hoofdstuk IIIa aan de Wrb;
2. Opening van 30 Juridisch Loketten in Nederland;
3. Inwerkingtreding van de Subsidieregeling Stichting het Juridisch Loket 2005;⁵¹
4. Het gemiddelde forfaitaire tarief stijgt in 2005 van € 94,53 naar € 98,99.⁵² Dit is een reële stijging van 3,04%.

De eerste drie wijzigingen hebben geen aantoonbaar matigende werking op het beroep op gefinancierde rechtsbijstand gehad. De vierde wijziging, de reële verhoging van de forfaitaire tarieven, leidt ertoe dat de reële uitgaven sterker stijgen dan het aantal toekenningen.

4.17.2. Rechtsontwikkelingen in 2006

In 2006 zien we een stijging van de reële uitgaven tot 19% boven het niveau van 2004 en een stijging van 16% in het aantal toegekende toevoegingen boven het niveau van 2004.

De relevante rechtsontwikkelingen in 2006 zijn:

1. Invoering van VIValt: alternatief voor de verklaring omtrent inkomen en vermogen;⁵³
2. Tekstuele wijziging van de Wtbz i.v.m. de inwerkingtreding van de Wet VIValt;⁵⁴

⁵¹ Voor de nummers 1 tot en met 3 geldt: *Stb.* 2005, 90; *Stcrt.* 2006, 112.

⁵² Zie bijlage 2: Overzicht basisbedragen vergoedingen.

⁵³ *Stb.* 2006, 9.

⁵⁴ *Stb.* 2006, 9.

3. Het gemiddelde forfaitaire tarief in 2006 stijgt van € 98,99 naar € 99,90. In reële termen is dit een kleine tariefdaling van -0,21%.⁵⁵

De sterke volumestijging correspondeert met de invoering van VIValt. Het feit dat de uitgaven (afgerond) even sterk stijgen als het volume is in overeenstemming met de marginaal kleine reële tariefsverlaging.

4.17.3. Rechtsontwikkelingen in 2007

In 2007 dalen de reële uitgaven met drie procentpunten tot 16% boven het niveau van 2004. Het volume daalt met vier procentpunten tot 12% boven het niveau van 2004. Het volume daalt sterker dan de uitgaven.

Behalve de verhoging van het gemiddelde forfaitaire tarief van € 99,90 naar € 101,94 (in reële termen een stijging van 0,49%)⁵⁶, zijn er in 2007 geen relevante rechtsontwikkelingen.

De reële verhoging van de tarieven komt tot uitdrukking in het feit dat de uitgaven in 2007 minder sterk dalen dan het volume. Voor deze volumedaling zijn geen systeem-specifieke oorzaken aan te wijzen.

4.17.4. Rechtsontwikkelingen in 2008

In 2008 stijgen de uitgaven tot 23% boven het niveau van 2004. Het aantal toegekende toevoegingen stijgt tot 18% boven het niveau van 2004. De uitgaven stijgen in 2008 iets sterker dan het aantal toegekende toevoegingen.

De relevante rechtsontwikkelingen zijn:

1. Leidraad Extra Urenzaken, die in december 2008 is omgezet in de Leidraad Bewerkelijke Zaken;⁵⁷
2. Wijziging van het Bvr 2000 i.v.m. taakstelling van ca. € 10,2 miljoen:
 - a. Afschaffen vergoeding administratieve kosten voor ambtshalve vergoedingen;
 - b. Aanpassen voorschotregeling advocatuur;⁵⁸
3. Tekstuele wijziging van de Wtbz i.v.m. het afschaffen van het procuraat in burgerlijke zaken en de invoering van het elektronisch berichtenverkeer;⁵⁹
4. Het gemiddelde forfaitaire tarief stijgt van € 101,94 naar € 105,11. In reële termen is dit een tariefstijging van 0,72%.⁶⁰

De wijzigingen hebben geen aantoonbaar matigende werking gehad op de volumeontwikkeling. De twee eerste ontwikkelingen hebben waarschijnlijk wel een matigende invloed gehad op de uitgavenstijging als gevolg van de tariefsverhoging.

⁵⁵ Zie bijlage 2: Overzicht basisbedragen vergoedingen.

⁵⁶ Zie bijlage 2: Overzicht basisbedragen vergoedingen.

⁵⁷ Publicatie door raden voor Rechtsbijstand.

⁵⁸ Stb. 2008, 170.

⁵⁹ Stb. 2008, 100.

⁶⁰ Zie bijlage 2: Overzicht basisbedragen vergoedingen.

4.17.5. Rechtsontwikkelingen in 2009

In 2009 stijgen de reële uitgaven tot 28% boven het niveau van 2004. Het volume stijgt tot 21% boven het niveau van 2004. Ook in 2009 stijgen de uitgaven sterker dan het aantal toegekende toevoegingen.

De relevante rechtsontwikkelingen zijn:

1. Fusie van raden voor rechtsbijstand in Raad voor Rechtsbijstand;⁶¹
2. Introductie van de werkwijze 'High Trust';⁶²
3. Wijziging van de Wrb houdende:
 - a. Herijking van de verlening van rechtsbijstand;
 - b. Invoering van de LAT;
 - c. Regeling van de vergoeding van mediation.
4. Inwerkingtreding van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand en het Besluit toevoeging mediation;⁶³
5. Aan het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria wordt een categorie kantonzaken toegevoegd, waarvoor het mogelijk wordt een toevoeging te verlenen;⁶⁴
6. Verhoging van proceskostenvergoeding overheidsinstanties;⁶⁵
7. Het gemiddelde forfaitaire tarief stijgt van € 105,11 naar € 108,66. In reële termen is dit een tariefstijging van 2,38%.⁶⁶

De derde, vierde en vijfde wijziging houden een verruiming van de basis voor toevoegingen. De verwachting is dat het aantal toevoegingen daardoor zal stijgen. De tariefsverhoging verklaart waarom de uitgaven in 2009 sterker stijgen dan het aantal toevoegingen.

4.17.6. Rechtsontwikkelingen in 2010

In 2010 stijgen de uitgaven tot 29% boven het niveau van 2004. Het aantal toegekende toevoegingen daalt met 1 procentpunt tot 20% boven het niveau van 2004.

De relevante rechtsontwikkelingen zijn:

1. Verhoging van het financiële belang dat een zaak moet vertegenwoordigen wil deze toevoegwaardig zijn;⁶⁷
2. Verlaging van de vergoeding aan advocaten bij vervolgberoepen inzake vreemdelingenbewaring;⁶⁸
3. Het komen te vervallen van de artikelen 1 tot en met 26, 57 en 58 van de Wtbz i.v.m. de inwerkingtreding van de Wet griffierechten burgerlijke zaken;⁶⁹
4. Het gemiddelde forfaitaire tarief stijgt van € 108,66 naar € 111,06. In reële termen is dit een tariefstijging van 1,09%.⁷⁰

⁶¹ Stb. 2010, 2.

⁶² Stb. 2010, 2.

⁶³ Stb. 2009, 4; Stb. 2009, 45; Stb. 2009, 225.

⁶⁴ Stb. 2009, 353.

⁶⁵ Vgl. ECLI:NL:RVS:2007:AZ9000.

⁶⁶ Zie bijlage 2: Overzicht basisbedragen vergoedingen.

⁶⁷ Stb. 2010, 153.

⁶⁸ Stb. 2010, 153.

⁶⁹ Stb. 2010, 726.

⁷⁰ Zie bijlage 2: Overzicht basisbedragen vergoedingen.

De eerstgenoemde rechtsontwikkeling heeft vermoedelijk een matigende werking op de ontwikkeling van het aantal toevoegingen omdat deze de toegang tot de gefinancierde rechtsbijstand beperkt. De tariefsverhoging leidt ertoe dat, ondanks de volumedaling, de uitgaven stijgen.

4.17.7. Rechtsontwikkelingen in 2011

In 2011 dalen de reële uitgaven voor gefinancierde rechtsbijstand met zes procentpunten tot 23% boven het niveau van 2004. Het aantal toegekende toevoegingen daalt met vier procentpunten tot 16% boven het niveau van 2004. De reële toevoegingsuitgaven dalen sterker dan het aantal toegekende toevoegingen.

De relevante rechtsontwikkelingen in 2011 zijn:

1. Invoering van de werkwijze 'Diagnose en Triage';
2. Aanpassing van de voorschotregeling voor advocaten;
3. 2000 punten-regeling;⁷¹
4. Landelijk uitrol van werkwijze 'High Trust';⁷²
5. Het gemiddelde forfaitaire tarief stijgt van € 111,06 naar € 112,38. In reële termen is dit een tariefdaling van -1,09%.⁷³

De eerste ontwikkeling heeft vermoedelijk een matigend effect op de vraag van rechtzoekenden naar gefinancierde rechtsbijstand. De tweede (aanpassing voorschotregeling) en de derde ontwikkeling (2000 punten) maken het voor advocaten minder aantrekkelijk om op toevoeging te werken, waardoor het aantal toevoegingen zou kunnen afnemen. Het feit dat reële uitgaven sterker dalen dan het volume is in overeenstemming met het achterwege blijven van de indexering van de tarieven.

4.17.8. Rechtsontwikkelingen in 2012

In 2012 dalen de reële uitgaven voor gefinancierde rechtsbijstand met één procentpunt tot 22% boven het niveau van 2004. De ontwikkeling van het aantal toegekende toevoegingen, daarentegen, stijgt met negen procentpunt tot 25% boven het niveau van 2004.

De relevante rechtsontwikkelingen in 2012 zijn:

1. Verlaging van vergoedingen van rechtsbijstandsverleners met 5% en aanpassing van het indexeringsmechanisme;⁷⁴
2. Het gemiddelde forfaitaire tarief daalt met ruim 6 euro van € 112,38 naar € 106,23. In reële termen is dit een tariefdaling van -8,69%.⁷⁵

De verlaging van de tarieven is zo sterk dat ondanks een relatief sterke toename van het aantal toevoegingen de uitgaven met een procentpunt dalen. Er zijn geen systeem-specifieke ontwikkelingen aan te wijzen die de sterke stijging van het volume kunnen verklaren. De mogelijke verklaring zou kunnen liggen bij de advocatuur die, in reactie op de sterke tariefdaling, omzetverlies probeert te compenseren door het aantrekken van extra zaken.

⁷¹ Zie hiervoor hoofdstuk 3.

⁷² Stb. 2011, 322; Stcr. 2012, 12411.

⁷³ Zie voor meer uitleg paragraaf 4.3 en voor een overzicht van de basisbedragen bijlage 2.

⁷⁴ Stcr. 2011, 8107.

⁷⁵ Zie bijlage 2: Overzicht basisbedragen vergoedingen.

4.17.9. Rechtsontwikkelingen in 2013

In 2013 dalen de reële uitgaven voor gefinancierde rechtsbijstand met twee procentpunten tot 20% boven het niveau van 2004. Het aantal toegekende toevoegingen stijgt met één procentpunt tot 26% boven het niveau van 2004. Dit is het tweede jaar dat een volumestijging gepaard gaat met een uitgavendaling.

De relevante rechtsontwikkelingen in 2013 zijn:

1. Inwerkingtreding van het Besluit aanpassingen eigen bijdrage rechtzoekenden en vergoedingen rechtsbijstandverleners;⁷⁶
2. Het gemiddelde forfaitaire tarief stijgt licht van € 106,23 naar € 106,45. In reële termen is dit een tariefdaling van -2,73%.⁷⁷

Deze rechtsontwikkelingen hebben geen aantoonbaar effect op de ontwikkeling van het aantal toevoegingen. Dat is overigens redelijk stabiel (+1 procentpunt). De daling van de reële uitgaven is in overeenstemming met het achterwege blijven van de indexering van de tarieven.

4.17.10. Rechtsontwikkelingen in 2014

In 2014 neemt het aantal toegekende toevoegingen met vier procentpunten af tot 22% boven het niveau van 2004. De uitgaven dalen iets sterker, met vijf procentpunt, tot 15% boven het niveau van 2004.

De enige relevante (systeem-specifieke) rechtsontwikkeling is dat het gemiddelde forfaitaire tarief daalt van € 106,23 naar € 105,96.⁷⁸ In reële termen is dit een tariefdaling van -1,77%. De verwachting is dat hierdoor het aantal toevoegingen daalt. De feitelijke ontwikkeling van de toevoegingen in 2014 is hiermee in overeenstemming. Het feit dat de uitgaven sterker dalen dan het volume stemt overeen met het opnieuw achterwege blijven van de tariefindexering.

4.18. Maatschappelijke ontwikkelingen

De ontwikkeling van het beroep op gefinancierde rechtsbijstand hangt af van rechtsontwikkelingen binnen rechtsgebieden en van systeem-specifieke rechtsontwikkelingen die het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand en het stelsel van de rechtspraak als geheel raken. Daarnaast zijn er maatschappelijke ontwikkelingen aan te wijzen die naar verwachting het beroep op de gefinancierde bijstand beïnvloeden. In deze paragraaf bespreken we enkele van die maatschappelijke ontwikkelingen.

Daling van de criminaliteit

In de afgelopen jaren daalt de criminaliteit. Dat is niet alleen in Nederland het geval; het verschijnsel doet zich in de hele westerse wereld voor. Criminologen brengen het in verband met demografische ontwikkelingen (minder jongeren) en met verbeterde preventie (beveiliging).

Tot dusver komt de daling van de criminaliteit niet tot uitdrukking in de ontwikkeling van de strafrechtelijke toevoegingen. De strafrechtelijke toevoegingspraktijk blijft toenemen ondanks de

⁷⁶ Stb. 2013, 345.

⁷⁷ Zie voor meer uitleg paragraaf 4.3 en voor een overzicht van de basisbedragen bijlage 2.

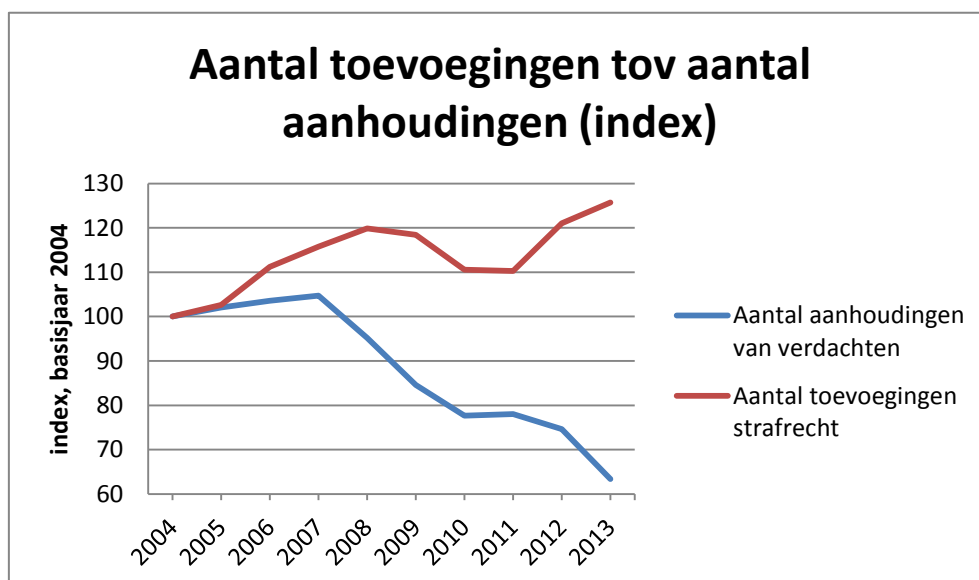
⁷⁸ Zie bijlage 2: Overzicht basisbedragen vergoedingen.

afname van bijvoorbeeld het aantal aangehouden verdachten (Figuur 4-27) of het aantal gedetineerden (Figuur 4-28).

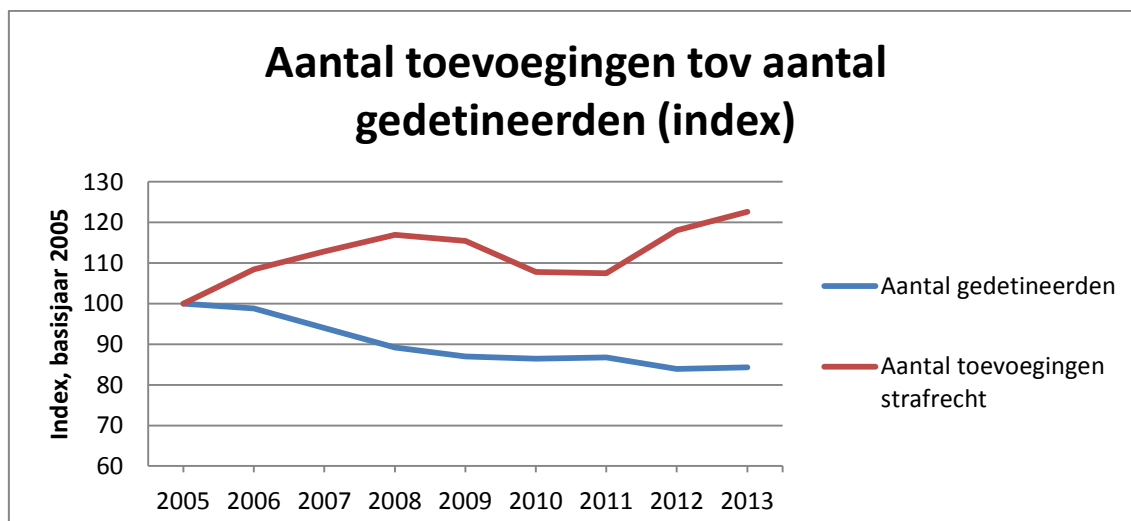
Overigens is de ontwikkeling van het aantal ambtshalve toevoegingen wel in lijn met de dalende trend in de criminaliteit. De stijging van de strafrechtelijke toevoegingen is te vinden bij de niet ambtshalve toevoegingen (zie Figuur 4-29).

Deze ontwikkeling is gedeeltelijk toe te schrijven aan de rechtsontwikkelingen ter bevordering van de rechten van slachtoffers. Maar er lijkt ook een duidelijk verband met de ontwikkeling van het aantal zaken naar aanleiding van geschillen en klachten van gedetineerden. Dit neemt toe, waarschijnlijk mede als gevolg van de verharding in de bejegening van de gedetineerden, maar waarschijnlijk ook vanwege een toenemend bewustzijn van gedetineerde rechtszoekenden van hun rechtsmiddelen, al dan niet door toedoen van hun advocaat.

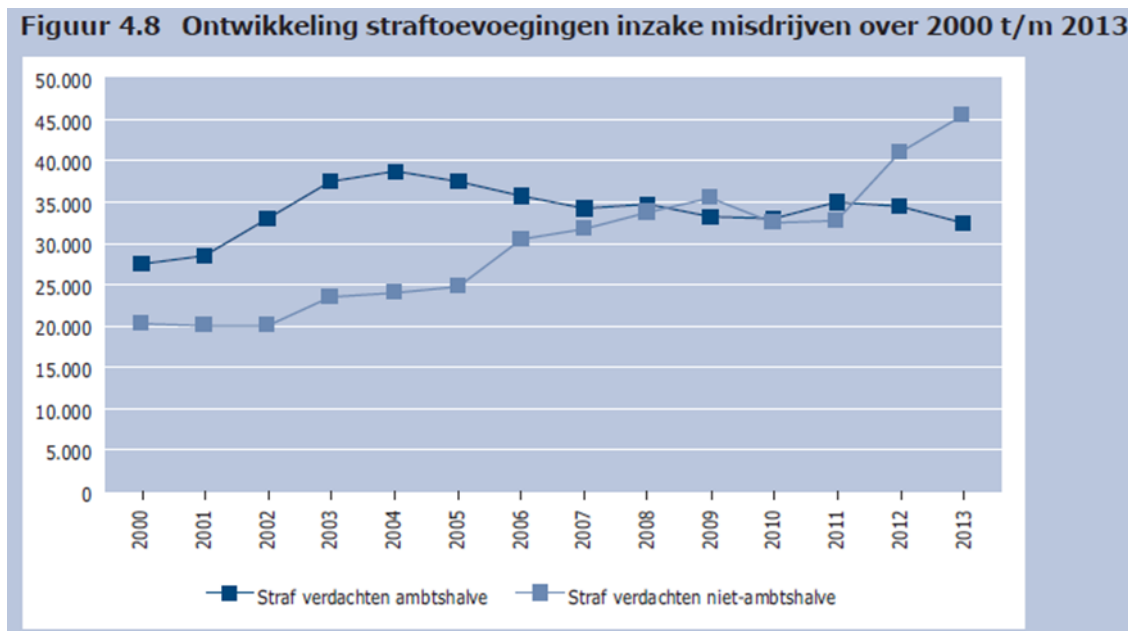
Figuur 4-27



Figuur 4-28



Figuur 4-29 (uit: Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2013)

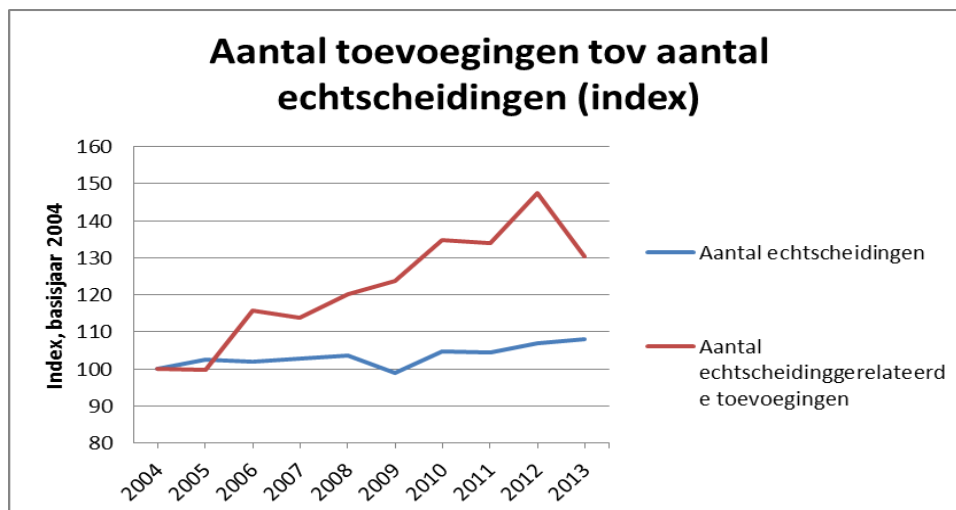


Echtscheidingen, voogdij en ondertoezichtstellingen

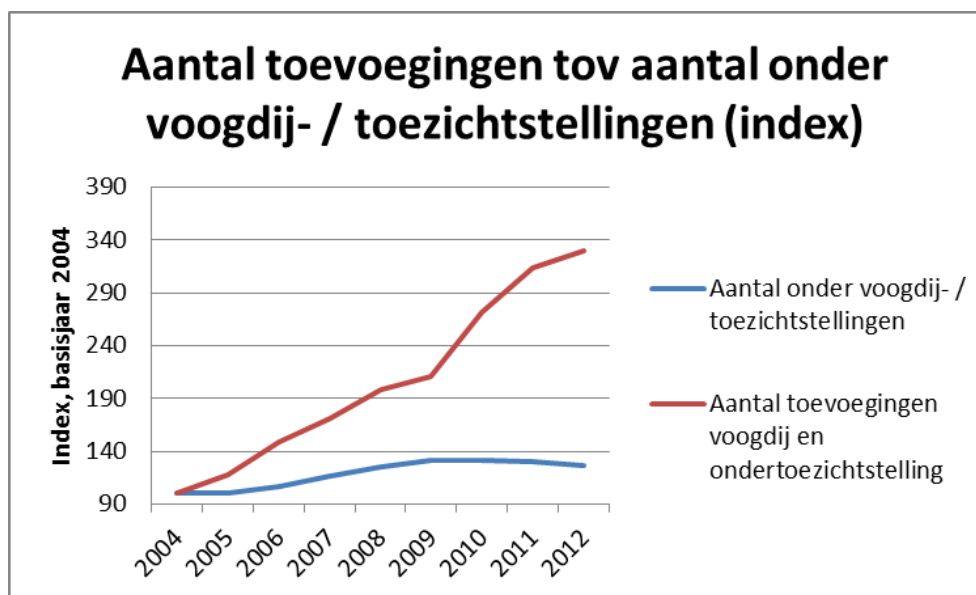
Het aantal echtscheidingen is in Nederland in de afgelopen tien jaar met 1 procent per jaar toegenomen. Het aantal toegekende, echtscheiding gerelateerde toevoegingen stijgt in dezelfde periode met 30%. Met overigens een sterke daling in 2013 en 2014 (Figuur 4-30).

Min of meer hetzelfde beeld is te zien bij voogdij en ondertoezichtstellingen (Figuur 4-31). Er is een sterke toename van het aantal voogdij en ondertoezichtstellingen met bijna 40% sinds 2004. Opmerkelijk genoeg neemt het aantal toevoegingen voor zaken op dit terrein met een factor 3,4 toe. Het is voorsnog niet duidelijk waar deze discrepantie vandaan komt. Mogelijk heeft de sterke toename te maken met de toevoegingen voor bijzonder curator, amtschalve of op verzoek van een van de ouders.

Figuur 4-30



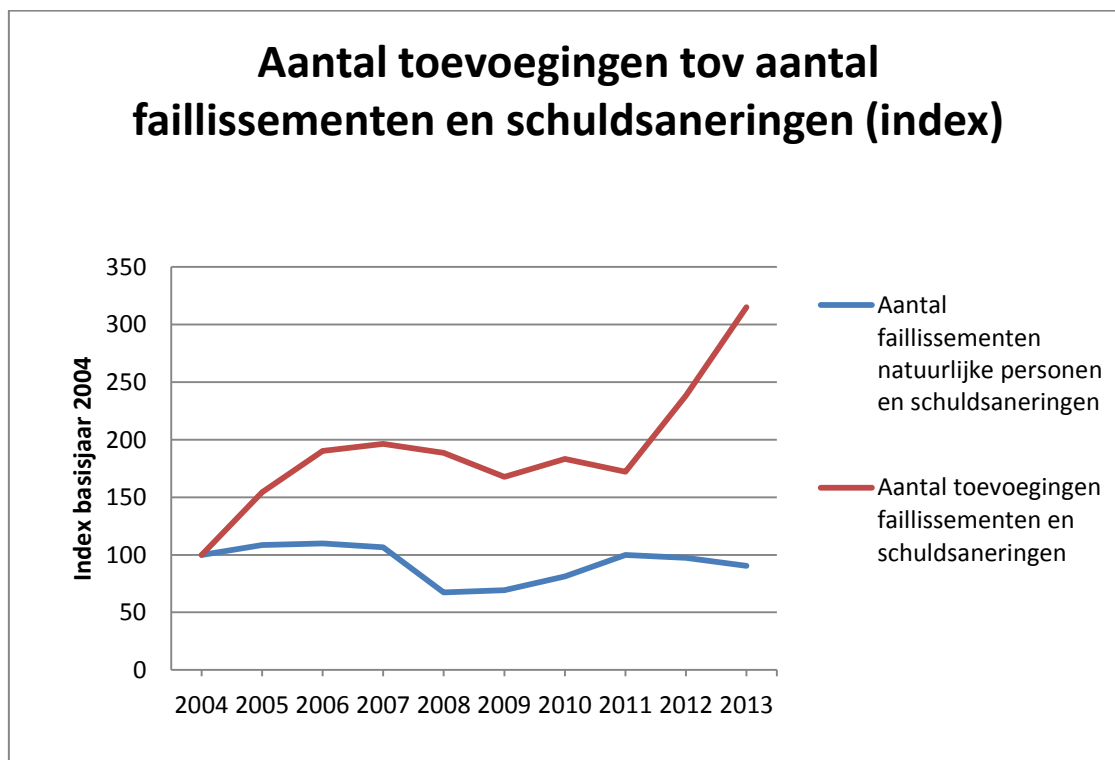
Figuur 4-31



Faillissementen en schuldsaneringen

Het aantal faillissementen van natuurlijke personen en het aantal schuldsaneringen is de afgelopen tien jaar min of meer gelijk gebleven (Figuur 4-32; het aantal faillissementen is opgeteld bij het aantal schuldsaneringen). Het aantal toevoegingen is daarentegen in deze jaren verdrievoudigd. Zonder nader onderzoek blijft de reden voor deze discrepantie onbekend.

Figuur 4-32



5. Actualiteiten

In de afgelopen maanden hebben zich ten aanzien van het stelsel meerdere actualiteiten voorgedaan, die in de commissievergaderingen zijn besproken. Met een korte beschrijving hiervan, wil de commissie 'Duurzaam stelsel' weergeven dat het stelsel continu in beweging is. Dat het merendeel van de bezuinigingen is opgeschort, betekent namelijk geenszins dat de ontwikkelingen in het stelsel hiermee stil staan. We noemen er vier:

1. De per 1 februari 2015 in werking getreden AMvB;
2. Het (al dan niet) afschaffen van het inloopspreekuur bij het Juridisch Loket (hierna: JL);
3. De ontmoediging van de vrije advocatenkeuze door verzekeraars;
4. Financiële situatie van familierecht-advocatenkantoren binnen het stelsel.

Ad 1. Ondanks de aangenomen motie-Franken c.s. heeft voormalig staatssecretaris Teeven per 1 februari 2015 een viertal wijzigingen in het stelsel doorgevoerd:

- Verlaging enkele strafrechtelijke forfaitaire vergoedingen;
- Verlaging vergoeding bewerkelijke zaken in het strafrecht met 4-5%;
- Verlaging generieke punttarief;
- Bevriezing jaarlijkse indexeringen ten aanzien van de puntvergoeding en eigen bijdrage tot en met 2018.⁷⁹

De commissie 'Duurzaam stelsel' meent dat het doorvoeren van voornoemde AMvB duidelijk laat zien hoe ad hoc met het stelsel gefinancierde rechtsbijstand wordt omgesprongen. Het toont des te meer dat het stelsel het meest gebaat is bij stabiliteit en duurzaamheid.

Ad 2. Op 27 maart 2015 wordt duidelijk dat alle balies van het JL vanaf 11 mei 2015 worden gesloten. Met de sluiting van de balies wordt het inloopspreekuur bij het JL afgeschaft. De sluiting van de balies van het JL en de hiermee samenhangende afschaffing van het inloopspreekuur heeft nadelige consequenties voor de meest kwetsbare groep rechtzoekenden. De discussie ten aanzien van de toegang tot het recht staat wederom centraal. Op dinsdag 14 april 2015 vindt er vervolgens een debat plaats in de Tweede Kamer over het afschaffen van het inloopspreekuur bij het JL.

Tijdens het debat dient Kamerlid Nispen c.s. een motie in, die de regering verzoekt 'ervoor te zorgen dat hulp geboden blijft worden aan de balies van de Juridische Loketten'.⁸⁰ De motie wordt met een Kamermeerderheid aangenomen, waarmee een duidelijke boodschap wordt afgegeven. Inmiddels zijn de balies van het Juridisch Loket weer beperkt opengesteld.

Ad 3. Op dinsdag 28 april 2015 verscheen in Het Financieele Dagblad een artikel getiteld: "Verzekeraar ontmoedigt vrije keuze advocaat". In het artikel wordt beschreven dat aanbieders van rechtsbijstandverzekeringen er alles aan doen om hun klanten "binnenboord" te houden. Slechts in sommige gevallen mogen mensen met een rechtsbijstandverzekering een beroep doen op een externe advocaat in plaats van de juridische hulp die de verzekeraar aanbiedt.

De commissie 'Duurzaam stelsel' vindt de ontmoediging van de vrije advocaatkeuze door verzekeraars een te betreuren ontwikkeling, beschouwd vanuit de toegang tot het recht en tot de rechter.

⁷⁹ Stb. 2015, 35.

⁸⁰ Kamerstukken II, 31753, nr. 94.

Ad 4. Op 30 mei 2015 verscheen in het NRC Handelsblad een artikel over de financiële situatie van advocaten die werken op basis van toevoegingen binnen het familierecht. Met de veelzeggende titel “Advocaten die slecht verdienen” laat de kernboodschap zich raden. Een advocaat, die binnen het familierecht enkel en alleen gefinancierde rechtsbijstandszaken doet, heeft heden ten dage moeite om het hoofd boven water te houden. Het gebeurt steeds vaker dat de rechtzoekende de eigen bijdrage niet kan betalen.

In het artikel wordt opgemerkt dat de uurtarieven voor advocaten flink uiteen lopen. “Maar een advocaat die werkt op basis van toevoegingen (...) ontvangt een stuk minder: gemiddeld € 100 per uur.” In de gefinancierde rechtsbijstand gaat het overigens niet om een uur-, maar om een vast forfaitair bedrag per soort zaak.

Dat de discussie over de vergoedingen voor advocaten actueel is, blijkt ook uit het recent publiceerde WODC-rapport over de voor- en nadelen van tariefregulering in de advocatuur.⁸¹ De commissie ‘Duurzaam stelsel’ zal zich in de tweede fase van het onderzoek buigen over het (huidige) forfaitaire vergoedingensysteem en nader onderzoek doen of dit nog volstaat.

⁸¹ Winter, Couwenberg e.a., *Tariefregulering in de advocatuur. Onderzoek naar de voor- en nadelen*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen en Pro Facto, in opdracht van het WODC 2015.

6. Voorlopige bevindingen

De commissie 'Duurzaam stelsel' heeft in de afgelopen maanden een verkennend onderzoek gedaan naar de ontwikkeling van de kosten en de achterliggende factoren in het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand aan de hand van de volgende vraagstelling:

Hoe hebben de kosten van het stelsel zich ontwikkeld en, voor zover sprake is van een fluctuatie van die kosten, wat zijn de mogelijke oorzaken?

Ter beantwoording van bovenstaande vraag is het noodzakelijk te weten hoe het huidige stelsel van gefinancierde rechtsbijstand is ingericht. Het huidige stelsel hangt sterk samen met de toegang tot de rechter en wordt daarom als essentieel onderdeel gezien van het meeromvattende recht op een eerlijk proces (ex artikel 6 EVRM). In het Nederlandse rechtssysteem is het stelsel nader uitgewerkt in onder andere de Wet op de rechtsbijstand en het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000. De Wet op de rechtsbijstand beoogt onder meer een structurele regeling te bieden aan degenen, die zelf over onvoldoende middelen beschikken, voor de verlening van de door de overheid betaalde rechtsbijstand.

Rechtsbijstand kent in Nederland de vorm van de toevoeging. Rechtzoekenden, die zelf geen advocaat kunnen betalen, kunnen een advocaat toegevoegd krijgen. De rechtzoekende betaalt voor de toevoeging een eigen bijdrage en de advocaat krijgt daarvoor een door de Raad voor Rechtsbijstand uitbetaalde vergoeding. Deze vergoeding is forfaitair van aard: een vastgesteld bedrag afhankelijk van de soort zaak.

Om goed antwoord te kunnen geven op de vraag hoe de kosten zich hebben ontwikkeld, is een tussentijdse financieel-economische analyse uitgevoerd. Deze analyse heeft plaatsgevonden aan de hand van cijfers, die de Raad voor Rechtsbijstand heeft overgelegd. De analyses maken duidelijk dat de dynamiek in het beroep op gefinancierde rechtsbijstand sterk wordt bepaald door rechtsontwikkelingen binnen en buiten het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand en door ontwikkelingen buiten het recht. Dit geldt zowel voor stijgingen als voor dalingen van het beroep. Met name de invloed van rechtsontwikkelingen buiten het stelsel en van ontwikkelingen in het overheidsbeleid blijkt groot. Dit heeft naar het oordeel van de commissie 'Duurzaam stelsel' tot nu toe onvoldoende aandacht gekregen.

Na een lange periode van stijging van het beroep op de gefinancierde rechtsbijstand is de laatste jaren een daling waarneembaar. Er lijkt sprake van een trendbreuk. In de ontwikkeling van de uitgavenverplichtingen, louter voortvloeiend uit de toegekende reguliere toevoegingen, is 2011 het jaar van de omslag. In dit jaar dalen de uitgaven met zes procentpunt, vooral als gevolg van een daling in het aantal toevoegingen, maar deels ook als gevolg van een daling in de reële forfaitaire tarieven. In de jaren na 2011 stijgt aanvankelijk het aantal toevoegingen, maar vanwege de aanhoudend sterke daling in de reële forfaitaire tarieven (2012: -8,7%, 2013: -2,7% en 2014: -1,7%) blijven de reële uitgaven desondanks dalen. In 2014 slaat ook de groei in het aantal toevoegingen om in een daling.

Ondanks de daling van de laatste jaren liggen zowel de reële uitgaven (+15%) als het aantal toekenningen (+22%) in 2014 nog duidelijk boven het niveau van 2004. Tussen de verschillende rechtsgebieden bestaan belangrijke verschillen in de ontwikkeling van het beroep op gefinancierde rechtsbijstand. Tweederde deel van het beroep op gefinancierde rechtsbijstand houdt verband met strafrecht, personen- en familierecht en vreemdelingenrecht. Het aandeel van het laatstgenoemde

rechtsgebied daalt overigens snel. In 2014 liggen de uitgaven van gefinancierde rechtsbijstand in vreemdelingenzaken ruim 29% lager dan in 2004.

De reële uitgaven van gefinancierde rechtsbijstand in strafrechtelijke zaken nemen tot 2009 toe tot 27% boven het niveau van 2004. In de jaren daarna blijven de reële uitgaven min of meer op dat niveau. In 2014 liggen de uitgaven voor strafrechtelijke zaken reëel 28% boven het niveau in 2004. De daling van bijvoorbeeld het aantal aanhoudingen en van de criminaliteit in het algemeen wordt wel zichtbaar in het aantal ambtshalve strafrechtelijke toevoegingen; dat daalt. Tegelijkertijd stijgt het aantal niet-ambtshalve toevoegingen en deze stijging is meer dan genoeg om de eerste daling te compenseren. Nader onderzoek is nodig om meer zicht te krijgen op de oorzaak achter deze ontwikkeling.

De meeste dynamiek zit in personen- en familierechtelijke zaken: tot in 2010 is er een sterke stijging tot ruim 40% boven het niveau van 2004 en in de jaren daarna zet een eveneens sterke daling in tot in 2014 de reële uitgaven nog maar 12% hoger liggen dan het uitgangsniveau. Vooral in het laatste jaar is sprake van een sterke daling, waarbij de verhoogde eigen bijdragen per 1 oktober 2013 wellicht een rol hebben gespeeld. Ook hier is nader onderzoek naar de achterliggende oorzaken gewenst.

Samenvattend stelt de commissie 'Duurzaam stelsel' vast dat er geen sprake is van een 'ongebreidelde' kostenstijging in het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand. Integendeel, de laatste jaren dalen de reële uitgaven. Het gaat hier om de uitgavenverplichtingen, die voortvloeien uit de toegekende reguliere toevoegingen. De daling begint in 2011 en is mede het gevolg van een reële daling van de tarieven van de vergoedingen voor de advocatuur. In 2012 en 2013 is er, ondanks een stijging in het volume van toevoegingen, een verdere afname in de uitgaven. Dit wordt veroorzaakt door de verdere daling in de reële forfaitaire tarieven; in 2012 met 8,7% en in 2013 met 2,7%. In 2014 dalen de reële tarieven voor het vierde jaar op rij en nu slaat ook de groei in het aantal toevoegingen om in een daling. Dit zou wel eens een trendbreuk in de volumeontwikkeling kunnen zijn. Vooral in het personen- en familierecht is een sterke daling van toevoegingen waarneembaar. Wellicht speelt hierbij de verhoogde eigen bijdrage een rol. Het beroep op gefinancierde rechtsbijstand wordt sterk bepaald door rechtsontwikkelingen buiten het stelsel en door ontwikkelingen in het overheidsbeleid. In een duurza(a)m(er) stelsel van gefinancierde rechtsbijstand zou hiermee terdege rekening moeten worden gehouden.

7. Bijlagen

Bijlage 1. Inkomen vermogen en eigen bijdrage: normen 2015

Reguliere toevoeging

<i>Alleenstaand</i>	Normen vanaf 1 januari 2015	<i>Gehuwd, samenwonend of eenoudergezin met minderjarig(e) kind(eren)</i>
Fiscaal jaarinkomen in het peiljaar	Eigen bijdrage	Fiscaal jaarinkomen in het peiljaar
t/m € 18.200	€ 196	t/m € 25.400
€ 18.201 - € 18.900	€ 360	€ 25.401 - € 26.300
€ 18.901 - € 19.900	€ 514	€ 26.301 - € 27.600
€ 19.901 - € 21.800	€ 669	€ 27.601 - € 30.800
€ 21.801 - € 25.800	€ 823	€ 30.801 - € 36.400
Boven de € 25.800	Niet in aanmerking	Boven de € 36.400

Lichte Advies Toevoeging (LAT)

<i>Alleenstaand</i>	Normen vanaf 1 januari 2015	<i>Gehuwd, samenwonend of eenoudergezin met minderjarig(e) kind(eren)</i>
Fiscaal jaarinkomen in het peiljaar	Eigen bijdrage	Fiscaal inkomen in het peiljaar
€ 18.900 en lager	€ 77	€ 26.300 en lager
Tussen € 18.901 en ten hoogste € 25.800	€ 129	Tussen € 26.301 en ten hoogste € 36.400
Boven de € 25.800	Niet in aanmerking	Boven de € 36.400

In het personen- en familierecht gelden aparte eigen bijdragen, zie onderstaande tabel

<i>Alleenstaand</i>	Normen vanaf 1 januari 2015	<i>Gehuwd, samenwonend of eenoudergezin met minderjarig(e) kind(eren)</i>
Fiscaal jaarinkomen in het peiljaar	Eigen bijdrage	Fiscaal jaarinkomen in het peiljaar
t/m € 18.200	€ 340	t/m € 25.400
€ 18.201 - € 18.900	€ 412	€ 25.401 - € 26.300
€ 18.901 - € 19.900	€ 566	€ 26.301 - € 27.600
€ 19.901 - € 21.800	€ 720	€ 27.601 - € 30.800
€ 21.801 - € 25.800	€ 849	€ 30.801 - € 36.400
Boven de € 25.800	Niet in aanmerking	Boven de € 36.400

In het personen- en familierecht gelden ook voor de LAT aparte eigen bijdragen

<i>Alleenstaand</i>	Normen vanaf 1 januari 2015	<i>Gehuwd, samenwonend of eenoudergezin met minderjarig(e) kind(eren)</i>
Fiscaal jaarinkomen in het peiljaar	Eigen bijdrage	Fiscaal inkomen in het peiljaar
€ 18.900 en lager	€ 108	€ 26.300 en lager
Tussen € 18.901 en ten hoogste € 25.800	€ 142	Tussen € 26.301 en ten hoogste € 36.400
Boven de € 25.800	Niet in aanmerking	Boven de € 36.400

Ook voor mediation gelden aparte eigen bijdragen

- *Mediation tot vier uur*

<i>Alleenstaand</i>	Normen vanaf 1 januari 2015	<i>Gehuwd, samenwonend of eenoudergezin met minderjarig(e) kind(eren)</i>
Fiscaal jaarinkomen in het peiljaar	Eigen bijdrage	Fiscaal inkomen in het peiljaar
t/m € 18.200	€ 53	t/m € 25.400
Tussen € 18.201 en ten hoogste € 25.800	€ 53	Tussen € 25.401 en ten hoogste € 36.400
Boven de € 25.800	Niet in aanmerking	Boven de € 36.400

- *Mediation van vier uur of meer*

<i>Alleenstaand</i>	Normen vanaf 1 januari 2015	<i>Gehuwd, samenwonend of eenoudergezin met minderjarig(e) kind(eren)</i>
Fiscaal jaarinkomen in het peiljaar	Eigen bijdrage	Fiscaal inkomen in het peiljaar
t/m € 18.200	€ 53	t/m € 25.400
Tussen € 18.201 en ten hoogste € 25.800	€ 105*	Tussen € 25.401 en ten hoogste € 36.400
Boven de € 25.800	Niet in aanmerking	Boven de € 36.400

* wanneer al eerder € 53 eigen bijdrage is betaald aan de mediator, is nog € 52 verschuldigd.

Bijlage 2. Overzicht basisbedragen vergoedingen van 1994 tot en met 2015

Onderstaande bedragen zijn exclusief BTW.

Datum	Basisbedrag
01-01-00 t/m 30-06-2000	€ 69,88
01-07-00 t/m 30-06-2001	€ 72,60
01-07-01 t/m 30-06-2002	€ 75,78
01-07-02 t/m 30-06-2003	€ 79,73
01-07-03 t/m 31-12-2003	€ 82,34
01-01-04 t/m 30-06-2004	€ 93,84
01-07-04 t/m 31-12-2004	€ 95,21
01-01-05 t/m 30-06-2005	€ 98,87
01-07-05 t/m 15-05-2006	€ 99,10
15-05-06 t/m 30-06-2006	€ 99,10
01-07-06 t/m 30-06-2007	€ 100,69
01-07-07 t/m 30-06-2008	€ 103,19
01-07-08 t/m 30-06-2009	€ 107,02
01-07-09 t/m 30-06-2010	€ 110,29
01-07-10 t/m 30-06-2011	€ 111,82
01-07-11 t/m 31-12-2011	€ 112,94
01-01-12 t/m 31-12-2012	€ 106,23
01-01-13 t/m 30-09-2013	€ 106,99
01-10-13 t/m 31-12-2013	€ 104,85
01-01-14 t/m 31-12-2014	€ 105,96
01-01-15 t/m 31-01-2015	€ 106,40
Vanaf 1 februari 2015	€ 105,61

Jaar	Gem. jaartarieven (nominaal; basisjaar 2004)	Gem. jaartarieven (reëel; basisjaar 2004) ⁸²
2004	€ 94,53	€ 94,53
2005	€ 98,99	€ 97,40
2006	€ 99,90	€ 97,19
2007	€ 101,94	€ 97,67
2008	€ 105,11	€ 98,38
2009	€ 108,66	€ 100,72
2010	€ 111,06	€ 101,82
2011	€ 112,38	€ 100,71
2012	€ 106,23	€ 91,96
2013	€ 106,46	€ 89,45
2014	€ 105,96	€ 87,87

⁸² De reële uitgaven zijn berekend door de nominale uitgaven te defleren naar het prijspeil van 2004 op basis van het Consumenten Prijsindexcijfer (CPI) van het CBS.

Bijlage 3. Puntentoekenning per rechtsgebied of soort zaak

De tabel is afkomstig uit het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 (laatst gewijzigd op 1 februari 2015).

Zaken op het terrein van het burgerlijk recht	Punten
<i>arbeidsrecht</i>	
– arbeidsrecht algemeen	11
– ontslagvergunning	7
– ontbinding arbeidsovereenkomst	8
<i>personen/familierecht</i>	
– echtscheiding	10
– echtscheiding, gemeenschappelijk verzoek	7
– alimentatie/levensonderhoud	7
– ouderlijk gezag/omgangsregeling	7
– boedelscheiding/erfrecht	12
– overige	7
<i>verbintenissenrecht</i>	11
– huurrecht	
– huurrecht algemeen	9
– wet huurprijzen woonruimte	5
– onderhoud door verhuurder	12
<i>goederenrecht</i>	12
<i>overige zaken burgerlijk recht</i>	9
Bestuursrechtelijke zaken	
– bestuurszaken algemeen	8
– uitkering vervolgingsslachtoffers	11
– vreemdelingenrecht algemeen	8
– asiel	
– voornemen	7
– beroep	8
– hoger beroep	5
– ambtenarenrecht	10
– tijdelijk huisverbod	
– voorlopige voorziening	4
– beroep	4
– hoger beroep	4
– gijzeling Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften	4
Strafrechtelijke zaken	
<i>strafrecht verdachten</i>	
– zaken waarvan de kennisneming in eerste aanleg heeft of zou hebben	5

plaatsgevonden door de kantonrechter	
– jeugdstrafzaken	6
– rijden onder invloed	5
– zaken betreffende misdrijven waarvan de kennisneming in eerste aanleg heeft of zou hebben plaatsgevonden door de enkelvoudige kamer	6
– zaken betreffende misdrijven waarvan de kennisneming in eerste aanleg heeft of zou hebben plaatsgevonden door de meervoudige kamer	8
– supersnelrecht	4
<i>strafrecht niet-verdachten</i>	
– Uitleveringswet	9
– Overleveringswet	6
– Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen (Wots)	8
– Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (BOPZ)	4
– vreemdelingenbewaring	4
– terbeschikkingstelling (Tbs)	7
– geschillen/klachtzaken gedetineerden	3
– vordering benadeelde partij	5
– beklag niet-vervolg	5
– ontnemingsvordering	3
– tenuitvoerlegging voorwaardelijke straf	3
– bezwaarschrift DNA-profiel	3
– overige strafzaken	4

Bijlage 4. Griffierechten

Griffierechten per 1 januari 2015 bij civiele zaken

Aard c.q. hoogte van de vordering of het verzoek	Griffierecht voor niet-natuurlijke personen	Griffierecht voor natuurlijke personen	Griffierecht voor onvermogenen
Griffierechten bij de rechtbank voor kantonzaken			
Zaken met betrekking tot een vordering, dan wel een verzoek: – van onbepaalde waarde of – met een beloop van niet meer dan € 500	€ 116	€ 78	€ 78
Zaken met betrekking tot een vordering, dan wel een verzoek met een beloop van meer dan € 500 en niet meer dan € 12.500	€ 466	€ 221	€ 78
Zaken met betrekking tot een vordering, dan wel een verzoek met een beloop van meer dan € 12.500	€ 932	€ 466	€ 78
Griffierechten bij de rechtbank voor andere zaken dan kantonzaken			
Zaken met betrekking tot een vordering, dan wel een verzoek van onbepaalde waarde	€ 613	€ 285	€ 78
Zaken met betrekking tot een vordering, dan wel een verzoek met een beloop van niet meer dan € 100.000	€ 1.909	€ 876	€ 78
Zaken met betrekking tot een vordering, dan wel een verzoek met een beloop van meer dan € 100.000	€ 3.864	€ 1.533	€ 78
Griffierechten bij de Gerechtshoven			
Zaken met betrekking tot een vordering, dan wel een verzoek: – van onbepaalde waarde of – met een beloop van niet meer dan € 12.500	€ 711	€ 311	€ 311
Zaken met betrekking tot een vordering, dan wel een verzoek met een beloop van meer dan € 12.500 en niet meer dan € 100.000	€ 1.937	€ 711	€ 311
Zaken met betrekking tot een vordering, dan wel een verzoek met een beloop van meer dan € 100.000	€ 5.160	€ 1.615	€ 311

Griffierechten bij de Hoge Raad			
Zaken met betrekking tot een vordering, dan wel een verzoek:			
– van onbepaalde waarde of	€ 777	€ 322	€ 322
– met een beloop van niet meer dan € 12.500			
Zaken met betrekking tot een vordering, dan wel een verzoek met een beloop van meer dan € 12.500 en niet meer dan € 100.000	€ 2.581	€ 777	€ 322
Zaken met betrekking tot een vordering, dan wel een verzoek met een beloop van meer dan € 100.000	€ 6.453	€ 1.937	€ 322

Griffierechten per 1 januari 2015 bij bestuursrechtelijke zaken

Soort zaak – beroep	Griffierecht
Besluit als omschreven in Regeling verlaagd griffierecht	€ 45
Ander besluit	€ 167
Niet-natuurlijk persoon	€ 331

Soort zaak – hoger beroep	Griffierecht
Besluit als omschreven in Regeling verlaagd griffierecht	€ 123
Ander besluit	€ 248
Niet-natuurlijk persoon	€ 497

Bijlage 5. Financieel economische analyses bij hoofdstuk 4

Tabel 1. Reële uitgavenontwikkeling zaakcodes S010, S040 en S050

<i>Jaartal</i>	Overtreding, dienend voor de sector kanton (S010)	Misdrijven, eerste aanleg, behandeling enkelvoudige kamer (S040)	Misdrijven, eerste aanleg, behandeling meervoudige kamer (S050)	Totaal overtredingen en misdrijven eerste aanleg (S010 + S040 + S050)
2004	493.436	36.940.330	19.955.879	57.389.646
2005	573.280	37.933.511	20.336.847	58.843.637
2006	851.794	40.405.170	23.064.702	64.321.666
2007	1.006.031	40.147.347	24.685.254	65.838.631
2008	1.224.327	42.442.635	26.481.685	70.148.648
2009	1.334.570	42.503.571	25.066.348	68.904.490
2010	1.250.499	40.334.298	27.843.991	69.428.788
2011	1.033.869	41.454.925	31.102.278	73.591.072
2012	949.725	41.917.089	30.028.146	72.894.960
2013	1.035.904	41.328.787	32.131.598	74.496.289
2014	910.759	40.246.942	34.632.797	75.790.497

Tabel 2. Reële uitgavenontwikkeling zaakcode Z110

<i>Jaartal</i>	Vordering benadeelde partij in strafproces
2004	560.495
2005	637.313
2006	735.246
2007	869.943
2008	888.125
2009	909.312
2010	822.056
2011	761.779
2012	1.001.288
2013	1.093.899
2014	1.133.629

Tabel 3. Reële uitgavenontwikkeling zaakcode Z020

Jaartal	BOPZ (Z020)
2004	6.528.092
2005	6.925.081
2006	7.193.471
2007	7.451.246
2008	7.946.633
2009	8.603.496
2010	8.960.516
2011	9.321.619
2012	8.963.387
2013	8.939.748
2014	9.296.595

Tabel 4. Reële uitgavenontwikkeling zaakcode P090

Jaartal	Curatele/onderbewindstelling (P090)
2004	382.448
2005	422.134
2006	598.578
2007	605.927
2008	210.365
2009	583.266
2010	772.841
2011	939.093
2012	1.084.723
2013	1.222.127
2014	1.288.021

Tabel 5. Reële uitgavenontwikkeling zaakcodes P010 + P012 + P020 + P030 + P040 + P041

- P010: Echtscheiding met nevenvorderingen
- P012: Beëindiging samenwoning met nevenvorderingen
- P020: Echtscheiding op gemeenschappelijk verzoek
- P030: Alimentatie/levensonderhoud
- P040: Ouderlijk gezag/voogdij
- P041: Omgangsregeling

Totaal echtscheidingen = P010 + P012 + P020 + P030 + P040 + P041

Jaartal	P010	P012	P020	P030	P040	P041	Totaal echtscheidingen
2004	22.607.813	2.776.616	4.987.224	10.625.459	3.045.952	6.252.657	50.295.720
2005	22.225.463	3.029.971	4.996.555	11.170.974	3.647.759	6.476.509	51.547.231
2006	26.129.786	3.346.906	5.464.926	12.266.000	4.834.708	7.806.317	59.848.642
2007	24.343.056	3.645.587	4.916.518	12.246.395	5.782.764	7.931.243	58.865.563
2008	24.386.589	4.406.018	4.597.836	12.837.672	7.150.402	8.749.186	62.127.704
2009	23.534.276	4.506.788	4.605.492	13.675.188	8.124.561	9.247.994	63.694.298
2010	23.810.732	4.568.221	4.771.349	14.550.739	11.711.801	9.347.040	68.759.882
2011	22.995.335	4.336.018	4.198.888	13.480.617	13.843.946	8.893.030	67.747.833
2012	24.812.199	4.141.868	3.541.056	13.614.381	13.627.033	8.654.574	68.391.108
2013	21.445.639	4.186.315	4.703.303	13.614.129	5.945.353	9.075.435	58.970.174
2014	18.200.883	3.320.515	3.914.324	11.306.321	4.337.132	7.834.930	48.914.105

Tabel 6. Reële uitgavenontwikkeling zaakcodes C010 + C012 + C030

Jaartal	Wet Werk en Bijstand (C010)	Verhaal bijstand (C012)	Sociale voorzieningen – overige zaken (C030)	Totaal sociale voorzieningen (C010 + C012 + C030)
2004	9.225.167	748.029	1.341.540	11.314.736
2005	13.457.827	631.805	1.428.671	15.518.304
2006	16.973.809	541.267	1.920.563	19.435.640
2007	15.859.980	435.987	2.013.612	18.309.579
2008	14.697.426	485.197	2.438.222	17.620.844
2009	14.629.305	489.567	2.974.874	18.093.747
2010	13.747.639	446.962	3.618.093	17.812.694
2011	12.604.319	396.423	4.617.362	17.618.104
2012	14.968.831	413.990	5.120.427	20.503.248
2013	14.839.209	391.701	4.662.410	19.893.320
2014	15.079.646	366.294	4.487.755	19.933.695

Bijlage 6. Wetswijzigingen Wet op de rechtsbijstand en wetten betreffende griffierechten⁸³

In deze bijlage zijn drie tabellen opgenomen, waarin een overzicht wordt geschetst van de wetswijzigingen aan de hand van de datum van inwerkingtreding, een korte beschrijving van de wijziging en de bijbehorende bron. De tabellen maken in één oogopslag duidelijk dat in de afgelopen jaren talloze wetswijzigingen hebben plaatsgevonden.

In de eerste tabel zijn alle wetswijzigingen van de per 1 januari 1994 inwerking getreden Wet op de rechtsbijstand (hierna: Wrb) opgenomen. In de tweede tabel staan opgesomd de wetswijzigingen betreffende de griffierechten in burgerlijke zaken vanaf 1 januari 1994. Voor het bestuursrecht moet worden gekeken in de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb); daarom bevat de derde tabel de wetswijzigingen betreffende de griffierechten in bestuursrechtelijke zaken.

Tabel 1. Wijzigingen Wrb

Inwerkingtreding	Betreft	Publicatie
1 januari 1994	Inwerkingtreding van de Wet op de rechtsbijstand ('Wrb'), Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria en Besluit draagkrachtcriteria rechtsbijstand.	Stb. 1993, 775 Stb. 1994, 32 Stb. 1994, 33
1 januari 1997	Wijzigingen in het vergoedingensysteem n.a.v. bevindingen van Commissie Maan, o.a. verhoging van 1,43% van de inkomensgrenzen en de eigen bijdragen.	Stcrt. 1996, 245
1 januari 1998	Verhoging van 0,79% van de inkomensgrenzen en de eigen bijdragen n.a.v. de eerste evaluatie van de Wrb.	Stb. 1997, 791 Stcrt. 1998, 61
1 juli 1998	Inwerkingtreding van Besluit verlengde spreekuurvoorziening ter versterking van de spreekuurvoorziening van de Bureaus voor Rechtshulp.	Stb. 1998, 372
1 januari 2000	Inwerkingtreding van Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 (Bvr 2000): per zaakstype een vaste vergoeding, die is afgestemd op de gemiddelde tijdsbesteding van dat soort type zaken.	Stb. 1999, 580
1 oktober 2003	Inwerkingtreding van Besluit tarieven in strafzaken.	Stb. 2003, 330
1 februari 2004	- Verhoging van de tarieven in het Bvr 2000; - Wijziging Besluit draagkrachtcriteria rechtsbijstand i.v.m. niet meewegen waarde zelfbewoonde woning.	Stb. 2004, 14 Stb. 2004, 167
1 mei 2004	Tekstuele wijziging i.v.m. de evaluatie van de Wrb, o.m. het toevoegen van artikel 42c aan de Wrb: mogelijkheid om subsidie te verstrekken aan het Juridisch Loket.	Stb. 2003, 502

⁸³ Voor zowel bijlage 6 als bijlage 7: zie ook bijlage II van het rapport "Toegang tot het recht: een actueel portret" in opdracht van het Juridisch Loket van 2014.

1 januari 2005	• Toevoegen van hoofdstuk IIIa aan de Wrb; • Opening van 30 Juridisch Loketten in Nederland; • Inwerkingtreding van de Subsidieregeling Stichting het Juridisch Loket 2005.	<i>Stb.</i> 2005, 90 <i>Stcrt.</i> 2006, 112
1 april 2006	Invoering van VIValt: alternatief voor de verklaring omtrent inkomen en vermogen.	<i>Stb.</i> 2006, 9
1 januari 2008	Leidraad Extra Urenzaken, die in december 2008 wordt omgezet in de Leidraad Bewerkelijke Zaken.	Publicatie door raden voor Rechtsbijstand.
1 juni 2008	Wijziging van het Bvr 2000 i.v.m. taakstelling van ca. € 10,2 miljoen: • Afschaffen vergoeding administratieve kosten ambtshalve vergoedingen; • Aanpassen voorschotregeling advocatuur.	<i>Stb.</i> 2008, 170
1 januari 2009	• Fusie van raden voor rechtsbijstand in Raad voor Rechtsbijstand. • Introductie van de werkwijze 'High Trust'.	<i>Stb.</i> 2010, 2
1 juli 2009	Wijziging van de Wrb houdende: 1. Herijking van de verlening van rechtsbijstand; 2. Invoering van de LAT; 3. Regeling van de vergoeding van mediation. Inwerkingtreding van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand en het Besluit toevoeging mediation.	<i>Stb.</i> 2009, 4 <i>Stb.</i> 2009, 45 <i>Stb.</i> 2009, 225
26 augustus 2009	Aan het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria wordt een categorie kantonzaken toegevoegd, waarvoor het mogelijk wordt een toevoeging te verlenen.	<i>Stb.</i> 2009, 353
1 oktober 2009	Verhoging van proceskostenvergoeding overheidsinstanties.	Vgl. ECLI:NL:RVS:2007:AZ9000
23 april 2010	• Verhoging van het financiële belang dat een zaak moet vertegenwoordigen wil deze toevoegwaardig zijn; • Aanpassing van beloning advocaten bij vervolgberoepen inzake vreemdelingenbewaring.	<i>Stb.</i> 2010, 153
1 juli 2011	• Invoering van de werkwijze 'Diagnose en Triage'; • Aanpassing van de voorschotregeling voor advocaten; • 2000 punten-regeling; • Landelijk uitrol van werkwijze 'High Trust'.	<i>Stb.</i> 2011, 322 <i>Stcrt.</i> 2012, 12411
15 november 2011	Wijziging van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 in verband met een vergoeding voor de beurtelingsse verlening van rechtsbijstand in het kader van politieverhoren.	<i>Stb.</i> 2011, 526

1 januari 2012	Verlaging van vergoedingen van rechtsbijstandsverleners met 5% en aanpassing van indexeringsmechanisme.	Stcrt. 2011, 8107
1 oktober 2013	Inwerkingtreding van het Besluit aanpassingen eigen bijdrage rechtzoekenden en vergoedingen rechtsbijstandverleners.	Stb. 2013, 345
1 januari 2015	Werkinstructies Raad voor Rechtsbijstand i.p.v. Leidraad Bewerkelijke Zaken	Publicatie door Raad voor Rechtsbijstand.
1 februari 2015	Drietal wijzigingen in Bvr 2000: • Herijking van enkele strafrechtelijke forfaitaire vergoedingen; • Verlaging vergoeding bewerkelijke zaken in het strafrecht; • Generieke verlaging van punttarief. 1 wijziging in Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand: • Tijdelijke uitschakeling van de indexeringen t.a.v. puntvergoeding en toevoeging.	Stb. 2015, 35

Tabel 2. Wijzigingen griffierechten burgerlijke zaken

Inwerkingtreding	Betreft	Bekendmaking
1 januari 1994	Wijziging van de artikelen 17 en 18 van Wtbz i.v.m. de inwerkingtreding van de Wet op de rechtsbijstand.	Stb. 1993, 775
14 maart 1997	Verhoging van de tarieven in de Wtbz en Awb i.v.m. de stijging van het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie (sinds 1 juni 1994 → 5,1%)	Stb. 1997, 112
1 januari 1998	Tekstuele wijziging van de Wtbz i.v.m. de invoering van het geregistreerd partnerschap.	Stb. 1997, 660
1 december 1998	Tekstuele wijziging van de Wtbz i.v.m. de invoering van de schuldsanering natuurlijke personen.	Stb. 1998, 446
15 januari 1999	Verhoging van de tarieven in de Wtbz en Awb, aangezien het wenselijk is gebleken de opbrengst van de griffierechten te doen verhogen.	Stb. 1998, 744
1 oktober 1999	Tekstuele wijziging van de Wtbz i.v.m. de wens dat minder draagkrachtigen in burgerlijke zaken ook na het verschuldigd worden van het griffierecht in bepaalde gevallen nog in aanmerking kunnen komen voor gedeeltelijke verlaging van het griffierecht.	Stb. 1999, 285
13 oktober 2001	Verhoging van de tarieven in de Wtbz i.v.m. de stijging van het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie (1 maart 1997 t/m 31 december 2000 → 7,5%).	Stb. 2001, 455

1 december 2001	Indexeren van een drietal civiele griffierechten, die per abuis in <i>Stb.</i> 2011, 455 niet waren geïndexeerd.	<i>Stb.</i> 2001, 538
1 januari 2002	Wijziging van de Wtbz i.v.m. a) de modernisering van de rechterlijke organisatie en b) de vervanging van de gulden door de euro.	a) <i>Stb.</i> 2001, 584 b) <i>Stb.</i> 2001, 664
1 februari 2003	Verhoging van de tarieven in de Wtbz en Awb i.v.m. de stijging van het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie (31 december 2000 t/m 31 augustus 2002 → 6,35%).	<i>Stb.</i> 2003, 20
1 februari 2004	Verhoging van de tarieven in de Wtbz en Awb i.v.m. de stijging van het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie (31 augustus 2002 t/m 31 augustus 2003 → 2,14%).	<i>Stb.</i> 2004, 37
1 februari 2005	Verhoging van de tarieven in de Wtbz en Awb i.v.m. de stijging van het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie (31 augustus 2003 t/m 31 augustus 2004 → 1,09%).	<i>Stb.</i> 2005, 16
1 februari 2006	Verhoging van de tarieven in de Wtbz en Awb i.v.m. de stijging van het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie (31 augustus 2004 t/m 31 augustus 2005 → 1,80%).	<i>Stb.</i> 2006, 26
1 april 2006	Tekstuele wijziging van de Wtbz i.v.m. de inwerkingtreding van de Wet VIValt.	<i>Stb.</i> 2006, 9
1 februari 2007	Verhoging van de tarieven in de Wtbz en Awb i.v.m. de stijging van het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie (31 augustus 2005 t/m 31 augustus 2006 → 1,40%).	<i>Stb.</i> 2007, 28
1 februari 2008	Verhoging van de tarieven in de Wtbz en Awb i.v.m. de stijging van het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie (31 augustus 2006 t/m 31 augustus 2007 → 1,10%).	<i>Stb.</i> 2008, 20
1 september 2008	Tekstuele wijziging van de Wtbz i.v.m. het afschaffen van het procureaat in burgerlijke zaken en de invoering van het elektronisch berichtenverkeer.	<i>Stb.</i> 2008, 100
1 februari 2009	Verhoging van de tarieven in de Wtbz en Awb i.v.m. de stijging van het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie (31 augustus 2007 t/m 31 augustus 2008 → 3,22%).	<i>Stb.</i> 2009, 25
1 februari 2010	Verhoging van de tarieven in de Wtbz en Awb i.v.m. de stijging van het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie (31 augustus 2008 t/m 31 augustus 2009 → 0,27%).	<i>Stb.</i> 2010, 24
1 november 2010	Het komen te vervallen van de artikelen 1 tot en met 26, 57 en 58 van de Wtbz i.v.m. de inwerkingtreding van de Wet griffierechten burgerlijke zaken. Gelijktijdig met de Wgbz treedt	<i>Stb.</i> 2010, 726

	het Besluit griffierechten burgerlijke zaken in werking.	
1 juli 2011	Indexering van de griffierechten i.v.m. de modernisering van de rechterlijke organisatie en met name vanwege de wijziging van de competentiegrens van de kantonrechter.	Stb. 2011, 255
1 juli 2012	Wijziging van de Wgbz i.v.m. de invoering van de mogelijkheid tot het stellen van prejudiciële vragen aan de civiele kamer van de Hoge Raad.	Stb. 2012, 65
1 april 2013	Wijziging van de Wgbz i.v.m. de Reparatiwet griffierechten burgerlijke zaken.	Stb. 2013, 92 samen met Stb. 2012, 666.
1 januari 2014	Indexering van de griffierechten, te weten: een verhoging.	Stcrt. 2013, 35871
1 januari 2015	Intrekken van de Wtbz.	Stb. 2014, 354

De indexering van de griffierechten, zoals genoemd in bovenstaande tabel, geldt zowel voor burgerlijke zaken als bestuursrechtelijke zaken indien 'Wtbz en Awb' genoemd zijn.

Tabel 3. Wijzigingen griffierechten bestuursrecht

Inwerkingtreding	Betreft	Bekendmaking
1 januari 1994	Inwerkingtreding van artikel 8:41 van de Algemene wet bestuursrecht. Artikel 8:41 Awb bevat de grondslag voor het heffen van griffierecht in eerste aanleg.	Stb. 1993, 650 Stb. 1993, 690
1 december 2001	Wijzigingsbesluit van de Awb ter indexering van de griffierechten in bestuursrechtelijke wetten, te weten: verhoging met het percentage waarmee het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie vanaf 1 maart 1997 tot en met 31 december 2000 is gestegen → 7,20%.	Stb. 2001, 538
1 januari 2012	Verhoging van de tarieven i.v.m. de stijging van het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie (1 augustus 2010 t/m 31 juli 2011 → 2,60%).	Stb. 2011, 528
1 januari 2013	Inwerkingtreding van artikel 8:109 Awb en bijlage 3 van de Awb: Regeling verlaagd griffierecht. In artikel 8:109 Awb staat de grondslag voor het heffen van griffierecht in hoger beroep.	Stb. 2012, 682
1 juli 2013	Aan Awb wordt artikel 11:2 toegevoegd, waarin wordt bepaald dat er jaarlijks een regeling komt die het griffierecht aanpast aan de ontwikkelingen van de consumentenprijsindex.	Stb. 2013, 226
1 januari 2014	Indexering van de griffierechten (Awb), te weten: een stijging van 3,08%.	Stcrt. 2013, 35871
1 januari 2015	Indexering van de griffierechten (Awb), te weten: een stijging van 0,90%.	Stcrt. 2014, 37105

Bijlage 7. Wijzigingen in wet- en regelgeving

In deze bijlage zijn vier tabellen opgenomen, waarin een beeld wordt geschetst van de wetswijzigingen aan de hand van de datum van inwerkingtreding, een korte beschrijving van de wijziging en de bijbehorende bron. De tabellen zijn niet uitputtend, maar maken in één oogopslag duidelijk dat in de afgelopen jaren talloze wetswijzigingen hebben plaatsgevonden, die mogelijk invloed hebben gehad op fluctuaties hebben gehad op het beroep van het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand:

1. Overig bestuursrecht en vreemdelingenrecht
2. Personen- en familierecht
3. Sociaal zekerheidsrecht
4. Strafrecht

Tabel 1. Overig bestuursrecht en vreemdelingenrecht

Inwerkingtreding	Betreft	Publicatie
1 oktober 2004	Wet bestuurlijke boete Arbeidstijdenwet.	Stb. 2004, 323 Kamerstukken 29000
1 januari 2008	Invoering Wet Politiegegevens.	Stb. 2007, 300 Kamerstukken 30327
1 juli 2008	Invoering van de Wet ruimtelijke ordening: nieuw wettelijke regime met betrekking tot de ruimtelijke ordening.	Stb. 2006, 566 Kamerstukken 28916
1 januari 2009	Wet tijdelijk huisverbod.	Stb. 2008, 421 Kamerstukken 30657
31 juli 2010 – 1 oktober 2013 ⁸⁴	Invoering Besluit modern migratiebeleid tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 en na wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de versterking van de positie van de referent in het reguliere vreemdelingenrecht en ter versnelling van de vreemdelingenrechtelijke procedure.	Stb. 2010, 307 Kamerstukken 32052
1 september 2010	Invoering van de Wet inzake maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (wijziging van de Gemeentewet, het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering): nieuwe bevoegdheden om op te treden bij ernstige gevallen van stelselmatig overlast in de publieke ruimte.	Stb. 2010, 325 Kamerstukken 31467
1 juni 2013	Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en enkele andere wetten in verband met de versterking van de positie van de referent in het reguliere vreemdelingenrecht en versnelling van de vreemdelingenrechtelijke procedure (Wet modern migratiebeleid).	Stb. 2010, 290 Kamerstukken 32052

⁸⁴ Gefaseerde inwerkingtreding van het Besluit modern migratiebeleid op 31 juli 2010, 19 juni 2011, 1 juni 2013 en 1 oktober 2013.

Tabel 2. Personen- en familierecht

Inwerkingtreding	Betreft	Publicatie
1 januari 2005	Invoering Wet op de jeugdzorg	<i>Stb.</i> 2004, 306 Kamerstukken 28168
1 mei 2007 ⁸⁵	Wet tot wijziging Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek in verband met de herschikking van de bevoegdheidsverdeling tussen rechtbank en kantonrechter, alsmede van artikel 12 van dat Boek en van artikel 268 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.	<i>Stb.</i> 2006, 589 Kamerstukken 30521
28 februari 2009 ⁸⁶	Wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in verband met het bevorderen van voortgezet ouderschap na scheiding en het afschaffen van de mogelijkheid tot het omzetten van een huwelijk in een geregistreerd partnerschap (Wet bevordering voortgezet ouderschap en zorgvuldige scheiding).	<i>Stb.</i> 2008, 500 Kamerstukken 30145
1 januari 2012	Wijziging van de titels 6, 7 en 8 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek: aanpassing wettelijke gemeenschap van goederen.	<i>Stb.</i> 2011, 205 Kamerstukken 28867
1 juli 2013	Invoering van de Wet beperkende maatregelen gesloten jeugdzorg door wijziging van de Wet op de jeugdzorg.	<i>Stb.</i> 2013, 221 Kamerstukken 33494
1 april 2014 ⁸⁷	Wijziging van het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering mede in verband met de evaluatie van de Wet openstelling huwelijk en de Wet geregistreerd partnerschap.	<i>Stb.</i> 2013, 486 Kamerstukken 33526

⁸⁵ Met deze wetswijziging is niet langer de rechtbank bevoegd, maar de kantonrechter met betrekking tot het onder curatele stellen, instellen van een mentorschap of het onder bewind stellen van een persoon.

⁸⁶ Wettelijke verankering van het recht op omgang met het kind (artikel 1:377a BW) – het maken van goede afspraken bij de scheiding over contact van beide ouders met de kinderen / invoering van het ouderschapsplan.

⁸⁷ Met deze wetswijziging zijn enkele verschillen tussen geregistreerd partnerschap en huwelijk opgeheven. Zo is onder meer geregeld dat de man die op het tijdstip van de geboorte van het kind met de moeder door een geregistreerd partnerschap is verbonden, vader van het kind is. Aldus hoeft de vader zijn kind niet nog afzonderlijk te erkennen.

Tabel 3. Sociaal zekerheidsrecht

Inwerkingtreding	Betreft	Publicatie
23 juli 2002	Wijziging van de Arbeidstijdenwet tot invoering van werkgeversaansprakelijkheid voor overtredingen van bestuurders, zijnde werknemers.	<i>Stb.</i> 2002, 238 Kamerstukken 28146
1 januari 2004 ⁸⁸	Invoering van de Wet Werk en Bijstand (vervanging van de Algemene bijstandswet): vaststelling van een wet inzake ondersteuning bij arbeidsinschakeling en verlening van bijstand door gemeenten.	<i>Stb.</i> 2003, 375 Kamerstukken 28870
1 januari 2004	Wijziging van de Werkloosheidswet in verband met de afschaffing van de vervolguitering.	<i>Stb.</i> 2003, 546 Kamerstukken 29268
1 oktober 2004 ⁸⁹	Wijziging van het Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten met betrekking tot de te duiden functies alsmede in verband met de introductie van een maatmaninkomensgarantie en enkele andere onderwerpen.	<i>Stb.</i> 2004, 434
9 december 2005 ⁹⁰	Vervanging van de WAO door de Wet Werk en Inkomen naar arbeidsvermogen W(IA).	<i>Stb.</i> 2005, 572 Kamerstukken 30034
30 juni 2006 – 1 mei 2007 ⁹¹	Wijziging van de Werkloosheidswet en enige andere wetten in verband met de wijziging van het WW-stelsel (afschaffing van de verwijtbaarheidstoets).	<i>Stb.</i> 2006, 303 Kamerstukken 30370
1 januari 2007	Wet maatschappelijke ondersteuning.	<i>Stb.</i> 2006, 351 Kamerstukken 30131
1 september 2009	Wijziging van de Zorgverzekeringswet en de Wet op de zorgtoeslag, inhoudende invoering van structurele maatregelen voor wanbetalers zorgverzekering.	<i>Stb.</i> 2009, 356 Kamerstukken 31736
1 januari 2010	Wijziging van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten in verband met het bevorderen van de participatie van jonggehandicapten door werk en arbeidsondersteuning.	<i>Stb.</i> 2009, 580 Kamerstukken 31780
1 januari 2012 – 1 januari 2013 ⁹²	Wijziging van de Wet Werk en Bijstand en samenvoeging van die wet met de Wet investeren in jongeren gericht op bevordering van deelname aan de arbeidsmarkt en vergroting van de eigen verantwoordelijkheid van uitkeringsgerechtigden (o.m. invoering van de huishoudinkomestoets en	<i>Stb.</i> 2011, 650 Kamerstukken 32815

⁸⁸ Met de invoering van de Wet Werk en Bijstand zijn de gemeenten voor de uitvoering van deze wet (financieel) verantwoordelijk geworden. Dat heeft in de praktijk geleid tot een strenger gemeentelijk handhavingsbeleid met ook vaker (gedeeltelijke) beëindiging van de bijstand tot gevolg.

⁸⁹ Als gevolg hiervan herkeuring van 700.000 WAO-ers jonger dan 45 jaar in de jaren 2004-2009, waarbij ongeveer de helft van de uitkeringen (gedeeltelijk) is beëindigd.

⁹⁰ Activering van arbeidsgeschiktheid en inkomensbescherming bij arbeidsongeschiktheid met als gevolg een daling van het aantal procedures omdat de toegang tot de WIA is beperkt.

⁹¹ Deze wetswijziging heeft tot gevolg gehad een terugloop van het aantal ontbindingsverzoeken bij de kantonrechter en minder geschillen over de WW. Gefaseerde inwerkingtreding op 30 juni 2006, 1 juli 2006, 1 oktober 2006 en 1 mei 2007.

⁹² Gefaseerde inwerkingtreding op 1 januari 2012, 1 april 2012, 1 juli 2012 en 1 januari 2013.

	gezinsuitkering).	
1 januari 2012 ⁹³	Wijziging van het Besluit zorgaanspraken AWBZ in verband met de afschaffing van de contracteerplicht voor intramurale zorg, alsmede wijziging van het Zorgindicatiebesluit in verband met de beperking van de strekking van het indicatiebesluit.	<i>Stb.</i> 2011, 665
5 september 2012 en 1 januari 2013 ⁹⁴	Wijziging van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen i.v.m. het aanbrengen van grondslagen die hervorming van en bezuiniging op de kinderopvangtoeslag mogelijk maken en i.v.m. het incorporeren van de tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang van de gemeente en het UWV in de kinderopvangtoeslag.	<i>Stb.</i> 2012, 327 Kamerstukken 33212
1 januari 2013	Wijziging van o.m. de Algemene kinderbijslagwet, de Algemene nabestaandenwet, de Algemene Ouderdomswet en de Toeslagenwet, inhoudende een regeling in de sociale zekerheid van de rechtsgevolgen van het niet aantonen van de leefsituatie na het aanbod van een huisbezoek.	<i>Stb.</i> 2012, 463 Kamerstukken 31929
1 januari 2013	Wijziging van verschillende wetten in verband met de vereenvoudiging van de uitvoering van deze wetten door het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (Wet vereenvoudiging regelingen UVW).	<i>Stb.</i> 2012, 675 Kamerstukken 33327
1 januari 2013	Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving door wijziging van o.m. de Wet Werk en Bijstand.	<i>Stb.</i> 2012, 462 Kamerstukken 33207
1 juli 2014 ⁹⁵	Wijziging van verschillende wetten in verband met de hervorming van het ontslagrecht, wijziging van de rechtspositie van flexwerkers en wijziging van verschillende wetten in verband met het aanpassen van de Werkloosheidswet, het verruimen van de openstelling van de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen en de beperking van het toegang tot de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (Wet werk en zekerheid).	<i>Stb.</i> 2014, 216 Kamerstukken 33818

⁹³ In de monitor RvR staat vermeld dat onder meer als gevolg van wijzigingen met betrekking in het persoonsgebonden budget een stijging is te zien van het aantal toevoegingen. Dit zou kunnen zijn gelegen in de hier genoemde wijziging van het Besluit zorgaanspraken AWBZ. Op basis hiervan is het verkrijgen van een persoonsgebonden budget alleen nog mogelijk voor mensen die een verblijfsindicatie hebben gekregen.

⁹⁴ In de monitor RvR staat vermeld dat onder meer als gevolg van wijzigingen met betrekking in de kinderopvangtoeslag een stijging is te zien van het aantal toevoegingen. Dit zou kunnen zijn gelegen in de hier genoemde wijziging van de Wet kinderopvang. Het betreft hier een grote bezuiniging op de kinderopvang alsook op de toeslagen daarvoor.

⁹⁵ Belangrijke delen van deze wet zijn op 1 januari 2015 in werking getreden of moeten nog in werking treden op 1 juli 2015. Op 1 juli 2014 zijn in werking getreden de artikelen zoals genoemd in *Stb.* 2014, 274. Het betreft hier een aantal maatregelen dat dient ter nadere bescherming van personen met een flexibele arbeidsovereenkomst. De grootste effecten als het gaat om een daling of stijging van het aantal toevoegingen wordt echter verwacht/is van na 1 januari 2015.

Tabel 4. Strafrecht

Inwerkingtreding	Betreft	Publicatie
12 juli 2002	Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen strekkende tot het verruimen van de bevoegdheid van de politierechter en de enkelvoudige kamers in hoger beroep tot het opleggen van straffen tot één jaar.	<i>Stb.</i> 2002, 355 Kamerstukken 28215
1 september 2003	Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering met betrekking tot de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel; o.m. een ruimere bevoegdheid voor het OM om conservatoir beslag te leggen op goederen van derden.	<i>Stb.</i> 2003, 202 Kamerstukken 28079
10 augustus 2004	Inwerkingtreding van de Wet terroristische misdrijven door wijziging van het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten: duidelijker omschrijving van terroristische misdrijven en zwaardere bestrafing voor de voorbereiding van terroristische misdrijven.	<i>Stb.</i> 2004, 290 Kamerstukken 28463
1 oktober 2004	Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Penitentiaire beginselenwet tot plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (waaronder de strafrechtelijke opvang voor verslaafden (SOV)).	<i>Stb.</i> 2004, 351 Kamerstukken 28980
1 januari 2006	Wijziging van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet BOPZ) in verband met de voorwaardelijke machtiging.	<i>Stb.</i> 2002, 431 Kamerstukken 27289 <i>Stb.</i> 2005, 95 Kamerstukken 29363
1 februari 2006	Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en de Wegenverkeerswet tot herijking (verhoging) van een aantal wettelijke strafmaxima: eenvoudige mishandeling, afdreiging of chantage en het mogelijk maken van een strafrechtelijke reactie in gevallen waarin aanmerkelijk onvoorzichtig gedrag lichamelijk letsel bij een ander of de dood tot gevolg heeft gehad.	<i>Stb.</i> 2006, 11 Kamerstukken 28484
1 februari 2008 – 1 mei 2012 ⁹⁶	Wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met de buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten (Wet OM-afdoening).	<i>Stb.</i> 2006, 330 Kamerstukken 29849

⁹⁶ Het betreft hier gefaseerde inwerkingtreding van de Wet OM-afdoening: o.m. 2008 invoering strafbeschikking voor rijden onder invloed, 2009 bestuurlijke strafbeschikking voor bepaalde overlastfeiten, 2010 strafbeschikking voor 'P-feiten'.

1 april 2010 ⁹⁷	Inwerkingtreding van de Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor.	<i>Stcrt.</i> 2010, 4003
1 september 2010	Invoering van de Wet inzake maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (wijziging van de Gemeentewet, het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering): nieuwe bevoegdheden om op te treden bij ernstige gevallen van stelselmatig overlast in de publieke ruimte.	<i>Stb.</i> 2010, 325 Kamerstukken 31467
1 januari 2011	Invoering van de Wet versterking positie slachtoffer in strafproces door wijziging van het Wetboek van strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en de Wet OM-afdoening.	<i>Stb.</i> 2010, 1 samen met <i>Stb.</i> 2009, 525 en <i>Stb.</i> 2008, 85 Kamerstukken 30143, 31248 en 31391
1 januari 2011	Invoering van het Strafprocesreglement op grond waarvan er (als basisafpraak) niet meer dan vijf feiten op één dagvaarding worden geplaatst en nieuwe zaken niet zonder overleg mogen worden gevoegd bij een oude zaak.	<i>Stcrt.</i> 2010, 20926
1 april 2012	Invoering van het rechterlijk gebieds- of contactverbod door wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering.	<i>Stb.</i> 2011, 546 Kamerstukken 32551
2013	Invoering van de ZSM-methode.	Beleid politie, OM en ketenpartners
1 juli 2013	Wijziging van diverse wetten in verband met de invoering van de verplichting voor bepaalde instanties waar professionals werken en voor bepaalde zelfstandige professionals om te beschikken over een meldcode voor huiselijk geweld en kindermishandeling en de kennis en het gebruik daarvan te bevorderen, onderscheidenlijk die meldcode te hanteren (verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling).	<i>Stb.</i> 2013, 142 Kamerstukken 33062
1 januari 2014	'Aanwijzing afpakken' van het OM.	<i>Stcrt.</i> 2013, 35782
1 april 2014	Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met de invoering van een adolescentenstrafrecht.	<i>Stb.</i> 2013, 485 Kamerstukken 33498

⁹⁷ Het betreft hier de verankering van de zogenaamde Salduz-jurisprudentie (EHRM 27 november 2008, appl.no. 36391/02; bevestiging in uitspraak over Panovits; EHRM 11 december 2008, appl.no. 4268/04) op grond waarvan verdachten voortaan recht hebben op een consult van een advocaat vóór het eerste politieverhoor (monitor RvR en vragenlijsten). De wijziging van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 is in verband met de Salduz-jurisprudentie met terugwerkende kracht op 1 april 2010 in werking getreden. De overige wijzigingen zoals vermeld in het genoemde Staatsblad zijn in werking getreden op 15 november 2011.