

Vergaderjaar 2013–2014

33 750 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2014

Z

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 2 juli 2014

De Minister van Veiligheid en Justitie heeft per brief van 30 april 2014 een ontwerp van een algemene maatregel van bestuur (AMvB) en de bijbehorende nota van toelichting aan de Kamer aangeboden. Het gaat om het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand en het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 in verband met de invoering van enige maatregelen in het kader van de stelselvernieuwing gesubsidieerde rechtsbijstand dat de eerste tranche aan maatregelen bevat in het kader van de stelselvernieuwing gesubsidieerde rechtsbijstand.

Naar aanleiding hiervan heeft de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie¹ op 6 mei 2014 een brief gestuurd aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

De Staatssecretaris heeft op 2 juli 2014 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
Kim van Dooren

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Kneppers-Heijnert (VVD), Kox (SP), Engels (D66), Franken (CDA), Thissen (GL), Witteveen (PvdA), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA) (*vice-voorzitter*), Duthler (VVD) (*voorzitter*), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Quik-Schuijt (SP), Strik (GL), Knip (VVD), Hoekstra (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Scholten (D66), Schouwenaar (VVD), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Beuving (PvdA), Koole (PvdA), Schrijver (PvdA), Reynaers (PVV), Popken (PVV), Frijters-Klijnen (PVV), Swagerman (VVD).

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

Den Haag, 6 mei 2014

Per brief van 30 april 2014 heeft de Minister van Veiligheid en Justitie een ontwerp van een algemene maatregel van bestuur (AMvB) en de bijbehorende nota van toelichting aan de Kamer aangeboden. Het gaat om het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand en het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 in verband met de invoering van enige maatregelen in het kader van de stelselvernieuwing gesubsidieerde rechtsbijstand dat de eerste tranche aan maatregelen bevat in het kader van de stelselvernieuwing gesubsidieerde rechtsbijstand.

Ingevolge artikel 49 van de Wet op de rechtsbijstand brengt de commissie voor Veiligheid en Justitie de volgende wensen en bedenkingen bij de ontwerp-AMvB onder uw aandacht.

Algemeen

De leden van de **CDA**-fractie hebben kennisgenomen van de ontwerp-AMvB stelselvernieuwing rechtsbijstand I. Zij willen u enkele vragen van inhoudelijke aard stellen.

De leden van de fractie van de **SP** hebben met zorg kennisgenomen van de ontwerp-AMvB stelselvernieuwing rechtsbijstand I. Deze leden beoordelen de ontwerp-AMvB primair tegen de achtergrond van de vraag hoe deze zich verhoudt tot de democratische rechtsstaat. Daarbij schenken de leden aandacht aan twee markante aspecten van de democratische rechtsstaat, namelijk de grondrechten en de toegang tot het recht. Het ligt voor de hand hierbij twee door de Eerste Kamer aangenomen moties, de motie-Kox c.s. en de motie-Ruers c.s., te betrekken. In de motie-Kox c.s. constateerde de Kamer dat een samenhangende visie ontbreekt die laat zien hoe de toegang tot rechter en rechtshulp kan en zal worden gegarandeerd.² In de motie-Ruers c.s. werd geconstateerd dat de toegang tot de rechter en de gefinancierde rechtshulp door de kabinetsmaatregelen op ingrijpende wijze worden aangetast.³ Ook werd overwogen dat de bezuiniging op de rechtshulp op gespannen voet staat met de Grondwet en het EVRM en dat de toegang tot de rechter en de rechtshulp een grondrecht en een fundamenteel onderdeel van de democratische rechtsstaat is, welke beginselen niet aangetast dienen te worden met een beroep op het sluitend maken van de rijksbegroting. In de motie-Ruers c.s. werd de regering verzocht haar bezuinigingsplan in het kader van de toegang tot het recht en de gefinancierde rechtshulp in heroverweging te nemen. Zodoende ligt de vraag voor in hoeverre de ontwerp-AMvB in overeenstemming is met c.q. tegemoet komt aan beide moties. De leden van de SP-fractie plaatsen hier vraagtekens bij. Daarnaast willen zij kritische kanttekeningen plaatsen bij de gevolgde procedure.

De leden van de **D66**-fractie hebben met enige zorg kennisgenomen van de ontwerp-AMvB. Zij hebben een enkele vragen van procedurele en inhoudelijke aard.

² Kamerstukken I 2013–2014, 33 750, G.

³ Kamerstukken I 2013–2014, 33 750 VI, K.

De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben eveneens met zorg kennisgenomen van de ontwerp-AMvB. Zij willen een aantal inhoudelijke bedenkingen tegen de ontwerp-AMvB onder uw aandacht brengen.

Wensen en bedenkingen van procedurele aard

De leden van de **SP**-fractie vernemen graag waarom nu reeds een deel van de voorgenomen bezuinigingen door middel van een aparte ontwerp-AMvB wordt voorgelegd aan het parlement, terwijl de openbare consultatieprocedure nog niet is afgerond. Waarom kunt u niet wachten tot het consultatietraject is afgerond en alle reacties bekend zijn? Getuigt het niet van gebrek aan respect voor de insprekers om voordat de consultatieronde is afgerond, de ontwerp-AMvB al naar de Kamers te zenden? Kunt u aangeven welke spoedeisende omstandigheden er zijn voor een dergelijke merkwaardige handelwijze? Bent u het met de leden van de SP-fractie eens dat het vroegtijdig uitbrengen en voorhangen van de ontwerp-AMvB op gespannen voet staat met uw uitspraken in de brief van 25 april 2014⁴, waar u aangeeft dat u de procedure zorgvuldig wil laten verlopen? Bent u bereid om eerst, zoals ook door de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) is bepleit, een overzicht te geven met een adequate en uitgewerkte beschrijving van de inhoud van de diverse in de AMvB vermelde maatregelen en het door het departement ingecalculerde bezuinigingsbedrag per maatregel, met onderliggende aannames, zeker nu de NOvA heeft aangegeven dat er omissies in de informatieverstrekking zitten? Zo nee, waarom niet? Deelt u de kritiek van de Orde dat door de voorliggende ontwerp-AMvB geen inzicht wordt gegeven in het hele wetgevingstraject en onvoldoende zicht geboden wordt op de samenhang van de verschillende onderdelen van het bezuinigingsvoorstel? Zo nee, waarom niet? Zo ja, bent u bereid om die samenhang wel eerst inzichtelijk te maken en een integraal pakket van maatregelen met de bijbehorende gevolgen aan de Kamer aan te bieden? Deze leden vernemen graag uw reactie.

De leden van de fractie van **D66** constateren dat de Staatssecretaris ervoor heeft gekozen de maatregelen die tot een totale stelselherziening rechtsbijstand leiden stapsgewijs aan het parlement aan te bieden. Zo gaat dit eerste ontwerpbesluit uitsluitend over de besparing in de vergoedings sfeer aan rechtsbijstandverleners, maar er zullen meer de toegang tot de rechter rakende maatregelen en voorstellen volgen. De onderlinge samenhang komt daardoor te ontbreken. Kunt u toelichten waarom u voor deze strategie heeft gekozen?

Inhoudelijke wensen en bedenkingen

De leden van de fractie van het **CDA** zien graag een integraal overzicht tegemoet waarin de afweging tussen enerzijds de inperking van de verleende maatregelen van rechtshulp en anderzijds het realiseren van een bezuinigingsdoelstelling wordt aangegeven. Daarmee dient ook het inzicht te worden gegeven in de samenhang van de diverse maatregelen tot bezuiniging op de rechtshulp.

Deze leden zien voorts graag een – zo nodig vooralsnog globale – uitwerking tegemoet van de plannen met betrekking tot het Juridisch Loket «nieuwe stijl» en de daarmee verband houdende kosten.

De leden van de **SP**-fractie stellen dat de Minister van Veiligheid en Justitie en u in de brief van 13 december 2013⁵ hebben gereageerd op de motie-Kox c.s. maar daarin geen samenhangende visie hebben gegeven

⁴ Kamerstukken I 2013-2-014, 33 750 VI, P.

⁵ Kamerstukken I 2013-2014, 33 750, P.

op de toegang tot het recht en de rechtshulp, en evenmin hebben aangegeven hoe de toegang tot het recht wordt gegarandeerd. Immers, de grote lijn in deze reactie is de opvatting dat er omwille van budgettaire redenen bezuinigd dient te worden op de rechtshulp en de kosten van het rechtssysteem. Een garantie op de toegang tot het recht biedt de reactie op de motie-Kox c.s. dan ook niet. Deze leden hadden gehoopt en verwacht dat door het kabinet een visie zou worden gepresenteerd over de toegang tot het recht. Corstens en Kuiper hebben hiertoe een aanzet gegeven.⁶ Daaruit blijkt dat zeer wel mogelijk is om over de mate waarin gesubsidieerde rechtshulp moet worden verschaft, criteria op te stellen, anders dan bezuinigingsdoelstellingen. Wij willen u verzoeken te reageren op de voorgestelde criteria, en deze, of andere, nader uit te werken. De aan het woord zijnde leden wijzen in dat verband ook naar de brief van NOvA van 20 maart 2014 in het kader van het algemeen overleg in de Tweede Kamer over gefinancierde rechtshulp. De Orde toont daarin aan dat de voorgenomen bezuinigingen op de gefinancierde rechtshulp van 85 miljoen euro in strijd zijn met artikel 6 EVRM. Daarnaast wijst de Orde erop dat, anders dan van de zijde van het kabinet is beweerd, zij geen voorstander is van het verlagen van het uurtarief voor advocaten. De leden van de fractie van de SP stellen vast dat het kabinet over de afgelopen jaren reeds een reeks van bezuinigingen op het stelsel van de gefinancierde rechtshulp heeft uitgevoerd, bestaande uit een forse verhoging van de eigen bijdragen van rechtzoekenden, een verlaging van de inkomensgrenzen waardoor meer rechtzoekenden buiten het stelsel vallen en een verandering van de «spelregels» waardoor er minder een beroep kan worden gedaan op een toevoeging. Zodoende kan allereerst worden vastgesteld dat uw brief van 25 april 2014 geen visie van het kabinet bevat op de toegang tot het recht en de rechtshulp. Dat betekent ook dat de regering geen gehoor heeft gegeven aan de motie-Kox c.s. en de motie-Ruers c.s. Deze leden vernemen derhalve graag wanneer de Eerste Kamer die visie tegemoet kan zien. Zij verzoeken u bij het formuleren van die visie specifiek in te gaan op de vraag hoe de door u geschetste behoefte aan bezuinigingen zich verhoudt tot het grondrecht van de toegang tot de rechter en de rechtshulp en de aan die toegang verbonden kosten van rijkswege. Daarbij wensen zij ook te vernemen waarom volgens u de thans voorgenomen bezuinigingen dienen te prevaleren op (de kosten van) het grondrecht van de toegang tot de rechter en de rechtshulp. Kunt u – met andere woorden – aangeven in welke situatie de kosten van het stelsel van de toegang tot de rechter en de rechtshulp zwaarder dienen te wegen dan de taakstelling ten laste van het Ministerie van Veiligheid en Justitie? Deelt u het oordeel van deze leden dat een dergelijke situatie zich thans voordoet en er dus voldoende reden is van de beoogde taakstelling af te zien?

De leden van de SP-fractie stellen voorts vast dat het ontwerp-AMvB een forse bezuiniging van 22,6 miljoen euro inhoudt, ongeveer een kwart van het totale bezuinigingsbedrag. Deze leden moeten hieruit afleiden dat de regering kennelijk onverkort vasthoudt aan haar plannen tot bezuinigingen op de rechtshulp, maar ook dat de regering zich ter motivering van dit besluit op dezelfde, door de Kamer ter discussie gestelde argumenten beroept, zonder daarbij in concreto in te gaan op de kritiek uit deze Kamer en op de kritiek van de NOVA. Derhalve verzoeken deze leden u op een gemotiveerde wijze op de kritiek te reageren. Meer specifiek wensen zij van u te vernemen hoe u de taken en de rol van het Juridisch Loket ziet, nu in uw plannen het Juridisch Loket een nog belangrijkere positie in de eerstelijnsrechtshulp krijgt. De leden vernemen in dat verband graag hoe het Juridisch Loket «nieuwe stijl» eruit gaat zien, hoeveel extra arbeidsplaatsen daarvoor nodig zijn, welke kosten daaraan verbonden zijn en hoe

⁶ G. Cortens en R. Kuiper, «De toegang tot de rechter in een moderne rechtsstaat: ijkpunten voor een concrete vormgeving», *Justitiële Verkenningen* 2014, afl. 1, p. 10–19.

deze extra kosten gedekt worden binnen de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Met dit ontwerpbesluit wordt een besparing bereikt van ruim 22 miljoen euro. U beoogt dit bedrag te bereiken onder meer door de indexering van de basisvergoeding voor vier jaar stop te zetten en voor het overige te schaven aan de aan onderscheiden zaken en verrichtingen toe te kennen punten. Deze oplossing is volgens u gerechtvaardigd. De vergoeding ligt nog boven het niveau zoals dat voor de laatste indexering tot 1 januari 2014 gold, te weten € 104,85. Om enig inzicht te verkrijgen in de hoogte van de vergoeding, de stijging en daling daarvan in de afgelopen periode vragen de leden van de fractie van **D66** om een overzicht van de vergoeding per basispunt over de afgelopen zeven jaren.

Volgens de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2012 doet de stijging van het aantal afgegeven toevoegingen zich vrijwel op alle rechtsgebieden voor, maar vooral bij zaken tegen het optreden van de overheid zelf, met name op het gebied van sociale voorzieningen, strafrecht, sociale verzekeringen en bestuursrecht. Zeker in die gevallen zijn deze leden bezorgd over de beoogde budgettaire taakstelling. Besparing op de gesubsidieerde rechtsbijstandsvergoeding zal leiden tot een beperking van het aantal rechtsbijstandverleners en daarmee tot beperking van de toegang tot de rechter. Deze ontwikkeling kan gaan schuren aan de Grondwet en het EVRM. Graag horen deze leden uw reactie op deze constatering in de monitor.

Een van de bezuinigingen is gelegen in het toekennen van vier in plaats van zeven basispunten voor ots-zaken. Dit betekent een bezuiniging op die zaken van 43%. De aan het woord zijnde leden verwijzen naar de brief van de Vereniging Jeugdrecht Advocaten (VJAN) van 23 mei 2014, waarin de VJAN haar bezwaren onder meer op dit punt tegen het ontwerpbesluit uit. Deze leden verzoeken om uw gemotiveerde reactie op deze bezwaren. Waarom staat u een bezuiniging voor van 43% in jeugdzaken en waarom wordt deze groep meer getroffen dan andere gespecialiseerde rechtsbijstandverleners in de gesubsidieerde rechtsbijstand?

De leden van de **GroenLinks**-fractie constateren dat het pakket aan bezuinigingsmaatregelen op de rechtsbijstand volgens u nodig zijn om de uitgaven voor de rechtsbijstand «beheersbaar» te houden. Tegelijkertijd heeft u aangegeven dat er niet wordt getornd aan het beginsel van de toegang tot het recht en gefinancierde rechtsbijstand. Kunt u in het licht van genoemd beginsel erop ingaan wanneer er sprake is van onbeheersbaarheid van de uitgaven op dit gebied? Welke voorwaarden moeten volgens u zijn vervuld om de toegang tot het recht te waarborgen en zijn deze wel te koppelen aan een bepaald maximumbudget? Zo ja, wanneer is er dan sprake van onbeheersbaarheid? Momenteel worden de verschillende maatregelen separaat aangeboden aan het parlement, wat het lastig maakt het geheel aan wijzigingsvoorstellen integraal te beoordelen. Kan de regering daarom wel ingaan op dit gehele pakket en de verwachte impact daarvan? Op basis van welke gegevens verwacht de regering dat zowel de omvang van de vraag als de omvang van het aanbod niet aangetast worden? Welke maatregelen overweegt u als deze effecten zich wel zullen voordoen?

Een groot deel van de rechtsbijstand aan on- en mindervermogenden wordt verstrekt op rechtsterreinen waarbij de overheid een bepalende factor is. Deze leden hebben de indruk dat de toename van wetgeving, met name op het gebied van het straf- en bestuursrecht (ruimtelijke ordening, vreemdelingenrecht), de behoefte aan gefinancierde rechtsbijstand fors hebben vergroot. Zo zijn de percentages gegrondverklaringen van vervolgaanvragen en beroepen in het vreemdelingenrecht relatief groot. Een te strikt of moeilijk uitvoerbaar beleid of late aanpassingen van de regels aan nieuwe ontwikkelingen of Europese wetgeving kunnen veel

extra inzet van gefinancierde rechtshulp tot gevolg hebben. Reflecteert u op het eigen aandeel van het kabinet in de vraag naar gefinancierde rechtsbijstand en zo ja, tot welke lessen en maatregelen leidt dit? En op welke wijze wordt geïnvesteerd in andere methoden om een geschil tot een oplossing te brengen zonder dat de rechter eraan te pas komt? U geeft een beschrijving van de toename van de kosten van de gefinancierde rechtsbijstand. Zijn de kosten voor de tolk- en vertaaldiensten en het Juridisch Loket, die sinds een aantal jaren in de kostenpost zijn verwerkt, ook hierbij betrokken en zo ja, wat is de omvang van deze budgetten? Kunt u de stelling van de NOvA bevestigen dat juist sinds vorig jaar een forse afvlakking van de stijging is te zien en zo ja, hoe valt deze te verklaren? De leden van de fractie van GroenLinks merken op dat de kritiek op de onderbouwing van het budget vanuit de beroepsgroep het draagvlak voor mogelijke bezuinigingsmaatregelen ondermijnt. Zij vragen daarom om een maximale transparantie en een precieze beantwoording van bovenstaande vragen.

De NOvA constateert dat de jaarlijkse stijging ongeveer 2% bedraagt. Acht u dit een buitensporige stijging, mede gelet op de bevolkingsgroei en de groei van uitgaven op andere beleidsterreinen? Op welke wijze heeft u meegewogen dat ook al de afgelopen jaren bezuinigingen op de vergoedingen zijn doorgevoerd door het overslaan van de indexeringsmaatregelen, tweemaal een verlaging van 5% en een wijziging van de indexeringsmethodiek? Heeft u inzicht in de gevolgen van deze stapeling van maatregelen voor de kantoren die voornamelijk werken voor on- en mindervermogenden? Kunt u uw verwachting dat de bezuinigingen niet zullen leiden tot een tekort aan advocaten die werken op basis van gefinancierde rechtsbijstand, nader onderbouwen? De toename van advocaten die u signaleert, geeft immers nog geen informatie over de te verwachten reactie van advocaten op de stelselherziening en de bij de voorliggende ontwerp-AMvB aangekondigde bezuinigingsmaatregelen. Bovendien wijzen de leden op de forse verhoging van de eigen bijdragen voor cliënten per 1 oktober 2013. In hoeverre verwacht u als gevolg hiervan uitval van vraag? En hoe schat u het risico in dat het aantal oninbare bijdragen zal toenemen, wat uiteindelijk per saldo resulteert in een lagere uurvergoeding voor de advocaat? Kunt u inzicht geven in de gemiddelde uurvergoeding van een advocaat (uitgesplitst naar rechtsgebied) op basis van de werkelijk bestede uren die zijn opgegeven aan de Raad voor Rechtsbijstand? Is het juist dat, zoals de NOvA heeft aangegeven, de voorziene verlaging van de puntvergoeding geen doorgang vindt en vervangen wordt door het instrument van «claw back»? Zo ja, kunt u dit besluit nader toelichten?

De commissie spreekt de verwachting uit dat u bovengenoemde wensen en bedenkingen in het vervolgtraject meeneemt en wenst graag binnen vier weken antwoord op de gestelde vragen te vernemen.

De voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
A.W. Duthler

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juli 2014

Bij brief van 30 april 2014 heb ik, met toepassing van artikel 49 van de Wet op de rechtsbijstand (hierna: Wrb) aan beide Kamers der Staten-Generaal een ontwerpbesluit overgelegd, houdende wijziging van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand en het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 in verband met de invoering van enige maatregelen in het kader van de stelselvernieuwing gesubsidieerde rechtsbijstand (hierna: het ontwerpbesluit). De leden van de CDA-fractie, de SP-fractie, de D66-fractie en de GroenLinks-fractie van uw Kamer hebben vragen gesteld ten aanzien van het ontwerpbesluit en de gevolgde procedure. Hieronder wordt op deze vragen ingegaan, waarbij in een aantal gevallen vragen zijn samengevoegd. Allereerst zal worden ingegaan op de vragen met betrekking tot de gevolgde procedure inzake het ontwerpbesluit. Vervolgens komen de inhoudelijke onderwerpen aan bod. Een afschrift van deze brief heb ik gezonden aan de Tweede Kamer⁷.

1. De procedure

De leden van de SP-fractie vragen waarom het ontwerpbesluit aan het parlement is voorgehangen, terwijl de consultatieperiode op dat moment nog niet was afgerond. Welke spoedeisende omstandigheden lagen aan deze handelwijze ten grondslag, zo wensen deze leden te vernemen. Deze leden vragen voorts of de gekozen weg in strijd is met mijn toezegging om de procedure zorgvuldig te laten verlopen.

Voorop gesteld zij dat zowel de consultatiereacties, als de van de Eerste en Tweede Kamer in het kader van de voorhang ontvangen vragen en opmerkingen zorgvuldig betrokken worden in de verdere procedure van dit ontwerpbesluit. Ook in de nota van toelichting zal hieraan aandacht worden besteed. Als het gaat om de gelijktijdige start van de (internet)-consultatie en de voorhang, is het volgende van belang. Artikel 49 van de Wet op de rechtsbijstand (hierna: Wrb) bepaalt dat de voordracht voor een krachtens de artikelen 12, derde lid, 34a, vierde lid, 35 en 37, vijfde lid, van de Wrb vastgestelde algemene maatregel van bestuur niet wordt gedaan dan nadat het ontwerp in de Staatscourant is bekendgemaakt en aan een ieder de gelegenheid is geboden om binnen vier weken na de dag waarop de bekendmaking is geschied, wensen en bedenkingen ter kennis te brengen. Artikel 49 bepaalt voorts met zoveel woorden dat gelijktijdig met deze bekendmaking in de Staatscourant het ontwerp aan de beide Kamers der Staten-Generaal moet worden overgelegd. Deze bepaling, die is ontleend aan aanwijzing 37 van de Aanwijzingen voor de regelgeving en is opgenomen naar aanleiding van een wens van de Tweede Kamer daartoe⁸, gaat er dus vanuit dat de openbaarmaking in het kader van de consultatie en de verzending aan het parlement in het kader van de voorhang gelijktijdig plaatsvinden. Doel van deze procedure is om een ieder in de gelegenheid te stellen wensen en bedenkingen in te brengen vóórdat het definitieve ontwerpbesluit (al dan niet gewijzigd naar aanleiding van de ingebrachte reacties) wordt voorgedragen. Deze procedure heeft niet tot doel om het parlement te laten meebeslissen over de wijze waarop het kabinet reageert op de ingebrachte commentaren in

⁷ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 155240.06.

⁸ Kamerstukken II 1992/93, 22 609, nr. 11, p.15.

het kader van de consultatie. Het staat het parlement vanzelfsprekend vrij om het kabinet daarover achteraf ter verantwoording te roepen. Met de gekozen procedure is gevolg gegeven aan de wettelijke instructie. Aan het opstellen van het ontwerpbesluit is bovendien een lang en zorgvuldig besluitvormingsproces vooraf gegaan. Het parlement is bij brieven van 12 juli 2013⁹ en 18 februari 2014¹⁰ geïnformeerd over de plannen met betrekking tot de stelselvernieuwing, waarvan de in het ontwerpbesluit opgenomen maatregelen deel uitmaken. Voorts hebben over de genoemde plannen meerdere overleggen plaatsgevonden in zowel de Eerste als de Tweede Kamer¹¹, waarbij uitgebreid is gesproken over de verschillende maatregelen – hetgeen ook deels heeft geleid tot bijstelling van die maatregelen. Daarnaast is van belang dat er, voorafgaand aan de verschillende brieven aan de Tweede Kamer inzake de stelselvernieuwing, overleg heeft plaatsgevonden met de Nederlandse orde van advocaten (hierna: NOvA) en diverse specialisatieverenigingen voor de advocatuur. Ook die overleggen hebben geleid tot bijstelling van bepaalde maatregelen, hetgeen vervolgens zijn vertaling heeft gevonden naar onderdelen van het ontwerpbesluit. Gelet op het voorgaande deel ik niet de bezwaren tegen de gevolgde procedure. Ik merk overigens op dat, indien er voor was gekozen om de publieke consultatie en voorhang achter elkaar plaats te laten vinden, de noodzakelijke besparingen op het stelsel per 1 januari 2015 die met het ontwerpbesluit gemoeid zijn, waarschijnlijk niet gehaald zouden worden.

De leden van de SP-fractie verwijzen naar de kritiek van de NOvA dat in het ontwerpbesluit geen inzicht wordt gegeven in het hele, met de stelselvernieuwing samenhangende, wetgevingstraject en dat er onvoldoende zicht wordt geboden op de samenhang van de verschillende onderdelen van de stelselvernieuwing.

De leden van de D66-fractie en de leden van de GroenLinks-fractie constateren dat de verschillende onderdelen van de stelselvernieuwing stapsgewijs aan het parlement worden aangeboden. Zij vragen om een toelichting op de keuze voor deze strategie.

De leden van de SP vragen of ik bereid ben om, zoals door de NOvA is bepleit, een overzicht te geven van de diverse in het ontwerpbesluit opgenomen maatregelen, met telkens de vermelding van het beoogde bezuinigingsbedrag en de onderliggende aannames. Zij vragen tevens of ik de kritiek van de NOvA deel dat het ontwerpbesluit onvoldoende zicht biedt op de samenhang van de verschillende onderdelen van het bezuinigingsvoorstel en of ik bereid ben een integraal pakket van maatregelen met de bijbehorende gevolgen aan de Kamer aan te bieden. De leden van de CDA-fractie verzoeken eveneens om een integraal overzicht waarin de afweging tussen enerzijds de inperking van de verleende maatregelen van rechtshulp en anderzijds het realiseren van bezuinigingsdoeleinden wordt aangegeven.

In de brief van 25 april jl.¹² aan uw Kamer in reactie op de motie Ruers-c.s. inzake de heroverweging van de plannen rond de stelselvernieuwing, en ook in de reactie op de motie Kox van 13 december 2013¹³ inzake een visie op de toegang tot het recht en rechtshulp, heeft het kabinet een beeld gegeven van het stelsel dat wordt voorgestaan en de effecten die daarmee beoogd worden. Bovendien is in de eerder al aangehaalde brieven aan de Tweede Kamer, waarin de beleidsvoornemens met

⁹ Kamerstukken II 2012/13, 31 753, nr. 64.

¹⁰ Kamerstukken II, 2013/14, 31 753, nr. 70.

¹¹ De algemeen overleggen met de Tweede Kamer van 14 november 2013 en 26 maart 2014 en het debat in de Eerste Kamer over de Staat van de rechtstaat van 11 maart 2014.

¹² Kamerstukken I 2013/14, 33 750 VI, P.

¹³ Kamerstukken I 2013/14, 33 750, P.

betrekking tot de stelselvernieuwing zijn ontvouwd, uitgebreid ingegaan op het samenstel van de verschillende maatregelen en de verwachte (financiële) effecten ervan. De stelling dat er onvoldoende zicht zou zijn op de samenhang van de verschillende maatregelen deel ik dan ook niet. De maatregelen maken ieder voor zich onderdeel uit van het streven om het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand als zodanig ook voor de toekomst beheersbaar en bereikbaar te houden voor de zaken en de personen voor wie het daadwerkelijk is bedoeld. Rechtzoekenden worden zoveel mogelijk gestimuleerd om laagdrempelige, alternatieve routes voor geschiloplossing te bewandelen, waarmee schaarse capaciteit van mensen en middelen zo efficiënt mogelijk worden ingezet. Dit past ook binnen een breder rijksbeleid, waarbij bijvoorbeeld de inzet van mediation op verschillende manieren wordt gestimuleerd. Met u ben ik van mening dat een schematisch overzicht van de verschillende maatregelen kan bijdragen aan een versterkt inzicht in een en ander. Een dergelijk schema is als bijlage bij deze brief gevoegd. Per maatregel wordt ingegaan op de aard van de maatregel, de daarmee beoogde besparing, de aannames daarbij en de beoogde inwerkingtredingsdatum. In de begroting is rekening gehouden met het gezamenlijk effect van de maatregelen. Veranderingen in de ene maatregel kunnen om die reden invloed hebben op de financiële gevolgen van andere maatregelen. Niet alle met de stelselvernieuwing beoogde besparingen kunnen en hoeven op hetzelfde moment te worden bereikt. Ook hangen ze niet allemaal met elkaar samen. Zo wordt met dit ontwerpbesluit inhoudelijk niet vooruitgelopen op de meer fundamentele wijzigingen van de stelselvernieuwing. De begrote besparingen starten vanaf 1 januari 2015 met € 13,3 miljoen, en lopen geleidelijk op tot € 85,1 miljoen per 2018. Bovendien zijn niet alle besparingen vanaf 1 januari a.s. te realiseren, omdat daartoe een wetswijziging noodzakelijk is. In bepaalde gevallen is ook nog nadere uitwerking van de maatregelen noodzakelijk, alvorens het tot een wettelijke regeling kan komen. Zo zijn onlangs pilots afgerond die op onderdelen meer inzicht moeten geven in de wijze waarop de eerste lijn kan worden ingericht. De uitkomsten van die pilots zijn nog niet bekend, maar zullen wel een belangrijke bouwsteen vormen voor de versterking van de eerste lijn.

Verschillende, op kortere termijn bij algemene maatregel van bestuur in te voeren maatregelen, worden nu met het ontwerpbesluit ingevoerd. Deze staan los van de andere maatregelen, die een meer fundamentele aanpassing van het stelsel betreffen. Die andere maatregelen worden op later moment, maar wel zo snel mogelijk, in procedure gebracht.

2. Het ontwerpbesluit

De leden van de SP-fractie verwijzen naar de eerder al aangehaalde motie-Kox c.s. en de motie-Ruers c.s. en de eerdergenoemde reacties daarop in de brieven van de Minister van Veiligheid en Justitie en mijzelf van 13 december 2013 en 25 april jl. De aan het woord zijnde leden stellen dat de heren Corstens en Kuiper een aanzet hebben gegeven voor de criteria die kunnen worden gehanteerd met betrekking tot de toegang tot het recht.¹⁴ Deze leden verzoeken om een reactie op de voorgestelde criteria, en vragen deze, of andere criteria, nader uit te werken. De leden van de SP-fractie wijzen in dat verband ook naar de brief van de NOvA van 20 maart jl. in het kader van het algemeen overleg in de Tweede Kamer over gefinancierde rechtshulp van 26 maart jl. De NOvA stelt daarin dat de voorgenomen bezuinigingen van 85 miljoen euro in strijd zijn met artikel 6 van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM).

¹⁴ G. Corstens en R. Kuiper – De toegang tot de rechter in een moderne rechtsstaat (Justitiële Verkenningen, jrg. 40, nr. 1, 2014).

In de brief van 13 december 2013 wordt, ter uitvoering van de motie-Kox c.s., een visie gegeven op de toegang tot het recht en rechtshulp. Onder meer in de slotconclusie van de brief worden verschillende criteria gesteld, die voor het kabinet als uitgangspunt dienen bij ontwikkelingen rond de toegang tot het recht, waaronder het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. De brief heeft als uitgangspunt dat een ieder recht heeft op toegang tot een onafhankelijke en onpartijdige rechter en dat rechtzoekenden die werkelijk rechtsbijstand behoeven voor de behartiging van wezenlijke rechtsbelangen niet van rechtsbijstand verstoken mogen blijven. Dat algemene uitgangspunt, waarmee invulling wordt gegeven aan onder meer de Grondwet, het EVRM en rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de Mens (hierna: EHRM), is leidend. Tegelijkertijd geldt, en ook dat vloeit voort uit jurisprudentie van het EHRM, dat het recht op toegang tot het recht en gesubsidieerde rechtsbijstand niet onbeperkt en onvoorwaardelijk is, maar dat daaraan voorwaarden mogen worden gesteld. Partijen bij het verdrag hebben een zekere beleidsvrijheid ten aanzien van de wijze waarop zij dit recht vormgeven. De wetgever kan beperkingen aanbrengen, mits dat gebeurt met een legitiem doel, de beperkingen proportioneel zijn in het licht van dat doel en de toegang tot het recht en het recht op rechtsbijstand niet in de kern worden aangetast. Met de voorgenomen vernieuwing van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, waarvan de thans voorliggende maatregelen een onderdeel vormen, wordt de toegang tot het recht en het recht op rechtsbijstand niet in de kern aangetast. De maatregelen zijn er op gericht het stelsel bij de tijd te brengen en voor langere termijn houdbaar en beheersbaar te maken. In dat verband wordt onder meer ingezet op een gemoderniseerd en verbeterd systeem van selectie van zaken die zich voor gesubsidieerde rechtsbijstand lenen. In de aangehaalde bijdrage aan het themanummer van Justitiële Verkenningen van de heren Corstens en Kuiper, wordt wat betreft de toegang tot het recht en de rechter gewezen op het belang om zaken te differentiëren naargelang hun gewicht. Hoe ingrijpender de zaak, hoe beperkter de obstakels dienen te zijn om het oordeel van de rechter te krijgen, luidt kort gezegd de stelling. Deze stelling kan ik geheel onderschrijven. Zij dient in het bijzonder als uitgangspunt bij de inrichting van de versterkte eerste lijn. Deze voorziening dient ertoe om een zo goed mogelijke selectie te maken van zaken die zich lenen voor behandeling door een advocaat en van zaken (de meer eenvoudige geschillen) die beter op andere wijze tot een bevredigende oplossing kunnen worden gebracht. Deze selectie heeft juist tot doel te verzekeren dat de weg naar de rechter voldoende beschikbaar blijft voor die gevallen waarin een beslissing door de rechter ook daadwerkelijk is aangewezen. De maatregel brengt daarmee een nieuwe balans aan in het stelsel, waarbij de inzet is gericht op een zo efficiënt mogelijke inzet van schaarse mensen en middelen bij de oplossing van juridische geschillen van rechtzoekenden.

In de hierboven genoemde brief van het kabinet van 25 april jl. is aangegeven dat het vernieuwen van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand een dynamisch proces is, waarbij de maatregelen en de modaliteiten bij de uitwerking daarvan steeds opnieuw worden geanalyseerd. Als heroverweging opportuun is, dan doe ik dat. Een voorbeeld daarvan is de beoogde verlaging van de forfaitaire vergoeding voor ondertoezichtstellingszaken. Zowel van de zijde van beide Kamers als ook in de consultatie kwam forse kritiek op de beoogde bijstelling van de punten voor ondertoezichtstellingszaken, van zeven naar vier. Deze bijstelling maakte onderdeel uit van het pakket aan maatregelen terzake het strafrecht. Zeker nu uit de praktijk het geluid komt dat de beoogde vergoeding niet in verhouding staat tot het aantal daadwerkelijke uren dat een advocaat aan een ondertoezichtstellingszaak spendeert, neem ik deze kritiek ter harte. Ik heb dan ook besloten deze maatregel niet door te

zetten. Dat betekent wel dat voor de besparing van € 1,4 miljoen die daarmee niet wordt bereikt financiële dekking moet worden gevonden. Omdat, zoals gezegd, de maatregel onderdeel was van het pakket aan maatregelen terzake strafrecht, heb ik binnen het strafrecht gekeken naar financiële dekking. Ik ben voornemens dat besparingsverlies te compenseren met een beperkte verlaging van de vergoeding voor bewerkelijke zaken, voor zover die het strafrecht betreffen. Het betreft een verlaging van iets minder dan 5%. Daarmee is die van een andere orde dan de oorspronkelijke maatregel met betrekking tot bewerkelijke zaken, waarbij was voorzien in een verlaging van 33% in de vergoeding voor bewerkelijke zaken. Met een bijstelling van iets minder dan 5% blijft op basis van het ontwerpbesluit ook de vergoeding voor bewerkelijke zaken boven de 100 euro, en daarmee op een acceptabel niveau.

Anders dan de leden van de SP-fractie kennelijk veronderstellen, heb ik niet gemeld dat de NOvA voorstander is van een verlaging van het uurtarief. Ook zijn de inkomensgrenzen niet verlaagd.

Ten aanzien van de verhoging van de eigen bijdrage geldt dat de rechtzoekende voor zichzelf steeds de afweging zal moeten maken of hij bereid is zelf aan de door hem gevraagde rechtsbijstand mee te betalen. De hoogte van de eigen bijdrage is niet zodanig dat aan de verdragsrechtelijke en grondwettelijke normen niet langer wordt voldaan.

De leden van de CDA-fractie en de SP-fractie verzoeken om een uitwerking van de plannen met betrekking tot het Juridisch Loket en de daarmee verband houdende kosten, en de dekking daarvan, binnen de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Ook wensen zij te vernemen hoeveel extra arbeidsplaatsen nodig zijn voor deze plannen. De leden van de SP-fractie wensen te vernemen hoe ik de taken en de rol van het Juridisch Loket zie in het kader van de versterkte eerste lijn.

Als uitgangspunt voor het vernieuwde stelsel, en daarmee samenhangend de visie op de toegang tot het recht, staat centraal dat de rechtzoekende zoveel mogelijk wordt gestimuleerd zelf te werken aan de oplossing van zijn juridisch probleem. Niet alleen leidt dit tot een efficiëntere besteding van mensen en middelen, het vergroot ook de kans op bestendigheid van de oplossing, nu de rechtzoekende ook zelf actief werkt aan de oplossing. Het is, zeker voor relatief eenvoudige geschillen, lang niet altijd nodig om een advocaat in te schakelen of naar de rechter te gaan – en daarmee de oplossing van het probleem geheel in de handen van anderen te leggen. De invoering van een versterkte eerste lijn draagt actief bij aan het stimuleren van rechtzoekenden om zelf tot oplossing te komen c.q. een zo laagdrempelig mogelijke wijze van geschiloplossing te bewandelen. In veel gevallen zal de versterkte eerste lijn goed in staat zijn een rechtzoekende te helpen bij het vinden van een laagdrempelige oplossing voor zijn probleem. Wanneer dergelijke routes niet voor handen zijn, zal worden getoetst of het verstrekken van een toevoeging voor tweedelijns rechtsbijstand noodzakelijk is. Gesubsidieerde rechtsbijstand is dus een vangnet, voor die mensen die daadwerkelijk van die voorziening afhankelijk zijn voor de toegang tot het recht en de oplossing van hun serieuze geschil. Hiermee wordt een nieuwe balans gevonden. Enerzijds waarborgt de versterking van de eerste lijn dat wordt gekomen tot een daadwerkelijke oplossing voor het juridisch probleem van een rechtzoekende, terwijl anderzijds onnodige jurisdisering van dat probleem wordt voorkomen en gesubsidieerde rechtsbijstand het meest effectief en efficiënt wordt ingezet. De toegang tot het recht via een advocaat blijft gewaarborgd voor die geschillen waarbij inschakeling van een advocaat noodzakelijk is en waarbij rechtzoekenden zijn aangewezen op publieke middelen. Op dit moment wordt het inrichtingsplan van de versterkte eerste lijn voorbereid. De uitkomsten van de pilot, waarin wordt bekeken op welke manier selectie aan de poort via de versterkte eerste lijn het best kan worden

vormgegeven, worden betrokken bij de inrichting van de nieuwe eerstelijns rechtsbijstand. In dat verband wordt ook goed geluisterd naar de ideeën die op dat punt bestaan bij het Juridisch Loket, de NOvA en de raad voor rechtsbijstand. Waar nodig worden ook andere organisaties betrokken bij de plannen voor de verdere inrichting. Zoals toegezegd tijdens het algemeen overleg van 26 maart jl., wordt de Tweede Kamer over de voorgenomen nieuwe inrichting van de eerste lijn na de zomer geïnformeerd. Daarbij zal ook worden ingegaan op de taken en rol van het Juridisch Loket binnen de nieuwe inrichting. Een afschrift van een en ander zal ik aan uw Kamer zenden.

De leden van de fractie van D66 vragen om een overzicht van de ontwikkeling van de basisvergoeding per punt over de afgelopen zeven jaren. Ik verwijs u naar de als bijlage bij deze brief opgenomen tabel 2 voor dit overzicht.

Er worden verschillende vragen gesteld over het aanbod van rechtsbijstandverleners. De leden van de GroenLinks-fractie verzoeken aan te geven op welke gegevens de verwachting is gebaseerd dat zowel de vraag als het aanbod van rechtsbijstand niet aangetast zal worden door de maatregelen. Verzocht wordt om een nadere onderbouwing van de verwachting dat de maatregelen niet zullen leiden tot een tekort aan advocaten die bereid zijn om deel te nemen aan het stelsel.

Het aantal rechtsbijstandverleners dat aan het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand deelneemt is na 2007 jaarlijks gestegen en blijft daarmee – met een tevens stijgend beroep op het stelsel – in balans met de vraag naar advocatendiensten binnen de gesubsidieerde rechtsbijstand. Uit gegevens van de raad voor rechtsbijstand blijkt dat, evenals in 2012, het aantal advocaten dat binnen het stelsel actief is in 2013 is toegenomen met 2%. De vraag in hoeverre de invoering van maatregelen op het gebied van de gesubsidieerde rechtsbijstand invloed heeft op de bereidheid van advocaten om deel te nemen aan het stelsel, is niet nieuw. Ook in het kader van eerder doorgevoerde wijzigingen, is die vraag aan de orde gekomen. De ervaringen laten zien dat er – ook na invoering van eerdere maatregelen – sprake was van een blijvende toename van vraag en aanbod binnen het stelsel. Telkens is er een nieuwe balans bereikt, waarbij voldoende gekwalificeerde advocaten bereid bleven deel te nemen aan het stelsel. Met de invoering van de stelselvernieuwing zal zoals gezegd een nieuwe balans bereikt moeten worden.

Via de jaarlijkse Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand wordt – ook in de toekomst – het aantal rechtsbijstandsverleners dat aan het stelsel deelneemt gemonitord en kan tevens worden bewaakt dat de vraag naar en het aanbod van rechtsbijstand binnen het stelsel in balans zijn.

In het voorgaande is al ingegaan op de voorgenomen maatregel van versterking van de eerste lijn, die tot doel heeft te komen tot een betere selectie van zaken die zich lenen voor een toevoeging in het kader van gesubsidieerde rechtsbijstand. Zoveel mogelijk geschillen – met name eenvoudige – moeten worden opgelost in de eerste lijn, zodat in de tweede lijn (rechtsbijstand door met name advocaten in het kader van een toevoeging) zaken terecht komen die niet al op een bevredigende alternatieve wijze kunnen worden opgelost. Uiteindelijk zal dit leiden tot een daling van het aantal toevoegingen. Ik ga daarbij uit van een afname in het aantal toevoegingen van gemiddeld 10 procent. Voor huurrecht en het verbintenissenrecht verwacht ik dat er door middel van de versterkte eerste lijn veel zaken in een vroegtijdig stadium en op een andere wijze dan met een toevoeging kunnen worden afgedaan; daarmee verwacht ik een afname van 80 respectievelijk 90% van het aantal toevoegingen op die terreinen. Daarmee neemt dus ook de vraag naar gesubsidieerde rechtsbijstand binnen het stelsel af. Deze daling zal zich met name

voordoen in het civielrecht en het bestuursrecht, omdat de verwachting is dat juist op die rechtsterreinen veel zaken binnen de eerste lijn kunnen worden afgevangen. Bij een gelijkblijvend of – tot op zekere hoogte – zelfs dalende vraag naar rechtsbijstand valt dan ook niet een tekort aan de aanbodzijde te verwachten. Mogelijk leidt dit tot een uitstroom van advocaten uit het stelsel – die zich bijvoorbeeld (meer) gaan toeleggen op een commerciële praktijk of zich bijvoorbeeld meer gaan toeleggen op mediation. Op zichzelf is dat niet bezwaarlijk, nu het systeem van gesubsidieerde rechtsbijstand niet tot doel heeft om advocatenkantoren te financieren of overeind te houden, maar om te komen tot kwalitatief goede verlening van rechtsbijstand aan rechtzoekenden met een serieus juridisch probleem, die de kosten daarvan niet (geheel) zelf kunnen dragen. Van belang is wel dat er voldoende aanbod blijft van gekwalificeerde advocaten die bereid zijn om deel te nemen aan het stelsel. Er is thans geen aanleiding om te veronderstellen dat hiervan – ook op de lange termijn – geen sprake zal zijn.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen welke voorwaarden moeten zijn vervuld om de toegang tot het recht te waarborgen en of deze te koppelen zijn aan een bepaald maximumbudget. Een adequate toegang tot het recht impliceert dat voor rechtzoekenden met een serieus juridisch probleem toegankelijke eerste- en tweedelijnsvoorzieningen beschikbaar zijn die rechtzoekenden tegen redelijke kosten kunnen helpen met het bereiken van een bevredigende oplossing. Dit betekent dat voor rechtzoekenden op redelijke reisafstand een eerstelijnsvoorziening beschikbaar moet zijn waar zij hun problemen kunnen voorleggen, en dat er op de verschillende rechtsterreinen voldoende advocaten bereid zijn rechtzoekenden op basis van een toevoeging bij te staan. Een adequate toegang tot het recht is naar zijn aard niet goed te koppelen aan een maximumbudget. In dat verband merk ik op dat de uitgaven aan gesubsidieerde rechtsbijstand de laatste tien jaar sterk zijn gegroeid. Van € 330 miljoen in 2002 naar € 498 miljoen in 2013. Dat is bovenop de inflatie een toename van iets meer dan 23% in elf jaar tijd. Wanneer geen maatregelen getroffen zouden worden, zou deze groei zich onbestendig kunnen voortzetten, waarmee uiteindelijk de houdbaarheid van de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, en dus van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand als zodanig in gevaar komt. De groei van de uitgaven gaat immers onvermijdelijk ten koste van de beschikbare middelen voor andere essentiële taken waarvoor het ministerie verantwoordelijkheid draagt. Een maximering van het budget – zoals in België feitelijk het geval is – sta ik niet voor; dat is ook niet de doelstelling van de stelselvernieuwing. Maximering zou ofwel ten onrechte veronderstellen dat op voorhand een absoluut aantal zaken kan worden vastgesteld dat in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand, ofwel kunnen leiden tot een onredelijk lage vergoeding voor rechtsbijstandverleners. Die weg acht ik niet verkieslijk. Omdat er anderzijds geen sprake kan zijn van een onbestendige groei, is het dus van belang dat het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand over instrumenten beschikt om te bewerkstelligen dat de uitgaven van rechtsbijstand beheersbaar blijven en dat, in dat kader, goede selectie van zaken kan plaatsvinden.

De leden van de GroenLinks-fractie geven aan dat een groot deel van de rechtsbijstand aan on- en minvermogenden wordt verstrekt op rechtsterreinen waarbij de overheid een bepalende factor is. Deze leden hebben de indruk dat de toename van wetgeving, met name op het gebied van het straf- en bestuursrecht (ruimtelijke ordening, vreemdelingenrecht), de behoefte aan gesubsidieerde rechtsbijstand fors hebben vergroot. De leden vragen op dit punt te reflecteren naar het eigen aandeel van het kabinet in de vraag naar gesubsidieerde rechtsbijstand en vragen het kabinet aan te geven tot welke lessen en maatregelen dit leidt.

Vaak wordt naar de overheid gekeken als veroorzaker en probleemgenera-
enaar van regeldruk. Regels zijn evenwel altijd de uitkomst van een
afweging van belangen van diverse groeperingen in de samenleving,
waarbij vaak ook het parlement actief betrokken is. Dat verklaart ook
waarom iedereen vóór vermindering van regeldruk is, maar zodra het om
concrete dossiers en gevestigde belangen gaat die bereidheid vaak
afneemt. Dat neemt niet weg dat bij het opstellen van nieuwe regels
gekeken moet worden naar de gevolgen daarvan op de gesubsidieerde
rechtsbijstand. Zo is het standaardprocedure dat bij nieuwe wet- en
regelgeving door de ministeries inzichtelijk dient te worden gemaakt
welke financiële gevolgen er uit voortvloeien voor de Rijksbegroting en
wat de eventuele gevolgen zijn voor de uitvoering.

Op deze wijze wordt bij nieuwe wet- en regelgeving rekening gehouden
met de mogelijke gevolgen voor rechtspleging en rechtsbijstand.

Beheersing van regeldruk vereist een samenhangende aanpak. Het
onderzoeken en bevorderen van mogelijkheden om regeldruk zoveel
mogelijk tegen te gaan en te komen tot begrijpelijke en coherente
wetgeving, heeft de voortdurende aandacht van opeenvolgende
kabinetten. De op 12 september 2013 aan de Tweede Kamer toegezonden
verzamelbrief regeldruk beschrijft welke instrumenten het kabinet
hiervoor inzet.¹⁵ In die brief wordt onder meer aangegeven dat betrok-
kenen, bijvoorbeeld via de inzet van internetconsultatie, vaker de
gelegenheid krijgen om mee te denken bij voorgenomen regelgeving,
vanuit de gedachte dat inbreng en betrokkenheid helpt om regeldruk te
beheersen dan wel te aanvaarden. Betrokkenen krijgen bovendien beter
inzicht in gemaakte afwegingen van een regeling. Bij voorstellen die voor
internetconsultatie worden aangeboden, wordt waar mogelijk inzage
gegeven in de antwoorden op de hoofdvragen van het Integraal
Afwegingskader (IAK) voor beleid en regelgeving.

Tevens publiceert het voor de betreffende regeling verantwoordelijke
ministerie daarbij zoveel mogelijk de uitkomsten van de van toepassing
zijnde effecttoetsen, zoals de bedrijfseffectentoets. Uit de genoemde
verzamelbrief blijkt overigens ook dat van een voortdurende toename van
regelingen geen sprake is. Over de periode 2005 tot 2013 is het totaal van
wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen
ongeveer op hetzelfde niveau gebleven. De gemiddelde leeftijd van
regelingen neemt toe. Tot slot is van belang dat bij de voorbereiding van
wetgeving uitvoering wordt gegeven aan de motie van de leden
Berndsen-Jansen/Oskam, waarin het kabinet wordt verzocht in de
toelichting bij toekomstige wetsvoorstellen expliciet in te gaan op het
kosteneffect voor de rechtsbijstand.¹⁶

In het kader van het project «Prettig contact met de overheid» van het
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden
medewerkers van bestuursorganen getraind om informeler met de burger
in contact te treden, bijvoorbeeld via telefoon of e-mail. Vaak is het een
kwestie van het gehoord willen worden door de burger. Op die manier
kunnen conflicten al in een eerder stadium worden opgelost en worden
bezwaren alsnog ingetrokken. Het gevolg is dat meer conflicten in de
bezwaarfase worden opgelost en dus minder procedures hoeven te
worden gevoerd, met aldus een kleiner beroep op de rechtsbijstand.

In de toelichting bij dit ontwerpbesluit wordt een beschrijving gegeven
van de toename van de kosten van de gesubsidieerde rechtsbijstand. De
leden van de GroenLinks-fractie vragen of de kosten voor de tolk- en
vertaaldiensten en het Juridisch Loket, die sinds een aantal jaren in de
kostenpost zijn verwerkt, ook hierbij betrokken zijn, en zo ja, wat de
omvang van deze budgetten is. Deze leden vragen of de stelling van de

¹⁵ Kamerstukken II, 2012/13, 29 362, nr. 224.

¹⁶ Kamerstukken II, 2012/13, 31 753, nr. 59.

NOvA kan worden bevestigd dat juist sinds vorig jaar een forse afvlakking van de stijging is te zien en zo ja, hoe deze te verklaren valt.

In de beschrijving van de totale kosten van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand zijn de tolk- en vertaalkosten bij de rechtsbijstand en de kosten van het Juridisch Loket meegenomen.

In 2013 bedroegen kosten van het Juridisch Loket circa € 24 miljoen en de tolk- en vertaalkosten circa € 12,5 miljoen. Per 1 oktober 2013 is het Besluit aanpassingen eigen bijdrage en rechtzoekenden en vergoeding rechtsbijstandverleners¹⁷ in werking getreden. De verwachte effecten in 2013 van dit besluit zijn verwerkt in de financiering van 2013 aan de raad voor rechtsbijstand. Dit heeft geresulteerd in een lichte afvlakking van de groei van de kosten van het stelsel. De kosten in 2013 waren nog wel circa € 3 miljoen hoger dan in 2012 en € 13 miljoen hoger dan in 2011. Voor de komende jaren blijven de maatregelen genoodzaakt om het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand financieel beheersbaar te krijgen.

De NOvA constateert dat de jaarlijkse stijging van de kosten voor gesubsidieerde rechtsbijstand ongeveer 2% bedraagt. De leden van de GroenLinks-fractie vragen of het kabinet dit een buitensporige stijging acht, mede gelet op de bevolkingsgroei en de groei van uitgaven op andere beleidsterreinen. De bevolking is in de periode 2002 tot 2013 gestegen met ruim 4% (van 16.105.285 naar 16.779.575¹⁸). In elf jaar tijd zijn de kosten van rechtsbijstand bovenop inflatie echter toegenomen met ruim 23% (gemiddeld 2,1 procent per jaar). Dit ligt substantieel hoger dan de genoemde bevolkingstoename van ruim 4% in deze elf jaar (gemiddeld 0,4% per jaar).

De leden van de fractie van GroenLinks stellen verschillende vragen over de verhoging van de eigen bijdragen voor rechtzoekenden per 1 oktober 2013. Zij vragen in hoeverre als gevolg hiervan uitval van vraag naar gesubsidieerde rechtsbijstand wordt verwacht, alsmede hoe het risico dat het aantal oninbare eigen bijdragen zal toenemen wordt ingeschat. Deze leden vragen voorts om een inzicht in de gemiddelde uurvergoeding van een advocaat (uitgesplitst naar rechtsgebied) op basis van de werkelijk bestede uren die zijn opgegeven aan de raad voor rechtsbijstand. Van de maatregelen die op 1 oktober 2013 zijn ingevoerd met het Besluit aanpassingen eigen bijdrage rechtzoekenden en vergoeding rechtsbijstandverleners is vooraf berekend dat zij leiden tot een afname van de vraag met 5%. Naar mijn mening liggen de eigen bijdragen, ook na de meest recente verhoging, nog altijd op een niveau dat aansluit bij de inkomenssituatie van rechtzoekenden. Het is niet onaannemelijk dat advocaten door de verhoging van de eigen bijdragen vaker worden geconfronteerd met rechtzoekenden die aangeven dat zij de eigen bijdrage slechts in termijnen zullen kunnen betalen. Advocaten kunnen betalingsproblemen tegengaan door hierover goede afspraken te maken met rechtzoekenden. Daarbij kunnen advocaten de rechtzoekende er op wijzen dat zij de raad voor rechtsbijstand bij niet-betaling van de eigen bijdrage kunnen verzoeken de toevoeging in te trekken.

In antwoord op de vraag van de aan het woord zijnde leden naar de hoogte van de gemiddelde uurvergoeding van een advocaat, uitgesplitst naar rechtsgebied, kan het volgende worden gemeld. De vergoeding van de advocaat is forfaitair en niet afhankelijk van het aantal uren dat werkelijk aan een zaak is besteed. Advocaten zijn niet verplicht bij declaratie van de toevoeging aan te geven hoeveel uren zij aan een zaak hebben besteed. Als echter door een advocaat zijn tijdsbesteding in een zaak is vermeld, dan wordt dit door de raad voor rechtsbijstand wel geregistreerd. Hierop vindt echter geen controle plaats, nu advocaten

¹⁷ Staatsblad 2013, 345.

¹⁸ Centraal Bureau voor de Statistiek, 24-6-2014.

hiertoe niet verplicht zijn. Er wordt niet in alle zaken een tijdsbesteding vermeld, zodat voorzichtigheid is geboden bij het interpreteren van deze urenregistratie. Hierdoor bestaat er niet de beschikking over betrouwbare gegevens naar de gemiddelde uurvergoeding.

Tot slot vragen de leden van de GroenLinks-fractie aan te geven of het juist is dat, zoals de NOvA heeft aangegeven, de voorziene verlaging van de basisvergoeding geen doorgang vindt en vervangen wordt door het instrument van «clawback». Ook vragen deze leden of deze beslissing nader kan worden toegelicht. Het aangepaste maatregelenpakket dat ik heb aangekondigd in de eerder al genoemde brief aan de Tweede Kamer van 18 februari jl.¹⁹, waarvan ik u een kopie heb doen toekomen, zou ertoe leiden dat de noodzakelijke besparingen niet gehaald worden. Het tekort wordt naar verwachting in ieder geval ten dele gecompenseerd door de clawback, waarover ik u in de eerdergenoemde brief van 18 februari jl. heb geïnformeerd. Deze maatregel moet evenwel nog uitgewerkt worden, en de opbrengst kan pas daarna worden geraamd.

Om die reden wordt de basisvergoeding bedoeld in artikel 3, eerste lid, van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000, in beperkte mate verlaagd. Voor verlaging in twee tranches is gekozen omdat nog onvoldoende duidelijk is wat bepaalde voorstellen – voorstellen die niet zijn verwerkt in dit besluit – van de stelselvernieuwing in financiële zin zullen opleveren. De eerste tranche is neergelegd in voorliggende ontwerpbesluit. De tweede tranche wordt ingevoerd in 2016.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven

¹⁹ Kamerstukken II, 2013/14, 31 753, nr. 70/ Kamerstukken I, 2013/14, 33 750 VI.

Tabel 1.

Ingeboekte besparingen Rechtsbijstand

In het onderstaand financieel overzicht wordt de samenhang van de maatregelen in het kader van de stelselvernieuwing rechtsbijstand die ingevoerd worden met onderhavige AMvB en de maatregelen die worden genomen via de wijzigingswet en overige AMvB's inzichtelijk gemaakt:

Bedragen x € 1 mln.	2014	2015	2016	2017	2018
AMvB	–	13,3	17,6	21,8	26,1
Wetswijzigingen en overige AMvB's	–		61,9	59,0	59,0
Stelselvernieuwing rechtsbijstand	–	13,3	79,5	80,8	85,1

De in de begroting ingeboekte besparing op het budget rechtsbijstand als gevolg van de stelselvernieuwing rechtsbijstand is als volgt:

Bedragen x € 1 mln.	2014	2015	2016	2017	2018
Stelselvernieuwing rechtsbijstand	–	€ 16,2	€ 76,6	€ 80,8	€ 85,1

In overleg met uw Kamer en de advocatuur is dit pakket aan maatregelen aangepast (brief 18 februari 2014). Als gevolg van deze aanpassing is het ritme van de ingeboekte besparingen tussen de jaren 2015 en 2016 gewijzigd. Deze wijziging in het kasritme van de besparingen wordt in de begroting 2015 verwerkt. De wijziging ziet er als volgt uit:

Bedragen x € 1 mln.	2014	2015	2016	2017	2018
Stelselvernieuwing rechtsbijstand	–	€ 16,2	€ 76,6	€ 80,8	€ 85,1
<i>Aanpassing</i>		– € 2,9	€ 2,9	0	0
Stelselvernieuwing rechtsbijstand na aanpassing		€ 13,3	€ 79,5	€ 80,8	€ 85,1

Tabel 2.

Hieronder staat een overzicht van de normbedragen voor de vergoeding aan advocaten over de afgelopen zeven jaar. De vermelde bedragen zijn exclusief btw.

Datum	Basisbedrag (excl. btw)
01-07-06 t/m 30-06-07	€ 100,69
01-07-07 t/m 30-06-08	€ 103,19
01-07-08 t/m 30-06-09	€ 107,02
01-07-09 t/m 30-06-10	€ 110,29
01-07-10 t/m 30-06-11	€ 111,82
01-07-11 t/m 31-12-11	€ 112,94
01-01-12 t/m 31-12-12	€ 106,23
01-01-13 t/m 30-09-13	€ 106,99
01-10-13 t/m 31-12-13	€ 104,85
Sinds 01-01-2014	€ 105,96

Tabel 3.

Uitgaven stelsel	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Totaal (mln.)	378	381	388	417	426	452	472	485	495	498