

Vergaderjaar 2010–2011

31 753

Rechtsbijstand

Nr. 27

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 maart 2011

De commissie voor Veiligheid en Justitie heeft ons uitgenodigd voor een algemeen overleg op 9 maart 2011 over de toegang tot het recht. Concrete aanleiding voor dit debat vormt het voorgehangen ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 in verband met een vergoeding voor de beurtelingse verlening van rechtsbijstand in het kader van politieverhoren (TK 31 753, nr. 25). De kabinetsvoornemens om de griffierechten kostendekkend te maken zijn vervolgens toegevoegd aan de agenda van het algemeen overleg. Over dit onderwerp zijn ook schriftelijke vragen gesteld door het lid Rik Janssen (SP) (Aanhangsel Handelingen II, vergaderjaar 2010/11, nr. 1704). De antwoorden hierop zijn bij afzonderlijke brief vandaag aan u toegezonden.

Wij maken graag van de gelegenheid gebruik om, voor het algemeen overleg, uw commissie te informeren over de uitgangspunten van het kostendekkend maken van de griffierechten en over de wijze waarop invulling zal worden gegeven aan de ombuiging met betrekking tot de gesubsidieerde rechtsbijstand.

Regeerakkoord

In het Regeerakkoord is het volgende opgenomen: «De rechtspraak wordt per 2013 bekostigd door degenen die daar gebruik van maken. Personen met lage inkomens worden gecompenseerd. (Dit komt overeen met maatregel 28 van BHO 15, zij het met versnelde invoering).»

In het kader van de brede heroverwegingen (rapport Brede heroverwegingen, april 2010, deel 15, pag. 32) is vastgesteld dat dit resulteert in een netto opbrengst van € 240 mln.

Om het grondwettelijk en verdragsrechtelijk gegarandeerde recht op toegang tot de rechter te waarborgen zijn middelen gereserveerd voor compensatie. De daarvoor beschikbare € 100 mln. wordt ingezet voor zowel compensatie aan on-, minvermogenden en de middeninkomens, als voor het compenseren van tarieven in den brede om excessieve griffierechten te voorkomen.

Naast de maatregel van de kostendekkende griffierechten bevat het Regeerakkoord ook vanaf 2014 een taakstelling op de rechtsbijstand: «Besparingen in de rechtsbijstand worden gerealiseerd door het invoeren van de mogelijkheid om zonder tussenkomst van een advocaat een echtscheiding bij de rechter aan te vragen en door aanpassingen en/of niet-indexeren van de tarieven van de advocatuur in de gesubsidieerde rechtshulp. (Dit is conform maatregel 50 van BHO 15)».

De doelen van het kabinet ten aanzien van deze onderwerpen zijn dus duidelijk. Zij worden in samenhang met elkaar uitgewerkt om bij te dragen aan de doelstellingen van het kabinet, dat inzet op een kleinere overheid, op vrijheid en verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven en op het gezond maken van de overheidsfinanciën.

Beter functionerend rechtsbestel

Specifiek op het terrein van het rechtsbestel zetten wij in op een breed palet aan maatregelen om dat rechtsbestel structureel beter te laten functioneren. Daartoe behoort:

- het waarborgen van kwalitatief goede rechtspraak door bestuurlijke en organisatorische opschaling (herziening gerechtelijke kaart);
- ICT-toepassingen in het rechtsbestel, zoals het bevorderen van invoering van het digitaal strafdossier en elektronisch procederen in het civiel en bestuursrecht;
- verbeteringen in het proces(recht). Hogere griffierechten geven een impuls aan innovatie in de rechtspleging. Samen met de Rechtspraak en andere ketenpartners bereiden wij op dat gebied voorstellen voor op de korte en de langere termijn, die bevorderen dat de burger effectiever het geschil kan oplossen. Op de korte termijn gaat het dan onder meer om een pilot met een «digitale rechter», waar partijen gezamenlijk een eenvoudige en gedigitaliseerde procedure kunnen voeren met een uitspraak binnen maximaal 10 weken¹, het landelijk invoeren van de regierechter in het bestuursrecht, die binnen 3 maanden een zitting houdt en zo mogelijk een finale uitspraak doet, en het verbeteren van de digitale toegankelijkheid, waardoor in 2012 geldvorderingen en in 2014 andere zaken digitaal kunnen worden aangeleverd, de voortgang via internet kan worden gevolgd en in bepaalde zaken digitaal kan worden geprocedeerd;
- vermindering van administratieve lasten voor de advocatuur.

Toegang tot het recht

Voor ons staat voorop dat de toegang tot het recht voor burgers en bedrijven moet worden gewaarborgd. Die eis vloeit voort uit de Grondwet en uit het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Precieze grenzen leveren de Grondwet of het EVRM overigens niet op. Momenteel wordt gewerkt aan een kostendekkend griffierechtenstelsel waarmee de toegang tot het recht voldoende wordt gewaarborgd. Toegang tot het recht moet ook worden gewaarborgd, opdat door de «schaduwwerking van het recht» partijen beter onderling tot een oplossing kunnen komen, bijvoorbeeld door middel van mediation. Indien het recht onvoldoende toegankelijk is zal de oplossingsbereidheid, maar ook de betalingsmoraal, afnemen. Toegang tot het recht is op die manier niet alleen een kostenpost, maar ook van groot maatschappelijk en economisch belang. Nederland heeft een goed vestigingsklimaat, mede omdat het beschikt over een deugdelijk systeem van onafhankelijke rechtspraak. Mensen en bedrijven zijn bereid risico's te nemen in de wetenschap dat geschillen die daaruit voortvloeien effectief kunnen worden beslecht. Toegang tot het recht draagt op die manier in belangrijke mate bij aan ons welvaartsniveau.

¹ Hiermee wordt de motie van de leden Van Vroonhoven-Kok en Heerts, voorgesteld tijdens het Wetgevingsoverleg van 17 mei 2010, uitgevoerd. In deze motie wordt de regering verzocht om op basis van artikel 96 Rv een systeem van een «kantonrechtspraak light» uit te werken, waarbij aan de kantonrechter de mogelijkheid wordt geboden, als een arbiter op te treden en zaken af te doen op basis van bindend advies.

Griffierechten

Het is nu nog te vroeg u de contouren van een nieuw griffierechtenstelsel te schetsen. Wij willen eerst partijen als de Raad voor de rechtspraak, de Nederlandse Orde van Advocaten, de Raad voor Rechtsbijstand, de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak consulteren over een concept-wetsvoorstel met het nieuwe stelsel. Wij verwachten het wetsvoorstel in de zomer aan de Tweede Kamer te kunnen aanbieden.

Enkele uitgangspunten van dit nieuwe stelsel kunnen wij wel al met u delen:

- het systeem zal kostendekkend zijn op systeemniveau (voor alle civiele en bestuursrechtelijke zaken waarvoor griffierechten zijn verschuldigd, dat wil zeggen niet voor jeugdzaken, asielrecht, gedwongen opname in een psychiatrisch ziekenhuis), niet op het niveau van afzonderlijke zaakscategorieën. Kostendekkendheid per zaakscategorie levert excessieve tarieven in bepaalde categorieën (familie, bestuur, hoger beroep) op;
- er wordt gekozen voor een beperkte differentiatie van zaakscategorieën. Dit bevordert de uitvoerbaarheid en voorkomt een complex stelsel dat leidt tot moeilijk uitlegbare verschillen tussen de tarieven;
- sommige tarieven zijn gematigd ten opzichte van de (op werklust gebaseerde) kostprijs. Dat geldt met name voor hoger beroep, bestuursrechtspraak en familiezaken;
- tarieven worden geheven aan de poort (zoals ook thans al het geval is) en tijdens de procedure hoeft niet te worden bijbetaald voor volgende proceshandelingen;
- wij zijn voornemens niet alleen on- en minvermogenenden gedeeltelijk te compenseren voor gevolgen van de hogere griffierechten, maar ook de middeninkomens te ontzien. Dat zal er toe leiden dat ca. 60% van de bevolking een gereduceerd tarief betaalt. In het huidige stelsel gaat het om ruim 40%. Bij het uitwerken van de voornemens zal rekening worden gehouden met de taakstelling die voor de gesubsidieerde rechtsbijstand dient te worden gerealiseerd.

Deze uitgangspunten worden door ons uitgewerkt in een nieuw griffierechtenstelsel. Dat zal een ander tarievenmodel opleveren dan het rekenmodel van de Raad voor de rechtspraak dat in het Nederlands Juristenblad van november 2010 is gepubliceerd.

Een eerste inschatting van de gevolgen van een nieuw griffierechtenstelsel laat zien dat het aantal zaken met gemiddeld ca. 10% zal teruglopen. Op onderdelen is een grotere vraaguitval niet uit te sluiten. Er wordt een impactanalyse gemaakt om de gevolgen van het nieuwe tarievenmodel in kaart te brengen. Die zal worden betrokken bij het wetsvoorstel.

Inmiddels is duidelijk geworden dat de financiële problematiek waar de Rechtspraak voor staat reeds in 2012 van dien aard is dat het noodzakelijk is de realisatie van de doelstelling van het Regeerakkoord te vervroegen. De afgelopen jaren heeft de Rechtspraak zijn financiële reserves aangesproken om de hogere instroom van zaken mede te bekostigen. Dit is voor de toekomst echter niet meer houdbaar. Reeds in de loop van 2012 zijn er onvoldoende financiële middelen om het aantal zaken te kunnen financieren. Er ontstaat dan een verwacht tekort van ca. € 100 mln. Dat zou als ongewenste consequentie hebben dat de werkvoorraden en doorlooptijden oplopen of dat wordt ingeboet op de kwaliteit van de rechtspraak.

Wij streven er daarom thans naar het wetsvoorstel dat in de zomer bij uw Kamer zal worden ingediend op 1 juli 2012 in werking te laten treden.

Rechtsbijstand

Ter invulling van de ombuiging noemt de bijlage bij het Regeerakkoord zoals gezegd twee maatregelen:

- het aanpassen en niet indexeren van de tarieven van de advocatuur;
- het invoeren van de mogelijkheid zonder tussenkomst van een advocaat te scheiden.

Daarnaast noemt rapport 15 van de Brede heroverwegingen (Veiligheid en terrorisme) enkele kleinere besparingsbedragen:

- het uitsluiten van rechtsbijstand bij specifieke delicten zoals rijden onder invloed en drugsbezit;
- het reduceren van de controle op declaraties van advocaten op grond van goed vertrouwen.

Uitgangspunt voor ons bij de concrete invulling van de taakstelling is dat de burger zo veel mogelijk zelf verantwoordelijkheid dient te (kunnen) nemen. Belangrijk aandachtspunt vormt verder reductie van administratieve lasten. Door de overheid gewaarborgde rechtsbijstand is een groot goed. Het draagt bij aan de toegang tot het recht en het belang daarvan voor het economisch en maatschappelijk verkeer. Deelname aan dat verkeer brengt echter soms risico's mee en het is niet onredelijk dat burgers waar mogelijk zelf een voorziening treffen voor als het minder goed gaat. Dit uitgangspunt sluit aan bij het streven naar een compacte overheid.

Bij een eerdere taakstelling op de rechtsbijstand is ervoor gekozen tot een verlaging van de uitgaven te komen middels een aantal systeemadaptaties. Dergelijke aanpassingen kunnen niet steeds opnieuw tot een substantiële bezuiniging leiden. Daarom komen nu maatregelen in beeld die de individuele gebruikers van de rechtsbijstand en de aan het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand deelnemende advocaten raken. Voor de burger betekent dit een verhoging van de eigen bijdrage en voor de advocatuur een verlaging van de tarieven. Gezien de financiële situatie waar de rechtsbijstand voor staat is het streven reeds per 2012 tot een verlaging van de tarieven te komen en tevens een correctie aan te brengen op de jaarlijkse indexatie van de vergoedingen. De verhoging van de eigen bijdrage is met name gerechtvaardigd in het geval dat van burgers mag worden verwacht dat zij meer verantwoordelijkheid nemen om zelf een voorziening te treffen voor de risico's die zij in hun persoonlijk leven lopen. Om deze reden zijn wij voornemens te komen tot een hogere eigen bijdrage in echtscheidingszaken. Dit is een uiteindelijk met meer waarborgen omkleed alternatief voor het volledig afschaffen van de bijstand van een advocaat bij echtscheiding.

Daarnaast worden de administratieve lasten teruggebracht door het reduceren van controles op de afgifte van toevoegingen en de uitkering van vergoedingen. Dit levert een reële besparing op bij de Raad voor Rechtsbijstand. Door de professionele verantwoordelijkheid van de advocaat meer centraal te stellen, gericht te controleren en de digitale mogelijkheden beter te benutten, kunnen niet alleen de administratieve lasten van advocaten sterk afnemen, maar ook de werklust en uitvoeringskosten van de Raad voor Rechtsbijstand worden teruggedrongen.

Het is evident dat bij complexe zaken of als er grote maatschappelijke of financiële belangen op het spel staan, in gesubsidieerde rechtsbijstand moet worden voorzien. Het laat zich aanzien dat met bovengenoemde maatregelen de taakstelling kan worden ingevuld. Opgeteld bij de eerder genomen maatregelen binnen het stelsel moet in de nabije toekomst echter worden overwogen of het stelsel zodanig kan worden vernieuwd dat een structurele kostenbesparing voor de overheid wordt bereikt.

Wij denken daarbij aan de aanbesteding van gesubsidieerde rechtsbijstand op enkele deelterreinen, bijvoorbeeld arbeidsrecht en gedwongen opnames, aan het versterken van de filterende functie van het Juridisch Loket als eerste lijn en aan een leenstelsel, waarbij de kosten van gesubsidieerde rechtsbijstand geheel of gedeeltelijk door de rechtzoekende moeten worden terugbetaald.

Wij streven ernaar uw Kamer voor het Paasreces over de meer concrete invulling van de taakstelling en de plannen voor de vernieuwing van het stelsel te kunnen informeren.

Wij zien ernaar uit over het bovenstaande met de commissie van Veiligheid en Justitie van gedachten te wisselen.

De minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven