

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).

Utrecht, 31 januari 2012

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).

Raad voor Rechtsbijstand
Utrecht, 31 januari 2012

In deze notitie geeft de Raad een reactie op de consultatiepaper. Onze reactie is als volgt opgebouwd:

Inhoud

Inhoud	2
Managementsamenvatting	3
1. Uitgangspunten.....	5
1.a. Visie Raad voor Rechtsbijstand.....	5
1.b. Rol gesubsidieerde rechtsbijstand en andere voorzieningen van de Raad	6
1.c. Samenwerking nodig met ketenpartners	7
2. Toegang tot een rechtvaardige oplossing op zes rechtsgebieden	9
2.1. Arbeid- en ontslagrecht: conflicten (beëindiging) arbeidsovereenkomsten....	10
2.2. Huurrecht: conflicten over huur – en verhuur woningen	12
2.3. Consumentenrecht: conflicten over levering goederen en zaken	13
2.4. Personen- en familierecht: echtscheiding en ontbinding relatie	16
2.5. Strafrecht: vervolging van verdachten.....	19
2.6. Bestuursrecht: conflicten tussen burger en overheid	21
3. Beheersen van de kosten van rechtsbijstand	24
3.1. Ongebreidelde groei van het budget vereist nuancering en toelichting	24
3.2. Effecten eerdere maatregelen zichtbaar.....	27
3.4. Reactie op denkrichtingen ander stelsel	29
3.4.1 Reactie op de optie leenstelsel	29
3.4.2. Reactie op de optie aanbesteding.....	31
3.4.3. Reactie op de optie 'Poortwachter'.....	33
3.4.4. Conclusie	34
4. Slotoverweging en voorstellen tot verandering	36
4.1 Een integrale visie is nodig	36
4.2 Voorstellen Raad	37
Voorstel 1: Aanpak per rechtsgebied ketenbreed.....	37
Voorstel 2: Bied de burger meer opties en creëer daarom extra mogelijkheden voor marktpartijen	38
Voorstel 3: Gesloten systeem van financiering	38
Voorstel 4: Financiering onder voorwaarden	40
Voorstel 5: Herijking van het vergoedingensysteem.....	41
Bijlagen	42
Bijlage 1: Antwoorden op vragen consultatiepaper	42
Bijlage 2: Berekeningen Salduz.....	52

Managementsamenvatting

Rechtvaardige oplossing

De Raad reageert op de vragen in de consultatiepaper vanuit zijn visie dat de burger toegang nodig heeft tot een rechtvaardige oplossing. De burger moet zo effectief mogelijk worden ondersteund bij het bereiken van die oplossing, tegen zo laag mogelijke kosten.

Méér dan financiering advocaten

De consultatiepaper kijkt geïsoleerd naar de financiering van advocaten. Hierbij wordt over het hoofd gezien dat informatievoorziening, onderhandelingsondersteuning en neutrale geschilbeslechting vaak met meer eenvoudige middelen gerealiseerd kunnen worden. De Raad is hier groot voorstander van, ziet dit als het meest logisch begaanbare pad en heeft dat daarom in zijn reactie nader uitgewerkt. Huidige voorbeelden zijn er al bij arbeidsrecht en huurrecht. Kansen liggen er voor echtscheiding, consumentenzaken, strafrecht en bescherming tegen de overheid.

Gespecialiseerde, snelle en eenvoudige procedures, zonder verplichting een advocaat te gebruiken, zijn een waarborg voor rechtvaardige oplossingen en werken kostenverlagend. De publieke rechtsbijstandvoorzieningen vullen alleen aan wat de markt zelf niet kan organiseren of bekostigen. Wanneer alsnog financieel ondersteunde advocatenhulp nodig is, kan daarbij ook in een specifiek geval gekeken worden naar terugbetalingmogelijkheden (variant van een leenstelsel).

Voor het personen- en familierecht, het strafrecht en het bestuursrecht neemt de juridisering van procedures op dit moment eerder toe dan af. Hier heeft de zelfredzaamheid, de keuze en de variatie van het aanbod nog nauwelijks gestalte gekregen. Dat biedt kansen, maar heeft wellicht ook bezwaren, die goed moeten worden onderzocht.

Beheersing kosten

De opvatting dat in het huidige stelsel sprake is van een ongebreidelde groei vereist nuancering en toelichting. Het overgrote deel van de stijging is toe te rekenen aan de indexering van de advocaattarieven. De veronderstelde volumestijging van toevoegingen is over de periode 2006-2011 feitelijk niet aanwezig.

Om de kosten van het stelsel daadwerkelijk te kunnen beheersen, zijn in elk geval eenvoudige en transparante regels nodig voor de meest voorkomende problemen. Zoals bij echtscheiding of ontslag. Daarnaast is een proactieve overheid nodig die probleemoplossend te werk gaat, ook bij kleine criminaliteit of klachten over overheidsdiensten. Op deze manier komt er ruimte voor innovatieve vormen van rechtsbijstand en stimuleren we het zelfoplossend vermogen van de burger.

Varianten voor een ander stelsel

De drie varianten die de consultatiepaper voorstelt voor de beheersing van de kosten kennen behoorlijke nadelen:

Het leenstelsel kent geen voorbeeld elders in de wereld. Maar als het Duitse systeem als voorbeeld moet doorgaan, dan valt op dat in Nederland de noodzakelijke randvoorwaarden ontbreken voor een volledige overzetting.

Ook het systeem van aanbesteding in de gesubsidieerde rechtsbijstand kent nergens in de wereld een werkend voorbeeld. Verder kent het teveel onzekerheden om direct te kunnen implementeren. Het is wel zinvol om te experimenteren met een vorm van contracten op één bepaald rechtsgebied als mogelijke voorbereiding op aanbesteding.

De Raad onderstreept met zijn visie het belang van een goede eerste lijn, maar vindt dat het systeem van een verplichte poortwachter geen voordelen kent. Een verplichting werkt hier niet. Het bureaucratiseert de eerstelijns rechtshulp onnodig. Het is wel goed om concrete mogelijkheden voor het inzetten van spreekuurcontracten te onderzoeken met advocaten en mediators op het Juridisch Loket.

Voorstellen van de Raad

De voorstellen van de Raad passen binnen de visie op de toegang tot een rechtvaardige oplossing. De drie opties uit de consultatiepaper kunnen op onderdelen hierin meegenomen worden. Vanuit dit uitgangspunt stellen we het volgende voor:

1. bekijk voor de rechtsgebieden met een grote aanspraak op gesubsidieerde rechtsbijstand welke voorzieningen zijn getroffen en welke verbeteringen mogelijk zijn.
2. bied de burger meer opties voor de toegang naar een rechtvaardige oplossing en biedt daarvoor meer mogelijkheden aan de markt om delen van die toegang voor hun rekening te nemen.
3. verken de mogelijkheden van een gesloten budget voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Wil deze optie kans van slagen hebben dan moet de Raad ook de gelegenheid hebben de regie te voeren voor welke voorzieningen, in welke gevallen en hoeveel daarvoor wordt uitgegeven.
Ook is het van belang dat we consequent de rechtsbijstandkosten beoordelen op het moment dat nieuwe wetgeving in behandeling is.
Als aan die randvoorwaarden is voldaan, dan is het mogelijk om per rechtsgebied snel in te spelen op ontwikkelingen.
4. zet zwaarder in op het terugbetalen van (een deel) van de kosten voor gesubsidieerde rechtsbijstand. De zogenaamde financiering onder voorwaarden. Die aanpak is te vergelijken met het zogenoemde Clawbackstelsel in Schotland.
5. herijk het vergoedingensysteem. Daarbij is het denkbaar dat we meer toegaan naar een modulair systeem, waarbij de burger niet het geheel van diensten van de advocaat afneemt, maar kan kiezen voor een deel. Punt van overweging hierbij is uiteraard een stelsel waarin het *'pay as you go'* principe meer tot zijn recht komt waarmee tevens het grote knelpunt van bewerkelijke zaken kan worden ontlast.

1. Uitgangspunten

1.a. Visie Raad voor Rechtsbijstand

Als we kijken naar gesubsidieerde rechtsbijstand is het belangrijk om het doel ervan voor ogen te houden; wat willen we met gesubsidieerde rechtsbijstand bereiken? Het belangrijkste uitgangspunt is dat de burger een **rechtvaardige oplossing** vindt voor zijn juridische probleem. Subsidies en voorzieningen stellen burgers in staat om dit te behalen.

Waarom is het komen tot een rechtvaardige oplossing voor juridische problemen belangrijk?

1. voorkomt berusting (niet oplossen van problemen) en recht van de sterkste;¹
2. vermindert de kans op armoede en uitsluiting;
3. voorkomt kosten voor de overheid elders in de maatschappij;²
4. draagt bij aan *good governance* en een gunstig investeringsklimaat;³
5. zorgt voor vertrouwen in de rechtstaat.⁴

Wat heeft een burger nodig om tot een rechtvaardige oplossing van zijn probleem te komen?

1. verheldering van zijn probleem;
2. informatie over mogelijke uitkomsten en de kansen op realisatie van die uitkomsten ('*Wat zijn je rechten? Wat krijgen andere mensen in deze situatie meestal?*');
3. vroege hulp die hem in staat stelt het probleem samen op te lossen, tegen zo laag mogelijke kosten;
4. de mogelijkheid om een conflict aan een rechter of een andere neutrale geschilbeslechter voor te leggen;
5. hulp die is afgestemd op zijn kennis, vaardigheden en voorkeur.

¹ 'Judging Civil Justice (2008)' van professor Dame Hazel Genn van de University College in Londen. Hazel Genn wijst daarin op het grote sociale belang van rechtspraak. De samenleving neemt volgens haar risico's als een situatie ontstaat waarin burgers geen toegang meer kunnen krijgen tot een juridische oplossing voor geschillen met de overheid of andere burgers, omdat zij de kosten niet meer kunnen dragen die daarmee gepaard gaan

² Er is een relatie aanwijsbaar tussen het niet naar behoren oplossen van bijvoorbeeld een arbeidsprobleem en het verlies van inkomen, het ontstaan van stress gerelateerde ziekten, echtscheiding et cetera. Interessant is dat in de discussie rondom de Engelse bezuinigingen op de rechtsbijstand een rapport verscheen van het Citizens advice bureau. Dit bureau dat vergelijkbaar is met de sociaal raadslieden in Nederland, doet daarin een poging om deze besparing in beeld te brengen. Zo becijferde het Citizens advice bureau bijvoorbeeld dat tegenover ieder pond dat de Engelse overheid besteedt aan juridische advisering rondom arbeidskwesties een potentiële besparing staat van het zeventvoudige aan uitgaven aan andere openbare diensten. Zie Towards a business case for legal aid, Paper to the Legal Services Research Centre's eighth international research conference, Citizens Advice, July 2010

³ *Good governance* is volgens de Wereldbank van belang voor duurzame groei en ontwikkeling. Eén van die indicatoren is de rechtstaat. Een sterke rechtstaat betekent dat een land juridische rechten heeft die beschermd zijn en zo nodig afdwingbaar via een rechtsgang. Op die manier draagt het bij aan economische groei en ontwikkeling.

⁴ Rule of Law Index 2011, The World Justice Project: 'The Netherlands ranks among the top three in three categories -fundamental rights, open government, and access to civil justice- and performs very well in most of the other five dimensions measured by the Index. The overall regulatory environment is transparent and efficient. The country's courts are accessible and free of improper influence, with criminal courts displaying an outstanding respect for due process of law, where they rank first in the world.'

1.b. Rol gesubsidieerde rechtsbijstand en andere voorzieningen van de Raad

Gelijke kansen

Gesubsidieerde rechtsbijstand stelt burgers in staat om een rechtvaardige oplossing te bereiken. De overheid kan zich daarbij het beste concentreren op wat marktpartijen en maatschappelijke organisaties niet zelf (kunnen) organiseren. En op voorzieningen die burgers in bepaalde situaties zelf niet kunnen bekostigen. De overheid moet iedereen gelijke kansen bieden en de imperfecties van de markt zo veel mogelijk repareren.

Huidige aanbod

Rechtsbijstand wordt overal ter wereld in allerlei vormen aangeboden. Informatie op websites en telefonische helpdesks zijn tegenwoordig vaak de eerste ingang. Voor de rechtzoekende zelf, maar ook voor de vrienden, familieleden of professionals die hen bijstaan. Maatschappelijke organisaties nemen rechtsbijstand op in de voorzieningen die ze bieden aan hun leden. Verzekeringsmaatschappijen maken het onderdeel van hun producten, of zelfs tot een zelfstandig product (de rechtsbijstandverzekering). Advocaten, mediators en andere juridische dienstverleners, zowel uit de publieke als de private sfeer, bieden individuele begeleiding en ondersteunen of nemen waar nodig de verantwoordelijkheid over voor het proces naar een oplossing.

Informatie is kostbaar

Goede informatievoorziening is kostbaar om te organiseren. Dat geldt is niet eenvoudig terug te verdienen met een commerciële website of advieslijn. Daarom heeft de Raad de Rechtwijzer⁵ en het Juridisch Loket opgezet: laagdrempelige, gesubsidieerde voorzieningen. Daar moet de burger hulp krijgen bij verheldering van het probleem en kunnen horen wat mogelijke uitkomsten zijn en de kansen op realisatie van die uitkomsten (*'Wat zijn je rechten? En wat krijgen andere mensen in deze situatie meestal?'*).

Mogelijkheden om problemen op te lossen

Onderzoek leert⁶ dat partijen meer dan 50% van de juridische problemen samen oplossen. Daarom zijn voorzieningen steeds meer gericht op het ondersteunen van partijen bij hun interactie. Dertig jaar geleden was de brief van de advocaat of de student bij de rechtswinkel een standaardmanier om een juridisch probleem op te lossen. Nu zijn er daarnaast vele effectieve methoden beschikbaar om een probleem aan de orde te stellen en te bespreken. Het Juridisch Loket biedt daarbij individuele hulp en de Rechtwijzer kan de onderhandeling tussen partijen online ondersteunen. Mediators kunnen de twee partijen bijstaan bij het communiceren en onderhandelen over een oplossing met elkaar.

Advocaat: individuele, professionele hulp

De advocatuur is overal ter wereld een commercieel succesvolle dienstverlening, maar zij bereikt niet iedereen die er zelf niet uit kan komen. Individuele, professionele hulp is een groot goed, vooral als de wederpartij veel macht heeft of

⁵ De Rechtwijzer is een website, ontwikkeld door de Raad voor Rechtsbijstand in samenwerking met de Universiteit van Tilburg, met behulp van klanten- en expertpanels. Die telkens verder verbeterd en uitgebreid worden. Rechtwijzer bestaat uit een geschillenboom die burgers toegesneden informatie verstrekt bij conflicten op diverse terreinen, bijvoorbeeld bij familiezaken, consumentengeschillen of conflicten met de overheid

⁶ Velthoven, B.C.J. van, Klein Haarhuis, C.M., *Geschilbeslechtingdelta 2009*. Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers, Den Haag, Boom juridische uitgevers/WODC, 2010.

als de eigen vaardigheden en kennis beperkt zijn. In Nederland is er een goede mogelijkheid voor individuele rechtsbijstand doordat een advocaat voor mensen in de lagere inkomensgroepen wordt gefinancierd. De Raad waarborgt de kwaliteit daarvan, toetst aanvragen, monitort het gebruik van toevoegingen en toetst de declaraties.

Advocaat voor moeilijke, specialistische zaken

Maar de advocatuur is ook een relatief kostbare vorm van ondersteuning. Die ondersteuning moeten we zorgvuldig en op het juiste moment in laten zetten. Soms is die ondersteuning te juridisch georiënteerd. Daarom is het belangrijk tegelijkertijd zelfredzaamheid en de ontwikkeling van andere vormen van begeleiding te bevorderen. Advocaten kunnen zich dan toeleggen op het moeilijkste deel van het werk waar vaak ook echte specialisatie voor vereist is.

Toekomst: verschillende aanpak per rechtsgebied

De verschillende soorten oplossingen, de capaciteiten van burgers en de financieringsmogelijkheden verschillen sterk per soort problematiek. Dat geldt ook voor de regulering van rechtsbijstand (via verplichte procesvertegenwoordiging), voor het aanbod door de markt en voor de rol van maatschappelijke organisaties. Daarom geven we onze visie op de toekomst van de voorzieningen per rechtsgebied (zie hoofdstuk 2). Op deze manier verwachten wij dat de meest effectieve en noodzakelijke ingreep kan en ook moet plaatsvinden.

1.c. Samenwerking nodig met ketenpartners

Gesubsidieerde rechtsbijstand niet los bekijken

Om de burger toegang te geven tot een rechtvaardige oplossing van zijn probleem moeten we informatie en begeleiding niet geïsoleerd bekijken. Materiële wetgeving, procesrecht, juridische informatievoorziening, juridische beroepen, organisatie van de lagere rechtspraak, rechtsvorming door hoogste rechtscolleges, mediation en geschillencommissies moeten we meer samenhangend en niet verkokerd benaderen. Nog te vaak behandelen we ze als gescheiden dossiers, zijn ze apart gebudgetteerd en in aparte wetten geregeld. Zo is ook de consultatiepaper opgesteld.

Als de burger een juridisch probleem heeft, zijn alle genoemde aspecten belangrijk voor het bereiken van een oplossing. Een oplossing die van goede kwaliteit is en tegen lage kosten tot stand is gekomen. Dit gegeven rechtvaardigt een integrale burgergerichte aanpak.

Wat is nodig om een rechtvaardige oplossing van problemen te kunnen bereiken?

1. Duidelijke richtpunten voor aanvaardbare oplossingen

De burger moet zelf kunnen inschatten wat een reële uitkomst is. Dit helpt bij veel voorkomende problemen. Wetgever, rechtspraak en onderzoeksinstituten (als het Nibud of universiteiten) kunnen duidelijke richtpunten opstellen voor aanvaardbare oplossingen. Met deze 'normen' kan een rechtzoekende rekening houden. Ook rechtsbijstandverleners en rechtspraak hebben hier baat bij. Voor het beoordelen van voorstellen en om gelijke gevallen gelijk te kunnen behandelen. Als deze 'normen' er niet zijn, bevordert dat niet de gelijkheid, bemoeilijkt dat de zelfredzaamheid en stijgen de kosten in de keten.

2. **Meerdere opties moeten mogelijk zijn**

Verplichte inschakeling van een advocaat of een rechter verhoogt de kosten van gesubsidieerde voorzieningen aanzienlijk. Dit blijkt uit de analyse per rechtsgebied (zie hoofdstuk 2). Concurrerende vormen van dienstverlening komen zo moeilijk tot bloei of zijn een extra kostenpost (zoals mediation in familiezaken). De overheid moet zorgen voor een '*level playing field*' met kwaliteitsnormen die niet op één vorm van dienstverlening zijn toegesneden, maar ook gehaald kunnen worden door alternatieven als aanbieders van websites, rechtsbijstandverzekeraars, mediators of geschillencommissies.

3. **Burgers kunnen zelfstandig procedures voeren**

De behoefte aan bijstand door een advocaat en de vergoeding daarvoor is sterk afhankelijk van (wettelijk) voorgeschreven procedures bij de rechter of andere neutrale geschilbeslechtters. We moeten stapeling van procedures (zoals in echtscheidingen) en complex procesrecht voor veelvoorkomende zaken (zoals in bestuursrecht en consumentenzaken) vermijden. We kunnen procedures tegenwoordig zo vormgegeven dat veel burgers die zelfstandig kunnen voeren. En als men hier niet (geheel) toe in staat is kan men hulp krijgen van een helpdesk, sociaal raadslieden, het Juridisch Loket of de rechter.

Gespecialiseerde *paralegals* of advocaten en mediators zijn dan een volgend alternatief. Er zijn dan nog genoeg zaken waarin een gespecialiseerde advocaat een grote toegevoegde waarde heeft (zoals bij arbeidsrecht, zie hoofdstuk 2).

4. **Een overheid die zich zelf dienstbaar, transparant en fair opstelt ten opzichte van de burger.⁷**

De overheid is zelf de wederpartij in bestuurszaken. Het gaat hier om 10% van het budget voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Tellen we daar strafzaken (35%), vreemdelingen en asiel (15%) bij op, dan gaat het om 60% van het budget. Goede informatievoorziening over wat de burger in procedures kan verwachten en wat de toetsingscriteria zijn, ligt mede op het bord van de overheid als partij in deze zaken. Het Openbaar Ministerie, de IND en de sociale uitkeringsinstellingen nemen al maatregelen om de communicatie met burgers te verbeteren en nodeloze conflicten te voorkomen. Maar (de uitvoering van hun) beleid kan nog veel systematischer bekeken worden op het voorkomen en vroegtijdig in goede banen leiden van conflicten. Van hen mogen we, als 'veelgebruikers', ook verwachten dat zij suggesties doen om procedures bij de rechter zo te verbeteren dat rechtsbescherming effectief is georganiseerd.

5. **Standaardisatie**

Als we voor veel voorkomende gevallen standaard documenten opstellen zoals brieven, vragen aan partijen, (behandelings)protocollen of documenten om procedures in te leiden vergroten we het overzicht voor burgers, wederpartijen en juridische professionals. Het versnelt het proces om tot een oplossing te komen. Het vergroot de kwaliteit en zorgt voor transparantie in het proces. Het 'eBay geschilsysteem', de Rechtwijzer en de Engelse *pre-action*-protocollen zijn hier voorbeelden van.

⁷ De Nationale ombudsman constateert een manco in de relatie tussen overheid en burger. In zijn jaarverslag over 2010 meldt hij dat de overheid en burger langs elkaar heen praten en elkaar niet in hun waarde laten. Dat heeft volgens de Ombudsman deels te maken met de verschillende focus. De overheid heeft geldstromen en regels als focus, terwijl de burger gewoon fatsoenlijk wil worden behandeld. Op basis van het klachtenpatroon over 2010 en een toename van het aantal klachten met 14%, constateert de Ombudsman dat de kloof tussen burger en overheid groter wordt.

2. Toegang tot een rechtvaardige oplossing op zes rechtsgebieden

We verduidelijken onze visie op de toegang tot een rechtvaardige oplossing aan de hand van de volgende zes rechtsgebieden:

1. arbeid- en ontslagrecht;
2. huurrecht;
3. consumentenrecht;
4. personen- en familierecht: echtscheiding;
5. strafrecht;
6. bestuursrecht: conflicten tussen burger en overheid.

Andere voorzieningen dan de gesubsidieerde advocaat

Bij de eerste drie rechtsgebieden is die toegang, onder de huidige omstandigheden, redelijk tot goed verzekerd. Kenmerkend is dat er op deze terreinen veel problemen zijn, maar het aantal afgegeven toevoegingen relatief klein is. Hier is goed te zien hoe andere voorzieningen de partijen ondersteunen bij het vinden van rechtvaardige oplossingen.

Forse verbeteringen noodzakelijk

De laatste drie rechtsgebieden zijn de gebieden waarvoor de meeste toevoegingen worden afgegeven: familierecht, strafrecht en bestuursrecht. Kenmerkend voor deze rechtsgebieden is dat de toegang tot een rechtvaardige oplossing nog fors verbeterd kan worden.

Uit de volgende tabel valt op te maken dat er in de zes rechtsgebieden grote verschillen bestaan tussen het totaal aantal juridische problemen (indicatief bepaald), het aantal toevoegingen en het beslag op het budget voor gesubsidieerde rechtsbijstand.

Tabel 1

Overzicht cijfers rechtsgebieden

	Indicatie aantal juridische problemen	Totaal toevoegingen 2011	Beslag op het budget rechtsbijstand 2011
1. Arbeids- en ontslagrecht	971.000	15.448	3%
1a. Ontslagzaken	201.000	7.020	1%
1b. Overige arbeidzaken	770.000	8.428	2%
2. Huurzaken	242.000	10.309	2%
3. Consumentenzaken	1.469.000	19.720	5%
4. Personen- en familierecht	260.000	106.506 ⁸	22%
4a. Echtscheiding en samenwoning	132.000	82.213	17%
4b. Overig personen- en familierecht	128.000	24.293	5%
5. Strafrecht	248.000	106.973	35%
6. Bestuursrecht	441.000	44.920	10%

⁸ Inclusief mediatie toevoegingen

Hierna geven we per rechtsgebied een beeld van de cijfers, de getroffen voorzieningen en de punten waarop verbeteringen mogelijk zijn.

2.1. Arbeid- en ontslagrecht: conflicten (beëindiging) arbeidsovereenkomsten

Cijfers

- Indicatie aantal juridische problemen: 971.000 waarvan:
 - 201.000 problemen over ontslag;
 - 770.000 overige arbeidsproblemen⁹;
- Totaal toevoegingen 2011: 15.448 (2010: 17.921) waarvan:
 - 7.020 (2010: 8.248) toevoegingen voor (alle vormen van) beëindiging van de arbeidsovereenkomst),
 - 5.614 (2010: 6.350) toevoegingen voor problemen rondom salaris of secundaire arbeidsvoorwaarden,
 - 2.814 (2010: 3.323) toevoegingen voor overige arbeidsgeschillen, waaronder arbeidsongevallen;
- Beslag op het budget rechtsbijstand 2011¹⁰: 3% (2010: 4%¹¹) waarvan:
 - 1% (2010: 2%) ontslagzaken
 - 2% (2010: 2%) overige arbeidszaken;
- Aandeel problemen in Nederland: 18% (een na grootste categorie na consumentengeschillen);¹²
- Aantal hulpvragen bij het Juridisch Loket in 2010: 203.372 (25%)¹³;
- Aantal gedwongen ontslagen in Nederland: ruim 100.000¹⁴ per jaar;
- Daling aantal toevoegingen van 2006 (21.622) naar 2011 (15.448): 29%;
- Aandeel totaal aantal toevoegingen: 4% (2010 en 2011). In 2006: 5%;
- Gemiddelde vastgestelde vergoeding¹⁵: €892 (2010: €786¹⁶);
- Lage kostprijs voor rechtelijke macht: €172 voor een beschikking arbeidszaak en €1.173 voor een arbeidszaak op tegenspraak.¹⁷

Getroffen voorzieningen tegen zo laag mogelijke kosten

- Duidelijke richtlijnen voor aanvaardbare oplossingen

In ontslagzaken zijn de opties overzichtelijk: verweer tegen ontslag heeft kleine kans van slagen, begeleiding bij zoeken naar een baan is standaard en een ontslagvergoeding ook. De berekening van de hoogte van vergoedingen en de lengte van opzegtermijnen gebeurt aan de hand van duidelijke richtlijnen. Daar zorgt de kantonrechtersformule voor (die volgens de literatuur nog verder zou kunnen worden

⁹ Bewerking cijfers uit Geschilbeslechtingdelta 2009 bijlage 3; Aantal problemen op het werk, exclusief ambtenarenrecht, gerelateerd aan de gemiddelde bevolking in de jaren 2004-2008.

¹⁰ Uitbetaalde vergoedingen arbeids- en ontslagrecht gerelateerd aan de totale bedrag vergoedingen

¹¹ Bron: Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2010 tabel 25

¹² Cijfer uit Geschilbeslechtingdelta 2009 tabel 17 blz. 81.

¹³ Bron: Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2010 tabel 43

¹⁴ In 2010 waren er 105.000 gedwongen ontslagen, in 2009 122.000 (Bron: CBS)

¹⁵ De gemiddelde vergoeding is exclusief de door cliënt rechtstreeks aan de advocaat betaalde eigen bijdrage.

¹⁶ Bron: Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2010 tabel 26

¹⁷ Bron: SCP rapport "Waar voor ons belastinggeld" 2012

uitgewerkt.¹⁸⁾ Ook cao's bieden tal van oplossingen voor veel voorkomende disputen tussen werknemer en werkgever.

- Meerdere opties zijn mogelijk

Er zijn veel vormen van rechtsbijstand, waaronder een sterk gespecialiseerde arbeidsrechtadvocatuur. Die heeft stevige concurrentie. Er is een ruim aanbod van websites met informatie. Vakbonden, rechtsbijstandverzekeraars en juridisch adviseurs hebben grote marktaandelen. Ze kunnen minder dure arbeidskrachten inzetten, zich specialiseren en schaalvoordelen benutten. Mediation, vrijwel altijd bekostigd door werkgevers, is een tegenwoordig gebruikte optie.¹⁹⁾

Deze vormen van rechtsbijstand kunnen ook werkelijk rechtvaardige oplossingen bieden, omdat de toegang tot neutrale geschilbeslechting effectief, gespecialiseerd en toegankelijk is in die zaken waar het nodig is. Het fungeert als een 'stok achter de deur'.

Er is geen verplichte inschakeling van een advocaat. Formele procedures bij de rechter zijn niet nodig als men het eigenlijk al eens is²⁰⁾. De belangrijkste procedure, ontbinding, is eenvoudig en razendsnel, met hoger beroep alleen bij duidelijke schending van procedureregels. Voor de rechterlijke macht is de kostprijs laag. Werkgevers betalen voor de werknemer in de praktijk steeds vaker een deel van de kosten van advies van een advocaat. Resultaat is dat de toegang tot een rechtvaardige oplossing van het probleem voor werknemers vrijwel optimaal gewaarborgd lijkt. De kosten voor werkgevers zijn volgens onderzoek relatief beperkt.²¹⁾

Mogelijke verbeteringen

Niettemin zijn er nog wel verbeteringen mogelijk. Door recente uitspraken van de Hoge Raad is er onzekerheid over de hoogte van vergoedingen bij kennelijk onredelijk ontslag. Dit is niet goed voor werknemers en werkgevers die tot een minnelijke oplossing proberen te komen.²²⁾ Ook de rechtspraak over arbeidsongevallen is al lange tijd een bron van onzekerheid, terwijl andere landen daar veel duidelijker regels voor kennen.²³⁾ Tot slot is ontslag op staande voet een bekende bron van juridische conflicten en procedures.

¹⁸⁾ Mr. R.A.A. Duk, 'Ontbinding, opzegging en de bijbehorende vergoedingen: shall the twain ever meet?', Arbeidsrecht 2010, 36.

¹⁹⁾ Volgens onderzoek onder mediators (NMI Stratus 2011) is arbeid (25% van de mediations) het meest voorkomende onderwerp na familie (33%).

²⁰⁾ Zie brief Minister van Sociale Zaken van 18 november 2011 aan de TK 2011-2012 31 753, nr. 40. De Minister schrijft: 'De daling in het aantal ontslagzaken is naar verwachting enerzijds een reflectie van de economische ontwikkeling en anderzijds van het aantal beëindigingsovereenkomsten dat is toegenomen na de wijziging van de verwijtbaarheidstoets in de WW.

²¹⁾ Ook voor werkgevers zijn de kosten relatief beperkt, zie onderzoek Hugo Sinzheimer Instituut van 2007; vindplaats: <http://www.jur.uva.nl/hsi/actueel.cfm/E2AEACD1-1321-B0BE-68A116E6E1DDB10B>

²²⁾ Mr. R.A.A. Duk, 'Ontbinding, opzegging en de bijbehorende vergoedingen: shall the twain ever meet?', Arbeidsrecht 2010, 36.

²³⁾ Een verslag van een congres over de problematiek op 7 oktober 2011 (PIV Bulletin) vatte de consensus samen "dat een fundamentele herbezinning op ons systeem van werkgeversaansprakelijkheid op zijn plaats is. Laten we hopen dat 'Den Haag' alsnog aan haar zorgplicht zal voldoen!" <http://www.letselschadehoukes.nl/uploads/File/PIV-Bulletin%202011-07%205e%20Letselschadecongres%20RUG%202011.pdf>

Tot slot

Hoewel er weinig data zijn over de kwaliteit van de uitkomsten van de oplossing van problemen op dit gebied,²⁴ lijkt sprake van een zeer effectieve productie van oplossingen die voor werknemers en werkgevers aanvaardbaar zijn. Rechtspleging in arbeidszaken is zelden of nooit onderwerp van kritische televisieprogramma's of klachten in de juridische literatuur.

Er lijkt daarom weinig aanleiding om in te grijpen in de financiering van de relatief geringe aantallen toevoegingen. Aanbesteding, een leenstelsel of een poortwachter zou, uitgewerkt voor het specialisme van arbeidszaken, weinig opleveren. Zowel de verbeter- als de bespaarmogelijkheden liggen elders.

2.2. Huurrecht: conflicten over huur – en verhuur woningen

Cijfers

- Indicatie juridische problemen: 242.000²⁵;
- Totaal toevoegingen 2011: 10.309 (2010: 10.517) (aantal is al enige jaren stabiel);
- Beslag op het budget rechtsbijstand 2011²⁶: 2% (2010: 2%²⁷);
- Aantal hulpvragen bij het Juridisch Loket in 2010: 60.840 (7%)²⁸;
- Aandeel totaal aantal toevoegingen: 2% (in 2010 en 2011);
- Gemiddelde vastgestelde vergoeding²⁹: is €827 (2010: €813³⁰);
- Lage kostprijs voor rechtelijke macht: €170 voor een beschikking huurzaak en €562 voor kort geding op tegenspraak³¹.

Getroffen voorzieningen tegen zo laag mogelijke kosten

- Verheldering van problemen, informatie over mogelijke uitkomsten en vroege hulp

De huurcommissies zorgen voor informatie en eenvoudige modelbrieven. Huurders en verhuurders kunnen op www.huurcommissie.nl de huurprijscheck, de onderhoudscheck of de servicekostencheck doen. Ook de Rechtwijzer en het Juridisch Loket bieden hulp bij de communicatie tussen huurder en verhuurder. De wetgever heeft gezorgd voor transparante regels voor huurprijsbepaling en huurbeëindiging. De driemaanden-huurachterstandregel is een helder ijkpunt voor ontruiming. Gemeten aan het aantal keren dat huurzaken in de jurisprudentie van de Hoge Raad terugkomen, is de jurisprudentie uitgekristalliseerd, zodat uitkomsten in hoge mate voorspelbaar zijn.

²⁴ Justitie monitort alleen de input en niet de output van rechtsbijstand en rechtspraak, de rechterlijke macht alleen klanttevredenheid na een rechtszitting.

²⁵ Bewerking cijfers uit Geschilbeslechtingdelta 2009 bijlage 3: Problemen met het huren van woonruimte, exclusief burengeschillen en geschillen met de overheid, gerelateerd aan de gemiddelde bevolking in de jaren 2004-2008.

²⁶ Uitbetaalde vergoedingen huurrecht gerelateerd aan de totale bedrag vergoedingen

²⁷ Bron: Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2010 tabel 25

²⁸ Bron: Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2010 tabel 43

²⁹ De gemiddelde vergoeding is exclusief de door cliënt rechtstreeks aan de advocaat betaalde eigen bijdrage.

³⁰ Bron: Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2010 tabel 26

³¹ Bron: SCP rapport "Waar voor ons belastinggeld" 2012

- Mogelijkheid om conflict aan rechter of andere neutrale geschilbeslechter voor te leggen

De procedure bij de huurcommissie is een voorbeeld van neutrale geschilbeslechting waarbij alles erop gericht is dat de huurder en de verhuurder zonder individuele rechtsbijstand kunnen procederen. Het is een effectieve vorm van het oplossen van problemen, waarover geen belangrijke klachten bekend zijn. Bij de rechter komen vooral conflicten over de beëindiging van huurovereenkomsten, maar de kantonrechter biedt ook hier een snelle, gespecialiseerde en relatief weinig kostende voorziening. Inzetten van een advocaat is niet verplicht.

Mogelijke verbeteringen

- Duidelijke richtlijnen voor aanvaardbare oplossingen

Er zijn veel problemen over servicekosten, dat duidt mogelijk op een behoefte aan betere richtpunten voor de praktijk. De Huurcommissie streeft naar verkorting van de doorlooptijden en betere ondersteuning van communicatie tussen huurder en verhuurder. Er lijkt echter nog weinig aandacht voor schikkingen tijdens de procedure zonder dat een uitspraak hoeft te worden gedaan. De kosten per bereikte oplossing lijken (ook als we de goede informatievoorziening in aanmerking nemen) voor de overheid relatief hoog in vergelijking tot huurzaken bij de kantonrechter. Dit kan op termijn betekenen dat de toegang wordt beperkt of dat er hogere leges geheven moeten worden. Ook is er (anders dan in arbeidszaken) nog geen cultuur van doorberekening van kosten aan (professionele) verhuurders, die meestal het beste in staat zijn om problemen te voorkomen of in goede banen te leiden en daarmee de kosten te beheersen.

Tot slot

Als we ook dit rechtsgebied bekijken, lijkt er weinig aanleiding om in te grijpen in de financiering van de relatief geringe aantallen toevoegingen. Aanbesteding, een leenstelsel of een poortwachter zou, uitgewerkt voor het specialisme van huurzaken, weinig opleveren. Zowel de verbeter- als de bespaarmogelijkheden liggen elders.

2.3. Consumentenrecht: conflicten over levering goederen en zaken

Cijfers

- Indicatie juridische problemen: 1.469.000;³²
- Totaal toevoegingen 2011: 19.720 (2010: 23.118) (inclusief geschillen met verzekeraars en aandelenleasezaken);³³
- Beslag op het budget rechtsbijstand³⁴: 5% (in 2010 en 2011);
- Aandeel problemen in Nederland: 39% (meest voorkomende probleem)³⁵;
- Aantal hulpvragen bij het Juridisch Loket in 2010: 152.980 (18% Verbintenissenrecht³⁶;
- Aandeel totaal aantal toevoegingen: 5% (in 2010 en 2011)

³² Bewerking cijfers uit Geschilbeslechtingsdelta 2009 bijlage 3: Problemen met dienstverlening en/of de aanschaf van goederen, inclusief problemen over onjuiste rekeningen en problemen met verzekeringen, beleggingen of andere financiële producten, gerelateerd aan de gemiddelde bevolking in de jaren 2004-2008.

³³ In 2011 zijn de categorie verbintenissenrecht in totaal 34.096 toevoegingen afgegeven. In deze categorie zijn echter ook letselzaken, schade aan goederen en straatverboden ondergebracht. Het aantal toevoegingen voor de totale categorie is met 12% afgenomen ten opzicht van 2010.

³⁴ Uitbetaalde vergoedingen consumentenrecht gerelateerd aan de totale bedrag vergoedingen

³⁵ Cijfer uit Geschilbeslechtingsdelta 2009 tabel 17 blz. 81.

³⁶ Bron: Jaarverslag 2010 Het Juridisch Loket

- Daling aantal toevoegingen van 2010 naar 2011: 15% (oorzaak waarschijnlijke vanwege verhoging financieel belang voorjaar 2010);
- Gemiddelde vastgestelde vergoeding:³⁷ €912 (2010: €878).

Getroffen voorzieningen tegen zo laag mogelijke kosten

- Verheldering van problemen

Informatie over opties wordt onder meer verstrekt door consumentenorganisaties en televisieprogramma's. Naar aanleiding van alarmerende signalen van de Consumentenbond in 2003, is de informatievoorziening versterkt met Consuwijzer, de Consumentenautoriteit en het Juridisch Loket. Dat deze voorzieningen hun waarde hebben, blijkt alleen al uit het hoge aantal hulpvragen bij het Juridisch Loket.

- Vroege hulp om probleem zelf op te lossen

Er is steeds meer aandacht voor ondersteuning van partijen bij het leggen van contact zoals via de Rechtwijzer. Ook op de website van Consuwijzer vindt de consument allerlei voorbeeldbrieven.³⁸

Mensen slagen er relatief vaak in een oplossing met de wederpartij te bereiken.³⁹

- Opties om een probleem op te lossen

Begeleiding en rechtsbijstand in consumentenzaken wordt verstrekt door rechtsbijstandverzekeraars en (in mindere mate) door de advocatuur. Mediation heeft hier nauwelijks nog een rol. Collectief optreden is vaak een optie. Daarbij spelen televisieprogramma's, de advocatuur en private stichtingen een rol.

Mogelijke verbeteringen

- Informatie over mogelijke uitkomsten kan beter

Het is minder eenvoudig voor rechtzoekenden om vooraf een inschatting van uitkomsten te maken. De regels waaraan producten of diensten moeten voldoen zijn relatief eenvoudig toepasbaar, maar de concrete toepassing van het recht op teruggave, korting op de koopprijs of schadevergoeding is ingewikkeld, zeker als ook de consument zelf iets valt te verwijten. Op dit gebied bestaan in Nederland nog weinig richtpunten en heldere, objectieve criteria. De jarenlang voortdurende onzekerheid over de hoogte van vergoedingen voor aandelenlease en woekerpoliszaken zijn voorbeelden van waar dat toe kan leiden. De strijd over juridische kwalificatie kan hier lang duren, terwijl oplossingen voor dit soort zaken uiteindelijk vooral neerkomen op het vinden van een aanvaardbare formule of staffel voor de hoogte van vergoedingen.

- Aantal opties om het probleem op te lossen is nog te beperkt

Vergeleken met arbeid- en huurzaken is de toegang tot neutrale geschilbeslechting slechter verzorgd. Vooral als we kijken naar hoe de kosten van procedures in verhouding staan tot het belang. Online geschilbeslechting op dit gebied staat in Nederland nog in de kinderschoenen, terwijl de technische mogelijkheden er zijn om kopers en verkopers online met elkaar in dialoog te laten gaan, een mediator erbij te halen, of zelfs een neutrale jury of andere geschilbeslechter in te schakelen.

Er komen meer consumentengeschillencommissies en regelingen voor arbitrage van bouwzaken. Maar nog lang niet iedere leverancier van goederen of diensten is aangesloten. De civiele procedure bij de kantonrechter is aanmerkelijk minder

³⁷ De gemiddelde vergoeding is exclusief de door cliënt rechtstreeks aan de advocaat betaalde eigen bijdrage.

³⁸ Bewerking cijfers uit Geschilbeslechtingsdelta 2009, p. 121.

³⁹ Bewerking cijfers uit Geschilbeslechtingsdelta 2009, p. 200.

klantvriendelijk dan die voor ontslag- en huurzaken (complexere dagvaardingsprocedure, ondoorgrondelijke modellen voor dagvaarding, zittingen waar consumentenklachten en incasso's door elkaar worden behandeld, geen mondelinge behandeling als standaard). Bij de rechtbank zijn daarnaast de verplichte procesvertegenwoordiging en de lange doorlooptijden (gemiddeld boven een jaar) een drempel.

- Kosten voor geschiloplossing zijn nog te hoog

De kosten voor de overheid van procedures in het consumentenrecht zijn relatief erg hoog.⁴⁰ Dit is een grote zorg voor de toegankelijkheid, want daardoor heeft de overheid er een groot belang bij om consumenten behulpzaam te zijn om zelf tot een oplossing te komen. Of dit gaat veranderen door de verschuiving van de consumentenzaken naar de kantonprocedures is nog onzeker, omdat de rechterlijke macht nog niet heeft laten weten hoe consumentenprocedures georganiseerd gaan worden.

Wil men voorkomen dat de verkoper consumenten met een kluitje het riet in stuurt, dan moeten consumenten een rechtvaardige beslissing bij de rechter kunnen forceren. Hoe lastig de setting ook is. Verlaging van de kostprijs voor advocaten in deze zaken lijkt moeilijk te realiseren. Pas als de stok achter de deur in de vorm van een procedure effectiever wordt, kan een verdergaande specialisatie in de advocatuur of de rechtsbijstand aantrekkelijk worden. Wij zien hier wel mogelijke oplossingen via de ontwikkeling van online mogelijkheden. Wanneer we kijken naar bijvoorbeeld de '*e-Bay dispute resolution*', valt niet te ontkennen dat zelfredzame burgers consumentengeschillen veelal onderling kunnen oplossen⁴¹. Zonder interventie van een rechter of een advocaat. Een rechter kan dan nog altijd als stok achter de deur fungeren, maar dat is niet per definitie noodzakelijk.

Tot slot

Het relatieve falen van de regels en de neutrale geschilbeslechting op dit gebied wordt deels gecompenseerd door televisieprogramma's, de consumentenautoriteit en consumentenorganisaties die een dagtaak aan deze zaken hebben. Maar die middelen zijn niet erg effectief voor mensen met individuele klachten, zeker als die over minder bekende bedrijven gaan.

Ook voor consumentenzaken ligt aanbesteding, een leenstelsel of een poortwachter minder voor de hand. De knelpunten zitten eerder in te weinig objectieve criteria om problemen op te kunnen lossen. En daarnaast ook in te zware, formalistische, gejuridiseerde procedures in verhouding tot de omvang van het belang.

⁴⁰ Een uitspraak in een handelszaak op tegenspraak kost bij kanton €669, bij de rechtbank €3.262 en bij het hof €5.549. Komt er een getuigenverhoor of pleidooi bij, dan wordt dit respectievelijk €1.689, €7.203 en €8066 (SCP 2012).

⁴¹ Richard Susskind, *The end of Lawyers, Rethinking the nature of legal service*, 2008, p. 219.

2.4. Personen- en familierecht: echtscheiding en ontbinding relatie

Cijfers

- Indicatie juridische problemen: 260.000
waarvan:
 - 132.000 echtscheiding en ontbinding relatie;
 - 128.000 overige familiezaken;⁴²
- Totaal toevoegingen 2011: 106.506 (2010: 110.377)
waarvan:
 - 82.213 (2010: 84.355) echtscheiding en ontbinding relatie⁴³
 - 24.293 (2010: 26.022) overige familiezaken;
- Beslag op het budget rechtsbijstand⁴⁴: 22 % (in 2010 en 2011)
waarvan:
 - 17% (2010: 16%) echtscheiding en ontbinding relatie,
 - 5% (2010: 6%) overige familiezaken;Echtscheidingen in Nederland per jaar: circa 32.000⁴⁵;
- Aantal hulpvragen bij het Juridisch Loket in 2010: 127.135 (15%)⁴⁶;
- Aandeel totaal aantal toevoegingen: 26% (in 2010 en 2011), waarvan:
 - 20% echtscheiding en ontbinding relatie,
 - 6% overige familiegeschillen;
- Gemiddelde vastgestelde vergoeding:⁴⁷ €850 (2010: €833⁴⁸);
- Aanzienlijke kostenpost voor rechtspraak:
 - €1.041 (€1.008) voor echtscheiding (andere familiezaak) bij rechtbank en
 - €5.112 (€4.376) bij het hof⁴⁹;
- Gemiddeld 7.000 mediatie toevoegingen per jaar.

Getroffen voorzieningen tegen zo laag mogelijke kosten

- Aandacht voor verheldering van problemen en vroege hulp

De Raad voor de Rechtsbijstand heeft sterk ingezet op verbetering van de informatievoorziening. Het Juridisch Loket en de Rechtwijzer staan hier centraal. Voortbouwend op de nieuwe wettelijke regeling van het ouderschapsplan, faciliteert het Echtscheidingsplan (onderdeel van de Rechtwijzer) de uitwisseling van informatie en voorkeuren tussen partijen. Het zorgt voor ondersteuning van het onderhandelingsproces. Ook met online mediation⁵⁰ is succesvol geëxperimenteerd.⁵¹

⁴² Bewerking cijfers uit Geschilbeslechtingdelta 2009 gerelateerd aan de gemiddelde bevolking in de jaren 2004-2008: Problemen met relatie- en familiezaken, exclusief erkenning, naamgeving van kinderen, opnemen en verzorgen van pleeg- of adoptiekinderen, naamswijziging, lastiggevallen worden, mishandeling of misbruik en problemen na de dood van een familielid of partner, gerelateerd aan de gemiddelde bevolking in de jaren 2004-2008.

⁴³ Aannemende dat van de ongeveer 19.000 voogdij/ouderlijke macht zaken de helft scheidingsgerelateerd is.

⁴⁴ Uitbetaalde vergoedingen personen- en familierecht gerelateerd aan de totale bedrag vergoedingen

⁴⁵ Bron: CBS

⁴⁶ Bron: Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2010 tabel 43

⁴⁷ De gemiddelde vergoeding is exclusief de door cliënt rechtstreeks aan de advocaat betaalde eigen bijdrage.

⁴⁸ Bron: Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2010 tabel 26

⁴⁹ Bron: SCP rapport "Waar voor ons belastinggeld" 2012

⁵⁰ Zie 'Rapport evaluatie online mediation in echtscheidingszaken' van het Tilburg Institute for Interdisciplinary Studies of Civil Law and Conflict Resolution Systems.

⁵¹ De aanpak van de Raad krijgt ook internationaal bijval. Zie de reactie van Richard Moorhead, professor Recht aan de Cardiff University, op de presentatie van de Raad tijdens de Ilagconferentie 2011 in Helsinki, <http://lawyerwatch.wordpress.com/2011/06/19/legal-aid-dutch-style-help-yourself/>.

Moorhead die zich in zijn leerstoel in het bijzonder toelegt op juridische beroepsgroepen, gesubsidieerde rechtsbijstand en toegang tot het recht en de rechter, prijst de aanpak van de Raad: 'The Dutch, always

Rechtwijzer is ook beschikbaar voor medewerkers van het Juridisch Loket en de sociaal raadslieden om burgers te kunnen helpen die zelf niet zo digitaal vaardig zijn. Deze groep burgers moet hen hiervoor rechtstreeks kunnen benaderen.

Gebruikers van deze middelen zijn over het algemeen tevreden met de verhoogde mate van controle die ze daarmee zelf over hun eigen toekomst krijgen. De commerciële markt voor echtscheidingsbegeleiding heeft zich enigszins ontwikkeld: allerlei vormen van psychologische en juridische begeleiding worden aangeboden, al dan niet in online vorm.

- Hulp die is afgestemd op de kennis, vaardigheden en voorkeur van de burger Kwalitatief kan de rechtsbijstand in echtscheidingszaken een grote sprong voorwaarts maken door verdergaande specialisatie. De echtscheidingsadvocatuur en mediation worden daarbij meer geïntegreerd, waarbij hybride vormen van rechtsbijstand zijn ontstaan met een sterke basis in de psychologie van scheidingsprocessen, onderhandeling en mediation. Daarbij hoort ook de fiscale en juridische kennis over de wijze waarop alimentatie en boedelscheiding het beste kunnen plaatsvinden.

In de rechtspraak is deze kennis ook gemeengoed. De procedures zijn relatief eenvoudig en gaan op een begrijpelijke manier over de zaken die de mensen echt verdeeld houden. Wel zijn de korte zittingen (in vergelijking tot andere civiele zaken) een aandachtspunt. De doorlooptijden zijn redelijk.

Mogelijke verbeteringen

- Informatie over mogelijke uitkomsten moet beter

De transparantie van normen is een duidelijk knelpunt. Veel gerechtelijke procedures zijn te voorkomen als de normen van de alimentatieregeling eenvoudiger zijn en eenduidig worden toegepast. Op dit moment is dat normkader voor alimentatie veel te ingewikkeld en sluit het onvoldoende aan bij de ervaringswereld van de betrokkenen. Veel burgers vinden de uitkomsten van de alimentatieberekeningen onrechtvaardig. Het is daardoor een bron van conflicten. Dat komt de bereidheid om te betalen niet ten goede. Wij zijn daarom blij met de initiatiefwet van de Tweede Kamerleden Van der Steur en Recourt om de normen voor kinderalimentatie te vereenvoudigen.

- Vergroot aantal mogelijkheden om een probleem op te lossen

Verplicht gebruik van de rechter en verplichte procesvertegenwoordiging betekent dat concurrerende vormen van rechtsbijstand altijd afhankelijk blijven van advocatuur en rechtspraak. En ook de bij het monopolie behorende, omvangrijke subsidiestromen zijn op dit rechtsgebied waarschijnlijk marktverstoring. Alternatieve geschilbeslechting door anderen dan rechters (een familiegeschillencommissie, zoals die in andere landen bestaat) kennen wij niet. Online geschiloplossing maakt weinig kans als daarnaast ook altijd een advocaat nodig is. Dit stimuleert niet de zelfredzaamheid en het maken van keuzes door de rechtzoekende.

Verzekeringsproducten zijn er niet en ook zijn er geen gespecialiseerde dienstverleners voor echtscheiding die op een grotere schaal opereren, zoals

thoughtful innovators in legal aid, have turned their attention to how to help more of its citizens 'help themselves' when it comes to legal matters.' the Dutch are showing the potential to magnify the power of self-help programmes through harnessing the power of internet-based technology. It is early days in terms of evidence gathering and testing; but it is clearly a model to watch'.

vakbonden en consumentenorganisaties. Mediation subsidiëren in deze context betekent in wezen dat er naast de rechter en de advocaten van partijen nog een derde categorie hulpverleners wordt betaald. Mediation verhoogt wel de tevredenheid en daarmee de kwaliteit van de oplossing van het probleem. Maar het lijkt niet te leiden tot een vermindering van het aantal toevoegingen voor advocaten in procedures. Er ontstaat ook een verschil onder mediators. Er zijn er die alles zelf in de hand houden met uiteindelijk wel een afhechting bij de rechtbank via een advocaat en zij die zich meer focussen op bijvoorbeeld omgangsregelingen. De rest van de echtscheiding wordt dan overgelaten aan advocaten.

De Raad is momenteel bezig met de ontwikkeling van een digitale Diagnose en Triage module in de Rechtwijzer, m.n. voor echtscheiding. Afhankelijk van de situatie en hoe ver het probleem is geëscaleerd, krijgen partijen advies over de mogelijkheden die het best bij hen passen. Mede met behulp van standaarden kunnen partijen al dan niet geheel het probleem eventueel zelf oplossen. De kosten van verschillende mogelijkheden kan men dan ook goed afwegen.⁵² Maar zo lang in deze zaken de route bij voorbaat bepaald is, door verplichte procesvertegenwoordiging, heeft het ombuigen van de route naar een aanbevolen of anders beprijsde route heel weinig zin. Dit geldt ook voor een poortwachter, die weinig anders kan doen dan naar een advocaat verwijzen als dat een verplichte route is.

- Kosten voor geschiloplossing zijn te hoog

Het aantal procedures per echtscheiding is groot. Dat moet komen door wijzigingsverzoeken en hoger beroepen. Verandering van de procedure en de financiering op een zodanige manier dat één diagnose-behandel-combinatie (DBC) per echtscheiding ontstaat, kan een oplossing zijn. We kunnen daarin bijvoorbeeld het eerste wijzigingsverzoek (na bijvoorbeeld 3 jaar) opnemen. Zodat partijen verdere verzoeken zelf (en voor elkaar) moeten betalen, tenzij er een zware indicatie is voor verdere door de overheid betaalde interventies.

Vergelijkbare knelpunten hebben in Engeland geleid tot ingrijpende herzieningsvoorstellen:⁵³

- partijen moeten gebruik maken van online faciliteiten, voorlichting over omgaan met scheiding en een neutrale mediator inschakelen. De rechter kan dit in individuele gevallen ook opleggen;
- kenmerkend is de voorgestelde *rebranding* van '*Alternative dispute resolution*' tot '*Dispute Resolution Services*';
- als partijen het eens zijn, volgt alleen een administratieve behandeling, geen zitting;
- alle geschillen rond een echtscheiding worden gezamenlijk behandeld en niet in aparte procedures.

Wijziging bij beëindiging samenwoning heeft veel effect als procedures samengevoegd kunnen worden, net als bij echtscheiding.⁵⁴ Hierdoor neemt het aantal procedures voor die groep af.

⁵² In de innovatieagenda (p. 14) wijst de Minister op de mogelijkheden die de Rechtwijzer biedt aan burgers om hun conflicten zelf op te lossen.

⁵³ Family Justice Review, Final Report November 2011

⁵⁴ De Minister van Veiligheid en Justitie kondigt in de innovatieagenda aan op dit onderdeel met een wetsvoorstel te komen (p.8). Hiermee kan een aanzienlijk effectievere en snellere afhandeling van de verbreking samenwoning worden gerealiseerd, aldus de Minister.

Tot slot

Een stelsel waarin de kosten terugbetaald moeten worden (zie hoofdstuk 4, voorstel 4) en (volume)contracten als mogelijke voorbereiding op aanbesteding lijken op het gebied van echtscheiding mogelijk om de kosten voor advocaten terug te dringen. Maar het ligt veel meer voor de hand om de ontwikkeling van alternatieven werkelijk een kans te geven door de verplichte inzet van rechters en advocaten los te laten.

2.5. Strafrecht: vervolging van verdachten

Cijfers

- Indicatie juridische problemen: 248.000;⁵⁵
- Totaal toevoegingen 2011: 106.973 (2010: 107.458);⁵⁶
- Beslag op het budget rechtsbijstand⁵⁷: 35% (2010 en 2011);
- Aandeel totaal aantal toevoegingen: 26% (2010: 25%);
- Gemiddelde vastgestelde vergoeding:⁵⁸ €1.361 (2010: €1.376) (hoogste vergoeding doordat er in ambtshalve strafzaken geen eigen bijdrage wordt geheven en er zijn vaker extra kosten vanwege bewerkelijke zaken);
- Kosten vanwege bewerkelijke zaken 2011: €40 miljoen (2010: €37 miljoen⁵⁹);
- Aandeel straf van totaal aantal kosten bewerkelijke zaken: meer dan 90%.

Getroffen voorzieningen tegen zo laag mogelijke kosten

- Aandacht voor verheldering van problemen en vroege hulp

De procedure bij de rechter in gewone zaken en bij de politierechter is met advocaten goed toegankelijk voor verdachten. In toenemende mate ook voor slachtoffers, hoewel daar zeker nog verbeteringen nodig zijn. De 'OM-afdoening', alternatieve straffen en de aandacht voor slachtoffers zijn ontwikkelingen waardoor betrokkenen in strafzaken ook steeds meer in een onderhandelingsrelatie nader tot elkaar komen te staan. De rechter wordt ook in strafzaken vaker een toezichthouder op onderhandelingen.

Mogelijke verbeteringen

- Informatie over mogelijke uitkomsten moet beter

Ook verdachten in stafzaken hebben belang bij een goed overzicht van hun opties. Nieuwere vormen van rechtsbijstand, zoals goed voorlichtingsmateriaal, internetplatforms en rechtsbijstand door *paralegals* zijn hier nog niet tot ontwikkeling gekomen. Als we kijken naar informatie over te verwachten uitkomsten, dan is voor de kenners helder hoe de richtlijnen in elkaar zitten voor het vaststellen van de strafmaat. Er bestaan echter nog geen goed toegankelijke websites waarop partijen in het strafproces daarover informatie kunnen vinden.

- Meerdere opties nodig

Bij strafzaken geldt nog meer dan bij familieconflicten dat de rechtsbijstand feitelijk en juridisch een monopolie is van de advocatuur. Het is duidelijk dat de zeer ingrijpende maatregelen van de strafrechter en de machtspositie van het Openbaar

⁵⁵ Bron: CBS: gemiddeld aantal ingeschreven rechtbankstrafzaken 2006-2010. Dit is inclusief de zaken die door het Openbaar Ministerie worden afgedaan (OM-Afdoening).

⁵⁶ Dit is het aantal reguliere en ambtshalve straf toevoegingen, exclusief de toevoegingen voor vreemdelingenbewaring en psychiatrisch patiëntenrecht.

⁵⁷ Uitbetaalde vergoedingen strafrecht gerelateerd aan de totale bedrag vergoedingen

⁵⁸ De gemiddelde vergoeding is exclusief de door cliënt rechtstreeks aan de advocaat betaalde eigen bijdrage.

⁵⁹ Bron: Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2010 tabel 25

Ministerie en politie vaak een sterk tegenwicht via een advocaat nodig maken. Als we de vergelijking maken met andere rechtsgebieden, dan is er in deze zaken echter nog weinig keuze en variatie. Zo zijn sommige verdachten mogelijk gebaat bij meer psychologisch ingevulde begeleiding dan bij traditionele juridische bijstand. Kijkend naar de ontwikkelingen op andere rechtsgebieden, is te verwachten dat deze ontwikkelingen ook in strafzaken keuzes kunnen brengen, die beter passen bij de capaciteiten en de voorkeuren van verschillende typen cliënten.

- Kosten voor het oplossen van juridische problemen zijn te hoog. Kostenoverwegingen kunnen ook hier een rol spelen. Of een zaak in een enkelvoudige of meervoudige kamer wordt behandeld heeft consequenties voor de vergoeding van de rechtsbijstand. De forfaitaire vergoeding in een meervoudige zaak is twee punten hoger dan in een enkelvoudige zaak (8 en 6 punten). Dat prijsverschil is in vergelijking met de kostprijs voor de rechterlijke macht in beginsel bescheiden, maar behandeling van complexe zaken voor een meervoudige kamer kan leiden tot een extra vergoeding omdat de bewerkelijkheid van de zaak groter is. De kosten voor extra bewerkelijke zaken zijn gestegen naar ruim €40 mln. in 2011.⁶⁰

Er is een aantal mogelijkheden om nader te bekijken:

1. het aantal extra uren maximeren;
2. de rechter stelt het aantal uit te betalen extra uren vast;
3. distributie van complexe zaken onder speciale kantoren via een contractenstelsel.

Om keuzes te ondersteunen en om het ongerechtvaardigde verschil met andere vormen van rechtsbijstand weg te nemen, stellen we voor om een eigen bijdrage in te voeren voor alle strafzaken. Een systeem van eigen bijdragen gebruikt men nu al in Zweden. Als aan de verdachte geen straf of maatregel wordt opgelegd, kan de eigen bijdrage steeds op nihil gesteld worden. Dit voorstel past in lijn van de motie Helder die tijdens het Verlengde Algemeen Overleg Rechtsbijstand op 13 december jl. op verzoek van de Staatsecretaris van Veiligheid en Justitie is aangehouden. De Staatsecretaris heeft toegezegd deze optie te onderzoeken.⁶¹

Ook de grotere inzet van videoconferentie, bijvoorbeeld in de piketdiensten, kan leiden tot een vermindering van de kosten. In de innovatieagenda zijn hierover al voorstellen gedaan.

⁶⁰ Het zou goed zijn hieraan nadere aandacht te besteden. Zo komt het bijvoorbeeld voor dat in zaken met veel verdachten ook verdachten die een bescheiden rol hebben gespeeld mee worden gedagvaard met alle anderen. Dat leidt tot hoge uitgaven voor op zichzelf eenvoudige kwesties, omdat advocaten het hele dossier tot zich moeten nemen en alle zittingsdagen aanwezig zijn.

⁶¹ Plenaire vergadering Tweede Kamer 7 december 2011

(<http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/verslagen/verslag.jsp?vj=2011-2012&nr=33>)

'In het kader van de stelselherziening op de Wet op de rechtsbijstand zal ik bekijken op welke wijze ik die eigen bijdrage kan vragen in strafzaken. Ik voeg eraan toe dat er een onderzoeksvoorstel ligt, met als doel te bekijken hoe die kostenveroordeling in de strafprocedure geregeld is in een aantal Europese landen. Die resultaten zou ik willen meenemen bij de verdere uitwerking'.

Het vraagt ook een wetswijziging. Het ligt in de rede dat ik bij die stelselherziening ook kijk naar de mogelijkheden die het strafrecht biedt. Ik moet echter opletten dat het niet meer kost dan het uiteindelijk oplevert, want dat strookt niet met de intentie om te bezuinigen.

Volgend jaar februari wil ik een expertmeeting organiseren over de stelselherziening. Dan zal ik aan de slag gaan met de nadere uitwerking ervan'

Tot slot

Wij denken dat kenteringen in de kosten ook mogelijk zijn op dit rechtsterrein en een belangrijke impuls krijgen door de zogenoemde ZSM-aanpak en het ruim toepassen van de OM-strafbeschikking.

We zien ook mogelijkheden in een vorm van aanbesteding of contracteren op dit gebied. Met advocaten kunnen afspraken gemaakt worden om tegen een bepaalde prijs volumezaken op zich te nemen. Daar hoort dan ook piket bij.

2.6. Bestuursrecht: conflicten tussen burger en overheid

Cijfers

- Indicatie juridische problemen: 441.000;⁶²
- Totaal toevoegingen 2011: 44.920 (2010: 48.027)
waarvan:
 - 22.658 (2010: 22.813) toevoegingen voor sociale voorzieningen,
 - 12.017 (2010: 13.001) toevoegingen voor sociale verzekeringszaken,
 - 10.245 (2010: 12.213) toevoegingen voor overige bestuursrechtelijke zaken⁶³;
- Beslag op het budget rechtsbijstand⁶⁴: 10% (in 2010 en 2011⁶⁵)
- Aantal hulpvragen bij het Juridisch Loket in 2010: 101.205 (13%)⁶⁶;
- Aandeel totaal aantal toevoegingen: 11% (in 2010 en 2011);
- Daling aantal toevoegingen van 2010 naar 2011: 6,5%;
- Gemiddelde vastgestelde vergoeding:⁶⁷ €850 (2010: €816).

Getroffen voorzieningen

- Verheldering van probleem en vroege hulp

De afname van het aantal bestuursrechtelijke zaken lijkt samen te hangen met een sterke inzet van het bestuur om geschillen met burgers proactiever aan te pakken. Zo is vanaf 2007 in Nederland geëxperimenteerd met de inzet van mediationvaardigheden bij (mogelijke) conflicten tussen overheid en burger. In oktober 2010 is een evaluatierapport verschenen over dit experiment. In de eindrapportage over onderzoek is de conclusie dat de inzet van mediationvaardigheden bijdraagt aan de dejuridisering en het de-escaleren van conflicten tussen overheid en burger. Het leidt niet alleen tot een efficiëntere en effectievere overheid, maar is volgens de onderzoekers een voorwaarde voor behoorlijk bestuur.

⁶² Bewerking cijfers uit Geschilbeslechtingsdelta 2009: Bestuursrechtelijk problemen.

⁶³ Dit aantal is exclusief de zaken vreemdelingenrecht. In 2011 was het aantal zaken vreemdelingenrecht, niet zijnde asiel en vreemdelingenbewaring 23.595 (2010: 21.756)

⁶⁴ Uitbetaalde vergoedingen bestuursrecht gerelateerd aan de totale bedrag vergoedingen

⁶⁵ Bron: Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2010 tabel 26; som van Sociale voorzieningen, Sociale verzekeringen, Bestuursrecht, Woonrecht, Fiscaalrecht en ambtenarenrecht.

⁶⁶ Bron: Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2010 tabel 43 som van Sociale voorzieningen, Sociale verzekeringen, Bestuursrecht, Woonrecht, Fiscaalrecht en ambtenarenrecht

⁶⁷ De gemiddelde vergoeding is exclusief de door cliënt rechtstreeks aan de advocaat betaalde eigen bijdrage.

Een volledige toepassing van de aanpak moet leiden tot structurele efficiencywinsten van ca. €55 miljoen per jaar.⁶⁸ Daarbij is nog geen rekening gehouden met mogelijke andere besparingen.

Mogelijke verbeteringen

- Informatie over verheldering van problemen en mogelijke uitkomsten moet beter

Burgers hebben er belang bij dat ze beschikken over meer informatie over de mogelijke uitkomsten in een procedure. Verder moeten we ons realiseren dat een bestuursrechtelijke procedure lastig is voor burgers. Er zijn diverse procedurele valkuilen. Het is voor de burger erg moeilijk om het probleem in eigen woorden aan de orde te stellen. Met de bestuursrechtelijke rechtsbescherming is veel geld gemoeid.⁶⁹

De Nationale Ombudsman, dhr. Brenninkmeijer, wijst op de rol van de Algemene wet bestuursrecht.⁷⁰ Het positieve van deze wet is dat deze 'een stevigere juridische structuur aan dat rechtsgebied geboden heeft'. De keerzijde van de Awb, is volgens Brenninkmeijer dat helaas een sterke juridisering is ontstaan. 'Het bestuursrecht dreigt een mandarijnenwetenschap te worden', zegt hij heel beeldend.

Het is nu aan de overheid om de Awb te dejuridiseren. Begin met de aanpassing van de bezwaarschriftenprocedure en zorg ervoor dat deze doet waarvoor die ooit bedoeld is: een laagdrempelige manier om een besluit te heroverwegen. Als we daarin slagen dan kan de burger vaker zonder individuele rechtsbijstand de procedure zelf voeren. Het zelf voeren van een procedure behoort tot de mogelijkheden nu er in het bestuursrecht geen verplichte procesvertegenwoordiging geldt.

- Meerdere opties zijn mogelijk

De burger moet meer mogelijkheden krijgen om zijn probleem tot een oplossing te brengen. Benodigheden hiervoor zijn bijvoorbeeld online ondersteuning en een telefonische helpdesk. Ook het toestaan van *paralegals* binnen de gesubsidieerde rechtsbijstand kan op dit terrein tot een kostenreductie leiden.

Tot slot

De eerder ingezette maatregelen tot beheersing van de kosten op het bestuursrecht sorteren al een merkbaar effect. Deze maatregelen leveren gaandeweg nog verdere besparingen op. Denk aan een verdere inzet van proactieve geschiloplossing bij bestuursorganen.

Verder zijn forse verbeteringen noodzakelijk op het vlak van de informatievoorziening aan burgers en moet de burger meer mogelijkheden voor

⁶⁸ In de brief n.a.v. het pioniersproject inzet mediationvaardigheden (Brief van 8 oktober 2010, TK 29 362, nr. 185.) zegt het kabinet dat de inzet van mediationvaardigheden bijdraagt aan de dejuridisering en het de-escaleren van conflicten tussen overheid en burger.

De bij de brief gevoegde eindrapportage pioniertraject mediationvaardigheden bevat resultaten, analyses & aanbevelingen. Hierin is te vinden dat een volledige toepassing van die aanpak zou bij de overheid kunnen leiden tot structurele efficiencywinsten van ca. € 55 mln. per jaar waarbij nog rekening is gehouden met mogelijke andere besparingen (kosten die anders gemaakt zouden zijn voor de inzet van externe hoorcommissies of voor vervolgpcedures).

⁶⁹ Kosten rechtspraak sociale verzekeringszaak, bijstand, studiefinanciering €2.178, andere Enkelvoudige kamer €2.629, appellabele einduitspraak bodemzaak meervoudige kamer €4.615

⁷⁰ De Nationale Ombudsman, 'Dejuridisering', NJB blog.nl 6 januari 2011
<http://njblog.nl/2011/01/06/dejuridisering/>

geschiloplossing krijgen. Wellicht de grootste uitdaging ligt er echter voor de wetgever: deze moet stappen zetten om de Algemene wet bestuursrecht verdergaand te dejuridiseren.

3. Beheersen van de kosten van rechtsbijstand

De toegang tot het recht heeft een prijs. Daarvoor gebruiken we publieke middelen. Beheersing en voorspelbaarheid van de kosten van de gesubsidieerde rechtsbijstand zijn daarom van belang.

Eigen bijdrage

Het betalen van een eigen bijdrage voor de kosten van een advocaat of mediator dwingt de burger een goede afweging te maken of het probleem serieus genoeg is om er een advocaat of mediator voor in te schakelen. Zo voorkomen we dat men te lichtzinnig gebruik maakt van door de overheid ter beschikking gestelde middelen.

Goedkope alternatieven eerst proberen

Vanuit het perspectief van de beheersbaarheid van kosten mag van de burger ook worden verwacht dat hij niet meteen kiest voor een dure oplossing van zijn probleem, maar eerst goedkopere alternatieven probeert. Als de burger dit niet doet en meteen voor een duurdere oplossing van zijn probleem kiest, vinden wij het redelijk dat hij daarvoor een hoger tarief moet betalen.

Prijs mag geen belemmering zijn

Tegelijkertijd moeten we ervoor waken dat de prijs geen belemmering vormt om bij serieuze problemen gebruik te maken van rechtsbijstand en rechtspraak. Het is niet zonder risico als we de toegang tot het recht in grote mate afhankelijk maken van de vergoeding. Als de burger te veel zelf moet betalen, is het gevaar reëel dat de burger andere wegen zoekt voor 'de oplossing van het conflict', zoals eigenrichting en berusting.

3.1. Ongebreidelde groei van het budget vereist nuancering en toelichting

De consultatiepaper maakt melding van een ongebreidelde groei van het budget voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Deze ongebreidelde groei in de periode 2006 – 2010 vormt volgens het ministerie een rechtvaardiging voor de noodzaak tot een stelselwijziging. Uit een nadere analyse van de Raad blijkt dat die constatering nuancering en toelichting vereist. Zo is de belangrijkste oorzaak van de stijging van de kosten de indexering van de uurvergoeding van de advocaat.

Geen stijging van 22% maar 14%

In de paper is de groei van het budget voor de gesubsidieerde rechtsbijstand becijferd op ongeveer 22%. Hoewel de stijging van het budget aanzienlijk is, valt op de cijfers naar onze opvatting het één en ander af te dingen.

Op grond van de cijfers in de goedgekeurde jaarrekeningen van de Raad, valt in de jaren 2006-2010 voor de uitgaven aan gesubsidieerde rechtsbijstand geen stijging van 22% waar te nemen, maar een stijging van 14%. Op basis van de prognose 2011 loopt de kostenstijging zelfs terug tot 12%. Zie tabel 2.

Tabel 2

Uitgaven gesubsidieerde rechtsbijstand vanaf 2006

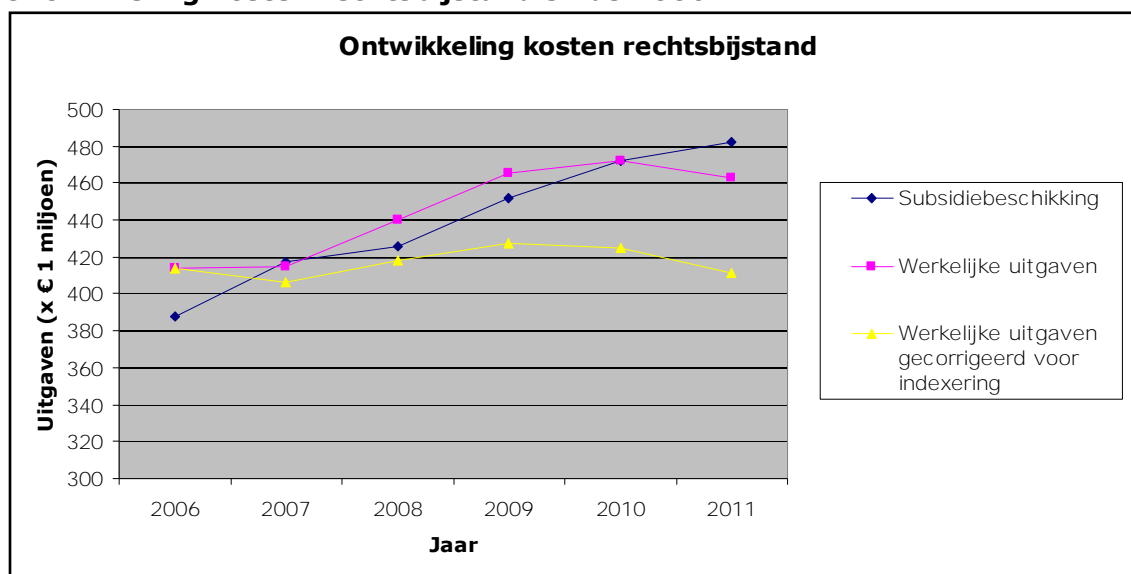
Rechtsbijstand	2006	2007	2008	2009	2010	Prognose 2011
Totale uitgaven (mln. euro)	414	415	440	465	472	463
Index (2006 = 100)	100	100	106	112	114	112

Vershil toegekende en gerealiseerde kosten

Het verschil tussen de kosten in de paper en het overzicht van de Raad hierboven valt te verklaren. In de berekening in de paper is uitgegaan van de bedragen die in de subsidiebeschikking aan de Raad zijn opgenomen. Deze bedragen wijken doorgaans af van de daadwerkelijk in een jaar gerealiseerde kosten. Dat verschil tussen toegekende subsidie en gerealiseerde kosten is vooral in 2006 significant. Wanneer de toegekende subsidie in 2006 als uitgangspunt wordt gekozen levert dit in de jaren daarna automatisch een forse stijging op.

In de onderstaande grafiek is de ontwikkeling van de kosten weergegeven.

Grafiek 1

Ontwikkeling kosten rechtsbijstand sinds 2006**Tolken en vertalers onterecht meegeteld**

Daarnaast zijn in de berekening de kosten voor tolken en vertalers opgenomen die oplopen tot bijna €12 miljoen in 2010. Deze kosten blijven in de discussie over de keuze voor een nieuw stelsel feitelijk buiten beschouwing. Daarom is het niet nodig deze kosten mee te nemen.

Oorzaken stijging 2006-2010

De oorzaken voor de stijging van de kosten tussen 2006 en 2010:

1. Verhoging uurtarieven⁷¹

Als we kijken naar de oorzaak van de stijging van 14% valt op dat ruim 11% is toe te rekenen aan de indexering in de jaren 2006-2010.

2. Invoering Salduz

Daarnaast veroorzaken de kosten van Salduz in 2010 een aanvullende stijging van ruim 1%.

3. Toename van het aantal toevoegingen

De overige stijging van minder dan 2% is het saldo van de stijging van het aantal toevoegingen met 3,7% in de jaren 2006-2010 en de daling van de uitbetaalde vergoedingen door genomen beleidsmaatregelen in deze jaren.

Ontwikkeling kosten rechtsbijstand 2011

In 2011 is de kostenstijging ten opzichte van 2006 12%, terwijl de indexering in jaren 2006-2011 12,5% was. Dit betekent dat de kosten in deze jaren minder zijn gestegen dan de indexering. Het aantal toevoegingen is in 2011 ten opzichte van 2010 gedaald met 3,7% en is hiermee op hetzelfde niveau als in 2006.

De onderverdeling naar de verschillende rechtsgebieden van de stijging ten opzichte van 2006 geeft onderstaand beeld (zie tabel 3).

Kosten Salduz te hoog ingeschat

Voor de komende jaren verwacht het Ministerie van Veiligheid en Justitie een extra stijging van €31,8 mln. voor de meerkosten als gevolg van Salduz. Zoals wij in onze brief van 28 november 2011 aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie hebben aangegeven, is hiervoor gerekend met te hoge aantallen en verwacht de Raad dat deze meerkosten aanmerkelijk lager zullen zijn. Volgens recente berekeningen van de Raad op basis van de realisatie 2011 komen de meerkosten op dit moment uit op €6,4 mln. Zelfs bij een verdubbeling van de gerealiseerde aantallen 2011, komen de meerkosten niet hoger uit dan €12,8 mln. Zie voor een onderbouwing de berekening in bijlage 2.

⁷¹ In de jaren 2000-2005 is sprake geweest van een aanzienlijke stijging van het gehanteerde uurtarief voor advocaten en mediators. De vraag die zich dan voordoet is of we die stijging, die resultante is van politieke besluitvorming, achteraf moeten aanmerken als disproportioneel. Wij zijn van mening dat dit niet het geval is. Een aanzienlijke verhoging was nodig om een voldoende en noodzakelijke deelname van advocaten aan het stelsel te verzekeren. Doordat het verschil met de vergoeding van advocaten in de commerciële sector te groot werd, nam de deelname van advocaten vanaf 2000 behoorlijk af. Pas na de substantiële verhoging van het uurtarief in 2000 en 2002 nam de deelname van advocaten aan het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand weer toe en werd een dreigend aanbodtekort afgewend.

Tabel 3

Procentuele stijging of daling gerelateerd aan het totaal aantal toevoegingen in 2006

Kolom	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Jaar	2006	2010	2011	2010	2011	2010-2011
	aantal	aantal	aantal	%	%	%
Strafrecht	107.639	107.458	106.973	0,0%	-0,2%	-0,5%
Personen- en familierecht	89.876	110.377	106.506	4,9%	4,0%	-3,5%
Bestuursrecht	52.930	48.027	44.920	-1,2%	-1,9%	-6,5%
Asielrecht	21.452	29.849	29.116	2,0%	1,8%	-2,5%
Vreemdelingenrecht	30.455	21.576	23.595	-2,1%	-1,7%	9,4%
Vreemdelingenbewaring	28.291	20.356	16.896	-1,9%	-2,7%	-17,0%
Psychiatrisch patiënten	17.613	20.956	22.015	0,8%	1,1%	5,1%
Consumentenrecht	18.728	23.118	19.720	1,1%	0,2%	-14,7%
Verbintenissenrecht overig	12.688	15.810	14.376	0,8%	0,4%	-9,1%
Arbeidsrecht	21.622	17.921	15.448	-0,9%	-1,5%	-13,8%
Huurrecht	9.663	10.517	10.309	0,2%	0,2%	-2,0%
Overig civiel recht	3.805	4.005	4.133	0,0%	0,1%	3,2%
Totaal	414.762	429.970	414.007	3,7%	-0,2%	-3,7%

In de kolommen 1 t/m 3 zijn de absolute aantallen afgegeven toevoegingen weergegeven voor de jaren 2006, 2010 en 2011. In de kolommen 4 en 5 is de procentuele stijging of daling weergegeven ten opzichte van het aantal toevoegingen, waarbij de stijging of daling wordt gerelateerd aan het totale aantal in 2006. In kolom 6 is het percentage weergegeven van de absolute stijging in 2011 ten opzichte van 2010.

3.2. Effecten eerdere maatregelen zichtbaar

Anders dan de consultatiepaper aangeeft, ziet de Raad nog voldoende mogelijkheden in het huidige systeem van gesubsidieerde rechtsbijstand om verdere kostenbeheersing te realiseren.

De tijdens de bezuinigingsronde in 2008 ingezette lijn op het meer centraal stellen van de zelfredzaamheid van de burger en het naar voren schuiven van alternatieve manieren voor het oplossen van conflicten, heeft effect. Daar waar in de

voorafgaande jaren het aantal toevoegingen alsmaar steeg, is die stijging in 2011 omgezet in een daling. Tabel 3 biedt inzicht in de daling van het aantal toevoegingen op de verschillende terreinen.

Het is opvallend dat de kosten van rechtsbijstand dalen (sinds 2011) en de kosten bij soortgelijke publieke diensten stijgen. Het bevorderen van de zelfredzaamheid, heldere criteria en meer aanbod van eenvoudige geschilbeslechtsprocedures en proactieve geschiloplossing in bestuurszaken hebben hieraan bijgedragen. Mede door deze ontwikkelingen was het bijvoorbeeld mogelijk kleine consumentengeschillen (en overige conflicten met een financieel belang) niet meer met relatief dure advocatenhulp te ondersteunen.

Verdere kostenbeheersing langs deze lijn ligt voor de hand, zeker gezien de knelpunten in hoofdstuk 2.

3.3. Geschetste manieren van kostenbeheersing

In de consultatiepaper zijn drie manieren geschetst om een ongebreidelde groei tegen te gaan en het budget beheersbaar te houden:

1. maximeer uitgaven voor rechtsbijstand;
2. verhoog de efficiency van het stelsel;
3. beperken aanspraak op rechtsbijstand.

1. Maximeer uitgaven voor rechtsbijstand

Deze optie neemt afstand van de huidige 'openeinderegeling' en lijkt veel op het systeem dat in België functioneert. In België wordt pas na afloop van het jaar het tarief voor een advocaat bepaald. Hierbij geldt de formule het budget te delen door het aantal zaken.

Belangrijke nadelen van deze benadering zijn:

- de kosten bij een toename van het aantal zaken worden op advocaten afgewenteld. Dit kan een grote druk leggen op de verhoudingen tussen de overheid en de balie;
- voor de praktijkvoering van advocaten is het lastig dat de vergoeding niet op voorhand te berekenen is. Dat maakt het voor advocaten niet uitnodigend om zich op gefinancierde zaken toe te leggen of te investeren in kwaliteit.

De Belgische benadering van een gesloten budget verdient volgens ons dan geen volledige navolging. Dat neemt niet weg dat wij zeker interessante aspecten onderkennen aan het maximeren van de uitgaven. Dit lichten we in hoofdstuk 4 toe.

2. Verhoog efficiency van het stelsel

Hiermee wordt bedoeld: 'het wegnemen van mechanismen in het stelsel die 'ongebreidelde groei' in de hand werken, en 'het introduceren of versterken van mechanismen die dergelijke groei tegengaan'. De denkrichtingen aanbesteding van rechtsbijstand, leenstelsel en versterking filterende functie van de eerste lijn passen in die benadering. Voor onze reactie op deze specifieke ideeën zie de volgende paragrafen 3.4.1 tot en met 3.4.3.

De benadering van verhoging van de efficiency van het stelsel spreekt ons het meeste aan. We denken echter dat efficiencyverbetering en vermindering van uitgaven ook nu al te realiseren zijn zoals in hoofdstuk 2 duidelijk is gemaakt. Dat betekent meer inzetten op informatievoorziening, nieuwe vormen van rechtsbijstand,

preventie van geschillen door de overheid, simpeler procedures en het beperken van de inzet van de advocaat als specialist in de zaken waarin het echt nodig is.

3. Beperk aanspraak op rechtsbijstand

Beperken houdt in dat burgers in bepaalde zaken niet langer vanzelfsprekend toegang krijgen tot een door de overheid bekostigde advocaat. De Raad denkt dat het inderdaad niet nodig is op elk terrein automatisch een advocaat toe te voegen. We denken dat het mogelijk is om geleidelijk meer rechtsbijstand in andere vormen te realiseren als die voldoende de kans krijgen en wanneer procedures op meer terreinen eenvoudiger worden.

3.4. Reactie op denkrichtingen ander stelsel

3.4.1 Reactie op de optie leenstelsel

De consultatiepaper noemt het leenstelsel als alternatief voor het huidige eigen bijdragestelsel. In dit verband wordt als voorbeeld gewezen op het Duitse stelsel.

Het Duitse systeem wordt door betrokkenen (ambtenaren van het Ministerie van Justitie in Nord Rhein Westfalen, Duitse rechters en een Duitse wetenschapper) *niet* gezien als een leenstelsel ('Darleh'), maar eerder als een 'eigen bijdrage'-stelsel.

Wanneer een Duitse burger in aanmerking komt voor 'Prozesskostenhilfe' ('rechtbijstand in procedures'), dan betaalt deze afhankelijk van zijn draagkracht ('einzusetzende Einkommen') een eigen bijdrage per maand ('Ratenzahlungsverpflichtung'), met een maximum van 48 maanden. Uit informatie van het Duitse ministerie van Justitie in NRW blijkt dat slechts een zeer gering deel van de burgers die een beroep doet op gesubsidieerde rechtsbijstand überhaupt een bijdrage terugbetaalt. Dat varieerde in 2010 van ca. 6% in 'gewone' civiele zaken tot 13% in familiezaken. Verreweg de meeste burgers die aanspraak maken op gesubsidieerde rechtsbijstand betalen dus niets terug.

Belangrijk om te vermelden is dat het aandeel gesubsidieerde rechtsbijstand op het geheel aan kosten voor rechtsbijstand in procedures slechts een uiterst klein aandeel uitmaakt. Volgens een schatting is het aantal procedures op basis van gesubsidieerde rechtsbijstand ca. 8 %. De rest van de procedures financiert de burger zelf (47%) of hij ontvangt daarvoor een vergoeding van de verzekering (35%).⁷²

Een nadere studie van het Duitse stelsel leert het volgende.

a) Omstandigheden voor invoering van 'leenstelsel' naar Duits voorbeeld zijn niet gunstig

Zo ontbreekt in Nederland een voorafgaande toetsing op de kans van slagen van de procedure. Verder kent Duitsland veel meer dan in Nederland vaste tarieven per proceshandeling in een zaak in plaats van een beloning per uur. Door deze omstandigheden is de hoogte van de lening en het eventuele profijt dat men daarvan kan hebben in Nederland veel ongewisser dan in Duitsland. Dat brengt een rechtvaardige oplossing minder binnen handbereik, omdat sneller wordt berust en het recht van de sterkste prevaleert.

⁷² Het Statistisches Jahrbuch der Anwaltschaft 2011/2012 (nog niet gepubliceerd).

b) Kosten voor rechtsbijstand zijn substantieel lager dan in Nederland; de kosten voor het totale rechtsbestel liggen in Duitsland weer hoger.

Nederland gaf in 2006 per inwoner ongeveer drie maal zoveel aan rechtsbijstand uit dan Duitsland (respectievelijk €25,6 en €8,4).⁷³

Van Zeeland en Barendrecht hebben over de lage kosten van het Duitse stelsel de volgende waarneming⁷⁴: 'Deze valt niet toe te schrijven aan de gehanteerde leensystematiek, omdat in de praktijk slechts in circa 15% van de gevallen daadwerkelijk de rechtsbijstand wordt terugbetaald. Het hoge percentage afgesloten rechtsbijstandverzekeringen en de wijze waarop Duitse advocaten worden beloond (met vaste tarieven per proceshandeling in een zaak) zijn waarschijnlijk wel van invloed op de lage kosten'.

Verder spreken Van Zeeland en Barendrecht hun twijfel uit over de betrouwbaarheid van de cijfers omdat op federaal niveau geen overzicht van de kosten voor rechtsbijstand bestaat. Ook uit de deelstaatbegrotingen is volgens Van Zeeland en Barendrecht geen betrouwbare informatie te halen over de kosten van rechtsbijstand.⁷⁵

Die twijfel over de betrouwbaarheid is ook wel te begrijpen, als we in ogenschouw nemen dat de activiteiten voor rechtsbijstand en rechtspleging in Duitsland sterk zijn verweven. Rechters en gerechtsmedewerkers hebben een belangrijke rol via de beoordeling van de aanvraag voor gesubsidieerde rechtsbijstand, op inhoud en op inkomen en vermogen.

Wat dat aangaat valt op dat de rechtsbijstand in de deelstaten meestal rechtstreeks wordt bekostigd uit het algemene budget voor het rechtsbestel. Die laatste constatering maakt een vergelijking uit een Cepej-rapportage des te interessanter. Cepej registreert dat de kosten die Duitsland per inwoner besteedt aan het justitiële systeem (rechtbank, OM en rechtsbijstand) in 2006 €106 was. De kosten van Nederland lagen in dezelfde periode op €99.⁷⁶

c) Vraag is of het leenstelsel dat toegespitst is op de Nederlandse situatie goedkoper is dan een eigen bijdrage stelsel

Hoewel de stelsels moeilijk onderling vergelijkbaar zijn is een voorzichtige projectie gemaakt van het Duitse stelsel van 'terugbetaling' op het huidige Nederlandse stelsel. De systemen zijn niet onderling vergelijkbaar omdat het Duitse systeem van "Prozesskostenhilfe" alleen vergoeding kent voor procesvertegenwoordiging. Advies is geregeld via de "Beratungshilfe" en is op een andere wijze ingericht dan in Nederland. In Duitsland is namelijk bij wet geregeld dat iedere advocaat tegen een sterk gereduceerd tarief verplicht is om adviesrechtsbijstand te verlenen. Ook kent Duitsland een veel hogere dekkingsgraad van rechtsbijstandverzekeringen en is in de wet vastgelegd dat een rechtzoekende hierop eerst aanspraak moet maken voor hij een beroep doet op "Beratungshilfe" en "Prozesskostenhilfe".

⁷³ Bron: Statistisches Jahrbuch der Anwaltschaft 2011/2012.

⁷⁴ C.M.C. van Zeeland en J.M. Barendrecht, Gefinancierde rechtsbijstand vergeleken, Een rechtsvergelijkend onderzoek naar drie rechtsbijstandstelsels, december 2003

⁷⁵ Dat hangt samen met het ontbreken van een aparte begrotingstitel voor rechtsbijstand. Indien de rechtsbijstand al als aparte begrotingstitel wordt opgevoerd, betreft het veelal de verwachte uitgaven; de werkelijke uitgaven worden niet geadministreerd.

⁷⁶ Bron: Cepej-rapport 2008 (cijfers 2006). Het Cepej-rapport 2010 (gegevens 2008) bevat helaas geen gegevens over Duitsland.

Als basis voor de berekening zijn de realisatiecijfers van 2011 genomen en is alleen uitgegaan van de civiele- en bestuursrechtelijke zaken. Een belangrijke constatering is dat iedereen in Duitsland die een inkomen heeft op bijstandsniveau aanspraak kan maken op kostenloze rechtsbijstand en geen maandelijkse terugbetalingsverplichting heeft. Het inkomen op bijstandsniveau komt overeen met de laagste inkomenscategorie in het Nederlandse stelsel. Voor de overige inkomenscategorieën is steeds uitgegaan van het gemiddelde van de inkomenscategorie. Wanneer onder de hiervoor geschetste omstandigheden het Duitse stelsel in Nederland wordt toegepast, zou door rechtzoekenden op basis van de cijfers van 2011 een bedrag moeten worden terugbetaald van € 23 mln. Dit bedrag is inclusief griffierechten.

In 2011 is door de Raad € 33 mln. aan eigen bijdragen opgelegd en is het griffierecht in rechtsbijstandzaken naar schatting 12 mln. In vergelijking met het Duitse systeem wordt in Nederland dus bijna tweemaal zoveel aan bijdragen van de rechtzoekenden ontvangen. Daar komt nog bij dat in het Nederlandse stelsel nauwelijks sprake is van een incassorisico voor de overheid.

De reden dat in Duitsland de kosten voor rechtsbijstand lager zijn dan in Nederland wordt dus niet veroorzaakt doordat er in Duitsland meer wordt terugbetaald door rechtzoekenden. Een oorzaak zou eerder gezocht moeten worden in de hogere dekkinggraad van rechtsbijstandverzekeringen in combinatie met de verplichte aanspraak hierop of de andere inrichting van het vergoedingstelsel.

d) Hogere administratieve lasten

In een eigen bijdrage stelsel wordt vooraf (vrijwel automatisch) de eigen bijdrage bepaald. Bij een leenstelsel, moet bij ongeveer 116.000 toevoegingen de lening verhaald worden, met allerlei incassotrajecten van dien. De administratieve lasten nemen hierdoor toe.

3.4.2. Reactie op de optie aanbesteding

Aanbesteding dient om de laagste prijs te verkrijgen tegen de hoogste kwaliteit. In het voorstel van de consultatiepaper wordt dit omschreven als selectie op kwaliteit en gunning op de laagste prijs. Daarbij wordt gedacht aan aanbesteding per rechtsterrein en per regio. De toevoegingen zouden gecoördineerd verdeeld moeten worden. De prijs moet reguliere zaken en bewerkelijke zaken bevatten en daardoor uitmiddelen.

De Raad ziet vooralsnog om de volgende redenen hinderpalen voor deze denkrichting:

a) Aanbesteding van gefinancierde rechtsbijstand is ondanks diverse pogingen nog nergens van de grond gekomen

Dit geeft al aan dat een dergelijk systeem erg ingrijpend en gecompliceerd is. In het Verenigd Koninkrijk probeert men al sinds 2005 rechtsbijstand aan te besteden. Ook in Schotland wordt het overwogen, maar niet zo zeer om het stelsel beheersbaar te maken, maar meer om het aanbod van advocaten (in het strafrecht) te verminderen. De les die uit Schotland te leren valt, is dat we niet meteen moeten gaan aanbesteden. Het is beter om te experimenteren met het sluiten van overeenkomsten met advocaten/kantoren. Deze overeenkomsten moeten dan bepalingen bevatten die zien op de kwaliteit en op de overeen te komen lagere prijs. Ten eerste is er namelijk geen ervaring met aanbesteding en ten tweede moeten we

de mogelijkheid bieden dat advocaten zich gaan beraden op hun toekomst. In Schotland is bijvoorbeeld een verwacht gevolg dat éénpitters zich gaan bundelen, met effectiviteiteffecten van dien.

b) Aanbesteding op deze wijze levert hogere administratieve lasten op

Een aanbestedingsstelsel vraagt om een sterk en effectief toezicht, dat snel en duidelijk kan ingrijpen wanneer het stelsel uit balans raakt of partners niet aan afgesproken verplichtingen voldoen. Hiermee worden de administratieve lasten verhoogd. Aanbesteding brengt ook met zich dat externe deskundigen ingehuurd moeten worden. Dit betekent dus ook (hoge) investeringskosten.

c) Keuzevrijheid voor de burger wordt verminderd

Het huidige stelsel geeft de burger ruimte in de vrije advocaatkeuze. In het voorstel wordt dit losgelaten. Bovendien wordt bij het voorstel voor de coördinatieverdeling op pagina 31 van de consultatiepaper geen rekening gehouden met de opgebouwde vertrouwensrelatie tussen advocaat en cliënt en vervolgzaken.

d) Grote kans op geschillen

Wanneer de regels en voorwaarden niet helder en transparant zijn, ontstaan er sneller geschillen tussen de aanbestedende dienst en de aanbieder. Dit is onder meer een aspect waardoor '*best value tendering*' in het Verenigd Koninkrijk nog steeds niet van de grond is gekomen.⁷⁷ Een vervelende bijkomstigheid in het Verenigd Koninkrijk was verder dat bestaande advocatenkantoren met een goede reputatie niet het bid gewonnen hebben en vervangen werden door kantoren zonder zicht op een dergelijke reputatie.

e) Aanbodrisico's

Een gevolg van aanbesteding kan zijn dat advocatenkantoren die niet zijn geselecteerd uit de markt zullen verdwijnen. Op die wijze wordt de aanbodzijde in omvang gereduceerd en kan de aanbestedende partij bij een volgende ronde putten uit minder aanbieders. Minder aanbieders betekent minder concurrentie, met als mogelijke effecten een grotere afhankelijkheidsrelatie en prijsopdrijvende effecten.

⁷⁷ Bij een eerdere poging tot implementatie heeft de LSC zeer kort van te voren de voorwaarden gepubliceerd. Na de *tendering* procedure werd de LSC geconfronteerd met diverse gerechtelijke procedures. Zowel door advocatenkantoren die niet het bid gewonnen hadden en dus hun marktaandeel plots zagen verdwijnen, als door de nieuwe aanbieders die niet aan de slag konden, maar al wel geïnvesteerd hadden om aan de voorwaarden te voldoen.

f) Kwaliteitsbewaking lukt niet door alleen maar op kwaliteit te selecteren

Zonder kwaliteitsbewaking na aanbesteding (lees: peer review) ontstaat de kans – volgens de literatuur is dit zelfs een feit⁷⁸ – dat de kwaliteit zienderogen afneemt, wanneer aanbesteding wordt toegepast. Peer review moet zich niet beperken tot alleen de inhoud van de zaak, maar ook zien op de randvoorwaarden⁷⁹ voor rechtsbijstand. Bovendien, wanneer een kantoor objectief gezien een (nog) betere kwaliteit kan leveren dan gesteld in de selectievoorwaarden, zou dit meegewogen moeten worden bij de gunning. Hiermee bereiken we daadwerkelijk 'Best Value' en worden kantoren gestimuleerd om hun kwaliteit verder te verbeteren.⁸⁰

De vraag die eigenlijk gesteld moet worden is, wat zwaarder weegt. De administratieve lasten van aanbesteding (voor de overheid, de burger en advocatuur), inclusief de geschillen die zullen ontstaan, de verminderde keuzevrijheid, hoge investeringskosten en aanbodrisico's **of** de verbetering in de kwaliteit van de bereikte oplossingen en de besparing in de kosten?

De Raad kiest bij beantwoording van deze vraag voor het tweede antwoord. De kwaliteit van de oplossingen is naar de mening van de Raad in het huidige systeem al relatief goed.⁸¹ Mocht dit op een bepaald gebied verbeterd moeten worden, dan lukt dat niet door alleen de kwaliteit van de advocatuur te verbeteren. Ook de kwaliteit van de andere hulp (informatie etc.), ondersteuning bij zelfoplossing, de transparantie van de normen en de (toegankelijkheid van) de procedure bij de rechter/geschilbeslechter is immers van invloed op het resultaat. Het optuigen van een aanbestedingsmodel zoals omschreven in de consultatiepaper is naar de mening van de Raad een aantal stappen te ver en zal leiden tot meer bureaucratie en administratieve rompslomp. Dat wil niet zeggen dat op bepaalde deelgebieden een uitgekledede vorm (contracteren) niet mogelijk is. Zie in dat verband hoofdstuk 4.

Daarnaast wijst de Raad er op dat het huidige systeem al een vorm kent van relatief lage, forfaitaire fixed fees. Dit geeft in beginsel goede prikkels op advocaten om zaken efficiënt op te lossen.

3.4.3. Reactie op de optie 'Poortwachter'

De versterking van de eerste lijn is in de consultatiepaper ook een denkrichting voor het verder optimaliseren van de efficiency van het stelsel. Daarbij wordt in het bijzonder gedacht aan het omvormen van de 'beprijdsde route' naar een 'verplichte route' voor de rechtzoekende. De minder draagkrachtige rechtzoekende moet eerst verplicht naar het Juridisch Loket voordat hij naar een rechtsbijstandverlener kan gaan met zijn probleem. Deze gedachte veronderstelt dat de rechtzoekende nu te vaak gebruik maakt van minder adequate oplossingen en zich te snel wendt tot de

⁷⁸ Peer review and quality assurance - Professor Alan Paterson

⁷⁹ Is het aanvraagformulier juist ingevuld? Is er gewezen op de resultaatsbeoordeling?

⁸⁰ Europe Economics: 'Report for Bar Council – A critique of the evidence used by the LSC for its BVT proposals'; June 2009, paragraphs 2.17-2.18: *'Since the LSC proposed system would take quality into account only as a precondition for the tender, it is in fact designed in such a way that it cannot be expected to deliver best value. The basic principle of best value tendering is that different aspects of the tender should all be considered, and appropriately weighted, so as to give the best overall value for money. This is not necessarily the cheapest tender, since a slightly cheaper tender might be far worse in quality of output.'* Dit citaat sluit weer aan bij de aanbevelingen vanuit Schotland en de visie van Alan Paterson: zorg voor een goed systeem van peer review en duidelijke kwaliteitseisen. Minimale kwaliteit is naar de mening van de Raad niet voldoende.

⁸¹ Pagina 112, Monitor Gesubsidieerde rechtsbijstand

tweede lijn. Wij kunnen ons niet vinden in deze denkrichting. Hieronder zet de Raad de redenen uiteen.

Wacht de resultaten van de 'beprijste route' via Diagnose en triage af

In 2012 verwees het Juridisch Loket in nog geen 5% van alle zaken een burger door naar een advocaat of mediator. Verwijzingen hadden voornamelijk betrekking op personen- en familierecht, arbeidsrecht en in beperktere mate, strafrecht. In 2010 was er nog geen sprake van een 'beprijste route', waarbij mensen korting op de eigen bijdrage krijgen als ze eerst naar het Juridisch Loket gaan. In hoeverre de 'beprijste route' hier een verschuiving in te weeg brengt, is nog nauwelijks gemeten. Duidelijkheid over de effecten van wat we 'Diagnose en Triage' noemen moet in ieder geval de voorkeur hebben voordat we dat ombuigen naar een verplichte route.

De poortwachter biedt geen oplossing voor zaken met een verplichte procesvertegenwoordiging

In 2011 heeft het aantal toevoegingen in het civiele recht (inclusief bestuursrecht) in 45% (2010: 44%) betrekking op personen- en familierecht, voornamelijk echtscheiding en aan echtscheiding gerelateerde zaken. Als in die zaken de route bij voorbaat bepaald is, namelijk de noodzaak van een advocaat of verplichte procesvertegenwoordiging, heeft het ombuigen van de route naar een 'beprijste' of 'verplichte route' weinig zin. Het is een extra stap, die extra geld kost.

De poortwachter biedt slechts een beperkte oplossing

Nog geen kwart van alle toevoegingen begeeft zich op terreinen **buiten** het straf-, asiel-, vreemdelingen- en personen- en familierecht. Het grootste gedeelte van die kwart toevoegingen gaat om zaken op het terrein van verbintenissenrecht. De 'verplichte route' heeft voor de ontwikkeling van het aantal af te geven toevoegingen dan ook een heel beperkte rol. Daar komen veel ongemak en vele kosten tegenover te staan.

De poortwachter leidt tot een toename van bureaucratie

Niet de route is bepalend voor een efficiënter stelsel, maar vooral het aanbieden van (goedkopere) alternatieven. Alternatieven waarbij de burger ook daadwerkelijk de mogelijkheid moet krijgen om het probleem zelf op te lossen. Hiermee kunnen we de vraag naar rechtsbijstand beperken. Als we alleen de route als basis hanteren leidt dat alleen maar tot een toename van de bureaucratie.

Zoals de Raad in hoofdstuk 2 omschreef, zien wij veel meer mogelijkheden in het goed in kaart brengen van de beheersproblemen per rechtsgebied. En daarnaar te handelen. Eén verplichte route zonder onderscheid is een verkeerde of onnodige route.

3.4.4. Conclusie

De toegang tot een rechtvaardige oplossing is niet goed verzekerd bij de drie opties van stelselwijziging in de consultatiepaper. Ze leiden niet tot het gewenste resultaat of er zitten teveel haken en ogen aan:

Leenstelsel

Voor de invoering van een 'leenstelsel' zoals dat in Duistland functioneert, ontbreken in Nederland de noodzakelijke randvoorwaarden. Er blijft voor de burger veel onzekerheid bestaan over de hoogte van de kosten. Die kosten moet hij wel maken,

maar werpen belemmeringen voor hem op om zijn recht te halen. De opbrengst voor de overheid is te verwaarlozen of negatief.

Aanbesteding

Het theoretische kader van aanbesteding lijkt redelijk, maar kent in de praktijk teveel onzekerheden om direct te kunnen implementeren. Het is wel zinvol om te experimenteren met een vorm contracten als voorbereiding op aanbesteding op één bepaald rechtsgebied. De echtscheiding is hiervoor het meest geschikt.

Poortwachter

Het systeem van een verplichte poortwachter kent geen voordelen. Een verplichting werkt hier niet. Het bureaucratiseert de eerstelijns rechtshulp onnodig. Het is wel goed om concrete mogelijkheden voor het inzetten van spreekuurcontracten te onderzoeken met advocaten en mediators voor bepaalde rechtsterreinen op het Juridisch Loket.

Daarom heeft de Raad in het volgende hoofdstuk voorstellen geformuleerd, die naar ons inzicht wel bijdragen aan vernieuwing en verdere ontwikkeling en van de toegang tot een rechtvaardige oplossing en een beheersing van de kosten tegelijkertijd.

4. Slotoverweging en voorstellen tot verandering

4.1 Een integrale visie is nodig

De consultatiepaper mist een duidelijke en integrale visie op de rol die gesubsidieerde rechtsbijstand speelt in de totale keten. Hierdoor wordt geen of onvoldoende rekening gehouden met de keteninvloeden op het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand (zie ook de 'Beleidsdoorlichting toegang tot het recht', die ingaat op de positie van rechtsbijstand als *end of pipe solution*⁸²). Ook richt de paper zich bijna exclusief op de rol van de advocaat als enige aanbieder van rechtsbijstand.

Aan de nu voorliggende heroverwegingen moet een duidelijke visie ten grondslag liggen. Deze visie kan dan als meetlat dienen om de maatregelen die voorliggen en andere maatregelen die er nog aan komen, te toetsen.

Gesubsidieerde rechtsbijstand vervult een rol in de toegang tot een rechtvaardige oplossing voor de burger. Die toegang bestaat uit meer dan alleen maar de toegang tot een advocaat of rechter (zie hoofdstuk 1). Er zijn meerdere opties, dat blijkt ook uit de analyse van zes rechtsgebieden in hoofdstuk 2. Hieruit blijkt dat een ketenbrede aanpak noodzakelijk is om de toegang tot een rechtvaardige oplossing van juridische problemen waar te kunnen maken:

- vereenvoudig regels en procedures die de burger het vaakst nodig heeft;
- ondersteun burgers bij het zelf oplossen van problemen;
- maak nog meer werk van de dienstbaarheid van de overheid;
- zorg voor objectieve en transparante normen waar de burger zich naar kan richten.

De Minister van Veiligheid en Justitie ondersteunt deze visie en aanpak⁸³. Daarom is het van groot belang dat we de concrete uitwerking snel oppakken.

Beheersbare financiering

Naar het oordeel van de Raad moet ook de beheersbaarheid van de overheidsfinanciën gemoeid met rechtsbijstand vanuit dat perspectief worden bekeken. Daarbij is er een probleem dat in de consultatiepaper niet genoemd wordt, maar onderkend moet worden. Een gerichte inzet op het versterken van zelfredzaamheid, betere informatie, eenvoudiger manieren van ondersteunen en eenvoudiger procedures, zoals op een aantal rechtsgebieden al volop gebeurt, betekent dat minder vaak een toegevoegde advocaat nodig is. De analyse in

⁸² De Directie Rechtsbestel van het Ministerie van Veiligheid en Justitie betitelde in de recente Beleidsdoorlichting Toegang tot het recht (juni 2008) rechtsbijstand als: 'het einde van vele ketens (denk aan strafrecht, echtscheiding, bestuursrecht enzovoort)'. En dat betekende volgens de beleidsdoorlichting dat: 'beleidsmaatregelen op voor gesubsidieerde rechtsbijstand relevante terreinen in de praktijk vaak tot stijging van het volume leiden'.

Als één van vele mogelijke praktijkvoorbeelden wijst de Directie Rechtsbestel hier op de aanpassing van de Bijstandswet in 2004. Deze aanpassing leidde ertoe dat het aantal toevoegingen op dit rechtsterrein in 2006 meer dan verdubbeld was ten opzichte van 2004.

⁸³ TK 2011-2012, 33071, nr. 3, pagina 15: 'Ten tweede hangt de schaduwwerking van het recht (zowel preventief als repressief) niet alleen af van het aantal zaken dat voor de rechter gebracht wordt. Voor de preventieve schaduwwerking van het recht is met name de rechtseenheid van belang. Meer gestandaardiseerde uitspraken op allerlei gebied (ontslagvergoeding, echtscheiding, alimentatie, etc.) – zoals de raad voor rechtsbijstand in zijn advies met kracht bepleit – kunnen de rechtzoekenden helpen bij het onderling bepalen van de richting bij het optreden van maatschappelijke geschillen. Daar ligt voor de juridische professionals een belangrijke taak.'

hoofdstuk 2 laat dat zien, en ook dat het gebeurt op een manier die voor de advocatuur een goede marktpositie waarborgt.

Het probleem is dat de omvang van de daardoor bereikte bezuinigingen moeilijk vooraf is in te schatten, zo is de ervaring de afgelopen jaren geweest. Anders gezegd: het is boekhoudkundig eenvoudiger te verantwoorden om eigen bijdragen te verhogen, griffierechten te verhogen, vergoedingen terug te vragen, een leenstelsel in te voeren of door aanbesteding de betalingen aan advocaten te verminderen.

Nader onderzoek noodzakelijk

De Raad heeft begrip voor het hiervoor genoemde probleem en is daarom bereid verder onderzoek te doen naar een gesloten stelsel van financiering, waarvoor echter wel een aantal condities geldt. Verder blijkt uit de analyse in hoofdstuk 2 dat in eenvoudiger procedures waarin de burger meer zelf kan doen en die beter worden ondersteund met informatie gemiddeld lagere toevoegingsvergoedingen kunnen gelden. Daarom past in de visie van de Raad dat ook de door de commissie Maan vastgestelde hoogte van vergoedingen wordt herzien. Maar dan niet als bezuinigingsmaatregel, doch als herijking aan wat met de huidige mogelijkheden een redelijke werkbelasting voor de advocaat is, en als middel om prioriteiten te stellen binnen een gesloten budget.

Dit zijn maatregelen die weliswaar pijn doen, en tot stevige debatten over keuzes aanleiding zullen geven, maar vanuit het oogpunt van rechtvaardigheid te verdedigen zijn. Dat geldt ook voor de financiering onder voorwaarde en de combinatie met marktpartijen. De toegang tot de rechtvaardige oplossing blijft dan voldoende op peil. De lasten voor de burger worden niet verhoogd.

Toegang in het gedrang

Die toegang komt in het gedrang bij de eerder door de Staatsecretaris aangekondigde lastenverhogingen, zoals de maatregel om de eigen bijdrage voor burgers fors te verhogen. Helemaal als we het effect van die maatregel optellen bij het voornemen de griffierechten te verhogen. De weg naar een rechtvaardige oplossing wordt zo voor veel burgers zeer lastig en soms zelfs onmogelijk. Dat geldt nog meer als een door Europese jurisprudentie⁸⁴ veroorzaakte extra uitgave op het terrein van het strafrecht leidt tot een verdere verhoging van de eigen bijdrage in civiele en bestuursrechterlijke zaken.

4.2 Voorstellen Raad

Het is ook om die reden dat de Raad vanuit zijn verantwoordelijkheid voor een duurzaam stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, nadere voorstellen doet voor versterking en beheersing van het stelsel.

Voorstel 1:

Aanpak per rechtsgebied ketenbreed

De verschillende soorten oplossingen, de capaciteiten van burgers en de financieringsmogelijkheden verschillen sterk per soort problematiek. Daarom is het belangrijk de verschillende rechtsgebieden ieder apart te beoordelen op de voorzieningen die al zijn getroffen en de mogelijke verbeteringen. De Raad heeft daarvoor een eerste voorzet gedaan in hoofdstuk 2.

⁸⁴ De Salduz case

Deze aanpak kan en moet nog verder worden uitgewerkt aan de hand van de visie de burger een toegang tot een rechtvaardige oplossing te bieden. Als volgens die lijn de rechtsgebieden worden bekeken en daar waar dat kan een relatie wordt gelegd met rechtsgebieden die minder gefinancierde geschillen opleveren, dan vallen knelpunten en belemmeringen op die uit de weg geruimd moeten worden.

Resultaat

Uiteindelijk leidt dit er toe dat de burger zijn eigen verantwoordelijkheid kan nemen en brengt zo grotere besparingsmogelijkheden op de gesubsidieerde rechtsbijstand met zich. Deze besparingen zijn veel evenwichtiger dan bij een (algemene) stelselwijziging. Want voor elk soort probleem verschilt immers de mate van zelfredzaamheid, de beschikbaarheid van informatie en ondersteuning en het soort knelpunten in de rechtspleging. En die bepalen, en verhogen, de kosten van rechtsbijstand. Als de nu nog verspreid ingezette verbeteringen om worden gevormd tot een gerichte verbeterstrategie per rechtsgebied, is veel winst te behalen, zowel voor de burger, als voor de financierende overheid. En die winst wordt ook al behaald. De Raad wil daarbinnen nog verder gaan door een gericht beleid om nieuwe ontwikkelingen op de markt beter te ondersteunen.

Voorstel 2:

Bied de burger meer opties en creëer daarom extra mogelijkheden voor marktpartijen

In een combinatie van publiek-private financiering vinden we meer en betere vormen van samenwerking en innovatie:

- in het consumentenrecht kan bijvoorbeeld naast het Juridisch Loket ook een consumentenorganisatie een eerstelijnsrol krijgen;
- het ontwikkelen van apps om burgers te helpen met het oplossen van hun problemen. Denk hierbij ook aan het filteren van informatie op internet;
- leidt burgers bij massaschade naar de juiste partij die ze bij kan staan en lever eventueel een bijdrage in de contributie;
- het aanbieden van een 'light' versie van een met publieke middelen ontwikkeld instrument om problemen sneller op te lossen (voorbeeld: berekening kinderalimentatie), waarna een uitgebreidere versie vermarkt wordt;
- een burger die een rechtsbijstandverzekering heeft of aangesloten is bij een belangen- of vakorganisatie, moet bij voorkeur eerst die optie benutten voordat hij een beroep kan doen op gesubsidieerde rechtsbijstand.

Randvoorwaarde is dat de onafhankelijkheid gewaarborgd moet blijven.

Voorstel 3:

Gesloten systeem van financiering

Het huidige systeem gaat uit van een open-eindefinanciering. Volgens de consultatiepaper zorgt dit er mede voor dat het stelsel niet volkomen beheersbaar is. Wij zien mogelijkheden in een verkenning van een gesloten systeem op bepaalde gebieden, met behoud van de goede aspecten van het huidige stelsel. Dit idee moet dan wel een goede toegang tot een rechtvaardige oplossing waarborgen. Daaraan mag niet worden getornd, omdat we dan een grondrecht aantasten.

Om een gesloten systeem uitvoerbaar te maken moet er een financiering gelden die ook de keten prikkelt.⁸⁵ Zoals we al eerder aangaven is de vraag naar rechtsbijstand afhankelijk van de beschikbaarheid van alternatieven, het aantal conflicten dat ontstaat, de omvang van de criminaliteit en de mate waarin conflicten gejuridiseerd worden in procedures waarin de burger procesvertegenwoordiging nodig heeft.

Randvoorwaarden

Om vraag en aanbod binnen een gesloten budget te kanaliseren zijn randvoorwaarden nodig:

1. beoordeel de rechtsbijstandkosten op het moment dat nieuwe wetgeving in behandeling is;⁸⁶
2. creëer correctiemechanismen aan de achterkant. Wanneer binnen het rechtsbestel besloten wordt om bepaalde procedures op een andere wijze te voeren kan dit een (onnodige) toename van rechtsbijstand(kosten) betekenen.⁸⁷ Er moet een mechanisme komen dat het mogelijk maakt om dan tot een aangepaste vergoeding te komen en om een effectieve signalering door te geven aan de betreffende ketenpartner;
3. creëer correctiemechanismen op een beperkt aantal rechtsgebieden, die een eigen dynamiek kennen en veelal van oorzaken van buitenaf afhankelijk zijn. Een voorbeeld daarvan is het asielrecht. Hier kunnen onverwachte toenames van de vraag ontstaan door bijvoorbeeld oorlogen. Ook internationale zaken bij een tribunaal moeten, gelet op de negatieve ervaringen hiermee in België, buiten het gesloten stelsel blijven. De Raad adviseert om hiervoor een apart fonds op te richten;
4. de Raad moet duidelijke bevoegdheden krijgen om tijdig en snel in te kunnen grijpen in de vraag en het aanbod per rechtsgebied (zie hoofdstuk 2). Zo moeten we kunnen inspelen op nieuwe vormen van contracteren, op knelpunten in bepaalde rechtsgebieden en op nieuwe ontwikkelingen in de markt;
5. de wetgever en de rechtspraak moeten ruimte bieden aan de Raad om regels te veranderen, verduidelijken of procedures aan te passen.

Een gesloten systeem moet onder meer de volgende mogelijkheden omvatten:

- het toepassen van aspecten van het leenstelsel in het personen- en familierecht;
- het afsluiten van volumecontracten met advocaten en andere aanbieders in het bestuursrecht;
- een contractensysteem in het strafrecht met volumeafspraken. De afspraken gelden dan zowel voor de piketdienst als de daaruit voortvloeiende strafzaak;

⁸⁵ De Directie Rechtsbestel van het Ministerie van Veiligheid en Justitie betitelde in de recente Beleidsdoorlichting Toegang tot het recht (juni 2008) rechtsbijstand als:

'het einde van vele ketens (denk aan strafrecht, echtscheiding, bestuursrecht enzovoort)'. En dat betekende volgens de beleidsdoorlichting dat:

'beleidsmaatregelen op voor gesubsidieerde rechtsbijstand relevante terreinen in de praktijk vaak tot stijging van het volume leiden'

⁸⁶ 'Een meer legitieme afweging in tijden van financiële nood zou zijn, om alle maatregelen en wetgeving die door de overheid worden uitgevaardigd, bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid en justitie, vóór de invoering ervan te beoordelen op de kosten van de regeling voor de rechtspleging, inclusief noodzakelijke rechtsbijstand' - 'Recht als luxe' door Taru Spronken op 4 april 2011 in 'Vooraf' NJB 2011/14

⁸⁷ bijvoorbeeld in het personen- en familierecht waarbij elke nevenvordering bij een echtscheiding door een aparte kamer wordt behandeld of het aanbrengen van strafzaken met meerdere dagvaardingen

- ruimte voor andere aanbieders dan advocaten, bijvoorbeeld paralegals. Die mogelijkheid ontstaat bijvoorbeeld via de afschaffing van de verplichte procesvertegenwoordiging in het personen- en familierecht;
- de inzet van paralegals kunnen we ook bevorderen als we minder strikt vasthouden aan de in de Wet op de rechtsbijstand verankerde persoonlijke uitvoering van de werkzaamheden. Advocatenkantoren moeten meer mogelijkheden krijgen bij het verrichten van werkzaamheden gebruik te maken van de inzet van HBO-juristen en daarmee kunnen aansluiten op het werk- en verdienmodel dat in de commerciële praktijk gehanteerd wordt. In dit model geeft de Raad voortaan een kantoortoevoeging af, waarin het kantoor vervolgens zelf bepaalt hoe en door wie de werkzaamheden worden uitgevoerd. Uitgangspunt bij dit model blijft wel dat er een rechtsbijstandverlener is die eindverantwoordelijk en aanspreekbaar is;
- digitale dossiers in het personen- en familierecht die voor partijen en hun belangenbehartigers en de rechtbanken in te zien zijn;
- behandelprotocollen op diverse rechtsgebieden.

Voorstel 4: Financiering onder voorwaarden

De Raad ziet voordelen in een variant op het Schotse systeem van 'clawback'. Dit lijkt een beetje op de voormalige voorwaardelijke toevoeging, maar het zet de financiering scherper neer. Dit systeem zal toepasselijk kunnen zijn op het gebied van het personen- en familierecht en verbintenissenrecht.

In een dergelijke situatie onderzoeken we allereerst of rechtsbijstandkosten betaald kunnen worden uit de eigen bijdrage, de proceskostenveroordeling die de wederpartij moet of wil betalen en het deel van de vordering dat als gevolg van de ingeschakelde rechtsbijstand wordt verkregen (bijvoorbeeld geld of een woning). Als deze drie onderdelen niet de volledige vergoeding opleveren kent de Raad een aanvullende vergoeding toe.

De focus van dit systeem is: de Raad betaalt bij wijze van voorschot of garantie de kosten van de advocaat, maar bij succes vindt een andere wijze van financiering plaats.

Interessante aspecten van dit systeem zijn:

- een prikkel voor rechtzoekende om zich te realiseren dat het hier om publieke middelen gaat;
- er wordt meer geld teruggevorderd dan met de huidige resultaatsbeoordeling of mogelijk met een leenstelsel;
- geen onderscheid tussen gesubsidieerde en betalende rechtzoekende. In het huidige stelsel heeft de eerste een voordeel tot aan de helft van het heffingvrije vermogen, terwijl de laatste het geld moet aanwenden om (het restant van) de rekening van zijn advocaat te betalen;
- stimuleert de burger om op zoek te gaan naar goedkopere alternatieven.

De Raad realiseert zich dat de risico's van de voorstellen uit de consultatiepaper zich ook hier kunnen voordoen, maar in minder mate:

- een rechtzoekende kan eerder kiezen om te berusten in de zaak;
- kans op toename van eigenrichting;
- toename administratieve lasten;

Wil een dergelijk systeem succes bieden en rechtvaardig blijven dan behoort wel rekening te worden gehouden met:

- de verrekeningsbevoegdheid of opbouw van vergoeding voor kosten van rechtsbijstand moet goed in wet- en regelgeving worden neergelegd;
- in het personen- en familierecht moet de eenzijdige proceskostenveroordeling vaker mogelijk zijn.

Voorstel 5: Herijking van het vergoedingensysteem

Het huidige vergoedingensysteem is aan het einde van de vorige eeuw ingevoerd op advies van de 'Commissie herijking vergoedingen rechtsbijstand' (kortweg 'Commissie Maan'). Sindsdien is er veel gebeurd. Intussen is het juridische landschap en de maatschappij veranderd. Het lijkt ons goed om nog eens opnieuw naar het vergoedingensysteem te kijken en daarin de ontwikkelingen die voortvloeien uit de in hoofdstuk 2 besproken aanpak te betrekken. Naast een grotere mate van eigen verantwoordelijkheid van burgers ('de burger kan meer zelf doen via bijvoorbeeld Rechtwijzer'), een vermindering van de administratieve lasten van advocaten ('via High Trust en webportaal een soepeler beoordeling en verwerking van de toevoeging') en vernieuwing in de rechtspraak ('via de innovatieagenda wordt een versnelde en eenvoudige afwikkeling van geschillen bevorderd'). Het is daarbij denkbaar dat we meer toegaan naar een modulair systeem, waarbij de burger niet het geheel van diensten van de advocaat afneemt, maar kiest voor een deel. Punt van overweging hierbij is uiteraard een stelsel waarin het '*pay as you go*' principe meer tot zijn recht komt waarmee tevens het grote knelpunt van bewerkelijke zaken kan worden ontlast.

Bijlagen

Bijlage 1: Antwoorden op vragen consultatiepaper

“De rechtsbijstand toekomstbestendig: mensen en rechtvaardige oplossingen centraal zetten ”

Vragen bij onderdeel A – knelpunten in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand

Vragen bij onderdeel A – knelpunten in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand

1) Onderschrijft u de zienswijze dat de in paragraaf A.2 onder A tot en met F uitgewerkte stellingen een knelpunt vormen in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand?

Waarom wel/niet?

2) Welke niet genoemde knelpunten zouden volgens u moeten worden opgelost voordat structurele beheersbaarheid van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand kan worden bereikt?

Antwoord op vraag 1:

In de consultatiepaper wordt een optimum geschetst. Hier tegenover noemt de consultatiepaper in paragraaf A.2 onder A tot en met F de huidige knelpunten in vergelijking tot dit optimum.

A. Instrumenten om onnodig gebruik van rechtsbijstand tegen te gaan zijn onvoldoende effectief

Deze stelling illustreert de paper aan de hand van de constatering dat de toetsing op inhoudelijke weigeringsgronden in de praktijk niet altijd doordringt tot de kern van de zaak.

Hoewel die constatering op zich zelf een kern van waarheid in zich draagt, vindt de Raad het van belang erop te wijzen dat dit alles te maken heeft met het marginaal toetsend karakter van de beoordeling van toevoegingaansvragen. Bij de marginale toetsing van een aanvraag voor een toevoeging beoordeelt de Raad of de advocaat of mediator die de aanvraag indient in redelijkheid tot zijn verzoek heeft kunnen komen. Die redelijkheid is er bijvoorbeeld niet als de rechtzoekende geen of een volstrekt ontoereikende grond verschaft voor de aanvraag óf als de aan de te verlenen rechtsbijstand verbonden kosten niet in redelijke verhouding staan tot het belang van de zaak. In 2011 heeft de beoordeling van de Raad overigens wel geleid tot 62.499 (2010: 59.717) afwijzingen, waarvan ruim de helft op de inhoud van de zaak.

Leidt deze vorm van toetsing tot de toelating van bagatelzaken in het stelsel? De Raad schat het aantal bagatelzaken niet hoog in. De verhoging van het financieel belang in 2010 heeft de weg voor geschillen met gering financieel belang namelijk al behoorlijk beperkt.

Ook de Raad voor de Rechtspraak zegt in zijn reactie op het wetsvoorstel kostendekkende griffierechten dat het aantal bagatelzaken te verwaarlozen is.⁸⁸ Natuurlijk blijven er altijd advocaten die een loopje nemen met de (gedrags)regels

⁸⁸ Vindplaats nog vermelden.

en voor zaken toevoegingen aanvragen waarvoor geen gesubsidieerde rechtsbijstand nodig is. Die advocaten denkt de Raad in de toekomst nog beter te kunnen lokaliseren en weren via een systeem van peer review.

In de consultatiepaper wordt ook gezegd dat het huidige stelsel advocaten beloont die een eenvoudige zaak juridiseren en dat een juridisch ingewikkelde zaak de mogelijkheid opent aanvullende toevoegingen aan te vragen, bijvoorbeeld voor hoger beroep, een voorlopige voorziening of nevenvorderingen.

Ten aanzien van het eerste punt pleit de Raad voor de herijking van het geldende forfaitair vergoedingensysteem. Het huidige vergoedingsstelsel is ontstaan op basis van een advies van de Commissie herijking vergoedingen rechtsbijstand (Commissie Maan) aan het einde van de vorige eeuw. Alleen al gelet op het tijdsverloop, met een sterk gewijzigd procedureel landschap, is het gewenst dit vergoedingensysteem te herijken. Zie voor de uitwerking van dit voorstel hoofdstuk 4, voorstel 5.

Ten aanzien van het tweede punt wijst de Raad er nogmaals op dat de juridische ingewikkeldheid van een zaak zeker niet alleen door de inhoud van de zaak wordt bepaald, maar vooral ook de complexiteit en wet- en regelgeving. Rechtsbijstand volgt wat dat aangaat in belangrijke mate de complexiteit die de wet- en regelgeving creëert. De definitie van het bereik van een toevoeging laat ook weinig ruimte om te voorkomen dat er aanvullenden toevoegingen worden aangevraagd.

B. Rechtstreekse toegang tot de tweede lijn

Een ander knelpunt dat de consultatiepaper signaleert in het huidige stelsel ten opzichte van het optimum, is dat er door de rechtstreekse toegang tot de tweede lijn kansen worden gemist om het probleem eenvoudig en minder kostbaar op te lossen. Op dit punt zijn al stappen gezet via het systeem van diagnose en triage door het Juridisch Loket en via de Rechtwijzer. De Raad is benieuwd of via de ingezette lijn het beoogde effect om daar waar mogelijk vereenvoudigde en minder kostbare voorzieningen te benutten, effect zal sorteren. Een verdere intensivering en finetuning van die instrumenten is gewenst. De Raad ziet geen belangrijke voordelen om toegang tot de tweede lijn via een systeem van de verplichte poortwachter verdergaand te beperken. Zie voor een bespreking van dit idee hoofdstuk 3.4.3.

C. De rechtsbijstandverlening is onvoldoende gedifferentieerd

In de consultatiepaper wordt gezegd dat het huidige systeem onvoldoende ruimte biedt voor meer differentiatie in het aanbod van rechtsbijstandverleners. Dat wordt onderbouwd met de stelling dat aan de rechtzoekende die een beroep doet op gesubsidieerde rechtsbijstand, in beginsel slechts een advocaat of mediator wordt toegevoegd. De Raad deelt deze mening. Het huidige systeem biedt alleen de mogelijkheid om de aanvragende advocaat of mediator toe te voegen en het werk te laten verrichten. De inzet van juridische medewerkers of paralegals door hen wordt niet toegestaan, terwijl juist deze inzet bij kan dragen aan doelmatige rechtsbijstand. Ook op dit onderdeel valt wel te wijzen op de groeiende rol van diagnose en triage via het Loket en via Rechtwijzer. Verder ziet de Raad mogelijkheden om de geschilafhandeling verdergaand te differentiëren als ervoor wordt gekozen de aanvraag voor gesubsidieerde rechtsbijstand voortaan door de burger zelf te laten indienen, in plaats van door de advocaat en mediator (huidige praktijk). Ook de inzet van HBO-juristen behoort tot de mogelijkheden. Zie voor de uitwerking van dit voorstel, hoofdstuk 4, onder voorstel 3.

D. Kleine kantoren hebben minder mogelijkheden tot kostenefficiency

De consultatiepaper noemt als een ander knelpunt van het huidige stelsel ten opzichte van het optimum dat kleine kantoren minder mogelijkheden tot kostenefficiency hebben.

Natuurlijk is het wel zo dat kleine kantoren minder mogelijkheden hebben tot kostenefficiency (deze discussie is rondom de verplichte audit ook gevoerd). Maar dat geldt voor alle kleine kantoren, ook degenen die buiten het stelsel werkzaam zijn. Dat een kantoor klein is, is soms lastig voor de betreffende advocaat zelf, maar maakt het stelsel niet per definitie duurder. Een klein kantoor krijgt namelijk evenveel betaald voor een toevoeging als een kantoor dat kostenefficiënt werkt en kan bovendien soms gemakkelijker meebewegen met veranderingen op de markt.

E. De gesubsidieerde rechtsbijstand is gebureaucratiseerd en op afstand geraakt van de professionals

De consultatiepaper noemt als knelpunt ook dat de gesubsidieerde rechtsbijstand is gebureaucratiseerd en op afstand geraakt van de professionals. Dat de gesubsidieerde rechtsbijstand gebureaucratiseerd is, is deels inherent aan de toezichthoudende functie van de Raad. Hoe anders het stelsel ook wordt ingericht, een dergelijke toezichthouder zal nodig blijven. Sterker nog, het lijkt erop alsof elke andere manier van inrichten een nog grotere administratieve last (onder andere het leenstelsel) met zich brengt dan nu het geval is.

De Raad heeft een goed oog voor de hoge administratieve lasten bij de advocatuur. Om daaraan tegemoet te komen, is de Raad met instemming van de Staatssecretaris geleidelijk over aan het gaan naar een toetsing van de aanvraag voor een toevoeging op basis van High Trust. Een advocaat of mediator vraagt dan een toevoeging eenvoudiger aan zonder stukken mee te sturen. De Raad verleent de toevoeging vervolgens snel na het uitvoeren van de draagkrachttoets. Daardoor hebben de advocaat en zijn cliënt eerder zekerheid over de aanvraag.

Bij de noodzakelijke controle die achteraf plaatsvindt, zijn er twee mogelijkheden: een periodieke controle van vastgestelde toevoegingen achteraf - dit gebeurt met een steekproef - of een één op één controle van toevoegingen achteraf nadat de declaratie is ingediend.

Een ander aspect dat de paper noemt, is dat de groep advocaten die aan het stelsel deelneemt geen afspiegeling vormt van de balie als geheel.

Wij zien dat niet als een knelpunt. Het lijkt ons onnodig dat alle 16.000 advocaten voor het stelsel zouden werken. Zeker ook gezien de noodzaak om voor een kwalitatief goede uitvoering van werkzaamheden over een zekere ervaring te beschikken op rechtsterreinen die door grote commerciële kantoren niet of nauwelijks worden beoefend en voor hen verliesgevend zijn.

Antwoord op vraag 2:

Voor de beantwoording van die vraag verwijzen we korthedshalve naar hoofdstuk 1.c van onze reactie. Kort samengevat:

- Duidelijke richtpunten voor aanvaardbare oplossingen.
- Meerdere opties om een probleem op te lossen moeten mogelijk zijn.
- Burgers kunnen zelfstandig procedures voeren.
- Een overheid die zich zelf dienstbaar, transparant en fair opstelt ten opzichte van de burger.
- Standaardisatie.

Vragen bij onderdeel B – Denkrichting leenstelsel

- 1) Hoe beoordeelt u de ruimere toepassing van het profijtbeginsel die in een transitie naar een leenstelsel besloten ligt?
- 2) Hoe beïnvloedt de invoering van een leenstelsel, waarin de aflossingscapaciteit op basis van draagkracht wordt vastgesteld, volgens u de toegang tot het recht van rechtzoekenden?
- 3) Waar zou volgens u de aan een leenstelsel verbonden incassotaak bij voorkeur worden belegd?
- 4) Welke rechtsterreinen zijn volgens u in het bijzonder geschikt dan wel ongeschikt voor invoering van een leenstelsel?

Antwoord op vraag 1

In de paper is opgemerkt dat leningen door de overheid doorgaans worden ingezet op terreinen waar een profijt kan worden verwacht. Het duidelijkste voorbeeld daarvan is de studiefinanciering. De relatie tussen lenen en profijt is voor de rechtsbijstand minder eenduidig dan in de context van het onderwijs. Zo wordt een burger soms tegen wil en dank in een procedure betrokken. Ook is een procedure vaak juist nodig om te kunnen vaststellen of er profijt valt te halen. En wat voor de ene partij profijt is, betekent doorgaans voor de andere partij een verlies.

De Raad vindt dat de omstandigheden voor de toepassing van een stelsel naar Duits voorbeeld in Nederland aanmerkelijk ongunstiger zijn dan in Duitsland. Hierdoor beoordeelt de Raad ruimere toepassing van het profijtbeginsel, via een leenstelsel voor rechtsbijstand niet positief.

Ten eerste: In tegenstelling tot in Duitsland wordt in Nederland niet vooraf getoetst of de procedure kans van slagen heeft. Die toetsing wordt in Duitsland uitgevoerd door de rechtbank. Als er volgens de rechtbank geen kans van slagen van de betreffende procedure is, dan kan de burger geen lening voor gesubsidieerde rechtsbijstand afsluiten.

Als we het Duitse stelsel vervolgens vertalen naar de Nederlandse situatie, dan is het sluiten van een 'lening' voor rechtsbijstand mogelijk risicovoller omdat de rechtzoekende op het oordeel van de advocaat moet afgaan. Die heeft, anders dan de rechtbank, een financieel belang bij het verlenen van rechtsbijstand, wat eerder juist een reden is geweest om in Nederland geen '*no cure no pay*' toe te staan.

Als het voorgestelde stelsel gecombineerd zou worden met een systeem van poortwachter dan zouden de randvoorwaarden voor een dergelijk stelsel in Nederland op dit onderdeel mogelijk wat ten goede keren, maar dat gaat gepaard met een toename van de administratieve lasten.

Ten tweede: In Duitsland gelden vaste tarieven per proceshandeling in een zaak. Deze tarieven worden afgetopt naarmate het belang hoger is. Hierdoor is vooraf duidelijk wat het bedrag is waaraan de rechtzoekende moet bijdragen. In Nederland geldt weliswaar een forfaitair systeem, maar zijn de kosten van het bedrag waarvoor een 'lening' wordt aangegaan vooraf veel moeilijker in te schatten. En dan laten we de soms uitzonderlijk hoge kosten die extra bewerkelijke zaken met zich brengen buiten beschouwing.

De ongewisheid over de daadwerkelijke omvang van de kosten maakt dat de burger hier veel voorzichtiger zal zijn om de 'lening' aan te gaan. De burger wordt immers minder goed geholpen om vooraf zijn eventueel profijt te kunnen bepalen.

Ten derde: In Duitsland geldt een systeem van een inkomens- en vermogensvaststelling dat vergelijkbaar is met ons systeem dat we voor de invoering van ViValt hanteerden. Net als vroeger in Nederland gebeurde, vindt er in Duitsland een aparte inkomens- en vermogenstoets plaats, waarin ook rekening wordt gehouden met allerlei belangrijke lasten zoals woonkosten. Op die manier komen de Duitsers tot de resterende draagkracht en kunnen zij bepalen of aflossing mogelijk is. Een dergelijk systeem geeft meer inzicht in de aflossingscapaciteit, maar geeft ook de mogelijkheid dat bepaald wordt dat iemand niet hoeft bij te dragen. In de praktijk blijkt het zelfs te gaan om 80 – 85% van de Duitse rechtzoekenden. In het Nederlandse systeem is die beoordeling via de inkomen- en vermogenstoets van de belastingdienst veel minder nauwkeurig. Dit omdat in het Nederlands stelsel de aanwezigheid van baten en lasten naast het fiscale inkomen en vermogen niet meer worden meegewogen.

Uiteindelijk kan het gevolg hiervan zijn dat de aflossingscapaciteit minder goed wordt vastgesteld en het incassorisico voor de overheid navenant toeneemt. Een terugkeer naar een zelfstandige beoordeling van inkomen en vermogen door de Raad voor Rechtsbijstand levert naar de mening van de Raad alleen maar meer en hogere administratieve lasten op.

Gelet op het vorenstaande is onze conclusie dat het profijt in rechtsbijstandzaken (en met toepassing van het Duitse model) heel moeilijk te bepalen is en daarom niet te verkiezen is.

Antwoord op vraag 2

Wanneer de wijze van beoordeling van de draagkracht in Duitsland als uitgangspunt wordt genomen, dan lijkt de toegang tot het recht gewaarborgd. Maar die waarborg wordt in Duitsland juist ingegeven doordat een groot gedeelte van de rechtzoekenden dat een inkomen heeft op bijstandsniveau terecht komt in de categorie waarbij niet hoeft te worden afgelost. Deze categorie krijgt geen '**Ratenzahlungsverpflichtung**'. Rechtzoekenden die boven die categorie zitten, betalen wel dergelijke eigen bijdragen, maar daarmee wordt slechts zo'n 15%-20% van het budget terugbetaald. Voor deze categorie rechtzoekenden wordt dan de toegang tot het recht beperkt, omdat zij de overweging moeten maken of ze dergelijke eigen bijdragen willen betalen.

Wanneer het Duitse stelsel in Nederland wordt toegepast, zou door rechtzoekenden op basis van de cijfers van 2011 een bedrag moeten worden terugbetaald van € 23 mln. Dit bedrag is inclusief griffierechten. In 2011 is door de Raad € 33 mln. aan eigen bijdragen opgelegd en is naar inschatting door de griffies ruim € 12 mln. aan griffierechten geïnd in rechtsbijstandzaken. In vergelijking met het Duitse systeem wordt in Nederland dus bijna tweemaal zoveel aan bijdragen van de rechtzoekende ontvangen.

De Raad ziet ten opzichte van het huidige eigen bijdragestelsel juist nadelen. Naast andere in de visie genoemde nadelen liggen die ook op financieel vlak: theoretisch lagere opbrengsten. Daarbij is in het Nederlandse eigen bijdragen stelsel bovendien nauwelijks sprake van een incassorisico voor de overheid.

Antwoord op vraag 3

Waar zou volgens u de aan een leenstelsel verbonden incassotaak bij voorkeur worden belegd?

Dat kan bij de Raad voor Rechtsbijstand of ondergebracht worden bij het CJIB.

Antwoord op vraag 4

Geschikt: in geringe mate personen- en familierecht

Ongeschikt: strafrecht, asielrecht

Vragen bij onderdeel C – Denkrichting aanbesteding

- 1) Onderschrijft u de uitgangspunten voor een aanbestedingsmodel, genoemd in paragraaf C.2.2?
- 2) Welke gevolgen heeft aanbesteding van rechtsbijstand volgens u voor de toegang tot het recht?
- 3) Bent u van mening dat aanbesteding van rechtsbijstand de beheersbaarheid van de kosten van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand kan vergroten?
- 4) Welke rechtsterreinen lijken u in het bijzonder geschikt dan wel ongeschikt voor aanbesteding van rechtsbijstand?
- 5) Aan welke voorwaarden moet naar uw mening zijn voldaan, wil aanbesteding van rechtsbijstand succesvol blijken?

Antwoord op vraag 1

Zoals de Raad in zijn visie en hoofdstuk 2 heeft duidelijk gemaakt, meent de Raad dat de uitgangspunten van paragraaf C.2.2 te geïsoleerd focussen op rechtsbijstand door een advocaat. De Raad ziet veel meer mogelijkheden in goede informatieverstrekking en alternatieve geschiloplossing met meerdere en andere hulpaanbieders. De advocaat is er daarvan één en de rechtspraak is een stok achter de deur, maar innovatie zit volgens de Raad veel meer in het stimuleren (incentives!⁸⁹) van alternatieven, transparant en inzichtelijk maken van normen en stimulering van zelfredzaamheid. De Raad onderschrijft dan ook niet de uitgangspunten voor een aanbestedingsmodel in paragraaf C.2.2. In het bijzonder in het Verenigd Koninkrijk is men al wel sinds 2005 bezig om een dergelijk stelsel van de grond te krijgen. Anders dan in de consultatiepaper staat vermeld, heeft de huidige Britse regering nog steeds dergelijke plannen. Volgens de huidige planning zal de Britse regering eind 2013 een consultatiepaper opleveren, waarna beoogd is medio 2015 op basis van contracten een start te maken.⁹⁰

Antwoord op vraag 2

Wij gaan volgens onze visie uit van toegang tot een rechtvaardige oplossing. Het voorstel tot aanbesteding zoals omschreven in de consultatiepaper lijkt alleen te gaan over toegang tot het recht middels een advocaat. Dit voorstel leidt dus volgens onze visie tot beperking (althans niet-stimuleren) van alternatieve aanbieders. Alternatieve geschiloplossing zit ook niet in dit voorstel. En vernieuwende aspecten zoals de ontwikkeling van IT-platforms, transparante en heldere normenkaders en goede informatieverstrekking worden er ook niet mee bereikt. Zoals het voorstel nu omschreven is, beperkt dit dus de toegang tot het recht.

Antwoord op vraag 3

In theorie is dat de verwachting. De praktijk is altijd een andere werkelijkheid. Wanneer uitsluitend tegen de laagste prijs gegund gaat worden, dan zal dit naar het idee van de Raad de kosten niet beheersbaar maken. Zonder voldoende kwaliteitsmechanismen en prikkels daarvoor, zal de kwaliteit afnemen. Daarmee zal de beheersbaarheid van het stelsel niet vergroot worden. Bovendien is de kans zeer aanwezig dat door onervarenheid kantoren een te lage prijs bieden en niet aan de kwaliteitseisen van de selectie meer kunnen voldoen. Aanbesteding leert bovendien dat vaak externe deskundigen ingehuurd moeten worden. Dit betekent dus ook nog

⁸⁹ Zoals Lindsay Montgomery (Chief Executive Scottish Legal Aid Board) in een gesprek met de Raad heeft gezegd: *Today's execution of the legal aid scheme is all about managing incentives.*

⁹⁰ Aldus Alice Mutasa, Policy Adviser - criminal legal aid van The Law Society

eens (hoge) investeringskosten. In het geval van de aanbesteding van tolk- en vertaaldiensten is gebleken dat er altijd wel een onderdeel over het hoofd gezien wordt (reiskosten), wat weer hoge kosten met zich brengt. Daarnaast kunnen advocatenkantoren die niet zijn geselecteerd uit de markt verdwijnen. Op die wijze wordt de aanbodzijde in omvang gereduceerd en kan de aanbestedende partij bij een volgende ronde putten uit minder aanbieders. Minder aanbieders betekent minder concurrentie, met als mogelijke effecten een grotere afhankelijkheidsrelatie en prijsopdrijvende effecten.

Antwoord op vraag 4

Zoals in hoofdstuk 4 aan de orde is gekomen, ziet de Raad wel enige mogelijkheden tot contracteren binnen het strafrecht, bestuursrecht en personen- en familierecht. Daarbij moet (in eerste instantie) eerder gedacht worden aan volumeafspraken dan aan een aanbestedingsprocedure zoals hier omschreven. Op het gebied van bestuursrecht en personen- en familierecht ziet de Raad ook mogelijkheden voor dergelijke contracten met andere aanbieders. Dan moet wel de verplichte procesvertegenwoordiging in het personen- en familierecht verdwijnen. Op het arbeidsrecht en huurrecht wordt al relatief efficiënt geopereerd (vergelijk hoofdstuk 2), dus daar ziet de Raad geen doel voor aanbesteding. Daarnaast lijkt ook het asielrecht gelet op zijn dynamiek en weinig ruimte voor andere aanbieders, ongeschikt voor aanbesteding.

Antwoord op vraag 5

Mocht er toch gekozen worden voor deze vorm van aanbesteding, dan adviseert de Raad gelet op de ervaringen in Schotland en het Verenigd Koninkrijk om klein te beginnen. Experimenteer met het contracteren van advocaten en andere aanbieders. Zorg voor prikkels die de kwaliteit kunnen waarborgen en versterken (peer review en niet alleen laagste prijs gunning).

Vragen bij onderdeel D – Denkrichting poortwachter

1) Welke ontwikkeling verwacht u in het aantal afgegeven toevoegingen voor gesubsidieerde rechtsbijstand als rechtzoekenden in beginsel verplicht worden hun probleem eerst aan het Juridisch Loket voor te leggen?

Antwoord op vraag 1

Zolang de verplichte procesvertegenwoordiging bestaat en andere aanbieders beperkt kunnen worden ingezet, ziet de Raad geen positieve ontwikkeling in het aantal afgegeven toevoegingen als gevolg van een verplichte route. De Raad verwijst naar paragraaf 3.4.3.

Vragen bij onderdeel E – samenhang van de denkrichtingen

- 1) Welke ideeën voor het vergroten van de structurele beheersbaarheid van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand heeft u in deze consultatiepaper gemist?
- 2) Op welke wijze zou uw organisatie een bijdrage kunnen leveren aan de verwezenlijking van de denkrichtingen beschreven onder B tot en met D, dan wel de ideeën hiervoor onder 1) genoemd?
- 3) Bent u van mening dat door het hanteren van een gesloten budget op specifieke rechtsterreinen de kosten op dat rechtsterrein beter kunnen worden beheerst, terwijl de toegang tot het recht gewaarborgd blijft?
- 4) Welke rechtsterreinen lijken u in het bijzonder geschikt dan wel ongeschikt voor het hanteren van een gesloten budget?
- 5) Bent u van mening dat de advocatuur zeggenschap zou moeten hebben over het in de eerstelijns rechtshulp gevoerde beleid, indien op één of meer rechtsterreinen een gesloten budget wordt gehanteerd?

Antwoord op vraag 1

- De denkrichting dat burgers op zoek zijn naar een snelle en zo goedkoop mogelijke oplossing en daarbij gebruik kunnen maken van goede informatieverstrekking, transparante en heldere normen en een keuze uit diverse aanbieders met daarbij horende prijs.
- De ontwikkelingen binnen de informatietechnologie.
- Een integrale ketenbenadering.
- Heroverweging van de beoordelingspraktijk voor uiterst bewerkelijke zaken. In zijn visie is de Raad hierop ingegaan.

Antwoord op vraag 2

De Raad verwijst naar zijn reactie in hoofdstuk 2 en 4.

Antwoord op vraag 3

De Raad verwijst naar zijn reactie hierop in hoofdstuk 3 en 4.

Antwoord op vraag 4

Geschikt: personen- en familierecht, bestuursrecht, arbeidsrecht
Ongeschikt: asielrecht, strafzaken

Antwoord op vraag 5

Afstemming van het beleid met de advocatuur en meedenken daarover ligt voor de hand, met name indien gevolgen voor de advocatuur voortvloeien uit het hanteren van een gesloten budget voor een of meer terreinen.

Bijlage 2: Berekeningen Salduz

Scenario op basis van aantallen 2011 o.b.v. lager tarief

(aantallen zijn een prognose op basis van voortschrijdend 12-maandscijfer t/m november 2011)

	Aandeel	Volwassen/ Minderjarigen	Punten	Kosten per punt	Extra kosten
Aantal aangehouden verdachten per jaar		360.000			
Aandeel volwassenen		300.000			
Aandeel minderjarigen		60.000			
- in verzekering voor Salduz		66.900			
aandeel volwassenen	83,33%	55.750			
aandeel minderjarigen	16,67%	11.150			
resteert		296.154			
Volwassenen	83,33%	246.795			
Wel consult	13%	30.900	0,75	€ 192,73	€ 4,5
Jeugdigen	16,67%	49.359			
Wel consult	18%	8.700	0,75	€ 192,73	€ 1,3
Meerkosten advocaat bij verhoor					
Minderjarigen verdachten ernstig delec		150	2,00	€ 131,25	€ 0,0
Minderjarigen overig		4.750	1,00	€ 131,25	€ 0,6
					€ 6,4

Scenario op basis van aantallen bij een verdubbeling van de aantallen 2011 o.b.v. lager tarief

(aantallen zijn een prognose op basis van voortschrijdend 12-maandscijfer t/m november 2011)

	Aandeel	Volwassen/ Minderjarigen				
Aantal aangehouden verdachten per jaar		360.000				
Aandeel volwassenen		300.000				
Aandeel minderjarigen		60.000				
- in verzekering voor Salduz		66.900				
aandeel volwassenen	83,33%	55.750				
aandeel minderjarigen	16,67%	11.150				
resteert		296.154				
Volwassenen	83,33%	246.795				
Wel consult	25%	61.800	0,75	€	192,73	€ 8,9
Jeugdigen	16,67%	49.359				
Wel consult	35%	17.400	0,75	€	192,73	€ 2,5
Meerkosten advocaat bij verhoor						
Minderjarigen verdachten ernstig delec		300	2,00	€	131,25	€ 0,1
Minderjarigen overig		9.500	1,00	€	131,25	€ 1,2
						€ 12,8